



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional
de Planeamiento
de la Educación

Escuelas corruptas, universidades corruptas: ¿Qué hacer?

Jacques Hallak & Muriel Poisson



Escuelas corruptas,
universidades corruptas:
¿Qué hacer?



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



**Instituto Internacional
de Planeamiento
de la Educación**

Escuelas corruptas, universidades corruptas: ¿Qué hacer?

Jacques Hallak y Muriel Poisson

2010

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación

Publicado por:

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
7-9 rue Eugène Delacroix, 75116 París, Francia

Correo electrónico: info@iiep.unesco.org

www.iiep.unesco.org

Organización de las Naciones Unidas para
la Educación, la Ciencia y la Cultura
7, place de Fontenoy 75732 París 07 SP, Francia
www.unesco.org/publishing

© UNESCO 2010

Todos los derechos reservados

ISBN 978-92-803-3296-4

Título en inglés: Corrupt schools, corrupt universities:
What can be done?

Título en francés: Écoles corrompues, universités orrompues:
que faire ?

Las ideas y las opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la UNESCO.

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican, de la parte de la UNESCO, toma alguna de posición en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones, ni respecto de sus autoridades, sus fronteras o límites.

Diseño de cubierta: Corinne Hayworth

Maquetación: Ediciones UNESCO

Impreso en los talleres del IPE

Impreso en Francia

Prólogo

La educación es un recurso en peligro. Los planificadores y analistas del desarrollo educativo nos lo llevan diciendo desde hace tiempo. La calidad es muchas veces baja, la eficacia reducida, la pertinencia cuestionable y el despilfarro considerable, mientras que las intenciones y los objetivos son frecuentemente borrosos. Ya en 1968, Philip Coombs, entonces director del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, IICE, hacía este diagnóstico general en su libro oportunamente titulado *La crisis mundial de la educación*.

Tras muchas décadas de esfuerzos a escala nacional e internacional para responder a los retos de la educación, y en particular después de los compromisos asumidos en Jomtien (Tailandia) para lograr el cumplimiento del objetivo *Educación para Todos*, confirmados en Dakar diez años después, seguimos lejos de tener los objetivos claros. Además, al haberse destinado a la educación una parte sustancial de la ayuda y de los recursos nacionales durante las últimas décadas, se ha cuestionado, en especial por parte de los contribuyentes de los países industrializados, la legitimidad del apoyo financiero ofrecido, así como la justificación de la prioridad dada al sector de la educación por la comunidad de donantes. En efecto, las evaluaciones objetivas de los éxitos y fracasos durante la preparación del Foro de Dakar sobre Educación para Todos concluyeron que la educación seguía planteando muchos problemas persistentes. Entre ellos cabe mencionar la falta de un compromiso político profundo y firme, y la escasa gobernabilidad, que engloba poca transparencia, una inadecuada rendición de cuentas, e incluso corrupción. La gobernanza es uno de los factores más importantes que habrá de abordarse para poder cumplir los objetivos de Dakar y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En este contexto, el IICE organizó un proyecto de investigación en 2001 sobre “Ética y corrupción en la educación”, que se concretó en varios informes y seminarios de formación. El propósito de este libro es ofrecer una síntesis de sus conclusiones. El proyecto se basaba en dos presupuestos fundamentales. El primero, que examinar las distintas experiencias de los países no iba a suponer caer ni en el fatalismo ni en la

desesperación, sino más bien en la convicción de que pueden adoptarse muchas estrategias significativas y exitosas para reducir la corrupción y mejorar la gobernanza de la educación. El segundo, que los retos y las dificultades no se limitaban a lo que de forma un tanto errónea llamamos “el mundo en desarrollo”. Las fuerzas que impiden o distorsionan el desarrollo de millones de estudiantes del Tercer Mundo son iguales o semejantes a las que amenazan las calificaciones futuras y el carácter de un número creciente de niños de países industrializados. Se me ocurren dos ejemplos obvios:

- muchos observadores consideran que el fraude académico es una amenaza seria para la integridad y la fiabilidad de los títulos de enseñanza superior, induciendo al escepticismo con respecto a la validez de los resultados y a sospechar de las auténticas capacidades de los titulados. Este tipo de fraude está más extendido en los Estados Unidos que en los países en desarrollo; y
- en Europa (p. ej. en Francia e Italia) y en Norteamérica (p. ej. en la ciudad de Nueva York) no son excepcionales los comportamientos fraudulentos en la contratación pública del sector educativo, por ejemplo, en la construcción y el mantenimiento de escuelas.

En general, las estrategias más eficaces para mejorar la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas en la educación se basan en principios iguales tanto en los países ricos como en los países pobres: mejorar el marco regulador, reforzar la capacidad de gestión y establecer un control social sobre el uso de los recursos. Un proverbio tradicional oriental lo ejemplifica de forma muy gráfica: *dejar abierta la puerta de la despensa es una invitación a robar*.

Ponerse de acuerdo en la necesidad de un cambio significativo, más allá de su explicación y de su capacidad persuasoria, es una cosa, y otra muy diferente llevarlo a cabo. Por eso, además de explorar, identificar y someter a escrutinio las estrategias exitosas de lucha contra la corrupción, el proyecto del IIPE tenía como tarea complementaria buscar cómo realizar los cambios. Como todos sabemos, las medidas para contrarrestar la corrupción chocan a veces con intereses creados, que se resisten activamente a los cambios, eluden las decisiones y a veces obstruyen el proceso. Afortunadamente, como demuestra ampliamente este libro, hay sectores vibrantes en cada sociedad – incluso en los países

más pobres y vulnerables, como Bangladesh y la India – que se organizan para apoyar el desmantelamiento progresivo, democrático y racional de las prácticas corruptas existentes. Tres ejemplos seleccionados de este libro son ilustrativos del éxito de algunas medidas:

- la experiencia de Bogotá (Colombia) en los esfuerzos por mejorar la gestión del profesorado y reducir el despilfarro de recursos (10% en tres años). El éxito fue posible gracias a la combinación de negociaciones con los sindicatos de profesores, reglamentos transparentes y modernización de la gestión usando la informática;
- la experiencia de Uganda en la reducción de desviaciones de las transferencias de fondos del Ministerio de Educación a las escuelas, desde un 87% hasta un 15%. El éxito se debió a la aplicación de una estrategia que combinó la producción y difusión de información detallada en las comunidades locales y la publicación de las sanciones contra los funcionarios culpables de comportamientos fraudulentos;
- la experiencia de Azerbaiyán en la reducción del fraude en los exámenes de acceso a los establecimientos de enseñanza superior. Una vez más, el éxito fue posible gracias a una combinación de medidas, que incluía el uso de la informática para eliminar cualquier posible interferencia en la administración, el control y la publicación de los resultados de los exámenes.

Este libro resume las conclusiones de un proyecto internacional que no hubiera podido llevarse a cabo sin la participación y el apoyo de muchas instituciones y personas de unos 25 países del mundo entero. Entre los colaboradores cabe citar ministerios de educación, universidades, investigadores y miembros de organizaciones de la sociedad civil. En el libro se han utilizado datos obtenidos por distintos medios, por ejemplo, viajes de estudio, simposios y seminarios internacionales, monografías sobre prácticas y estudios de ejemplos concretos de contramedidas eficaces, así como encuestas realizadas por instituciones colaboradoras.

Entre las muchas instituciones colaboradoras, quiero agradecer el apoyo del Banco Mundial, el Programa de Apoyo para la Educación (Fundación Soros), y el grupo Utstein (U4). También quiero dar las gracias a las agencias que han subvencionado al IPE y han contribuido a que pudiera realizarse su programa, particularmente NORAD, que

hizo una donación especial para la fase inicial del proyecto. Finalmente, quiero dar las gracias a mi predecesor, Gudmund Hernes, por su constante apoyo y compromiso con el programa. Unas palabras especiales de agradecimiento también para los autores de los estudios, que hicieron posible la redacción de este informe de síntesis.

Mark Bray
Director del IPE

Índice

Prólogo	5
Abreviaturas	13
Lista de tablas, figuras y recuadros	16
Resumen	20
Introducción	22
Capítulo 1 Sentando principios: ¿Qué es la corrupción y por qué es dañina?	29
1. ¿Qué se entiende por corrupción, transparencia y rendición de cuentas?	29
2. ¿Qué magnitud tiene la corrupción?	37
3. Gobernabilidad, crecimiento, pobreza y corrupción: ¿Qué las vincula?	43
4. El marco institucional: ¿Por qué ahora?	49
Capítulo 2 La corrupción en la educación: un marco conceptual	57
1. Localizar las oportunidades de corrupción en la educación	59
2. Un marco conceptual	66
3. “Señales de alarma” y análisis de riesgos	74
4. Políticas educativas y corrupción	77
Capítulo 3 Diagnóstico de la corrupción en el sector educativo	85
1. Requisitos metodológicos básicos	86
2. Evaluación participativa: diagnósticos participativos, encuestas basadas en informes técnicos y auditorías sociales	89
3. Auditorías en el sector educativo y las instituciones	100
4. Seguimiento del gasto público en la educación	109
Capítulo 4 Descentralización de la gestión financiera	123
1. La adopción de fórmulas de financiación en un marco de descentralización	137
2. El diseño de asignaciones por alumno en un contexto de reconstrucción	150

Capítulo 5	Dirección del profesorado y comportamiento de los profesores	167
1.	Reforma de la gestión del profesorado para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas	182
2.	Diseño de códigos de conducta y aplicación a los profesores	188
Capítulo 6	Contratación de gastos no salariales	199
1.	Construcción, mejora y reparación de escuelas	222
2.	Libros de texto y materiales didácticos	227
3.	Alimentación escolar y programas de nutrición	238
Capítulo 7	Exámenes, credenciales y homologaciones	251
1.	Mejorar la gestión de los exámenes tradicionales	267
2.	Normalizar los exámenes nacionales para lograr un acceso transparente a las universidades	270
3.	Externalización de la gestión de los exámenes y la acreditación	271
4.	Establecer sistemas de información fiables y de fácil utilización	272
5.	Fomentar la ética (normas de integridad académica y códigos de honor)	274
6.	Reducción y eliminación de las principales causas estructurales del fraude	276
Capítulo 8	Clases particulares: ¿cómo evitar la corrupción del sistema educativo?	281
1.	Publicidad e información	293
2.	Reglamentación de las tutorías privadas	294
3.	Reducir la necesidad de tutores privados	296
Capítulo 9	Memorando para políticos, planificadores y gestores	299
1.	Algunos requisitos básicos	299
2.	Reglamentación, gestión y aceptación: el “triángulo virtuoso”	306
3.	“Todos contra la corrupción”	310
4.	Doce recomendaciones para los responsables de las políticas y los gestores educativos	314

Referencias		319
Apéndice 1	Lista de cuestiones que deben plantearse para evaluar la calidad de las encuestas	331
Apéndice 2	Estándares mínimos sobre contrataciones públicas de Transparency International	333
Apéndice 3	Código de buenas prácticas en la educación transnacional	336
Índice geográfico		339
Índice temático		342

Abreviaturas

AIE	Agencia Internacional de la Educación
APA	Asociación de Padres y Alumnos
ASDI	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AUD	Dólares australianos
BAAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BDT	Taka de Bangladesh
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BMD	Bancos Multilaterales de Desarrollo
BMZ	Ministerio Federal Alemán de Cooperación y Desarrollo Económicos
BNPP	Programa de Asociación del Banco Mundial y los Países Bajos
BRI	Banco Rakyat de Indonesia
CADEL	Centro de Administración Educativa Local (Colombia)
CEPAA	Agencia de Acreditación del Consejo sobre Prioridades Económicas
CIDA	Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional
CIET	Comunidad, Información, Empoderamiento y Transparencia
CMI	Instituto Chr. Michelsen
CPC	Consejo de Conducta Profesional en la Educación (Hong Kong)
CQU	Unidad de Calificación de Contratistas (Nueva York)
DANIDA	Organismo Danés de Desarrollo Internacional
DELP	Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido
ECES	Encuesta Cuantitativa de Entrega de Servicios
EES	Establecimiento de Enseñanza Superior
ELP	Estrategia de Lucha contra la Pobreza
ENL	Encuestas Nacionales Longitudinales

EPT	Educación Para Todos
ESGP	Encuesta de Seguimiento del Gasto Público
FSM	Programa de comidas escolares gratuitas (Reino Unido)
FMI	Fondo Monetario Internacional
GTZ	Organismo Alemán para la Cooperación Técnica
HOAP	Armonización de las Prácticas de Auditoría en el Extranjero
ICAC	Comisión Independiente contra la Corrupción (Hong Kong)
IDT	Esquema de alivio de la pobreza (Indonesia)
IE	Internacional de la Educación
IGAC	Grupo Internacional para la Coordinación de la Lucha Contra la Corrupción
IPE	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
IPC	Índice de Percepción de Corrupción
IVE	Índice de Vulnerabilidad Escolar (Chile)
IVR	Iniciativa Vía Rápida (de Educación para Todos)
IWGE	Grupo de Trabajo Internacional sobre la Educación
JUNAEB	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Chile)
£	Libra esterlina
LDP	Partido Liberal Democrático (Japón)
LEA	Autoridades locales en materia educativa (Reino Unido)
ME	Ministerio de Educación
MinBuZa	Ministerio Holandés de Asuntos Exteriores
NCLB	Que Ningún Niño Se quede Atrás (Estados Unidos)
NCPRI	Campaña nacional en favor del derecho de la población a información (India)
NIK	Tribunal de Cuentas (Polonia)
NORAD	Agencia Noruega para la Cooperación al Desarrollo
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OCT	Colegio de Profesores de Ontario
OECF	Fondo de Cooperación Económica a Ultramar (Japón)
OIG	Oficina del Inspector General (Nueva York)

ONG	Organizaciones No Gubernamentales
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OSI	Instituto Sociedad Abierta (Fundación Soros)
PAC	Centro de Asuntos Públicos de Bangladesh
PAE	Programa de Alimentación Escolar (Chile)
PBBE	Programa de Becas y Bolsas de Estudio (Indonesia)
PIB	Producto Interno Bruto
PMAE	Programa de Mejora de las Asignaciones a las Escuelas (Indonesia)
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Rp	Rupia indonesia
SAO	Oficina Superior de Cuentas
SA8000	Rendición de cuentas Social 8000
SCA	Autoridad encargada de la Construcción de Escuelas (Nueva York)
Sk	Corona eslovaca
SWAP	Enfoques Sectoriales
TI	Transparencia Internacional
TIB	Transparencia Internacional de Bangladesh
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
UCSI	Unidad central de supervisión independiente (Indonesia)
UE	Unidad Ejecutora (Perú)
UGP	Unidad de Gestión del Proyecto (Indonesia)
UGX	Chelín ugandés
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USD	Dólar estadounidense
ZEP	Zona de Educación Prioritaria

Lista de tablas, figuras y recuadros

Tablas

Tabla 1.1	Panorámica de las características fundamentales de la rendición de cuentas en la educación
Tabla 1.2	Pagos extraoficiales en Camboya: ¿con qué frecuencia, cuánto y a quién?
Tabla 1.3	Cambios significativos de la gobernabilidad en el mundo, 1998-2004
Tabla 2.1	Definición de algunos tipos de corrupción en el sector educativo
Tabla 2.2	Tipologías de las formas de corrupción en el sector educativo
Tabla 2.3	Corrupción en la educación: niveles donde ocurre, personas implicadas y tipos de intercambios
Tabla 2.4	Principales oportunidades de corrupción por áreas de planificación y gestión educativas
Tabla 2.5	Ejemplos de señales de alarma en el ámbito de la planificación y la gestión educativas
Tabla 2.6	Mapa de las oportunidades de corrupción en el sector educativo
Tabla 3.1	Suma de los honorarios ilegales cobrados en ocho <i>Upazillas</i> de Bangladesh
Tabla 3.2	Descripción de una auditoría
Tabla 3.3	Utilización de las auditorías éticas en el sector educativo
Tabla 3.4	Desviación de fondos no salariales en la enseñanza primaria: resultados de las ESGP
Tabla 3.5	Estimación de costes del apoyo en especie (el Perú)
Tabla 4.1	Diversas fórmulas de financiación y sus malas prácticas correspondientes
Tabla 4.2	Programa de financiación de las escuelas de Indonesia: lista de escuelas que no cumplieron los criterios requeridos
Tabla 4.3	Recomendaciones para reducir los incentivos al falseamiento de la información escolar
Tabla 4.4	Fórmulas de financiación, transparencia y rendición de cuentas
Tabla 5.1	“Señales de alarma” en la gestión del profesorado y el comportamiento de los profesores
Tabla 5.2	Principales fuentes de comportamientos no éticos entre los profesores de Asia Meridional
Tabla 5.3	Tasa de ausencia de los profesores en varios países y repercusiones en los costes

Tabla 5.4	ECES: correlaciones de las ausencias de los profesores (5 países)
Tabla 6.1	Oportunidades destacadas de que se produzca corrupción en el ámbito de la contratación pública
Tabla 6.2	“Señales de alarma” en la contratación de libros de texto: niveles de responsabilidad
Tabla 6.3	Principales estrategias para luchar contra la corrupción en la contratación
Tabla 6.4	Libros de texto en la enseñanza primaria, África francófona
Tabla 6.5	Participación pública y privada en la cadena de producción y distribución de libros de texto
Tabla 7.1	Funciones de los exámenes: una perspectiva histórica
Tabla 7.2	Formas de fraude académico
Tabla 7.3	Percepción por los estudiantes del fraude académico en Bulgaria, Croacia, Moldova y Serbia
Tabla 9.1	Criterios de buen gobierno en la prestación de servicios
Tabla 9.2	Reglamentación, gestión y aceptación: el “triángulo virtuoso”

Figuras

Figura 1.1	Educación en la ética / Ética en la educación
Figura 1.2	Corrupción: cuatro síntomas
Figura 2.1	Factores internos y externos que favorecen la corrupción en el sector educativo
Figura 2.2	Interrelaciones entre los factores internos y externos
Figura 3.1	Diferentes enfoques de los estudios con encuestas
Figura 3.2	Evaluación de la corrupción a escala local y de escuela
Figura 3.3	Valoración de la calidad de los servicios en Ternopil (en una escala del 0 al 5, siendo 5 la valoración de “muy buena”)
Figura 3.4	Porcentaje de encuestados que tuvo que hacer un pago no oficial por servicios públicos en Ternopil
Figura 3.5	Mecanismos de auditoría interna y externa
Figura 3.6	Ejemplo de flujos financieros
Figura 3.7	Correlación entre el tamaño de las escuelas y la desviación de fondos en Uganda
Figura 3.8	Porcentajes de fondos recibidos por las escuelas en función de su riqueza (comparación entre los fondos recibidos en aplicación de normas y los fondos discrecionales)
Figura 4.1	Un ejemplo de fuentes de financiación de la educación
Figura 4.2	Transferencia directa de fondos en Indonesia en el marco de los programas PBBE y PMAE
Figura 5.1	Reforma de la gestión del profesorado en Bogotá

- Figura 6.1 De la contratación pública central a la local: ¿qué es mejor?
Figura 6.2 “Señales de alarma” y principales riesgos asociados con la contratación pública
- Figura 8.1 Porcentaje de tutores privados que son profesores del sistema general de enseñanza: el caso de Lituania
- Figura 9.1 Indicadores de evaluación de la rendición de cuentas, la participación social y la transparencia: el Programa Escuelas de Calidad de México
- Figura 9.2 Reglamentación, gestión y aceptación: el “triángulo virtuoso”

Recuadros

- Recuadro 1. Breve glosario
- Recuadro 2. La corrupción tal como la define el Banco Asiático de Desarrollo
- Recuadro 3. La transparencia tal como la define el U4
- Recuadro 4. La rendición de cuentas en la educación
- Recuadro 5. Asumir el reto de una rendición de cuentas basada en los resultados
- Recuadro 6. ¿Por qué los sistemas educativos son tan vulnerables a una corrupción generalizada?
- Recuadro 7. Lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas en el DELP de Rwanda
- Recuadro 8. Extractos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
- Recuadro 9. Las actividades realizadas por el IGAC y el grupo Utstein
- Recuadro 10. Corrupción en la educación: Polonia
- Recuadro 11. La fórmula de Klitgaard para la corrupción
- Recuadro 12. El método de las auditorías sociales del CIET
- Recuadro 13. Evaluaciones y auditorías internas en Lituania
- Recuadro 14. Conclusiones de la auditoría externa realizada en tres universidades eslovacas
- Recuadro 15. Un éxito en Uganda
- Recuadro 16. Fondos obtenidos de los hogares y de la comunidad: el papel de los comités escolares
- Recuadro 17. Apropiación indebida de becas escolares en Yakarta Utara
- Recuadro 18. “El dinero sigue a los alumnos”: el ejemplo de Rumanía
- Recuadro 19. Ejemplos de reglamentos financieros
- Recuadro 20. Informe del Auditor General (Estado de Victoria): algunas conclusiones
- Recuadro 21. Los límites de los enfoques normativos para eliminar la corrupción
- Recuadro 22. Recomendaciones a propósito del PBBE y el PMAE de Indonesia

- Recuadro 23. Traslado de profesores en Colombia
- Recuadro 24. ¿Qué es un “docente fantasma”?
- Recuadro 25. Hacer más con menos: un éxito en la gestión del profesorado en Bogotá (1998-2003)
- Recuadro 26. Estrategias para abordar la cuestión de los docentes fantasmas
- Recuadro 27. Declaración de la IE sobre ética profesional (extractos)
- Recuadro 28. Código de la profesión docente de Hong Kong (extractos)
- Recuadro 29. Aplicación de las normas profesionales en Ontario: recomendaciones (extractos)
- Recuadro 30. Contratación pública electrónica: algunos principios básicos
- Recuadro 31. Técnicas para malversar fondos: el caso de las facturas falsas
- Recuadro 32. La Agencia Estatal de Contratación Pública de Azerbaiyán
- Recuadro 33. Un sistema electrónico refuerza la transparencia y eficiencia de los procesos de contratación gubernamental
- Recuadro 34. Calificación previa de los licitadores en la Ciudad de Nueva York
- Recuadro 35. El Centro Nacional de Desarrollo de Materiales Didácticos de Noruega
- Recuadro 36. Pacto de Integridad en la Argentina para la compra de libros de texto
- Recuadro 37. Elaboración de una política nacional del libro
- Recuadro 38. Información de periódicos: ejemplos de fraude académico
- Recuadro 39. Escándalo de plagio en una universidad extranjera, Malasia
- Recuadro 40. Noticias de prensa: cifras de fraude académico
- Recuadro 41. Descubrimiento de plagios: la experiencia de Escocia
- Recuadro 42. Acreditación para la enseñanza superior en los Países Bajos
- Recuadro 43. Las clases particulares como sucedáneo del sistema educativo
- Recuadro 44. Magnitud de las clases particulares complementarias
- Recuadro 45. Obstáculos a la reforma de las tutorías privadas: el ejemplo de Mauricio
- Recuadro 46. Aplicación del derecho a la información en la India
- Recuadro 47. Educación contra la corrupción en Bulgaria
- Recuadro 48. El proyecto “Juventud contra la corrupción” en Lituania

Mapas

- Mapa 1. El Índice de Percepción de Corrupción (IPC), 2007

Resumen

En un contexto de austeridad presupuestaria y de presión sobre los flujos de fondos internacionales, hay una clara demanda de mayor eficacia en el uso de los recursos públicos. Estudios recientes sugieren que, en algunos países, la desviación de los fondos que los ministerios de educación asignan a las escuelas puede llegar a representar el 80% del total (gastos no salariales). Los sobornos y las comisiones en la contratación y promoción de profesores tienden a rebajar la calidad de sus servicios en las escuelas públicas; los pagos ilegales para el acceso a las mismas y otros costes ocultos ayudan a explicar la baja matriculación escolar y el alto nivel de abandono. Por otra parte, la educación ética es fundamental para prevenir la corrupción, porque promueve actitudes de intolerancia frente a ella en las generaciones venideras. Sin embargo, una educación de este tipo difícilmente podrá ser eficaz por sí sola, si la gestión del sector educativo se mueve en un contexto carente de ética.

Este libro presenta las conclusiones de la investigación dirigida por el IPE sobre la ética y la corrupción en la educación. Se basa en todas las actividades llevadas a cabo en el marco de este trabajo, incluida una sesión de trabajo preparatorio, un viaje de estudio, un seminario dedicado al diálogo sobre las políticas internacionales, estudios monográficos y comparativos, y el diseño de herramientas metodológicas para valorar, diagnosticar y medir las prácticas corruptas en la educación. Aspira a sensibilizar a los responsables de las decisiones, a los planificadores y a los administradores de la educación de la importancia de la lucha contra la corrupción en la educación; proporcionarles las herramientas necesarias para detectar y valorar el problema; y guiarlos en la formulación de estrategias adecuadas para impedir esas prácticas.

Los autores defienden la creación y mantenimiento de sistemas reguladores transparentes, que refuercen la capacidad de los gestores de rendir cuentas y aumenten la aceptación de los procedimientos de gestión, para ayudar a construir un triángulo virtuoso, que favorezca la liberación de los sistemas educativos de la corrupción. En concreto, concluyen con una lista de recomendaciones, entre las que cabe mencionar las siguientes:

- para combatir la corrupción se necesitan leyes y reglamentos claros, procedimientos transparentes y un marco normativo explícito que detalle, en cada etapa, la distribución de responsabilidades entre los diversos interesados en la asignación, distribución y uso de los recursos educativos;
- un requisito básico para reducir la corrupción en la educación es ampliar los conocimientos de gestión, contabilidad, supervisión y auditoría. Por ello debe pensarse en una mejor preparación, no sólo del personal administrativo en los distintos niveles implicados, sino también del resto de los interesados que intervengan en el sistema, como las Asociaciones de Padres de Alumnos, los sindicatos y otras organizaciones relevantes de la sociedad civil;
- es indispensable dar al público en general acceso a la información si se quiere consolidar la participación, la identificación y el control social. En consecuencia, debe ofrecerse suficiente información a los que estén más próximos a los lugares donde se prestan los servicios – la escuela – para que sean capaces no sólo de detectar el fraude sino también de reclamar lo que les corresponde por derecho.

Introducción

En todas las sociedades, la educación es uno de los principales componentes del sector público. Consume entre el 20% y el 30% de los presupuestos totales (centrales y locales), da empleo al mayor porcentaje con diferencia de los recursos humanos cualificados (gestores, inspectores, maestros y profesores), y afecta directamente al 20-25% de la población (alumnos y estudiantes, padres y otras personas interesadas). Al mismo tiempo, sin embargo, en muchas sociedades, ricas y pobres, el sector de la educación tiene que hacer frente a graves dificultades y crisis: limitaciones financieras, mala gestión, poca eficacia, despilfarro de recursos, baja calidad de los servicios prestados y falta de relevancia, reflejada en el alto nivel de desempleo de los licenciados, entre otras cosas.

Esa situación es de sobra conocida y admitida por los planificadores de la educación y los responsables políticos. Este estado de cosas, que se mantiene desde mediados de los años 60 a pesar de los numerosos intentos por corregirlo, ha ido conduciendo poco a poco a que se plantearan ciertas preguntas y que cambiara la forma tradicional de percibir la educación. Tres ejemplos lo ilustran: *primero*, el creciente escepticismo y la pérdida de confianza en los políticos y el sector público (como muestra la baja participación electoral y la opinión compartida de que la corrupción es endémica en las oficinas públicas); *segundo*, la demanda creciente acuciante de una evaluación masiva de la educación, tanto para supervisar el correcto funcionamiento del sector como para obtener la información necesaria para rendir cuentas a los ciudadanos y beneficiarios del sistema; *tercero*, la actitud desconfiada y los sentimientos menos positivos de los contribuyentes de los países ricos con respecto a las ayudas financieras internacionales a la educación.

Dicho de otra manera, hay una necesidad manifiesta de reducir los comportamientos indebidos en la gestión de fondos, de una mayor transparencia y rendición de cuentas en la utilización de los recursos públicos y de una iniciativa urgente para combatir la corrupción. *Lograr un buen gobierno* ha pasado a ser un objetivo principal de los responsables políticos, planificadores y demás actores, especialmente las agencias de cooperación internacional. Es más, tras considerar las causas por las que,

en los años 90, se alcanzaron muy pocos de los objetivos planteados en Jomtien, en la preparación de las conclusiones de la Conferencia de Dakar del 2000, el Comité de Redacción del Foro Mundial sobre la Educación no dudó en declarar en abril de ese mismo año: “La corrupción constituye un obstáculo considerable para el uso efectivo de los recursos destinados a la educación y debe eliminarse sin contemplaciones.”

Para luchar contra ese telón de fondo, el IPE lanzó su proyecto “Ética y corrupción en la educación”, con unos cuantos compromisos y advertencias iniciales:

- la corrupción es un fenómeno mundial. El trabajo realizado por Transparencia Internacional (TI) durante los años 90 documenta este hecho;
- el enfoque central del proyecto no es hacer investigaciones individuales sobre personas concretas para llevarlas a los tribunales (ésta no es la *raison d'être* del IPE). El IPE, como centro de formación, investiga más bien los mecanismos y procedimientos, y los procesos de gestión y organización, a fin de reducir las oportunidades de que se produzcan prácticas corruptas;
- no se puede hacer frente al reto de acabar con la corrupción en la educación desde el aislamiento. Ciertamente, la corrupción es un problema que se manifiesta en varios sectores, aunque con distinta importancia. Por ejemplo, en algunos países se da mucha más importancia a los objetivos y consecuencias de la administración fiscal y aduanera y de la sanidad que a la educación. Por ello, cuando nos enfrentamos a la corrupción en la educación debemos adoptar un marco de trabajo amplio que tenga en cuenta los aspectos generales que afectan a las diferentes áreas del sector público (lo que incluye la gestión de los servicios públicos, la contratación pública de bienes y servicios, el desembolso, transferencia y empleo de los fondos públicos), tanto como los aspectos más específicos del sector de la educación (por ejemplo, el fraude académico).

Por otra parte, el sector de la educación es único en la medida en que resulta fundamental para prevenir la corrupción. Las leyes y reglamentos más rigurosos y unas instituciones que funcionen bien en la práctica nunca serán suficientes para prevenir la corrupción, si los ciudadanos no reclaman activamente al gobierno y a las instituciones públicas una

rendición de cuentas. Por ello, resulta esencial el comportamiento de la ciudadanía para conseguir que la administración pública sea responsable. Uno de los objetivos prioritarios de la educación debe ser, por tanto, fomentar actitudes intolerantes frente a la corrupción. Sólo una educación ética de los alumnos y la juventud puede ayudar a romper el círculo de la corrupción, pues los jóvenes de hoy son los líderes potenciales de mañana. No debería menospreciarse esta cuestión, y no puede ignorarse a la hora de diseñar estrategias generales de lucha contra la corrupción.

Además, la educación contra la corrupción no sirve de nada si se mantiene aislada. El entorno en el que los niños estudian y crecen tiene un impacto decisivo en la formación de su carácter. La educación en la ética debe por ello integrarse en el esfuerzo más amplio por cambiar las actitudes y el comportamiento de los profesionales de la educación (en particular los profesores), mejorar la administración y consolidar el control social sobre los gestores del sector educativo. Como quedará patente en este libro, si tenemos alguna pretensión de éxito en la lucha contra la corrupción en la educación, resulta crucial construir un triángulo virtuoso. Este triángulo debería incluir una atmósfera educativa que valore la integridad, una administración bien diseñada, con una gestión eficiente, transparente y responsable, y un verdadero sistema de control social de la manera en que debe operar el sector y gastar sus recursos.

Para reunir la información y documentar sus conclusiones, el proyecto del IIPE utilizó varias líneas de actuación complementarias:

- un *taller preparatorio* con participantes del sector educativo y de otros sectores relevantes, especialmente expertos en gobernanza;
- un *viaje de estudios* a un país, Lituania, para analizar y asimilar una década de experiencia en la búsqueda de soluciones contra la corrupción en diferentes sectores, como el educativo, con especial atención a la educación ética, el desarrollo institucional, la reforma de leyes y reglamentos, los cambios en la gestión, y la preparación y capacitación de los administradores;
- un *seminario internacional de diálogo sobre políticas* que reunió a ministros de educación, representantes de la profesión docente, investigadores y autores de estudios para evaluar, supervisar y medir los sistemas educativos desde el punto de vista de la corrupción;

- una selección de *estudios monográficos* para aprender de los “éxitos” en la lucha contra la corrupción en la educación en determinados ámbitos básicos, como la gestión del profesorado, el financiamiento y la supervisión de la gestión de la escuela a escala local;
- una lista de *estudios comparativos* a nivel regional e internacional para examinar y contrastar las políticas adoptadas para solucionar la corrupción en campos importantes como el de las clases particulares, el fraude académico y la reforma de la producción y distribución de libros de texto;
- finalmente, se dedicó una atención especial a la necesidad de producir y desarrollar *herramientas metodológicas* para evaluar, diagnosticar y medir las prácticas corruptas en la educación. Entre ellas cabe mencionar: técnicas de seguimiento, diagnóstico participativo y la identificación de “señales de alarma” para ayudar a los planificadores y gestores educativos a combatir la corrupción.

A pesar de que los destinatarios principales de este libro sean los planificadores y gestores de las políticas educativas, mantenemos la esperanza de que un público más amplio encuentre en él respuesta a las siguientes preguntas concretas que plantean los interesados en la educación:

- ¿Qué se entiende por corrupción?
- ¿Es la corrupción un asunto relevante para la educación?
- ¿Cuál es el coste de la corrupción?
- ¿Afecta la corrupción a la agenda internacional?
- ¿Por dónde empezar a combatir la corrupción?
- ¿Se puede solucionar la corrupción como una cuestión técnica?

En el *capítulo 1* se ofrecen algunas definiciones básicas de lo que se entiende por corrupción, transparencia, rendición de cuentas y comportamiento ético en el sector educativo. A continuación se exponen algunos aspectos fundamentales del contexto internacional, entre ellos, la adopción en 2003 por las Naciones Unidas de la Convención contra la Corrupción, que hace posible hoy hablar del asunto de la corrupción y, más allá aún, de solucionarlo. En el capítulo se recogen también las herramientas fundamentales que se utilizan hoy en día en todo el mundo para evaluar la magnitud de los problemas de corrupción, entre ellos el

Índice de Percepción de Corrupción (IPC) desarrollado por Transparency International, que contribuyó a poner la corrupción dentro de las prioridades de la agenda internacional. Por último, se hace un breve repaso de la documentación disponible sobre las complejas relaciones entre gobernabilidad, crecimiento, pobreza y corrupción.

En el *capítulo 2* se presenta el marco conceptual para abordar el asunto de la corrupción en la educación, teniendo en cuenta principalmente los factores internos y externos que favorecen el desarrollo de la corrupción en ese sector. Más específicamente, se traza un mapa sistemático de las oportunidades de corrupción en los siguientes campos: financiamiento; permisos especiales de contratación; construcción, mantenimiento y reparación de edificios escolares; distribución de equipo, mobiliario y materiales; publicación de libros de texto; nombramiento, gestión, pago y capacitación del profesorado; comportamiento de los profesores; sistemas de información; exámenes y diplomas; acceso a las universidades; y acreditación de las instituciones. Por último, se identifican algunas “señales de alarma” para ayudar a los administradores educativos a detectar los riesgos de corrupción.

En el *capítulo 3* se exponen los requisitos metodológicos para el diagnóstico de los fenómenos de corrupción. Se establece una distinción entre dos tipos de planteamientos: encuestas de percepción, que recaban “información subjetiva” de los diversos interesados, en particular los profesores, los alumnos y los padres; y encuestas para establecer los hechos con “información objetiva”, obtenida directamente del Ministerio de Educación o de diversas instituciones educativas. A continuación, se describen tres enfoques específicos, atendiendo a sus respectivas aportaciones, a saber: el control participativo (que incluye la realización de encuestas basadas en el examen de informes técnicos administrativos y auditorías sociales); auditorías financieras, funcionales y personales; y encuestas de seguimiento del gasto público en educación (ESGP). Por último, se describe detenidamente la experiencia de varios países que han llevado a la práctica estos enfoques metodológicos.

En los capítulos siguientes se identifican los factores más importantes que ayudan a explicar el desarrollo de prácticas corruptas en cada uno de los ámbitos de las políticas educativas, y de la planificación y gestión, cuáles son las principales oportunidades para las prácticas corruptas

observadas, cuáles las estrategias para aumentar la transparencia y la correspondiente rendición de cuentas, y algunas recomendaciones específicas para los responsables de la toma de decisiones, los planificadores y los administradores educativos. Más específicamente:

- En el *capítulo 4* se aborda la financiación, exponiéndose las lecciones que pueden extraerse del éxito en el diseño de asignaciones *por alumno* (Indonesia) y un estudio comparativo de diferentes fórmulas para distribuir los fondos a las escuelas en Australia (Estado de Victoria), Brasil (Estado de Rio Grande do Sul), Polonia y el Reino Unido;
- En el *capítulo 5* se abordan dos asuntos distintos pero interrelacionados, a saber, la gestión del profesorado y el comportamiento de los profesores. El asunto central de este capítulo es la reciente reforma de la gestión del profesorado, llevada a cabo con éxito en la ciudad de Bogotá (Colombia), a causa de su amplitud y de disponer de una evaluación sistemática de su ejecución desde el punto de vista de la eficacia y de la transparencia;
- En el *capítulo 6* se aborda la contratación pública de la construcción de edificios escolares, la producción y distribución de libros de texto, y las comidas escolares. Muchos de los problemas abordados son similares a los que se registran en el ámbito público en general. Se presenta el ejemplo de Chile, que ha revisado toda su estrategia de distribución de comidas escolares para reducir las prácticas corruptas. Se ofrece una lista de señales de alarma para ayudar a detectar el fraude en cada una de las etapas del proceso de contratación;
- En el *capítulo 7* se aborda el fraude académico. Se enumeran las estrategias para detectarlo, solucionarlo y sancionarlo mejor. Más allá de la organización de exámenes, se hace referencia a casos de fraude en la investigación, falsas credenciales, fábricas de títulos y diplomas, así como infracciones en los procesos de admisión en las universidades y en la acreditación de instituciones educativas. Ello viene ilustrado con una variedad de ejemplos, entre los que se cuentan algunos precedentes de antiguos países soviéticos;
- En el *capítulo 8* se abordan las clases particulares. Se insiste en los efectos adversos que estas clases y tutorías tienen sobre la educación general, especialmente cuando los profesores dan clases particulares a sus propios alumnos. Se presentan tres grandes enfoques para

eliminar las malas prácticas en este ámbito, basándose en la experiencia de países predominantemente de Asia Meridional y Sudoriental, a saber, prohibir las clases particulares, regularlas mejor, o más allá aún, reducir la necesidad de las mismas;

- Finalmente, el *capítulo 9* es un memorando para los responsables de las decisiones, los administradores y los gestores, en el que se argumenta que es preciso construir un triángulo virtuoso para luchar con éxito contra la corrupción. Los lados de este triángulo son: crear una atmósfera de aprendizaje que valore la integridad, diseñar sistemas de gestión transparentes y responsables, y promover un sistema adecuado de control social de la manera en que opera el sector y consume sus recursos.

Capítulo 1

Sentando principios: ¿Qué es la corrupción y por qué es dañina?

En este capítulo se ofrecen algunas definiciones básicas del término “corrupción”. A continuación, se indican algunas características destacadas del contexto internacional que nos permiten hablar del tema de la corrupción hoy en día y, más aún, resolverlo.

1. ¿Qué se entiende por corrupción, transparencia y rendición de cuentas?

Corrupción

La corrupción en el sistema educativo se puede definir como “el uso sistemático del cargo público en beneficio privado, con un impacto notorio en la disponibilidad y la calidad de los bienes y servicios educativos y, por consiguiente, en el acceso a la educación y en su calidad y equidad” (Hallak y Poisson, 2002). Esa definición combina tres elementos: (i) se basa en la definición habitual de corrupción en el sector público, que es “el uso del cargo público para obtener ganancias privadas”; (ii) limita la lista de comportamientos a aquellos que se pueden observar regularmente, como resultado directo de las disfunciones del sistema, y por tanto excluye los comportamientos individuales que sólo se observan puntualmente y que derivan fundamentalmente de la actitud de una persona en particular; (iii) establece un vínculo entre esos comportamientos y sus efectos sobre el sistema, es decir, la reducción de los recursos disponibles, el deterioro de su calidad y su desigual distribución.

Podemos definir la corrupción como “el uso sistemático del cargo público en beneficio privado”.

Se puede distinguir la corrupción política de la legislativa, la administrativa y la burocrática. Existe corrupción política cuando se requiere la afiliación a un partido (o a un sindicato) para conseguir un puesto en la administración pública o un trato de favor injustificable;

corrupción legislativa cuando los políticos venden sus votos a los grupos de presión; corrupción administrativa cuando los cargos públicos aceptan sobornos para adjudicar un contrato público a una persona o para evadir impuestos; corrupción burocrática cuando se paga a un burócrata con el fin de que acelere procedimientos normales para aprobar expedientes o de que retrase investigaciones realizadas para documentar expedientes ante un tribunal. En cada caso, la corrupción implica una transacción entre actores del sector público y el privado por la cual unos bienes colectivos se convierten ilegítimamente en un beneficio privado. Aparte de dinero, ese beneficio puede querer decir formas de protección, trato especial, recomendaciones, promociones o a veces favores de una mujer o un hombre. En muchos casos, las transacciones se caracterizan por el secretismo.

La corrupción abarca un amplio espectro de conductas, entre otras, el favoritismo, el nepotismo, el clientelismo, la petición de sobornos o la extorsión y la malversación de caudales públicos (véase el glosario del *recuadro 1*). En el *capítulo 2* se ofrecen más definiciones. Algunas de esas conductas se deben a que se quiere **que se cumpla** la norma. Es el caso, por ejemplo, de una persona que da un soborno para asegurarse de que se toma una decisión administrativa, o que se toma a tiempo (especialmente en contextos donde la burocracia es lenta y está mal organizada y equipada, caracterizada por la incompetencia, la ineficacia y los plazos administrativos interminables). Otras se deben a que se quiere **que se**

Recuadro 1. Breve glosario

Soborno, cohecho	<i>Pago indebido con el fin de obtener un favor</i>
Incumplimiento de criterios	<i>Inaplicación de los criterios legales</i>
Captación, desviación de fondos	<i>Uso ilegal de los recursos públicos</i> <i>Uso ilegal de los recursos públicos</i>
Distracción de fondos	<i>Robo de recursos públicos</i>
Malversación	<i>Uso ilegal de los recursos públicos</i>
Apropiación indebida	<i>Prelación ilegal dada a una persona</i>
Favoritismo	<i>Práctica corrupta de cualquier tipo</i>
Fraude	<i>Percepción de un salario sin trabajar</i>
Trabajador fantasma	<i>Prelación ilegal dada a un pariente</i>
Nepotismo	<i>Influencia en una decisión pública mediante soborno</i>
Tráfico de influencias	<i>soborno</i>

infrinja la norma. Tal es el caso de una persona que ofrece un soborno para asegurarse de que se toma una decisión administrativa contraria a la norma. La corrupción puede incluir el robo de recursos públicos, como en el caso de la desviación de fondos o materiales, o en el de los docentes fantasmas. Pero no siempre es así, por ejemplo cuando se incumplen los criterios de distribución de fondos o de ubicación de las escuelas.

Para tipificar algunas conductas ilícitas en un área determinada se pueden utilizar definiciones más específicas de la corrupción. En el ámbito de la contratación pública, por ejemplo, el Banco Mundial define la práctica corrupta como “el ofrecer, dar, recibir, o solicitar cualquier cosa de valor para influenciar la acción de un cargo público en un proceso de contratación pública o en un contrato de ejecución”. De la misma manera, el Banco Asiático de Desarrollo incluye en su definición de fraude en la contratación pública corrupta la venta de puestos de funcionario o los pagos ilegales para fomentar o sustentar el acceso monopolístico a los mercados (ver *recuadro 2*).

Recuadro 2. La corrupción tal como la define el Banco Asiático de Desarrollo

Situaciones en las que típicamente se produce un enriquecimiento injusto e ilegal son, entre otras, el diseño o selección de proyectos antieconómicos, porque significan una oportunidad de recibir comisiones o patrocinio político, o el cometer fraude en la contratación, lo que incluye la colusión, los sobrepagos, o la selección de contratistas y proveedores con criterios distintos al de haber presentado la oferta más barata dentro de las que cumplen los requisitos básicos. También incluyen los pagos ilícitos para impedir la aplicación justa y coherente de las normas y reglamentos, particularmente en situaciones relacionadas con la seguridad pública, la aplicación de la ley o el cobro de impuestos. Los pagos a funcionarios públicos para fomentar y sostener un acceso monopolístico u oligopolístico a un mercado sin que haya una explicación económica suficiente para que se establezcan tales restricciones. También caen en esta categoría el robo o la malversación de propiedades o caudales públicos, la venta de cargos públicos o puestos de funcionario, y promociones, nepotismo o cualesquiera otras acciones que impidan crear un servicio civil profesional y meritocrático.

Fuente: Banco Asiático de Desarrollo, 2000.

Podemos establecer una diferencia entre la “gran” corrupción y la “pequeña” corrupción: la gran corrupción implica la participación de altos funcionarios y políticos así como elevadas sumas de dinero; suele tener un gran impacto económico. El fraude en las licitaciones públicas para la construcción de escuelas o la edición de libros de texto es un ejemplo de ese tipo. La pequeña corrupción implica sólo la participación de un funcionario público de cualquier nivel (desde el central al local y escolar) y muchas sumas pequeñas de dinero; aunque suele tener un impacto económico limitado, puede tener un gran impacto social, en especial para los pobres. Como ejemplos de pequeña corrupción cabe citar los pagos ilegales de los padres a los profesores o directores de escuela para que admitan a sus hijos o para que les promocionen o les aprueben sus exámenes. Sin embargo, no hay una divisoria estricta entre la gran corrupción y la pequeña; lo que de hecho hay es una continuidad entre ambas. El fraude al más alto nivel en la designación de profesores puede incitar a éstos a desarrollar comportamientos inadecuados en la escuela, como es el cobro ilegal de honorarios. Más aún, a escala local la pequeña corrupción se suele justificar denunciando la existencia de la gran corrupción.

Ética y corrupción

No siempre es fácil establecer la diferencia entre lo que se considera un comportamiento “corrupto” y otro “no corrupto”, sobre todo si no existen normas y reglamentos claros. Un ejemplo que suele mencionarse al respecto es el de los regalos: en algunas sociedades, la gente está acostumbrada a ofrecer regalos, incluso a los funcionarios públicos y los profesores. Se considera parte de las relaciones socioculturales y no tiene nada que ver con la corrupción. En otras sociedades, los funcionarios públicos tienen absolutamente prohibido aceptar regalos. Se considera que es corrupción y está castigado por la ley. Ese ejemplo suele servir como base para argumentar que la corrupción es un concepto cultural que no tiene significado universal, e incluso llega a ser considerado por algunos un concepto “occidental” no aplicable a otras sociedades. Pero esas afirmaciones se contradicen con la realidad: la experiencia nos enseña que, en todas las culturas, la gente tiene una idea clara de lo que debe ser tolerado y lo que no, incluso cuando el sistema de normas y reglamentos es débil o inexistente. Volviendo al ejemplo de los regalos, la mayoría de la gente distingue entre un regalo de escaso valor económico, que se

ofrece como parte de un intercambio social del que no se espera nada a cambio, y un regalo de mucho valor que se da para conseguir un favor a cambio. No obstante, como el valor de un regalo puede calcularse de forma distinta según el contexto, y como las intenciones del autor y del beneficiario son a veces difíciles de descifrar, la frontera entre lo que es un comportamiento corrupto y el que no lo es resulta borrosa.

Partiendo de esas consideraciones generales, que son aplicables a distintos ámbitos (como el absentismo de los profesores o las clases particulares), resulta más adecuado

Resulta más adecuado hablar de comportamiento ético y no ético que de comportamiento corrupto y no corrupto.

hablar de comportamiento ético y no ético que de comportamiento corrupto y no corrupto. Una forma de distinguir un comportamiento ético de otro no ético es la de medir su impacto en el sistema. Las clases particulares, por ejemplo, no tienen por qué tener necesariamente

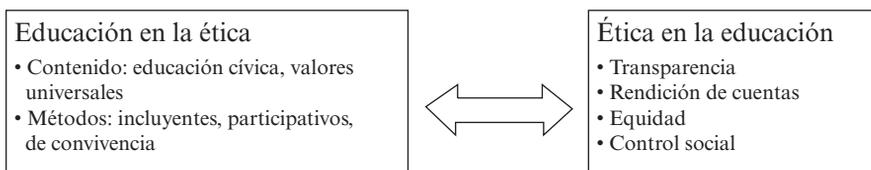
un impacto negativo en el sistema; se pueden justificar alegando que su contribución a que mejore la calidad y la equidad de la educación compensa los puntos débiles de la educación pública.

Por tanto, las clases particulares no son necesariamente una práctica carente de ética. Por ejemplo, no lo son cuando las universidades apoyan su desarrollo (permitiendo el uso libre de sus instalaciones o financiando cursos complementarios) con el fin de mejorar el nivel de estudiantes admitidos que no dan la talla. Pero cuando los profesores imponen unas clases particulares como requisito para poder cursar las demás asignaturas del currículo, se perjudica tanto a la enseñanza secundaria como a la superior, tal y como se expone en el capítulo dedicado a la cuestión. En otros términos, las clases particulares no son de por sí necesariamente una práctica carente de ética; lo que las hace carecer de ética es su mecanismo de funcionamiento y su impacto en la educación en general.

Cabe aquí establecer una diferencia entre la ética en la gestión del sector educativo y la educación como instrumento para promover la ética (en el currículo, en los métodos empleados o en la participación de los actores). Existe una relación entre la ética en la educación y la educación en la ética ya que, efectivamente, en un entorno corrupto, la educación no podrá promover valores y comportamientos éticos. En otras palabras,

si se quiere crear un entorno favorable a la educación en la ética y los valores, es imprescindible garantizar la integridad de todos y poner coto a los comportamientos carentes de ética en el sector educativo, tal como se muestra en la *figura 1.1*.

Figura 1.1 Educación en la ética / Ética en la educación



Transparencia

Cuando se habla de transparencia se habla de la medida en que los interesados (directores de escuela, consejos escolares, padres, alumnos y comunidad local) pueden saber con qué criterio se distribuyen los recursos educativos (financieros, materiales y recursos humanos) a su centro en particular, y cómo se utilizan. Dicho de otra manera, podemos medir la transparencia en la educación siguiendo los criterios de visibilidad, predicción y conocimiento de los flujos de recursos dentro del sistema (ver la definición de “transparencia” que ofrece el Centro Utstein de Recursos contra la Corrupción [U4] en el *recuadro 3*). Por ello la transparencia exige información clara y fácil de entender, y a la que puedan acceder todos los interesados en los flujos de los recursos educativos, desde las

Pocas veces los interesados saben cómo funcionan los flujos de recursos en sus países.

autoridades centrales hasta las entidades que los gastan, entre los que figuran no sólo las escuelas, sino también los encargados del mantenimiento de los edificios escolares, la compra de equipo y materiales, la gestión de los libros de texto, la alimentación escolar, las becas y

la vigilancia de los exámenes. Desgraciadamente, los hechos demuestran que pocas veces los interesados saben cómo funcionan los flujos de recursos en sus países. Los propios funcionarios públicos no siempre tienen una idea clara de cómo funcionan, en particular en los grandes países donde hay muchas capas administrativas. También puede darse esta situación en los países en los que no está bien definida la intervención

Recuadro 3. La transparencia tal como la define el U4

Transparencia significa claridad, honradez y apertura. Es el principio que establece la obligación de informar a los afectados por las decisiones administrativas que se tomen, y el deber de los funcionarios públicos, los gestores y los directores, de actuar de forma visible, predecible y explicable. Por ello la transparencia conlleva acceso, pertinencia, calidad y fiabilidad, y describe el creciente flujo de información económica, social y política actualizada y fiable (por ejemplo, sobre el uso que han hecho los inversores privados de los préstamos o la solvencia de los prestatarios, sobre la provisión de servicios públicos, sobre las políticas monetarias y fiscales, y sobre las actividades de las instituciones internacionales). La transparencia permite que las instituciones, y el público, tomen decisiones políticas con la debida información, aumenta la responsabilidad de los gobiernos, y reduce las posibilidades de corrupción. La transparencia es también esencial para la economía: mejora la distribución de los recursos, refuerza la eficacia y aumenta las expectativas de crecimiento.

Fuente: Corruption glossary, www.u4.no

de determinados interesados (particularmente las comunidades locales y el sector privado).

Ello demuestra, como cabría esperar, que para mejorar la transparencia en la educación se necesita un esfuerzo masivo de preparación de todos los niveles del sistema educativo, en especial la producción, análisis, difusión y explicación de información. De hecho, los funcionarios públicos a nivel regional y local están a menudo mal equipados y preparados para desempeñar las nuevas funciones que les competen en un contexto de descentralización. Los directores de escuelas y universidades, que tradicionalmente se forman a través de una carrera académica y una práctica docente, se ven ahora directamente implicados en procedimientos financieros que no tienen ninguna relación con su experiencia ni, posiblemente, con su temperamento. Lo mismo sucede con las Asociaciones de Padres y Alumnos (APA), que tienden a desempeñar un papel cada vez más activo en la distribución y gestión de los recursos de la escuela aún sin tener la mayor parte de las veces un conocimiento básico de los procedimientos de financiación y rendición de cuentas. Y lo mismo cabe decir de los periodistas y los centros mediáticos, de los miembros del parlamento y de quienes tienen otros niveles de responsabilidad.

Rendición de cuentas

No basta con definir claramente las normas y dar al público acceso a la información para tener la seguridad de que los recursos públicos se distribuyen y emplean correctamente. Hacen falta sistemas de rendición de cuentas para comprobar que las normas han sido respetadas, e investigar y sancionar los posibles comportamientos indebidos. En el sector educativo, las escuelas tradicionalmente se responsabilizan de que se apliquen las reglas y normas que se supone deben asegurar la buena calidad de la enseñanza; y más en general, los sistemas educativos se responsabilizan de la calidad de sus productos, a saber: los conocimientos de los alumnos, sus capacidades, sus actitudes y sus resultados. Como destaca Anderson (ver *recuadro 4*), debería garantizarse la rendición de cuentas en la educación “independientemente de las ventajas y desventajas con que los alumnos entran en la escuela”.

Recuadro 4. La rendición de cuentas en la educación

Primero, el sistema define la responsabilidad de los educadores frente a sus alumnos, independientemente de las ventajas o desventajas con que entren en la escuela. Segundo, el sistema debe componerse de elementos coherentes: objetivos, evaluaciones, enseñanzas, recursos y recompensas y sanciones. Tercero, los aspectos técnicos del sistema deben cumplir unos niveles de exigencia muy elevados. Cuarto, el sistema debe servir de vehículo para un cambio positivo.

Fuente: Anderson, 2005: 3.

Siguiendo a Anderson, podemos distinguir cuatro modelos de rendición de cuentas:

- *Un modelo de rendición de cuentas burocrático*, es decir, el cumplimiento de los estatutos y reglamentos. Un modelo burocrático puede suponer, por ejemplo, que los distritos y las escuelas den a conocer públicamente, en el tablón de anuncios, la cuantía de los fondos que reciben;
- *Un modelo de rendición de cuentas profesional*, es decir, la aplicación de las normas profesionales. Un modelo profesional puede favorecer la correcta elaboración y aplicación de normas profesionales por las organizaciones de profesores;

- *Un modelo de rendición de cuentas basado en los resultados*, definidos en términos del aprendizaje de los alumnos. Un modelo basado en los resultados puede suponer que se hagan exámenes a los alumnos para medir la calidad de la educación, y que se publiquen los resultados; y
- *Un modelo de rendición de cuentas basado en el mercado*, es decir, la garantía de la calidad está en manos del mercado. Un modelo de mercado puede exigir que todas las escuelas (tanto públicas como privadas) ofrezcan información fiable a los padres sobre sus principales características y resultados.

En muchos países se combinan al menos dos de estos modelos de rendición de cuentas. Sin embargo, los modelos de rendición de cuentas profesional y de mercado sólo existen en países con determinadas características: la rendición de cuentas profesional necesita profesores de gran experiencia y conocimientos, mientras que la rendición de cuentas basada en el mercado presupone que los subsidios permiten a los padres elegir entre las distintas escuelas que compiten en un mismo ámbito, por lo que es incompatible con el monopolio estatal de los servicios educativos y/o que éstos estén en manos de un único proveedor, ya sea público o privado (como es el caso en el ámbito rural de muchos países menos adelantados).

La rendición de cuentas requiere una definición clara de quiénes son los responsables, ante quién, para qué y con qué consecuencias.

Para que un sistema de rendición de cuentas funcione y sea defendible se necesita el compromiso de diversos interesados y una definición clara de quiénes son los responsables, ante quién, para qué y con qué consecuencias, como muestra la *tabla 1.1*.

La *tabla 1.1* sugiere que, tal como muestra el *recuadro 5* refiriéndose a un modelo de rendición de cuentas basado en los resultados, las consecuencias de una mala rendición de cuentas pueden ser un incentivo para que algunos interesados planteen como un reto la pregunta “para qué rendir cuentas”.

2. ¿Qué magnitud tiene la corrupción?

Normalmente la magnitud de la corrupción se calcula haciéndola depender de cómo se percibe. Por eso, el Índice de Percepción de Corrupción (IPC),

que publica Transparencia Internacional desde 1995, mide el grado de percepción de la corrupción para establecer si existe corrupción entre los funcionarios y políticos, y refleja la percepción que tienen los empresarios, los académicos y los analistas de riesgos (tanto residentes como no residentes). Es un índice compuesto, basado en 16 sondeos diferentes de 10 instituciones independientes. Los países que puntúan cerca del 10 son considerados “altamente transparentes” y los que lo hacen cerca del cero “altamente corruptos”. De acuerdo con el IPC de 2005, que incluía 159 países frente a los 146 de 2004, más de dos tercios de los países observados puntuaron por debajo de cinco (ver *mapa 1*). Cerca de la mitad de los países lo hicieron por debajo de tres, lo que indica un problema

Tabla 1.1 Panorámica de las características fundamentales de la rendición de cuentas en la educación

Modelos de rendición de cuentas	¿Quién es el responsable de rendir cuentas?	¿A quién deben rendir cuentas?	¿De qué tienen que rendir cuentas?	¿Cuáles son las consecuencias de no conseguir los objetivos?
Rendición de cuentas burocrática	Los profesores de la escuela/distrito	Al estado	Del cumplimiento de las normas y reglamentos	Sanciones como la pérdida de acreditación o el despido de los directores/profesores
Rendición de cuentas profesional	Los profesores	A sus colegas profesionales/organizaciones profesionales	Del seguimiento de las prácticas profesionales	Sanciones profesionales; pérdida de la certificación
Rendición de cuentas basada en los resultados	La escuela/distrito	Al estado/gobierno federal	De lograr la competencia de los alumnos (según la Ley Que Ningún Niño Se Quede Atrás/NCLB, ésta se mide por controles normalizados)	Aumento de las sanciones severas (por ejemplo traslado de estudiantes, servicios complementarios, renovación de la plantilla); recortes presupuestarios
Rendición de cuentas basada en el mercado	La escuela	A los padres	De los niveles académicos, de las normas filosóficas/religiosas, de la disciplina de los alumnos, y otras características	Pérdida de alumnos que lleva a una pérdida de ingresos, quiebra económica

Fuente: Kirby y Stecher, 2004.

Recuadro 5. Asumir el reto de una rendición de cuentas basada en los resultados

En los Estados Unidos, no es ningún secreto que algunos estados y distritos han amenazado con rechazar los fondos federales del Título I para no tener que cumplir las disposiciones de la Ley Que Ningún Niño Se quede Atrás (NCLB) referentes a la rendición de cuentas. Se trata, por supuesto, de una decisión que son libres de tomar. Sin embargo, el estado de Nebraska ha seguido un camino más sutil, trabajando duro desde la entrada en vigor de la ley para navegar entre dos aguas y seguir recibiendo fondos federales, y al mismo tiempo eludir el espíritu de las disposiciones sobre rendición de cuentas. El Comisario de Educación, Douglas Christensen, ha sido un elemento clave de ese esfuerzo, ayudando a convencer a los federales de que debían aprobar lo que Tracy Dell' Angela, del *Chicago Tribune*, ha calificado como “el sistema de evaluación nacional menos ortodoxo, ya que permite a los distritos escolares medir el progreso de los alumnos basándose únicamente en informes y expedientes académicos”.

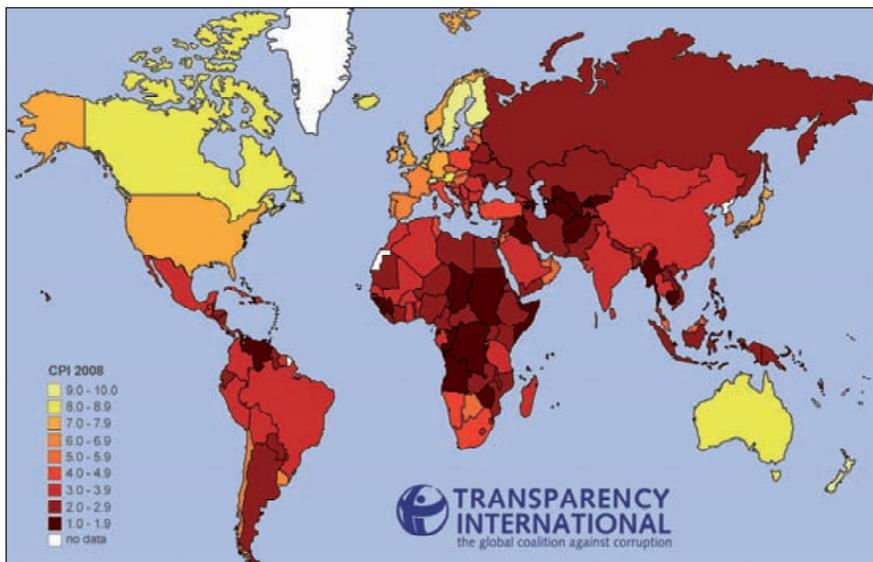
Desde que Nebraska aprobó el plan, los 517 distritos del estado tienen que “diseñar sus propios sistemas de evaluación: un informe/expediente de los profesores con las evaluaciones de las clases, exámenes de distrito para medir el cumplimiento de los niveles de aprendizaje establecidos para los niños a nivel local, una prueba estatal escrita y por lo menos una prueba nacional unificada que sirve de contraste con la realidad”. De acuerdo con Dell' Angela, los funcionarios federales aprobaron ese sistema porque la constitución del estado de Nebraska “garantiza el control local de la rendición de cuentas de las escuelas y el estado podía demostrar que las evaluaciones eran válidas y fiables”. Desgraciadamente, este régimen de evaluación no sólo es caro y exige mucho tiempo, sino que además se basa predominantemente en valoraciones subjetivas del éxito de los alumnos y hace imposibles las comparaciones entre distritos, lo que significa que un alumno que pasa la prueba de evaluación en un distrito puede no cumplir los criterios en otro.

Fuente: The Education Gadfly, 2004.

grave de corrupción. Los países donde se percibe una corrupción más extendida son el Chad, Bangladesh, Turkmenistán, Myanmar y Haití. Los países ricos en petróleo también puntúan bajo. Algunos países se han deteriorado desde 1995, entre los cuales algunos países con ingresos altos: Polonia, la Argentina, Filipinas, Zimbabwe, el Canadá, Indonesia, Irlanda, Malasia, Israel, Eslovenia, la República Checa, el Reino Unido

y Venezuela (por orden de mayor a menor impacto). Una de las mejoras más notables se ha dado en la República de Corea, cuyo gobierno ha anunciado su objetivo de situarse entre los diez primeros países.

Mapa 1. El Índice de Percepción de Corrupción (IPC), 2007



Fuente: TI, 2007. Disponible en: www.transparency.org

También se dispone de algunas estimaciones de los costes económicos de la corrupción. El Banco Mundial estima a grandes rasgos que el coste de la corrupción se sitúa en torno al billón de dólares al año, para una economía de 30 billones. De acuerdo con la Unión Africana, se estima que la corrupción le cuesta a África, directa o indirectamente, cerca del 25% de su producto interno bruto (PIB) (*The Economist*, 19 de septiembre de 2002). A nivel nacional, dos estimaciones de la corrupción corroboran la idea de que son una lacra mayor: se estima que en México la corrupción ronda el 15% del producto nacional bruto (PNB), y en la India se estimaba alrededor del 20% en el decenio de 1980 (Roy, 1996). Por supuesto, la corrupción no es la misma en todas partes: existen enormes diferencias en cuanto al alcance, las manifestaciones y el coste de la corrupción según qué países. Algunos

estudios realizados por el Banco Mundial muestran que, por lo general, el mundo industrializado tiene menos corrupción que las economías emergentes. Al mismo tiempo, sin embargo, países como Botswana, Chile o Eslovenia tienen un grado de corrupción menor que el de algunos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La constatación de pagos extraoficiales indica que la corrupción persiste en muchas sociedades y afecta en mayor o menor medida a todas las dimensiones de la vida: policía, justicia, aduanas, impuestos, permisos de construcción, servicios públicos, y en particular la salud y la educación (ver *tabla 1.2* sobre pagos extraoficiales en Camboya).

Tabla 1.2 Pagos extraoficiales en Camboya: ¿con qué frecuencia, cuánto y a quién?¹

Servicios públicos	% de hogares con algún contacto	Probabilidad de pago de un soborno (en % de hogares de la muestra)	Probabilidad de que paguen un soborno los que tienen un contacto (en %)	Cuantía del soborno por contacto (en USD)	Cuantía media de los sobornos previstos (en USD por hogar de la muestra)
Jueces/ funcionarios de justicia	8	5	68	212	11
Autoridades aduaneras	2	1	79	148	10
Autoridades fiscales/ inspectores	36	23	66	10	9
Servicios de educación pública	63	24	41	13	5
Permisos de construcción	7	5	71	72	5

Fuente: Banco Mundial, 2000.

Los mapas de corrupción levantados en diversos países a partir de los exámenes de su percepción indican que la gente no considera la

1. Esta tabla muestra el porcentaje de hogares que durante el año pasado tuvieron contacto con cada uno de los servicios públicos, el porcentaje de hogares que pagaron algún tipo de soborno en ese período, la frecuencia con que los contactos vinieron acompañados de sobornos, la cuantía media de cada pago (calculada a partir de las cantidades que confirmaron haber pagado los hogares) y, finalmente, la cuantía media de los sobornos previstos por la totalidad de hogares, calculada tomando en cuenta diferentes estimaciones de contactos, frecuencia de pagos y cuantía de los mismos.

La gente no considera la educación un ámbito especialmente propenso a la corrupción.

educación un ámbito especialmente propenso a ella. En muchos países, se considera la educación menos corrupta que la policía, la justicia o las aduanas. Al mismo tiempo, los exámenes muestran que los sobornos son muy frecuentes en ese sector, aunque las cuantías sean menores. La vulnerabilidad del

sistema educativo frente a la corrupción generalizada puede explicarse por distintos factores, que se describirán más adelante en el *capítulo 2*. Algunos de esos factores son:

- las *grandes expectativas puestas en el sector educativo*: por medio de la educación, la gente espera conseguir puestos de trabajo mejor remunerados y, por eso, algunos están dispuestos a pagar sobornos o cometer fraudes para obtener buenas puntuaciones o un título de mayor prestigio;
- la *complejidad y poca accesibilidad de las normas, además de una gobernanza y una supervisión pobres* a todos los niveles. La opacidad de las normas educativas, la escasez de información pública sobre las decisiones del gobierno y la falta de una “cultura de rendición de cuentas” en el sector educativo abren oportunidades para la corrupción;
- los *bajos salarios de los funcionarios públicos y los docentes*. En muchos países, los salarios de los docentes son bastante bajos en comparación con la renta por habitante. En algunos países, como Armenia, la situación incluso ha empeorado en los últimos años, allanando el camino a la propagación de comportamientos indebidos; y
- el *debilitamiento de las normas éticas*. En países en transición, en reconstrucción o en crisis, suele observarse un debilitamiento de las normas morales: eludir la ley se convierte en la tónica general, como suele suceder para conseguir una plaza en la universidad en muchos países de la antigua Unión Soviética (Dedze, 2005).

El tamaño y la extensión del sector educativo, cuyos recursos se distribuyen entre todos los niveles de la sociedad, desde el más bajo hasta el más alto, contribuyen también a la persistencia de la corrupción (ver *recuadro 6*).

Recuadro 6. ¿Por qué los sistemas educativos son tan vulnerables a una corrupción generalizada?

Los sistemas de educación nacional de los países en desarrollo son especialmente vulnerables a una corrupción generalizada, principalmente por tres motivos:

1. Como la educación es uno de los pocos servicios gubernamentales que tienen una presencia claramente identificable a nivel comunal, resulta una estructura atractiva para el clientelismo y la manipulación de los sentimientos locales.
2. Decisiones que se consideran de crucial importancia para las vidas de las personas están en manos de unos “responsables” que las controlan a todos los niveles.
3. Una parte considerable de los fondos que se destinan a la educación se gasta en pequeñas sumas y en lugares muy dispersos, cuyos sistemas de supervisión y control son en muchos casos débiles.

Fuente: Chapman, 2002: 3.

3. Gobernabilidad, crecimiento, pobreza y corrupción: ¿Qué las vincula?

En su definición de gobernabilidad, Kaufmann tiene en cuenta cuatro parámetros principales, a saber: voz y rendición de cuentas, capacidad reguladora, imperio de la ley y control de la corrupción (Kaufmann, 2003). Distingue en cada parámetro una serie de indicadores que hacen posible evaluar los progresos logrados por los países. De acuerdo con ello, la *tabla 1.3* muestra el empeoramiento significativo de la gobernabilidad entre 1998 y 2004 en Etiopía, Côte d’Ivoire y Zimbabwe, por ejemplo, y la mejora significativa en la República Eslovaca. Algunos países sólo han progresado en determinados aspectos de la gobernabilidad, como el control de la corrupción en Bulgaria, Colombia, Croacia, Estonia, Letonia, Madagascar, Serbia o Tanzania.

La existencia de prácticas corruptas está ligada al marco institucional, sociopolítico, económico y cultural de cada país (Hallak y Poisson, 2002). Tiene que ver con las relaciones entre la élite y los que no tienen poder. En esa conexión, Johnston (2000) distingue cuatro categorías de países, tomando como características distintivas la hegemonía de la élite, los

Tabla 1.3 Cambios significativos de la gobernabilidad en el mundo, 1998-2004

Voz y rendición de cuentas	
<i>Empeoramiento significativo</i>	Bangladesh, Belarús, República Centroafricana, Côte d'Ivoire, Ecuador, Eritrea, Gabón, Haití, Irán, Kazajstán, Kirguistán, Nepal, Pakistán, Rusia, Islas Salomón, Venezuela, Zimbabwe
<i>Mejora significativa</i>	Argelia, Bahrein, Bosnia y Herzegovina, Chile, Croacia, Kenya, Gambia, Ghana, Indonesia, México, Nigeria, Perú, Senegal, Serbia, Sierra Leona, República Eslovaca, Turquía
Capacidad reguladora	
<i>Empeoramiento significativo</i>	Zimbabwe, Venezuela, Côte d'Ivoire, Etiopía, Bangladesh, Pakistán, Filipinas, Líbano, Egipto, Zambia, Myanmar, Guinea, Eritrea, Bolivia, Perú, Túnez, Honduras, Guatemala, el Ecuador, Kazajstán, Camerún, Cuba
<i>Mejora significativa</i>	Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Cabo Verde, Guinea Ecuatorial, Estonia, Islandia, Iraq, Lituania, Serbia, República Eslovaca, Tayikistán, República Democrática del Congo
Imperio de la ley	
<i>Empeoramiento significativo</i>	Argentina, Côte d'Ivoire, Cuba, República Dominicana, Eritrea, Etiopía, Haití, Líbano, Moldova, Myanmar, Nepal, Papúa Nueva Guinea, Venezuela, Zimbabwe
<i>Mejora significativa</i>	Estonia, Letonia, Lituania, Madagascar, Mozambique, República Eslovaca
Control de la corrupción	
<i>Empeoramiento significativo</i>	Bangladesh, República Centroafricana, Côte d'Ivoire, Guinea Ecuatorial, Eritrea, Etiopía, Moldova, Sudán, Swazilandia, Zimbabwe
<i>Mejora significativa</i>	Bulgaria, Colombia, Croacia, Estonia, Letonia, Madagascar, Serbia, República Eslovaca, Tanzania

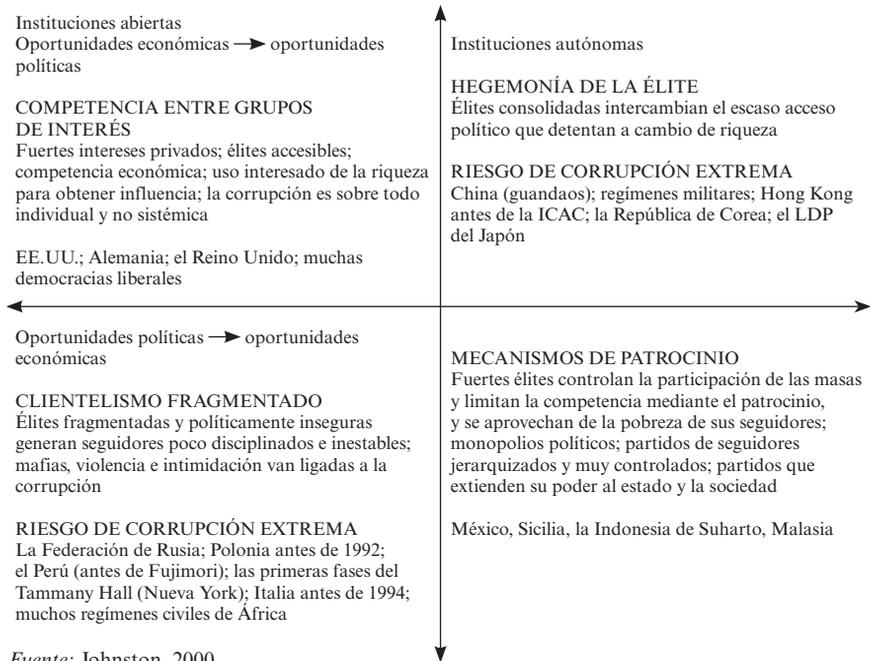
(La selección de países se basa en una suma de indicadores de 209 países)

Fuente: Kaufmann, 2005.

mecanismos de patrocinio, el clientelismo fragmentado y la competencia entre grupos de interés. En cada caso, las prácticas corruptas pueden tener un carácter individual o un carácter sistémico y extremo (ver *figura 1.2*). En paralelo, numerosos estudios realizados durante la última década han puesto de manifiesto el impacto negativo que la corrupción tiene en el desarrollo político, económico y social de los países, ya que falsea los procesos de toma de decisiones, reduce la eficacia y calidad de los servicios,

aumenta los costes de transacción y menoscaba la cohesión social. Se supone que un cambio democrático y una reforma económica reducirán la corrupción a largo plazo, al permitir la competencia libre y estructurada en el campo político y económico y capacitar a los ciudadanos para elegir con transparencia entre diversas alternativas. Sin embargo, los estudios muestran que, de hecho, las oportunidades de que haya más corrupción aumentan durante los períodos de transición, debido al cambio brusco de las normas de juego. Como las políticas de saneamiento y los cambios económicos están a cargo de instituciones “contaminadas”, no siempre conducen a una competencia más justa, sino más bien a negocios ocultos y tráfico político.

Figura 1.2 Corrupción: cuatro síntomas



Fuente: Johnston, 2000.

En lo que respecta a la relación entre crecimiento y corrupción, varios estudios y los datos empíricos ponen de manifiesto que un buen gobierno y una escasa corrupción hacen que la renta por habitante aumente.

Mauro (1995) analiza en concreto un conjunto de datos formado por índices de percepción subjetiva de la corrupción, volumen de papeleo, eficacia del sistema judicial y distintos tipos de estabilidad política de un grupo representativo de países. Se descubrió que la corrupción reducía la inversión, y asimismo reducía el crecimiento económico. Igualmente, Da Silva (2001) ha aportado algunas pruebas empíricas de los efectos de la corrupción en la productividad de los factores en una muestra de 81 países. La conclusión central es que la corrupción influye negativamente en la riqueza de una nación pues reduce el capital productivo, o su eficacia. Dicho con mayor exactitud, se

Un buen gobierno y una escasa corrupción hacen que la renta por habitante aumente.

demuestra por un lado la clara relación causal positiva entre el buen gobierno y el aumento de la renta por habitante y, a la inversa, la relación negativa entre renta por habitante y gobernabilidad. El primer resultado confirma las pruebas

disponibles sobre la importancia de un buen gobierno para el desarrollo económico, mientras que el segundo sugiere la ausencia de un “círculo virtuoso” que lleve de unos ingresos mayores a un mejor gobierno. Eso significa que incluso los países ricos, con una renta por habitante elevada, deben diseñar y mejorar sus estrategias de lucha contra la corrupción.

Una observación en la que coinciden diversos estudios es que los pobres tienden a depender más de funcionarios corruptos, ya que necesitan más los servicios públicos y tienen menos capacidad de pagar los costes añadidos que suponen el soborno y el fraude; es más, como han recibido menos formación y menos información, son más fáciles de manipular. A su vez, las prácticas corruptas son un obstáculo importante

Los pobres tienden a depender más de funcionarios corruptos.

en la lucha contra la pobreza, ya que sabotean las políticas y los programas destinados a tal fin y se apropian de los recursos destinados a los pobres. De hecho, muchos de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza

(DELP) se refieren a la importancia de la lucha contra la corrupción para solucionar los problemas de la pobreza. El DELP de Camboya muestra que los hogares con rentas bajas soportan una carga de corrupción mayor en términos de relación soborno/renta, aunque en términos absolutos

la cantidad pagada sea obviamente pequeña. Análisis más amplios de los tipos de sobornos indican que gran parte de la carga que supone la corrupción para los hogares de renta baja viene motivada por los sobornos que se pagan para obtener bienes públicos básicos, tales como la salud y la educación. En definitiva, el carácter regresivo de la corrupción tiene que llevarnos a diseñar y aplicar medidas para hacerle frente y ayudar a los pobres, tal como se deduce del DELP de Rwanda (ver recuadro 7).

El GTZ realizó en 2004 un estudio teórico de 54 DELP en el que hacía 14 recomendaciones para mejorar la lucha contra la corrupción en el marco de los procesos de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza (ELP), entre las que cabe mencionar las siguientes: (i) integrar en los análisis de la ELP la corrupción – entendida como causa de la pobreza y como fenómeno que afecta especialmente a las capas pobres de la población – y aclarar cómo se producen esas interrelaciones; (ii) interrelacionar sistemáticamente la corrupción como causa de la pobreza y la lucha contra la corrupción como elementos de la ELP; (v) reforzar la transparencia y la rendición de cuentas mejorando los sistemas de información en el marco del seguimiento de la ELP; (vi) apoyar la transparencia y la rendición de cuentas mejorando la capacidad de análisis de los parlamentos y de la sociedad civil; (vii) promover la rendición de cuentas reforzando los sistemas de control y ajuste, internos y externos, y al mismo tiempo promover una orientación de las instituciones correspondientes en favor de los pobres; (viii) reforzar el sistema judicial para que sea capaz de prestar apoyo a las capas pobres de la población en la reivindicación de sus derechos, entre otros sus derechos sociales básicos; (xi) apoyar y reforzar los fundamentos legales de la transparencia; y (xii) establecer una coordinación estrecha en foros comunes con todos los donantes de los países asociados, basada en las posiciones específicas de los países con respecto a la integración de un buen gobierno dentro de los procesos de la ELP.

Por último, se discute la cuestión de si la corrupción es “la arena o el aceite” de los actos de la administración pública. Gray y Kaufmann (1998) argumentan que la corrupción puede acelerar los procesos burocráticos a la vez que aumenta innecesariamente a largo plazo los costes de transacción y conduce a unos resultados económicos negativos.

Recuadro 7. Lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas en el DELP de Rwanda

228. El gobierno se compromete a reforzar la transparencia y la rendición de cuentas. En Rwanda, la cuestión es más que técnica: las libertades básicas y los derechos humanos dependen de que el gobierno rinda cuentas y sea transparente. Para lograr la reconciliación y la recuperación de la confianza hace falta una cultura de apertura.
229. En 1998 se constituyó la Junta Nacional de Licitaciones y la Oficina del Auditor General de las Cuentas del Estado. Se trata de un logro considerable, teniendo en cuenta que nunca antes en Rwanda había habido organizaciones de ese tipo. Los informes del Auditor General sobre algunos ministerios, las agencias gubernamentales y los proyectos son entregados al Presidente, y remitidos en copia al Parlamento y al Tribunal Supremo. Como consecuencia se han emprendido acciones contra algunos funcionarios, y también se ha realizado un estudio para examinar las transacciones extrapresupuestarias e integrarlas en las cuentas del estado. Lo importante es que el trabajo del Auditor General ha destapado la capacidad relativamente escasa de los ministerios para hacer una gestión financiera limpia. Por ello, se ha puesto un mayor acento en la formación, y se ha establecido y reforzado la auditoría interna. Algunos informes de auditoría más amplios serán entregados antes de fin de año.
230. Según avanza la descentralización, resulta más necesaria una mejor información pública de los flujos fiscales. Por ejemplo, si se destinan fondos a las escuelas, tiene que darse a conocer el hecho a los padres para que puedan pedir cuentas sobre su uso a los directores.
231. Es necesario establecer mecanismos formales de rendición de cuentas a nivel de distrito, y hacerlo de forma realista dados los recursos humanos disponibles. Las políticas de descentralización han de prever que el Auditor General realice auditorías periódicas de los auditores internos de distrito.

Medidas

- Adopción de medidas para corregir los problemas identificados en las auditorías públicas.
- Mayor información pública de los flujos fiscales a todos los niveles.
- Apoyo a los distritos para adquirir los conocimientos que exigen las auditorías obligatorias desde 2002.
- Control parlamentario como parte importante del sistema de rendición de cuentas y su reforzamiento.

Fuente: Gobierno de Rwanda, 2002: 64.

4. El marco institucional: ¿Por qué ahora?

Indudablemente ha aumentado en la última década la conciencia de los problemas que suscita la corrupción, en particular entre los ciudadanos de las democracias occidentales, que son mucho más atentos a las cuestiones que plantean la integridad y la ética en la política: el discurso sobre la corrupción no puede seguir basándose en anécdotas. El dominio de los antropólogos, sociólogos y politólogos en este terreno ha sido sustituido por el de los economistas. Sin duda, hay muchos factores contextuales que han contribuido a ello, como el final de la guerra fría y de la “hipocresía política”, o los grandes escándalos como el de Enron o las sospechas sobre Price Waterhouse, y que han destapado los efectos desastrosos del fraude para la economía y la sociedad. Análisis posteriores han mostrado que se llega a una mayor conciencia de la corrupción a través de un doble proceso:

- un *proceso “vertical”*, por un lado, con una demanda creciente por parte de la comunidad internacional de que haya más transparencia y rendición de cuentas. El sistema de Naciones Unidas, las instituciones dedicadas a la ayuda, la OCDE, los bancos de desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil como Transparencia Internacional juegan un papel fundamental en ello por muchas razones, ideológicas y políticas entre otras (la presión de los contribuyentes en los países desarrollados); y
- un *proceso “horizontal”*, por el otro, con una demanda creciente por parte de los usuarios de los servicios públicos de que haya más transparencia y rendición de cuentas, empezando obviamente por las aduanas, los bancos, las finanzas y la salud, pero incluyendo también otros servicios como la educación. Los progresos técnicos en la comunicación de masas e Internet han contribuido al desarrollo de esa tendencia favoreciendo una difusión más amplia de la información.

La adopción de tratados internacionales

En los últimos años, se han publicado diversos textos y declaraciones internacionales dedicados a la lucha contra la corrupción, entre los que cabe citar dos convenciones importantes: la *Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en las Transacciones*

Comerciales Internacionales, de la OCDE, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Lo que refleja una implicación creciente de la comunidad internacional en el campo de la lucha contra la corrupción:

- La *Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales* de la OCDE entró en vigor el día 15 de febrero de 1999, hace seis años. Esta convención convierte en delito el ofrecimiento, la promesa o la realización de un pago indebido a un servidor público extranjero con el fin de obtener o mantener un negocio internacional. Hasta la fecha lo han firmado 36 países, seis de los cuales no son miembros de la OCDE, a saber: la Argentina, el Brasil, Bulgaria, Chile, Eslovenia y Estonia. Todos los firmantes han promulgado leyes de lucha contra el cohecho basadas en la convención. El Grupo de Trabajo sobre cohecho de la OCDE está encargado del seguimiento de las medidas adoptadas por los países para aplicar la convención, para lo que ha establecido unos mecanismos de vigilancia basados en exámenes recíprocos. Todos los países del G7, que representan más del 50% de la inversión extranjera directa y el 68% de las exportaciones de la OCDE, habían completado a principios de 2005 la fase 2 de su examen.
- El texto de un nuevo tratado internacional, la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, fue aprobado por la Asamblea General el 31 de octubre de 2003, y abierto a la firma en Mérida (México), del 9 al 11 de diciembre de ese mismo año, tras dos años de negociaciones de los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Ha sido firmado por 129 países, de los que sólo un cuarto lo han ratificado. Es el primer instrumento jurídicamente vinculante a escala mundial en esta esfera (los demás instrumentos vigentes tienen un carácter regional y están pensados para operar en un ámbito más limitado). Desde un punto de vista sustantivo, la convención abre nuevas perspectivas gracias a sus disposiciones sobre la prevención de la corrupción y la recuperación de activos. Estas disposiciones se completan con la obligación que asumen los Estados Partes de penalizar ciertos tipos de delito, como el soborno, la malversación y el blanqueo de dinero. La convención promueve también la cooperación internacional y los esfuerzos internos de los

países para prevenir la corrupción, así como el establecimiento de sistemas efectivos de asistencia judicial recíproca para luchar contra la corrupción transfronteriza (ver *recuadro 8*).

Recuadro 8. Extractos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

- El *Artículo 5* resalta la importancia de un tratamiento crítico de la transparencia y la rendición de cuentas en los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes.
- El *Artículo 9* se centra especialmente en la contratación pública e insta a las autoridades a que adopten “las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción”.
- El *Artículo 10* aborda el asunto del secretismo en la administración pública e insta a tomar medidas para asegurar una mayor libertad de información.
- El *Artículo 11* insta a los gobiernos a salvaguardar la integridad e independencia del poder judicial evitando toda oportunidad de soborno.
- El *Artículo 12* aborda expresamente la cuestión de la dirección empresarial animando a reforzar las medidas regulativas y judiciales para eliminar la corrupción en el sector privado.
- El *Artículo 14* profundiza en las cuestiones de la lucha contra el blanqueo de dinero para mejorar la prevención, reforzar la transmisión de información y endurecer la normativa de las instituciones financieras.
- Los *Artículos 15* y *16* condenan directamente el soborno de funcionarios gubernamentales nacionales y extranjeros e insta a tomar medidas para detener esas prácticas.
- El *Artículo 33* subraya la necesidad de proteger a las personas que denuncian actos de corrupción.
- El *Artículo 43* resalta la necesidad de cooperación internacional para eliminar la corrupción e insta a reforzar las medidas.

Fuente: <http://untreaty.un.org/>

El desarrollo de iniciativas contra la corrupción

La lucha contra la corrupción ocupa actualmente un lugar preferente en la agenda de la mayoría de los organismos bilaterales y multilaterales. Un primer paso en esa dirección ha sido la inclusión de cláusulas de transparencia en los acuerdos de préstamo del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial; la decisión de 1997 del FMI de suspender un préstamo de 227 millones de dólares concedido a Kenya debido a la preocupación que suscitaba su mal gobierno ilustra las consecuencias potenciales de este tipo de políticas. Desde entonces, diversos actores han desarrollado estrategias e instrumentos de lucha contra la corrupción, entre ellos:

- *agencias nacionales de desarrollo*, por ejemplo el Ministerio Federal Alemán de Cooperación y Desarrollo Económicos (BMZ), el Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA), el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), el Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), el Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ), el Ministerio Holandés de Asuntos Exteriores (MinBuZa), la Agencia Noruega para la Cooperación al Desarrollo (NORAD) y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI);
- *bancos de desarrollo*, por ejemplo el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo;
- *organizaciones internacionales e intergubernamentales*, por ejemplo, las Naciones Unidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la OCDE, el Grupo Internacional para la Coordinación de la Lucha Contra la Corrupción (IGAC) y el Grupo Utstein (ver recuadro 9); y
- *organizaciones de la sociedad civil*, por ejemplo la Fundación Soros (Instituto Sociedad Abierta/OSI) y Transparencia Internacional.

Todas las actividades que se realizan en este marco coinciden en que hay que mejorar la rendición de cuentas entre las instituciones financieras internacionales, entre los gobiernos de los países donantes y su público (asegurándose de que el dinero de los impuestos se gasta correctamente), entre las instituciones financieras internacionales y los gobiernos de los países en desarrollo (asegurándose de que las ayudas llegan a los beneficiarios a los que están destinadas), y entre los gobiernos de los

Recuadro 9. Las actividades realizadas por el IGAC y el grupo Utstein

El *Grupo Internacional para la Coordinación de la Lucha Contra la Corrupción* tiene por función reforzar la cooperación y colaboración internacional en la lucha contra la corrupción para impedir su multiplicación indebida y asegurar un uso efectivo y eficaz de los recursos disponibles, empleando los sistemas en curso a nivel regional y nacional. Sirve de plataforma para el intercambio de puntos de vista, información, experiencias y mejora de las prácticas de la lucha contra la corrupción, con objeto de reducir su impacto, lo que incluye el apoyo a la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción. Se compone exclusivamente de organizaciones, incluidas ONG, internacionalmente activas en las esferas de las políticas, las actividades de difusión y la ejecución de medidas anticorrupción.

En la web: www.igac.net

El *Centro Utstein de Recursos contra la Corrupción (U4)** es un centro de recursos, fundamentalmente una web, constituido por el Grupo Utstein para reforzar su alianza por el desarrollo internacional. El propósito principal del U4 es el de ser un instrumento interno de cooperación y aprendizaje de los miembros del Grupo Utstein y del personal de sus respectivas agencias internacionales de desarrollo, así como para dar a conocer las opiniones y actividades del Grupo Utstein en el ámbito de la lucha contra la corrupción y compartir sus lecciones y experiencias con el resto del mundo. El Centro de Recursos U4 opera a través del Instituto Chr. Michelsen (CMI), de Bergen, Noruega. El servidor web y el principal grupo de personas a cargo del U4 están en el CMI.

En la web: www.u4.no

* El Grupo Utstein se compone del Canadá, Alemania, los Países Bajos, Noruega, Suecia y el Reino Unido, cuyos ministros de desarrollo internacional han formado un grupo de coordinación de las políticas de apoyo al desarrollo.

países en desarrollo y sus ciudadanos (asegurándose de que la gestión de los recursos públicos se hace de forma transparente y responsable).

Una rápida ojeada a sus actividades nos enseña que muchas agencias han desarrollado estrategias y tomado medidas para combatir la corrupción tanto interna como la que se da en los países asociados. Con respecto a la corrupción interna, procuran que su personal sea más sensible frente a la corrupción, en particular con la adopción de códigos

de conducta y principios éticos, la elaboración de guías y manuales y la organización de actividades de formación. También dan información a su personal para que detecte y se enfrente a la corrupción en los países asociados, difunden información sobre la corrupción y el trabajo hecho en ese ámbito, y facilitan la transmisión de información sobre la corrupción interna con la creación de puntos de contacto, líneas de atención directa y “vigilantes”. En cuanto a la corrupción en los países asociados, todas las agencias han reforzado en los últimos años su estrategia para combatirla, lo que supone diseñar instrumentos para medir la corrupción a nivel nacional, facilitar la aplicación de reglamentos de lucha contra la corrupción, prevenir los conflictos de interés dentro de los servicios públicos, establecer normas de conducta responsable en los negocios, adoptar medidas contra la corrupción en la cooperación técnica y financiera, revisar la calidad y eficacia de los sistemas de gestión pública, reforzar los mecanismos de control y auditoría, e investigar las sospechas de corrupción. A menudo se han tomado medidas específicas en la esfera de la contratación pública para hacerla más transparente, por ejemplo mejorando los sistemas de calificación.

Es incuestionable el papel de las organizaciones civiles que han impulsado la lucha contra la corrupción hasta hacerla ocupar un lugar preferente de la agenda internacional y nacional. Transparencia

Es incuestionable el papel de las organizaciones civiles en la lucha contra la corrupción.

Internacional, en concreto, con la ayuda de su Secretaría Internacional y sus más de 85 capítulos nacionales independientes en todo el mundo, ha logrado integrar con mucho éxito la sociedad civil, los negocios y los gobiernos en una coalición global contra la corrupción. Su informe

anual, y la escala de países que establece el IPC, han ido adquiriendo gradualmente importancia tanto en el contexto político como en el económico; hoy en día la corrupción está en la agenda de muchas sociedades. A pesar de las críticas insistentes sobre el valor estadístico del IPC, que se basa en percepciones subjetivas de la corrupción, todos los países se sienten ahora identificados de alguna manera con el puesto que se les asigna en la lista publicada por Transparencia Internacional. Se sienten identificados por dos razones: primero, por la comparación con los países que ocupan puestos vecinos en la escala y el miedo a ser

“más corruptos”, y segundo, por la influencia creciente del IPC en el comportamiento de los inversores internacionales.

Referencias / recursos

- Altinyelken, H.K. 2004. *Corruption in the education sector in developing countries*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, Departamento de Educación y Desarrollo.
- Amundsen, I. 2000. *Corruption: definition and concepts*. Bergen: Centro Utstein de Recursos contra la Corrupción.
- Anderson, J.A. 2005. *La rendición de cuentas en la educación* (Serie políticas educativas, I). París: IPE-UNESCO; AIE.
- Banco Asiático de Desarrollo. 2000. *Anticorruption policy. Description and answers to commonly asked questions*. Manila: ADB.
- Banco Mundial. 2000. *Cambodia. Governance and corruption diagnostic: evidence from citizen, enterprise and public official surveys*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Chapman, D. 2002. *Corruption and the education sector*. Elaborado por el MSI. Patrocinado por USAID, DCHA/DG (sin publicar).
- Da Silva, M. et al. 2001. *How does corruption hurt growth? Evidences about the effects of corruption on factors of productivity and per capita income*. Sao Paulo: Transparencia Internacional Brasil.
- Dedze, I. “Transparency in education in former communist countries”. En: *IIEP Newsletter*, 23(4), octubre-diciembre 2005.
- Gobierno de Rwanda. 2002. *Poverty Reduction Strategy Paper*. Kigali: Programa Nacional de Reducción de la Pobreza. Ministerio de Hacienda y Planificación Económica/Gobierno de Rwanda.
- Gray, C.W.; Kaufmann, D. 1998. “Corruption and development”. En: *Finance & Development*. March 2008. Washington, DC.
- GTZ. 2004. *Fighting poverty and corruption. Integrating the fight against corruption into the PRS process – Analysis and recommendations for development cooperation* (División 42. Proyecto sectorial: Desarrollo y puesta a prueba de las estrategias e instrumentos para la prevención de la corrupción. Dirigido por el Ministerio Federal para la Cooperación y Desarrollo Económicos). Eschborn: GTZ.
- Hallak, J.; Poisson, M. 2002. *Ethics and corruption in education* (Foro de políticas N° 15). Resultados del Seminario de trabajo del grupo de expertos del IPE, París, Francia, 28-29 de noviembre de 2001. París: IPE-UNESCO.

- Johnston, M. 2000. *Corruption and democratic consolidation*. Hamilton: Universidad Colgate, Departamento de Ciencias Políticas.
- Kaufmann, D. 2005. "Myths and realities of governance and corruption". En: *Global competitiveness report 2005-2006*, capítulo 2.1. Washington, DC: Instituto del Banco Mundial.
- Kaufmann, D.; Kraay, A. 2003. *Governance and growth: causality which way? Evidence for the world, in brief*. Washington, DC: Instituto del Banco Mundial.
- Kirby, S.N.; Stecher, B. (Eds.). 2004. *Organizational improvement and accountability: lessons for education from other sectors*. Elaborado para The William and Flora Hewlett Foundation. Santa Monica: Rand Publication.
- Klitgaard, R. et al. 2000. *Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention*. Oakland: ICS Press.
- Krastev, I. 2000. "The strange (re)discovery of corruption". En: *Jahrbuch 1999/2000*. Berlín: Wissenschaftskolleg.
- Mauro, P. 1995. "Corruption and growth". En: *Quarterly Journal of Economics*, 110(3).
- Roy, R. 1996. "State failure in India". En: *Institute of Development Studies (IDS) Bulletin*, 27(2), 22-30. Número especial "Liberalization and the new corruption". Brighton: IDS.
- Temple, P.; Petrov, G. 2004. "Corruption in higher education. Some findings from the States of the former Soviet Union". En: *Higher Education Management and Policy*, 16 (1), 83-100. París: OCDE.
- The Education Gadget. 2004. "Nebraska: mo' money, less accountability". Lectura recomendada. En: *The Education Gadget*, 4(15). Washington, DC: Thomas Fordham Foundation. Disponible en: www.edexcellence.net/foundation/gadget/archives/cfm

Capítulo 2

La corrupción en la educación: un marco conceptual

Que hay corrupción en la educación no es ninguna novedad. Hace décadas que los analistas de la gestión de los sistemas educativos constatan la existencia de diversos escenarios donde se produce una distorsión del uso de los recursos: nombramiento, destino y salario de los profesores (Brasil), docentes fantasmas (Indonesia), producción y distribución de libros de texto (Filipinas), clases particulares (Mauricio), uso privado de los vehículos oficiales de la administración pública (Haití), etc. Tampoco es un fenómeno nuevo el fraude en las ayudas a la educación. Algunos ejemplos son el síndrome del “árbol de Navidad”, que hace que algunos aspectos de los proyectos educativos financiados parcialmente con recursos procedentes de la ayuda exterior apenas se justifiquen, o el modelo del “elefante blanco”, al que se adaptan los muchos casos de escuelas técnicas y de oficios de países en desarrollo que reciben equipo y materiales obsoletos y grandes lotes de ordenadores inutilizables. Aún así, la corrupción en la educación ha sido cuidadosamente ignorada durante décadas (y lo sigue siendo). Esta situación tiene muchas explicaciones: una, que muchos educadores se resisten a que se altere la imagen del sector educativo, y prefieren remitirse a “*la mística de la educación*”². Otra, que muchos de ellos se cuidan también mucho de impedir efectos negativos en la movilización de fondos.

Ahora bien, si se quiere avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos del programa Educación para Todos (EPT), es muy difícil ignorar la cuestión. De hecho, la corrupción representa una seria amenaza para el logro de la EPT, ya que reduce los recursos disponibles para la educación, limita el acceso a ella (especialmente el de los grupos más desfavorecidos), deteriora su calidad y aumenta las desigualdades. Además, desde una perspectiva a largo plazo, la corrupción supone la

2. En castellano en el original.

pérdida de talentos y la difusión de una “cultura de la corrupción”, tal y como a continuación se describe:

- *despilfarro y uso desequilibrado de los recursos educativos*. Un estudio realizado por el Banco Mundial en Kazajstán muestra que el coeficiente de correlación entre la percepción del acceso a la educación y la corrupción era del $-0,25$, y el de la calidad de la educación y la corrupción del $-0,27$ (Banco Mundial, 2002), lo que ilustra el hecho de que en muchos países hay niños que no tienen acceso a la escuela por culpa de la corrupción administrativa;
- *cobros ilegales*, particularmente por admitir a un alumno, pero también distintos tipos de sobornos que han de pagarse para aprobar el curso, obtener un diploma, etc. Se trata de una dura carga, especialmente para los pobres, que les puede inducir al abandono. A ello hay que sumar el impacto en la calidad de la enseñanza de la corrupción en el nombramiento y la dirección de los profesores. Lo mismo cabe decir de la corrupción en la contratación pública de bienes y servicios para la educación, que puede redundar en una grave escasez de aulas, equipo y libros de texto, o en el sobreprecio o la mala calidad de los productos;
- *pérdida de talentos*. Como la corrupción interfiere en los procesos de selección en todos los niveles (especialmente en la enseñanza superior), puede menoscabar la confianza de los empleadores y del público en general en el valor de la educación, y en especial de los títulos. Rumyantseva (2005) describe el caso de la Federación de Rusia y Ucrania, donde los empleadores indican expresamente en los anuncios de vacantes que sólo admitirán las solicitudes de graduados de determinadas universidades. La corrupción en los procesos de titulación profesional es una cuestión que suscita una gran preocupación. En muchos casos, por ejemplo, los títulos de médico o de profesor no son fiables. Pero más en general, la corrupción en la educación no sólo contribuye a formar jóvenes profesionales no cualificados, sino que distorsiona todo el mecanismo de selección de las élites. Este hecho tiene muchas repercusiones en el desarrollo político, social y económico de los países: se estima que los países en desarrollo podrían aumentar su PNB por habitante en un 5% con sólo basar su liderazgo en méritos distintos al del género o el estatus social; y

- *difusión de la cultura de la corrupción*. Por último, la injusticia y la parcialidad en la educación transmiten un mensaje equivocado a las jóvenes generaciones. De hecho, les enseña que hacer trampas y sobornar es una opción válida para avanzar en sus carreras, que el esfuerzo personal y el mérito no cuentan, y que el éxito deriva más bien del favoritismo, la manipulación y el soborno. Por ello contribuye al desarrollo de una “cultura de la corrupción” y del cinismo. Elimina incentivos que podrían motivar a los jóvenes a trabajar esforzándose. Y en ese sentido, contradice uno de los propósitos principales de la educación, el de transmitir una cultura cívica y los valores de la integridad, la equidad, la imparcialidad y la justicia social.

Situados en este contexto, ha llegado el momento de prestar más atención al desarrollo de sistemas escolares “libres de corrupción”. En concreto, es necesario:

- localizar con claridad las oportunidades de corrupción en el sector educativo;
- diseñar un marco conceptual que tenga en cuenta los principales factores internos y externos del desarrollo de la corrupción en la educación; e
- identificar algunas “señales de alarma” que ayuden a los responsables de las decisiones y los planificadores educativos a detectar riesgos de corrupción en la educación.

1. Localizar las oportunidades de corrupción en la educación

En su definición de corrupción, Amundsen (2000) distingue cinco tipos de corrupción, a saber: malversación, soborno, fraude, extorsión y favoritismo (ver *tabla 2.1*). Define esos términos como sigue:

- *malversación*: robo de recursos públicos cometido por funcionarios públicos. Un ejemplo en el sector de la educación es el uso de fondos destinados a la edificación de escuelas para la financiación de partidos políticos o de sus campañas;
- *soborno*: pago (en moneda o en especie) dado o tomado en una relación corrupta. Un caso ilustrativo es el pago de sobornos para

ser contratado como profesor, incluso aunque la persona no tenga la titulación apropiada para el puesto;

- *fraude*: delito económico que implica algún tipo de trampa, estafa o engaño. Una de sus manifestaciones en el sector educativo es la creación de fábricas de documentaciones y diplomas, donde una persona puede comprar un título falso directamente en la Red; otra es la persistencia de docentes fantasmas en las nóminas;
- *extorsión*: dinero u otros recursos obtenidos mediante coerción, violencia o amenazas. En comparación con otros sectores, el sector educativo parece tener menos casos de violencia o de amenazas de utilizar la fuerza. Sin embargo, se pueden considerar extorsiones

Tabla 2.1 Definición de algunos tipos de corrupción en el sector educativo

Tipo de corrupción	Malversación	Soborno	Fraude	Extorsión	Favoritismo
Definición	Robo de recursos públicos cometido por funcionarios públicos	Pago (en moneda o en especie) dado o tomado en una relación corrupta	Delito económico que implica algún tipo de trampa, estafa o engaño	Dinero y otros recursos obtenidos mediante coerción, violencia o amenazas	Mecanismo de abuso de poder que supone la “privatización” y la distribución arbitraria de recursos estatales
Conceptos relacionados	Apropiación indebida, distracción, desviación, captación de fondos	Comisiones, propinas, gratificaciones, cohecho, pagos para agilizar o facilitar decisiones	Falsificación, contrabando, contrahechura	Cartas de extorsión, impuestos no oficiales	Nepotismo, amiguismo, clientelismo, influencias
Ejemplos en el sector educativo	Fondos educativos empleados en campañas políticas Fondos para la escuela distraídos en interés privado	Pago de sobornos para ser contratado como profesor Pago de sobornos para ser admitido en la universidad	Docentes fantasmas Fábricas de documentaciones y diplomas	Honorarios ilegales exigidos para la admisión en la escuela Acoso sexual para ser promovido	Contratación de personal administrativo basada en su afiliación a un partido político Buenos resultados gracias al favoritismo

Fuente: Adaptado de Amundsen, 2000.

el acoso sexual a los alumnos o la exigencia a los padres de pagar cantidades ilegales o no oficiales para conseguir que sus hijos sean admitidos en la escuela; y

- *favoritismo*: mecanismo de abuso de poder que supone la “privatización” y la distribución arbitraria de recursos estatales. Incluye los casos de nepotismo, cuando un funcionario público da prioridad a un familiar suyo. En el terreno educativo se dan muchos casos de favoritismo, entre otros la contratación para puestos administrativos basada en la afiliación a un partido político, o la de profesores según su afiliación sindical, como en México.

Algunos artículos publicados en los últimos años han intentado establecer tipologías de las formas de corrupción en el sector educativo (ver *tabla 2.2*). Así, Chapman (2002) distingue cinco tipos distintos de conductas inadecuadas que se pueden considerar corruptas, a saber: actos de soborno o fraude manifiestamente ilegales (por ejemplo el fraude en la contratación pública); medidas para asegurarse una renta modesta quienes están mal pagados o sufren constantes retrasos (por ejemplo honorarios ilegales obtenidos en la escuela); medidas para conseguir que se haga un trabajo en circunstancias adversas (por ejemplo los sobornos para conseguir a tiempo un certificado de la administración); actos que dependen de las perspectivas culturales (por ejemplo los regalos

Tabla 2.2 Tipologías de las formas de corrupción en el sector educativo

Chapman	Tanaka	Heyneman	Rumyantseva
<ul style="list-style-type: none"> • Actos de soborno o fraude manifiestamente ilegales • Medidas para asegurarse una renta modesta quienes están mal pagados o sufren constantes retrasos • Medidas para conseguir que se haga un trabajo en circunstancias adversas • Actos que dependen de las perspectivas culturales • Comportamientos atribuibles a la incompetencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Contratación pública • Administración educativa • Corrupción de los profesores en las aulas 	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción en la contratación pública • Corrupción en la propiedad educativa y los impuestos • Corrupción en los procesos de selección • Corrupción en las acreditaciones • Faltas profesionales • Corrupción de los servicios/ corrupción académica 	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción que no implica la participación de los alumnos y que tiene un efecto limitado sobre ellos • Corrupción que implica la participación de los alumnos y que afecta a sus valores, creencias y posibilidades en la vida

Fuentes: Chapman, 2002; Heyneman, 2004; Tanaka, 2001; Rumyantseva, 2005.

que se hacen a los profesores); y los comportamientos atribuibles a la incompetencia (por ejemplo la pérdida de fondos). Tanaka (2001) identifica tres áreas principales de comportamientos corruptos, a saber, la contratación pública, la administración educativa y la corrupción de los profesores en las aulas. Heyneman (2004) identifica dos tipos principales de prácticas corruptas en la educación, a saber, la corrupción de los servicios y la corrupción académica, lo que incluye: la corrupción en la contratación pública, la corrupción en la propiedad educativa y los impuestos, la corrupción en los procesos de selección, la corrupción en las acreditaciones, y las faltas profesionales. Por último, Rumyantseva (2005) distingue la corrupción que no implica la participación de los alumnos y que les afecta de forma indirecta (por ejemplo, el fraude en la contratación pública) de la corrupción que sí implica su participación y que les afecta directamente en sus valores, creencias y posibilidades en la vida (por ejemplo, el pago de sobornos para conseguir un diploma).

Como muestra la *tabla 2.3*, también se puede utilizar un grupo de criterios para clasificar las posibilidades de corrupción en el sector educativo.

Tabla 2.3 Corrupción en la educación: niveles donde ocurre, personas implicadas y tipos de intercambios

Nivel en que se produce	Nivel educativo	Personas implicadas	Tipos de intercambio
<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Educación • Nivel regional o de distrito • Nivel escolar • Nivel de aula 	<ul style="list-style-type: none"> • Enseñanza primaria • Enseñanza secundaria • Enseñanza superior • Distinción entre la educación pública y la privada • Distinción entre la educación formal y la no formal 	<ul style="list-style-type: none"> • Intercambio entre un proveedor privado y un administrador • Intercambio entre el personal de una escuela y el administrador • Intercambio entre un alumno y un administrador • Intercambio entre los alumnos y el profesorado • Intercambio entre un alumno y el personal no docente 	<ul style="list-style-type: none"> • Promovido por el administrador • Promovido por el profesorado • Promovido por el personal no docente • Promovido por los alumnos • Localizar a las personas con poderes monopolísticos • Diferenciar las situaciones en las que todos ganan de las que unos ganan y otros pierden

- *Nivel en que se produce.* Ministerio de Educación, nivel regional o de distrito, nivel escolar y nivel de aula: según el nivel son más probables determinados tipos de prácticas indebidas. Por ejemplo, el fraude

en la contratación de profesores es más probable a nivel ministerial, mientras que el pago de sobornos para conseguir buenos resultados es más probable a nivel de aula;

- *Nivel educativo.* Enseñanza primaria, secundaria y superior: aquí también se observan tipos distintos de malas prácticas según el nivel educativo. Por ejemplo, la presión de los profesores sobre los padres para que envíen a sus hijos a sus clases particulares es un caso que suele darse más bien en los últimos cursos de la enseñanza secundaria. Igualmente, el fraude en la licenciatura o en la obtención de un diploma es más propio de la universidad. Puede establecerse otra distinción muy útil entre las escuelas públicas y las privadas, así como entre la educación formal y la no formal;
- *Personas implicadas.* Muchos grupos de personas pueden verse envueltos en “intercambios corruptos”, como muestra el caso de Polonia, al que se dedica el *recuadro 10*. Básicamente se trata del personal administrativo (de distintos niveles), proveedores privados (que operan también con distintos niveles de la administración), el cuerpo de profesores, el personal no docente, y los alumnos (con o sin la complicidad de sus padres). El resultado es una amplia variedad de posibles combinaciones de intercambios corruptos como, por ejemplo, entre el personal administrativo y los proveedores privados, entre el personal administrativo y el profesorado, entre el personal administrativo y los alumnos, entre el profesorado y los alumnos, etc.;

Recuadro 10. Corrupción en la educación: Polonia

Los siguientes ejemplos de corrupción en la educación se han citado en los medios de comunicación de Polonia:

- encargo del abastecimiento escolar a empresas “amigas” (normalmente a nivel de la *gmina*);
- aceptación de sobornos para dar mejores notas, o forzar a los alumnos a recibir clases particulares de su profesor (normalmente a nivel de profesor individual);
- aceptación de sobornos para admitir alumnos en la escuela (normalmente a nivel de director de escuela); y
- apropiación de equipo escolar (normalmente a nivel de director de escuela o de profesor individual).

Fuente: Ogrodzinska, 2001.

- *Tipos de intercambio.* El problema aquí está en saber quién “corrompe” y quién es “corrompido”. En algunos casos, el intercambio corrupto puede ser promovido por el administrador, en otros puede serlo por el profesor, por ejemplo, si exige a un alumno un soborno para pasar al curso siguiente. En otros casos, puede ser promovido por los alumnos (o por los padres), por ejemplo, cuando un joven (o sus padres) ofrece a su profesor un soborno para estar seguro de que le permitirá pasar al curso siguiente. El intercambio puede ser una situación en la que todos ganan, por ejemplo, cuando el personal administrativo y los proveedores privados salen ambos ganando tras cometer fraude en un contrato público. Pero también puede ser una situación en la que unos ganan y otros pierden; por ejemplo, si los profesores salen ganando con el pago de honorarios ilegales, los alumnos evidentemente no.

Muchos de los investigadores que han escrito sobre este asunto indican que la corrupción en el aula, a nivel de enseñanza primaria, y que implica directamente al alumno y a su profesor, es la que tiene peores consecuencias. Para ello aducen muchas razones: primero, que los niños resultan directamente afectados por ese tipo de corrupción, que puede limitar sus oportunidades en la vida (lo que no ocurre cuando

La corrupción a nivel de aula puede contribuir a que se difunda una “cultura de la corrupción”.

se trata de corrupción en un alto nivel administrativo, ya que tiene un impacto menor en los alumnos). De hecho, puede llegar a impedirles directamente el acceso a la escuela o conseguir un aprobado. En segundo lugar, porque de esta manera los niños tienen un contacto directo con

actividades ilegales y se ven incluso implicados en ellas. Tercero, y como consecuencia, la corrupción a nivel de aula puede contribuir a que se difunda una “cultura de la corrupción”, tal como se define más arriba, entre los alumnos que se ven directamente expuestos a esas prácticas. A su vez, este tipo de corrupción, que suele ser el más visible, tiende también a ser el más tolerado. Chapman (2002) hace referencia a este respecto al caso de Camboya, donde todos reconocían que el gobierno no podía mantener el cuerpo de profesores si éstos no podían engrosar sus salarios con honorarios ilegales, contribuyendo a complicar todavía más el problema.

La diversidad de posibilidades de que se produzca un caso de corrupción en cualquiera de los niveles del sector educativo hace necesario identificar las prácticas indebidas más frecuentes en cada área de la planificación y la gestión. La *tabla 2.4* selecciona 10 áreas principales donde se pueden reconocer prácticas indebidas, a saber: (i) financiación, (ii) asignación de prestaciones específicas (becas, subsidios, etc.), (iii) construcción, mantenimiento y reparación de las escuelas, (iv) distribución de equipo, mobiliario y materiales (incluido transporte, residencias, libros de texto, cantinas y menús escolares), (v) redacción de libros de texto, (vi) contratación de profesores, gestión (traslados, promociones), pago de salarios y formación, (vii) actitud docente (faltas profesionales), (viii) sistemas de información, (ix) exámenes y diplomas, y (x) acreditación institucional. Y dentro de cada área establece una lista de las principales oportunidades de prácticas corruptas. Algunas, como el soborno, pueden encontrarse en muchos campos de la tabla.

Tabla 2.4 Principales oportunidades de corrupción por áreas de planificación y gestión educativas

Áreas de planificación y gestión	Principales oportunidades de prácticas corruptas
Financiación	<ul style="list-style-type: none"> • Transgresión de normas y procedimientos / incumplimiento de criterios • Inflación de costes y actividades • Malversación
Asignación de prestaciones específicas (becas, subsidios, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> • Favoritismo / nepotismo • Soborno • Incumplimiento de criterios • Discriminación (política, social, étnica)
Construcción, mantenimiento y reparación de las escuelas	<ul style="list-style-type: none"> • Fraude en las licitaciones públicas (cohecho, regalos, favoritismo) • Colusión entre proveedores • Malversación • Manipulación de datos • Incumplimiento en la ubicación de las escuelas • Entregas fantasmas
Distribución de equipo, mobiliario y materiales (incluido transporte, residencias, libros de texto, cantinas y menús escolares)	<ul style="list-style-type: none"> • Fraude en las licitaciones públicas (cohecho, regalos, favoritismo) • Colusión entre proveedores • Apropiación de suministros escolares • Adquisición de equipo innecesario • Manipulación de datos • Incumplimiento de los criterios de distribución • Entregas fantasmas

Tabla 2.4 (continuación)

Redacción de libros de texto	<ul style="list-style-type: none">• Fraude en la selección de autores (favoritismo, sobornos, regalos)• Incumplimiento de la ley de propiedad intelectual• Exigencia a los alumnos de que adquieran las obras de sus profesores
Contratación de profesores, gestión (traslados, promociones), pagos y formación	<ul style="list-style-type: none">• Fraude en la contratación y asignación de puestos a los profesores (favoritismo, sobornos, regalos)• Discriminación (política, social, étnica)• Falsificación de credenciales / utilización de falsos diplomas• Incumplimiento de criterios• Retraso en los pagos de los salarios, a veces con deducciones no autorizadas
Actitud docente (faltas profesionales)	<ul style="list-style-type: none">• Docentes fantasmas• Absentismo• Honorarios ilegales (para la admisión en la escuela, los exámenes, las evaluaciones, las clases particulares, etc.)• Favoritismo / nepotismo / aceptación de regalos• Discriminación (política, social, étnica)• Clases particulares (incluido el uso de las aulas para fines privados)• Acoso sexual y explotación• Sobornos o favores durante las visitas de inspección
Sistemas de información	<ul style="list-style-type: none">• Manipulación de datos• Selección / supresión de información• Irregularidades en la obtención y publicación de información• Pagos por información que debía ser gratuita
Exámenes y diplomas Acceso a las universidades	<ul style="list-style-type: none">• Venta de información• Fraude en los exámenes (presentarse en lugar de otro, trampas, favoritismo, regalos)• Sobornos (para conseguir mejores notas, aprobar cursos, ser seleccionado para programas especiales, obtener diplomas, ser admitido en una universidad)• Fábricas de títulos y falsas credenciales• Investigación fraudulenta, plagio
Acreditación institucional	<ul style="list-style-type: none">• Fraude en los procesos de acreditación (favoritismo, sobornos, regalos)

Otras, como el plagio o la investigación fraudulenta, son específicas de un campo determinado.

2. Un marco conceptual

Los análisis muestran que los factores que llevan al desarrollo de prácticas corruptas en el sector educativo son tanto internos como externos. Los factores internos están ligados a los procesos de decisión y la estructura de

gestión del sistema educativo en sí mismo; los responsables de las políticas educativas y los administradores y, por decirlo en términos más generales, todos los interesados en la educación pueden intervenir directamente en ellos. Por su parte, los factores externos están ligados al entorno general en que opera el sistema educativo, y los responsables de las políticas educativas y administradores no intervienen en ellos, o al menos sólo lo hacen de forma indirecta. El éxito de las estrategias para aumentar la transparencia y mejorar la rendición de cuentas en la educación depende de que tengan en cuenta tanto los factores internos como los externos. Más aún, tal como se explica detalladamente a continuación, la conexión entre los factores internos y externos es evidente.

Factores internos

Dentro de la variedad de factores internos que facilitan la corrupción en la educación, cabe mencionar los siguientes:

- *la falta de normas y reglamentos claros.* Ésta es una cuestión importante en muchas de las áreas de la planificación y la gestión educativas que se mencionan en la *tabla 2.4*, en especial en la financiación, las prestaciones específicas, la gestión del profesorado, las credenciales, la acreditación y todo el ámbito de los contratos públicos. A veces, por ejemplo, las fórmulas de distribución de los fondos a las escuelas no están claras, por lo que sólo unos pocos especialistas pueden comprobar si los fondos se han repartido adecuadamente;
- *la opacidad de los procedimientos.* La falta de procedimientos transparentes en todos los niveles de la escala administrativa abre oportunidades para la corrupción. Más específicamente, la falta de procedimientos claros de supervisión y disciplina permite la multiplicación del fenómeno de los docentes fantasmas o el absentismo docente;
- *monopolio y poder discrecional.* Siguiendo la formalización de Klitgaard (ver *recuadro 11*), las situaciones de monopolio y de poder discrecional fomentan la corrupción. Existen fuertes motivos para pensar que esta fórmula es aplicable al sector de la educación, a menudo caracterizado por la falta de competencia entre los proveedores. Una prueba de ello es el monopolio que los rectores

Recuadro 11. La fórmula de Klitgaard para la corrupción

corrupción (c) = m (poder de monopolio) + d (discrecionalidad de los funcionarios) – r (rendición de cuentas)

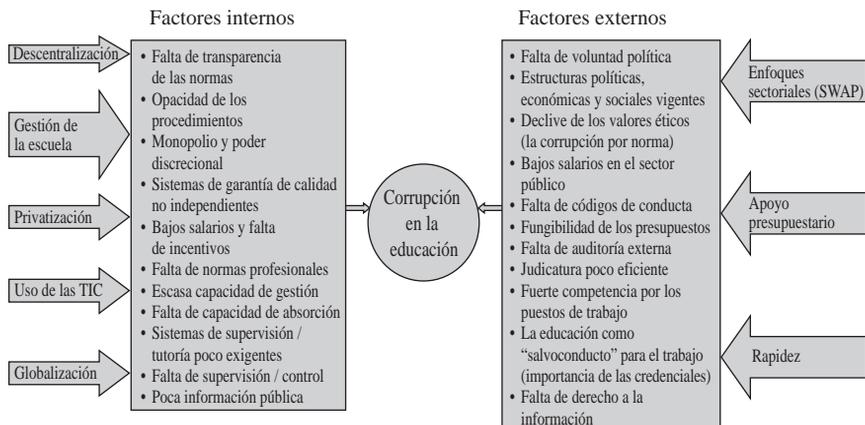
Fuente: Klitgaard (2001).

ejercen sobre la acreditación de las universidades (incluidas las privadas) en muchos países de la antigua Unión Soviética.

- *la falta de normas profesionales.* Pocos países han establecido normas profesionales para los profesionales de la educación. Algunos han desarrollado códigos de conducta, pero a menudo sin acompañarlos de mecanismos de aplicación adecuados. La consecuencia es que, ante una situación concreta, los profesores individuales no tienen una idea clara de lo que les corresponde o no hacer;
- *bajos salarios y un sistema con pocos incentivos.* Los bajos salarios de los profesionales de la educación, combinados con la falta de incentivos, pueden llevar a conductas indebidas tanto de los administradores educativos como de los profesores. La falta de perspectivas de desarrollo profesional y de oportunidades para la promoción individual así como las malas perspectivas después de la jubilación son de hecho factores de desmotivación;
- *poca capacidad de gestión.* El buen gobierno requiere una gestión adecuada, una correcta rendición de cuentas y herramientas de auditoría, así como la capacidad de utilizarlas. La escasa capacidad de absorción, una mala contabilidad y unos sistemas de supervisión poco exigentes, y la falta de mecanismos de supervisión y control crean evidentemente riesgos de corrupción, tales como distracción o malversación de fondos; y
- *poca información pública.* Tradicionalmente, el sector de la educación mantiene una relación burocrática con sus usuarios, que no responde a una cultura de apertura y transparencia. La escasez de información y su inaccesibilidad para el público en general crean oportunidades para la corrupción, ya que impiden cualquier control social.

Cuando hablamos de los factores de corrupción internos del sector educativo, no podemos dejar de lado su tendencia actual a la descentralización, la promoción de una gestión centrada en la escuela, la difusión de nuevas tecnologías de la información, la privatización

Figura 2.1 Factores internos y externos que favorecen la corrupción en el sector educativo



y la globalización. Desgraciadamente, en un contexto de ajustes presupuestarios, la falta de capacidad de gestión, de una contabilidad adecuada, de controles y balances, de sistemas de información fiables y de mecanismos de auditoría, puede contribuir a que se intensifiquen o reaviven de hecho las prácticas corruptas. Se ofrecen a continuación algunos ejemplos:

- *descentralización de los recursos educativos.* En algunos contextos, la descentralización del sistema educativo ha conllevado la descentralización de las oportunidades de corrupción, extendiéndolas a muchos más individuos. Un estudio realizado en Zambia, por ejemplo, muestra que los fondos asignados a las escuelas según el criterio discrecional de las autoridades locales tienen menos posibilidades de llegar a sus destinatarios que los fondos asignados de acuerdo con una sola fórmula de distribución (ver capítulo 3);
- *promoción de una gestión centrada en la escuela.* La experiencia demuestra que cuantos más niveles administrativos estén implicados en la financiación de los sistemas educativos, mayores serán los riesgos de que se produzca una desviación de fondos. Por ello, para evitar la jerarquía administrativa, algunos proyectos intentan distribuir directamente sus fondos a las escuelas. Sin embargo, el Programa de Bolsas y Becas (SGP) de Indonesia demuestra que no

basta con esto: mientras no se cumplan unos requisitos básicos, la corrupción prosperará (ver *capítulo 4*);

- *desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)*. El desarrollo de las nuevas tecnologías está propiciando el surgimiento de una amplia gama de nuevas formas de fraude académico. Muchas páginas web ofrecen ahora la posibilidad de comprar trabajos ya hechos o diplomas por la red. El precio de esos diplomas varía de acuerdo con el tema y el nivel de que se trate, desde unos pocos cientos a varios miles de dólares estadounidenses (ver *capítulo 7*);
- *privatización*. La privatización de algunas partes de la enseñanza secundaria y superior requiere el establecimiento de mecanismos de acreditación fiables, pero éstos pueden distorsionarse de varias maneras, entre otras, cuando la acreditación no se basa en criterios transparentes, cuando se pagan sobornos para conseguirla, cuando las escuelas dan falsa información sobre su acreditación y cuando se crean entidades acreditativas falsas (ver *capítulo 7*); y
- *globalización*. La internacionalización de los flujos de estudiantes y de los mercados de trabajo plantea nuevos desafíos. Por ejemplo, hace muy difícil la comprobación de la autenticidad de los diplomas y por consiguiente, el mercado de falsos certificados es floreciente. Para reducir la insuficiencia de sus recursos, muchos establecimientos de enseñanza superior (EES) hacen la vista gorda frente a esas prácticas y admiten más estudiantes extranjeros (que pagan sumas elevadas por sus matrículas).

Factores externos

Los factores externos también son importantes para explicar los fenómenos de corrupción en el sector educativo, en concreto:

- *la falta de voluntad política*. Muchos países han creado en los últimos años una comisión contra la corrupción, a menudo bajo la autoridad directa del jefe de estado o del primer ministro, como ejemplo de su compromiso en la lucha contra la corrupción. Desgraciadamente, en muchos casos han sido desaprovechadas debido a la falta sustancial de voluntad política a un alto nivel;

- *las estructuras políticas, económicas y/o sociales vigentes.* Como se mencionó en el primer capítulo, la democracia, la pobreza y las estructuras sociales no son factores determinantes de la corrupción (la corrupción existe en sociedades democráticas y ricas), pero bajo ciertas circunstancias son factores que propician el desarrollo de prácticas corruptas;
- *el declive de los valores éticos.* Karlins (2005) hace referencia a que “la dura represión de los regímenes de tipo soviético hacía vivir a la población de esos países con la sensación de que lo correcto era no obedecer la ley”. Dedze (2005) deduce que esa mentalidad deja la vía libre para que las prácticas deshonestas se difundan con mucha mayor facilidad en los países en transición que en las democracias occidentales: la falta de códigos de conducta de los funcionarios (o su limitada aplicación) no mejora la situación;
- *los bajos salarios.* Los salarios de los funcionarios públicos pueden ser bastante bajos incluso si se comparan con los ingresos por habitante del país. La desregulación de la función pública en muchos países de África occidental, por ejemplo, mediante la incorporación de voluntarios y personal contratado que cobra unas pagas muy bajas, es un incentivo para que los profesores ofrezcan clases particulares, o incluso para que busquen un segundo empleo;
- *la fungibilidad de los flujos financieros.* La fungibilidad de los presupuestos, en particular a escala de la administración local, hace que la asignación de recursos resulte opaca, porque pueden abrirse oportunidades para transferir fondos de un sector a otro en detrimento de la educación, y más en un contexto de restricciones presupuestarias. Cuando esas transferencias de los fondos consignados sirven a intereses privados – incluida la agenda electoral – estamos hablando claramente de prácticas corruptas;
- *la falta de auditoría externa combinada con la escasa eficiencia judicial y falta de derecho a la información.* La falta de mecanismos adecuados de auditoría externa, combinada con la escasa eficiencia judicial, hace difícil controlar la legalidad y la rectitud de las decisiones adoptadas por el sector público en su conjunto;
- *la falta de derecho a la información.* El desconocimiento de las condiciones de acceso a los centros educativos, la falta de información

actualizada de los datos de matriculación, de las listas de profesores, de los resultados de exámenes y de los flujos financieros, entre ellos, los honorarios, etc., son obstáculos para que se comparta la información y se dé a conocer al público cómo opera el sector público. Por otra parte, los usuarios del sistema no disponen muchas veces de los medios necesarios para hacer valer sus quejas. Por último, el no reconocimiento del derecho a la información les impide ejercer cualquier tipo de control social; y

- *la fuerte competencia en el mercado laboral.* La intensa competencia por los puestos de trabajo bien pagados y el miedo al desempleo han contribuido a que se atribuya un gran valor a las credenciales. Las principales consecuencias para el sector de la educación son: más fraude académico, más presión sobre aquellas personas que controlan las decisiones dentro del sistema y juegan el papel de “porteros” (incluidos los intentos de corromperles), y el auge de la enseñanza privada en respuesta a la demanda de mayores oportunidades de ganar en una oposición.

La comunidad de donantes puede influir en algunos de esos factores externos al proporcionar unos niveles de financiación superiores a la capacidad de absorción del sistema educativo. La prioridad creciente atribuida a los compromisos educativos y financieros de las agencias de ayuda ha suscitado ciertas preocupaciones en algunos líderes políticos, que cuestionan la capacidad de las administraciones educativas existentes para absorber aumentos significativos de recursos sin la preparación adecuada, con el riesgo de abrir nuevas oportunidades para el fraude y las distorsiones. La ausencia de instrumentos para eliminar las prácticas corruptas, o su inadecuación, parece ser un problema tanto más grave hoy cuanto que estamos en un contexto de aumento de la ayuda internacional (Cumbre del G8, Gleneagles, julio de 2005) y de promoción de nuevos enfoques en este ámbito. Lo que incluye:

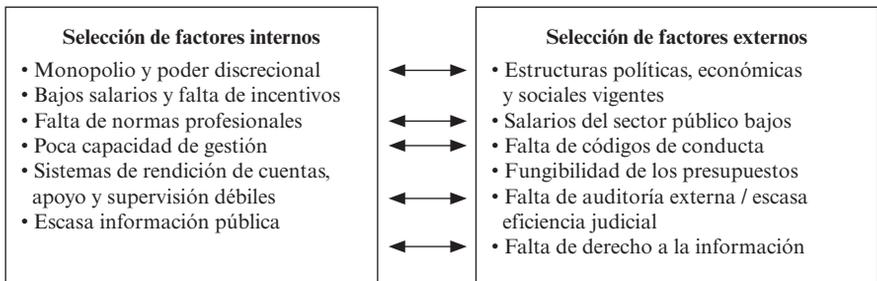
- *enfoques sectoriales y apoyo presupuestario.* Las agencias donantes han pilotado y promovido varios instrumentos para introducir mayor flexibilidad y atención a las necesidades de los gobiernos, tales como enfoques sectoriales (SWAP) y apoyo a través de los presupuestos. Pero no siempre han sabido resolver los riesgos crecientes de corrupción asociada a la concentración de poder en

manos de la autoridades coordinadoras (ministerios de hacienda y de educación a nivel central);

- *rápido desembolso de fondos.* La Iniciativa Vía Rápida (IVR) o los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP), por ejemplo, presionan a los países para que desembolsen los fondos con rapidez, lo que puede contribuir a que aumenten las probabilidades de prácticas irregulares, especialmente en los países que carecen de capacidad para preparar y ejecutar planes presupuestarios y establecer mecanismos de auditoría adecuados, etc., y a que se penalice a los contratistas que se retrasan en el cumplimiento de sus obligaciones por negarse a pagar pequeños sobornos que facilitarían la fluidez del trabajo en los proyectos que gestionan; y
- *descentralización.* Muchas agencias donantes animan a los países a que descentralicen la gestión del sector público con objeto de ampliar la participación, la identificación y el control social. Esta medida puede entenderse como un paso “en la buena dirección” sólo si va acompañado de un desarrollo significativo de las capacidades a nivel central y local. Si no, la descentralización abrirá nuevas oportunidades para prácticas corruptas, como demuestra la experiencia de algunos países.

Los factores internos y externos están obviamente interrelacionados y se refuerzan recíprocamente (ver *figura 2.2*). Por ejemplo, la falta de incentivos en el sector educativo, combinada con los bajos salarios de los funcionarios públicos, alienta prácticas corruptas. Igualmente, unos mecanismos de rendición de cuentas, de apoyo y de supervisión débiles, combinados con la ausencia de mecanismos de auditoría externa y la escasa

Figura 2.2 Interrelaciones entre los factores internos y externos



eficiencia judicial, reducen las oportunidades de detección y disuasión del fraude. Finalmente, la escasa información pública que reciben los usuarios del sistema educativo, dada la ausencia de un reconocimiento del derecho a la información a nivel nacional, contribuye al mantenimiento de una cultura de opacidad, secretismo y no rendición de cuentas. En esta situación, resulta urgente encontrar otras vías de detección del fraude, entre otras la identificación de “señales de alarma”.

3. “Señales de alarma” y análisis de riesgos

Es muy recomendable hacer análisis de riesgos para evaluar las oportunidades de fraude y corrupción en el sector educativo.

Podemos definir las “señales de alarma” como “situaciones o sucesos dentro de un programa o de una actividad que indican que existe la posibilidad de corrupción”.

Desarrollados en el sector de los negocios, los análisis de riesgos implican identificar la incidencia en el sector educativo, tomado en su conjunto o tomando un subsector en particular, de todos los riesgos potenciales como pueden ser los que supone la producción y distribución de libros de texto;

analizar los puntos vulnerables del sector educativo a consecuencia de esos riesgos, y medir su impacto global en el sector de la educación. Un análisis de riesgos debe valorar cada riesgo en función de las probabilidades de que se materialice, de las pérdidas que ocasionaría y de los costes que supondrían las medidas paliativas. En teoría, el resultado debería ser una lista de riesgos por orden de prioridad y un análisis de los costes y beneficios de las posibles medidas paliativas. Una de las claves del éxito en la detección de fraudes es la posibilidad de predecir las anomalías gracias a las “señales de alarma”, que podemos definir como “situaciones o sucesos dentro de un programa o de una actividad que indican que existe la posibilidad de corrupción”. Algunos ejemplos de “señales de alarma” son:

- escasez de registros y documentación;
- archivos sorprendentemente limpios;
- información incorrecta o engañosa;

- escaso conocimiento por parte de la dirección de las leyes y reglamentos;
- falta de cooperación de la dirección o los empleados;
- falta de delimitación de las responsabilidades en la gestión de fondos;
- conocimientos u organización inadecuados (para la planificación, la administración, las listas de personal);
- extravagancia en la forma de vivir de los empleados;
- negativa de los empleados a tomarse vacaciones;
- transacciones inusualmente voluminosas y complejas;
- quejas recurrentes a través de líneas de atención directa u otros medios;
- diligencias penales previas, o en curso, contra empresas o empleados; y
- auditorías internas y externas inadecuadas.

Se puede establecer una lista de señales de alarma más específica para cada área de la planificación y la gestión educativas, como muestra

Tabla 2.5 Ejemplos de señales de alarma en el ámbito de la planificación y la gestión educativas

Área	Señales de alarma
Financiación	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencias inusuales • Firma de cheques, uso de tarjetas de crédito por una sola persona / una persona no controlada • Falta de claridad en los procedimientos de transferencia / en la selección de criterios para la distribución de fondos del estado a las instituciones locales • Falta o escasez de control / auditoría interna y externa
Sistemas de información	<ul style="list-style-type: none"> • Muchas personas de la administración tienen acceso a información sensible (resultados de exámenes, preguntas de examen, listas de bajas por enfermedad, etc.) • Sistemas de seguridad de los ordenadores insuficientes para proteger los datos sensibles • Procedimientos internos de protección de la información sensible inadecuados (número de usuarios, programas informáticos de seguridad, etc.) • Falta de directivas nacionales para la protección de la información sensible • Falta de códigos de identificación y acceso personalizados • Falta de control contrastado de la información
Redacción de libros de texto	<ul style="list-style-type: none"> • Selección de familiares / amigos cercanos como autores • El autor se lleva un porcentaje de las ventas • Monopolio de una editorial importante (algunas veces extranjera)

Tabla 2.5 (continuación)

Área	Señales de alarma
Contratación de profesores, gestión (traslados, promociones), pagos y formación	<ul style="list-style-type: none"> • Desajuste entre la nómina y el número de profesores trabajando • Distribución desequilibrada de los profesores, por ejemplo entre las zonas urbanas y rurales (escuelas superdotadas de personal y otras con poca dotación) • Contratación de familiares / amigos cercanos • Profesores que no presentan la titulación solicitada • Profesores con vínculos en la administración obtienen puestos atractivos
Construcción, mantenimiento y reparación de las escuelas	<ul style="list-style-type: none"> • No se publican las convocatorias de las licitaciones • Las convocatorias se publican pero con poca antelación al proceso de contratación • Especificaciones vagas o inexistentes / exceso de especificaciones • Urgencia como excusa para asignar un contrato a un único postulante
Distribución de equipo, mobiliario y materiales (incluido el transporte, las residencias, los libros de texto, las cantinas y los menús escolares)	<ul style="list-style-type: none"> • Ofertas dadas a conocer sin preservar la confidencialidad • Entrega de menor cantidad de materiales y equipo o de peor calidad • Sobreprecios • Plazos / costes no respetados • Contratos de mantenimiento a largo plazo • Falta de sistemas de supervisión de la distribución de libros de texto • Existencia de un mercado negro de libros de texto (vendedores callejeros)
Actitud docente (faltas profesionales)	<ul style="list-style-type: none"> • Desajuste entre las nóminas y el número de profesores trabajando • Ausencias injustificadas • Falta de fundamento jurídico de los códigos éticos, condiciones de contratación y criterios de baja laboral por enfermedad poco claros • Relación desproporcionada entre el número de profesores y de alumnos según los “listados” • Salarios bajos, extravagancia en la forma de vivir de los empleados • Profesores que simultanean la enseñanza pública y las clases particulares con los mismos alumnos • Prácticas poco claras, opacas, en las clases particulares (precios, códigos éticos ...)
Asignación de prestaciones específicas (becas, subsidios, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> • Alta concentración de estudiantes de una misma universidad que son beneficiarios de residencias, becas y bolsas de estudio • Falta de transparencia de los presupuestos / los criterios de distribución • Falta de claridad de los criterios de selección
Exámenes y diplomas Acceso a las universidades	<ul style="list-style-type: none"> • Realización / corrección no remunerada de exámenes • Porcentaje muy alto de alumnos aprobados, o con notas muy altas • Diplomas expedidos por universidades desconocidas • Alumnos que no pasan las pruebas nacionales de acceso y que logran ser admitidos en el extranjero • Falta de procedimientos establecidos de “verificación” de las titulaciones cuando se contrata a un profesor • Titulaciones / cualificaciones no adecuadas
Acreditación institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Un número muy elevado de centros educativos consigue acreditarse • Lista de centros acreditados poco conocida, de difícil acceso

la *tabla 2.5*. En el ámbito de los contratos públicos (para la edificación de escuelas, los libros de texto, las comidas escolares u otros), disponemos de muchos indicadores que nos pueden ayudar a identificar los riesgos de corrupción, como que no se publiquen las convocatorias de las licitaciones, que las convocatorias se publiquen pero con poca antelación al proceso de contratación, que las especificaciones sean vagas o inexistentes o que haya un exceso de especificaciones, que la urgencia sea una excusa para asignar un contrato a un único postulante, que se den a conocer las ofertas sin preservar la confidencialidad, que el abastecimiento de materiales y equipo sea de menor cantidad o de peor calidad, sobrepagos, retrasos, costes no respetados, etc. Además, en cada campo, pueden considerarse otras señales de alarma, como por ejemplo la falta de un sistema de supervisión de la distribución de libros de texto o la existencia de un mercado negro de libros de texto (vendedores callejeros). No obstante, las señales de alarma son sólo indicadoras de posibles prácticas irregulares; su análisis cuidadoso debería indicarnos cuándo es necesario hacer investigaciones más amplias.

4. Políticas educativas y corrupción

Por último, la *tabla 2.6* resume las distintas tablas presentadas a lo largo del capítulo. Se indican en ella, por áreas principales de la planificación y la gestión educativas, las oportunidades para prácticas corruptas, ejemplos de prácticas corruptas, las “señales de alarma” seleccionadas, y el tipo de impacto en la educación (ya sea en términos de acceso, calidad, equidad, prioridades políticas o éticas). Es interesante anotar que mientras que las prácticas indebidas en el comportamiento del profesor, por ejemplo, y que son dañinas principalmente para el acceso, la calidad, la equidad y los valores éticos, se consideran pequeña corrupción, el fraude en la edificación de escuelas, que es el típico caso de gran corrupción, sólo es dañino para el acceso y la calidad. La conclusión es que la pequeña corrupción (en particular la que se vincula con los profesores) no es una cuestión que se pueda dejar de lado bajo ningún concepto.

Los ámbitos de la planificación y la gestión educativas que tienden a favorecer el desarrollo de prácticas corruptas pueden dividirse en distintos grupos. Por ejemplo, las prácticas incorrectas en el ámbito de la financiación o la manipulación de los sistemas de información pueden incluirse en la tendencia a la “descentralización de los recursos

Tabla 2.6 Mapa de las oportunidades de corrupción en el sector educativo

1. Descentralización de los recursos educativos				
Ámbito	Prácticas corruptas	Señales de alarma	Algunas cifras	Impacto en la educación
Financiación	<ul style="list-style-type: none"> • Transgresión de reglas / procedimientos • Incumplimiento de criterios • Opacidad de los flujos (no respeto de la fórmula de distribución de fondos) • Malversación • Inflación de costes y actividades 	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencias inusuales • Firma de cheques, uso de tarjetas de crédito por una sola persona / una persona no controlada • Falta de claridad en los procedimientos de transferencia / en la selección de criterios para la distribución de fondos del estado a las instituciones locales • Falta o escasez de control / auditoría interna y externa 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>En todo el mundo:</i> la desviación de salarios de los profesores de enseñanza primaria excede del 10% de los gastos ordinarios (Banco Mundial) • <i>En todo el mundo:</i> la evasión de fondos no salariales se estima entre el 20% y el 87% del gasto total (Banco Mundial) 	<p><i>Acceso</i> <i>Calidad</i> <i>Equidad</i> <i>Prioridades políticas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • El número de matriculados se infla para recibir más transferencias financieras • Los recursos disponibles son dispares • Se dispone de menos recursos para mejorar la calidad (libros de texto, materiales, etc.)
Sistemas de información	<ul style="list-style-type: none"> • Manipulación de datos • Selección / supresión de información • Irregularidades en la producción y publicación de la información • Pago por información que debía ser libre 	<ul style="list-style-type: none"> • Muchas personas de la administración tienen acceso a información sensible (resultados de exámenes, preguntas de examen, listas de bajas por enfermedad, etc.) • Sistemas de seguridad de los ordenadores insuficientes para proteger los datos sensibles • Procedimientos internos de protección de la información sensible inadecuados (número de usuarios, programas informáticos de seguridad, etc.) • Falta de directivas nacionales para la protección de la información sensible • Falta de códigos de identificación y acceso personalizados • Falta de control contrastado de la información 	<ul style="list-style-type: none"> • Sólo unos pocos países publican datos de contratación varias veces al año (Australia) • Varios países no recogen datos sobre los resultados • Muchos países publican poca o ninguna información sobre el sector privado 	<p><i>Equidad</i> <i>Ética</i> <i>Prioridades políticas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Omisión de información sobre repeticiones / expulsiones • Escasez de recursos disponibles en áreas prioritarias • Menor prioridad a mejorar la calidad

2. Mejora de la calidad y de los contenidos educativos				
Ámbito	Prácticas corruptas	Señales de alarma	Algunas cifras	Impacto en la educación
Redacción de libros de texto	<ul style="list-style-type: none"> Fraude en la selección de autores (favoritismo / nepotismo, sobornos, regalos) Incumplimiento de la ley de propiedad intelectual 	<ul style="list-style-type: none"> Selección de familiares / amigos cercanos como autores El autor se lleva un porcentaje de las ventas Monopolio de una editorial importante (algunas veces extranjera) 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Filipinas</i>: los libros de texto usados en clase incluyen 3 140 794 reimpresiones no autorizadas y 4 858 021 libros que no han recibido el visto bueno (Chua, 1999) 	<p><i>Calidad</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Falta de coherencia entre los libros de texto y los currículos Escasez de libros de texto en relación con el número de alumnos matriculados
Contratación de profesores, gestión (traslados, promociones), pagos y formación	<ul style="list-style-type: none"> Fraude en la contratación de profesores (favoritismo / nepotismo, sobornos, regalos) Discriminación (política, social, étnica) Falsificación de credenciales / uso de falsos diplomas Incumplimiento de criterios Retraso en los pagos, algunas veces con deducciones no autorizadas 	<ul style="list-style-type: none"> Desajuste entre las nóminas y el número de profesores trabajando Distribución desequilibrada de los profesores, por ejemplo entre las zonas urbanas y rurales (escuelas superdotadas de personal y otras con poca dotación) Contratación de familiares / amigos cercanos Profesores que no presentan la titulación solicitada Profesores con vínculos en la administración obtienen puestos atractivos 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Colombia</i>: en la ciudad de Bogotá, durante el año 1998, el 15% de las escuelas estaban superdotadas de personal debido a la falta de transparencia en los procedimientos de traslado de profesores de una escuela a otra (Peña, 2005) 	<p><i>Calidad</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Contratación de profesores menos cualificados Profesores menos cualificados con menor acceso a la formación Disparidad en la dotación de personal de los centros

3. Reducción de las diferencias en cuanto a acceso y resultados				
Ámbito	Prácticas corruptas	Señales de alarma	Algunas cifras	Impacto en la educación
Construcción, mantenimiento y reparación de las escuelas	<ul style="list-style-type: none"> • Fraude en las licitaciones públicas (sobornos, regalos, favoritismo) • Colusión entre proveedores • Malversación • Manipulación de datos • Incumplimiento en la ubicación de las escuelas • Entregas fantasmas 	<ul style="list-style-type: none"> • No se publican las convocatorias de las licitaciones • Las convocatorias se publican pero con poca antelación al proceso de contratación • Especificaciones vagas o inexistentes / exceso de especificaciones • Urgencia como excusa para asignar un contrato a un único postulante • Ofertas dadas a conocer sin preservar la confidencialidad • Entrega de menor cantidad de materiales y equipo o de peor calidad 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Eslovaquia</i>: de acuerdo con el Tribunal de Cuentas, la violación de las leyes de contrataciones públicas podría representar “aproximadamente el 10% del PIB” 	<p><i>Acceso</i> <i>Calidad</i> <i>Equidad</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mala ubicación de las escuelas • Uso excesivo/escaso uso de las escuelas • Demanda de plazas no atendida • Mal clima de aprendizaje • Falsificación de estadísticas para mantener las escuelas abiertas o para cerrarlas
	Distribución de equipo, mobiliario y materiales (incluido el transporte, las residencias, los libros de texto, las cantinas y los menús escolares)	<ul style="list-style-type: none"> • Fraude en las licitaciones públicas (sobornos, regalos, favoritismo) • Colusión entre proveedores • Apropiación de suministros escolares • Adquisición de equipo innecesario • Manipulación de datos • Incumplimiento de los criterios de distribución • Entregas fantasmas 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobreprecios • Plazos / costes no respetados • Contratos de mantenimiento a largo plazo • Falta de sistemas de supervisión de la distribución de libros de texto • Existencia de un mercado negro de libros de texto (vendedores callejeros) 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Filipinas</i>: las comisiones se llevan entre un 20% y un 65% de los fondos para libros de texto • <i>Francia</i>: un contrato para menús escolares preveía 421.000 comidas al año; sin embargo, el número real de menús consumidos en el año 1996 fue de 363.000. En consecuencia, la ciudad tenía que desembolsar 1,6 millón de francos por comidas no consumidas

4. Promoción de una gestión centrada en la escuela

Ámbito	Prácticas corruptas	Señales de alarma	Algunas cifras	Impacto en la educación
Actitud docente (faltas profesionales)	<ul style="list-style-type: none"> • Docentes fantasmas • Absentismo • Honorarios ilegales (por la admisión en la escuela, los exámenes, las evaluaciones, las clases particulares, etc.) • Favoritismo / nepotismo / aceptación de regalos • Discriminación (política, social, étnica) • Clases particulares (incluido el uso de las aulas para fines privados) • Acoso sexual y explotación • Sobornos o favores durante las visitas de inspección • Exigencia a los alumnos de adquirir las obras de sus profesores 	<ul style="list-style-type: none"> • Desajuste entre la nómina y el número de profesores trabajando • Ausencias injustificadas • Falta de fundamento jurídico de los códigos éticos, condiciones de contratación y criterios de baja laboral por enfermedad poco claros • Relación desproporcionada entre el número de profesores y de alumnos según los “listados” • Salarios bajos, extravagancia en la forma de vivir de los empleados • Profesores que simultanean la enseñanza pública y las clases particulares con los mismos alumnos • Prácticas poco claras, opacas, en las clases particulares (precios, códigos éticos...) 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>En todo el mundo:</i> las ausencias de profesores varían entre el 10% y el 20% (Banco Mundial) • <i>Hong Kong:</i> el 45% de los alumnos de primaria recibe formación privada 	<p><i>Acceso</i> <i>Calidad</i> <i>Equidad</i> <i>Ética</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Disparidad en la organización de las escuelas • Discriminación de los pobres • Reducción significativa del número total de horas lectivas • Los profesores y el resto del personal no cumplen los códigos de conducta
Asignación de prestaciones específicas (becas, subsidios, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> • Favoritismo • Nepotismo • Sobornos • Incumplimiento de criterios • Discriminación (política, social, étnica) 	<ul style="list-style-type: none"> • Alta concentración de estudiantes de una misma universidad que son beneficiarios de residencias, becas y bolsas de estudio • Falta de transparencia de los presupuestos / los criterios de distribución • Falta de claridad de los criterios de selección 		<p><i>Acceso</i> <i>Equidad</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Inflar el número de matriculados para recibir más transferencias financieras

5. Privatización, nuevas formas de aprendizaje y garantía de calidad				
Exámenes y diplomas Acceso a las universidades	<ul style="list-style-type: none"> • Venta de información • Fraude en los exámenes • Plagio • Sobornos (para conseguir mejores notas, aprobar cursos, ser seleccionado para programas especiales, obtener diplomas, ser admitido en una universidad) • Fábricas de títulos y falsas credenciales • Investigación fraudulenta 	<ul style="list-style-type: none"> • Realización / corrección no remunerada de exámenes • Porcentaje muy alto de alumnos aprobados, o con notas muy altas • Diplomas expedidos por universidades desconocidas • Alumnos que no pasan las pruebas nacionales de acceso y que logran ser admitidos en el extranjero • Falta de procedimientos establecidos de “verificación” de las titulaciones cuando se contrata a un profesor • Titulaciones / cualificaciones no adecuadas 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>EE. UU.</i>: entre el 15% y el 25% de los candidatos admitidos habían hecho trampa • <i>Federación de Rusia</i>: de acuerdo con varias fuentes, los ciudadanos rusos pagan anualmente más de USD 520 millones en concepto de sobornos para conseguir plazas en los EES 	<i>Equidad</i> <i>Ética</i> <ul style="list-style-type: none"> • Falsificación de credenciales o títulos (fábricas de documentaciones y diplomas) • Credenciales ilegítimas disponibles para estudiantes que pueden pagar un soborno • Criterios subjetivos para la admisión en la enseñanza superior
Acreditación institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Sobornos • Fraude en los procesos de acreditación 	<ul style="list-style-type: none"> • Un número muy elevado de centros educativos consigue acreditarse • Lista de centros acreditados poco conocida, de difícil acceso 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Ucrania</i>: las universidades privadas pagan sobornos para conseguir acreditaciones 	<i>Equidad</i> <i>Calidad</i> <ul style="list-style-type: none"> • Acreditación de instituciones con independencia de su calidad y resultados • Padres engañados con la calidad de la educación que creen que sus hijos reciben

educativos”, mientras que el fraude académico y de acreditación se han incluido en la tendencia a la “privatización, nuevas formas de aprendizaje y economía del conocimiento”. En los siguientes capítulos, se abordará un aspecto de cada una de estas tendencias.

Referencias / recursos

- Amundsen, I. 2000. *Corruption. Definition and concepts*. Bergen: Instituto Chr. Michelsen.
- Banco Mundial. 2002. *Kazakhstan. Governance and service delivery: a diagnostic report*. Informe n° 23257-KZ. Unidad para la Reducción de la Pobreza y la Gestión Económica (ECSPE) / Región de Europa y Asia Central. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bennet, N. 2001. *Corruption in education systems in developing countries: What is it doing to the young?* Informe presentado durante la 10ª Conferencia Internacional contra la Corrupción. Praga, República Checa, 7-11 de octubre de 2001.
- Chapman, D. 2002. *Corruption and the education sector*. Elaborado por el MSI. Patrocinado por USAID, DCHA/DG (sin publicar).
- Chapman, D. 2003. *Stealing an education: corruption in education - its nature, effects and remedies* (sin publicar).
- Chua, Y.T. 1999. *Robbed. An investigation of corruption in Philippine education*. Ciudad Quezón: Centro Filipino de Investigación Periodística (PCIJ).
- Dedze, I. “Transparency in education in former communist countries”. En: *IIEP Newsletter*, 23(4), octubre-diciembre 2005.
- Hallak, J.; Poisson, M. 2002. *Ethics and corruption in education* (Foro de políticas N° 15). Resultados del seminario de trabajo del grupo de expertos del IIEPE, París, Francia, 28-29 de noviembre de 2001. París: IIEPE-UNESCO.
- Heyneman, S.P. 2004. “Education and corruption”. En: *International Journal of Educational Development*, 24 (6), 637-648. Londres: Elsevier Ltd.
- Karlins, R. 2005. *The system made me do it. Corruption in post-communist societies*. Nueva York: M. E. Sharpe, Armonk.
- Klitgaard, R. et al. 2001. *Corrupción en las ciudades*. Santa Cruz (Bolivia): Editorial Aguilar.
- Ogrodzinska, T. 2001. *Study on the impact of corruption on education in Poland* (sin publicar). Polish Children and Youth Foundation.

- Peña, M.; Rodríguez, J.S. 2005. "Maestros en Colombia: transparencia en la gestión de los recursos humanos en Bogotá (1998-2003)". En: *Transparencia en la educación. Maestros en Colombia. Alimentación escolar en Chile* (Serie Ética y Corrupción en la Educación). París: IPEE-UNESCO.
- Rumyantseva, N.L. 2005. "Taxonomy of corruption in higher education". En: *Peabody Journal of Education*, 80(1), 81-92. Mahwah, N.J. (EE.UU.): Lawrence Erlbaum Associates, Inc.
- Sarvan, E.A. 2003. *Disjunctive paradigms: good governance and the privatisation of service provision in sub-Saharan Africa*. London School of Economics, Facultad de Económicas (sin publicar).
- Tan, M. 2005. *Corruption and public provision: the politics and de facto privatization of the Thai education sector. Research proposal*. University of Leeds, School of Politics and International Studies (sin publicar).
- Tanaka, S. 2001. "Corruption in education sector development: a suggestion for anticipatory strategy". En: *The International Journal of Educational Management*, 15(4), 158-166. MCB University Press.
- Temple, P.; Petrov, G. 2004. "Corruption in higher education. Some findings from the States of the former Soviet Union". En: *Higher Education Management and Policy*, 16(1), 83-100. París: OCDE.
- Transparencia Internacional. 2005. *Stealing the future. Corruption in the classroom. Ten real world experiences*. Berlín: Transparencia Internacional.
- Yang, R. 2005. "Corruption in China's higher education: a malignant tumor". En: *International Higher Education*, 39 (Spring). Boston: Boston College Center for International Higher Education.

Capítulo 3

Diagnóstico de la corrupción en el sector educativo

Resulta indispensable conocer las distintas manifestaciones de la corrupción a fin de establecer con exactitud qué tipos de corrupción y qué vínculos entre ellos son más importantes en un determinado país: ¿La corrupción en la contratación de profesores? ¿El soborno burocrático o administrativo para conseguir la admisión en una escuela o universidad, o para beneficiarse de un plan de becas o de una prestación especial? ¿La malversación de fondos estatales para prestar apoyo a las escuelas privadas de enseñanza secundaria? ¿La corrupción en la contratación pública? La magnitud y las manifestaciones del fraude varían de un país a otro; o dicho en otros términos, en contextos distintos las prioridades también

Algunas veces resulta difícil establecer la diferencia entre incompetencia y fraude.

son distintas. Por eso resulta crucial en este terreno el diagnóstico y el análisis de datos. Pero la capacidad de detección del fraude en toda su amplitud también varía según los países. Algunas veces resulta difícil establecer la diferencia

entre incompetencia y fraude. De hecho, no existe una receta milagrosa: cada país tiene que hacer su propia investigación, basándose en estudios rigurosamente empíricos.

Por eso mismo, es necesario resolver algunas de las dificultades que plantea este marco. ¿Cómo podemos evitar el riesgo de confundir “corrupción de los individuos” y “corrupción de las instituciones” que deriva de la falta de transparencia de las normas y reglamentos, de la opacidad de los mecanismos y procedimientos, de los sistemas de incentivos contraproducentes y de los comportamientos establecidos, o heredados, como en el caso de los países de la antigua Unión Soviética? A la hora de medir las prácticas corruptas, ¿cómo podemos pasar de la valoración subjetiva de los comportamientos corruptos a las pruebas objetivas? ¿Cómo podemos superar la resistencia de muchos interesados al diagnóstico? ¿Cómo podemos introducir una cultura del aprendizaje en

lugar de una cultura de persecución judicial y condenas? La experiencia nos enseña que, para ser eficaces y tener repercusión, el diagnóstico debe llevarnos a tomar las decisiones adecuadas para corregir las prácticas distorsionadas, y debe integrar tres aspectos principales: transparencia, rendición de cuentas y participación. El diagnóstico tiene que identificar la falta de transparencia y la escasa rendición de cuentas; la participación tanto en la elaboración de diagnósticos como en la producción y distribución de información a los interesados, es un requisito fundamental para generar “aceptación y control social”, y consecuentemente presión social para reducir la corrupción.

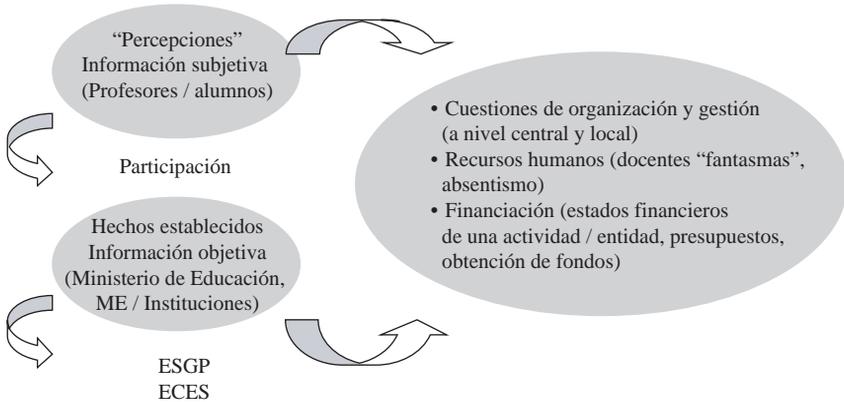
En primer lugar se presentan en este capítulo los requisitos metodológicos básicos para el diagnóstico de los fenómenos de corrupción. A continuación se presentan con detenimiento tres enfoques específicos con distintas perspectivas, que son: la valoración participativa (incluido las encuestas basadas en informes técnicos), auditorías financieras, funcionales y personales; y encuestas de seguimiento del gasto público en educación (ESGP).

1. Requisitos metodológicos básicos

Los estudios con encuestas nos ofrecen una imagen de un grupo de individuos o de una organización en un momento dado³. Como ejemplo cabe citar el diagnóstico del sector educativo. Los estudios incluyen tanto encuestas de percepción para recabar “información subjetiva” de los diversos interesados, en particular los profesores, los alumnos y sus padres (por ejemplo en valoraciones participativas), como encuestas para establecer los hechos con “información objetiva”, obtenida directamente del Ministerio de Educación o de diversas instituciones educativas (como las ESGP y las encuestas cuantitativas de entrega de servicios, ECES). Como muestra la *figura 3.1*, los estudios con encuestas nos pueden servir para analizar las cuestiones que plantean la organización y gestión, los recursos humanos (como el absentismo de los profesores o los “docentes fantasmas”), la financiación o los contratos públicos.

3. Para más información sobre métodos de investigación en la educación, ver Cohen *et al.* (2000).

Figura 3.1 Diferentes enfoques de los estudios con encuestas



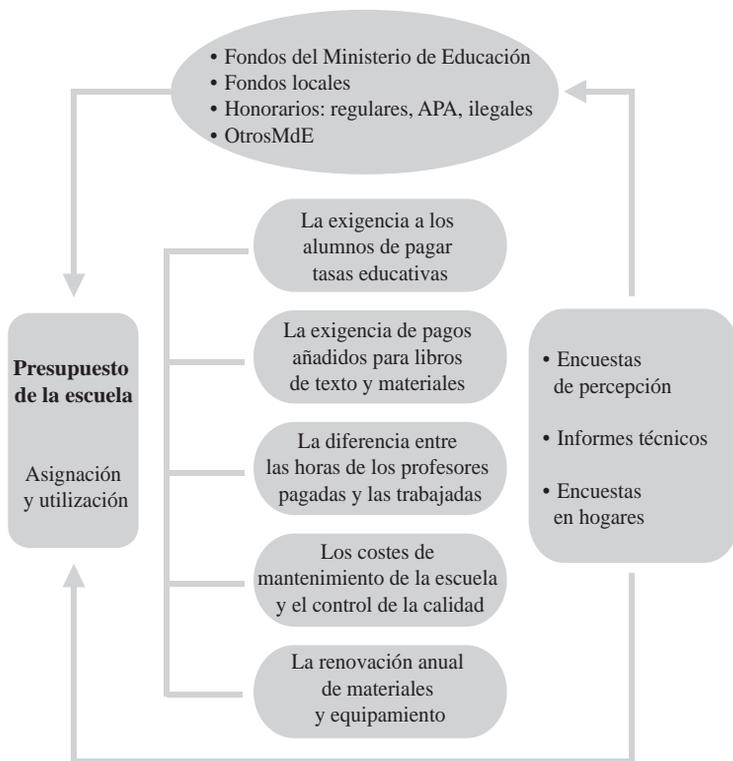
Para evaluar los problemas de corrupción a *nivel nacional o de proyecto* podemos emplear distintos instrumentos, entre los que cabe citar los análisis de riesgos y las auditorías de cuentas o de los procedimientos de contratación pública. Algunos de los puntos que se estudian en este marco son: la selección de proyectos más por interés personal que por interés nacional; la creación de escuelas en zonas injustificadas incumpliendo los criterios del mapa escolar; la utilización de procedimientos que favorezcan a determinados proveedores particulares y propicien el cohecho; la contratación a través de procesos irregulares que corrompan a las empresas y los proveedores; y el seguimiento de los contratos (escaso control de las entregas, la calidad y los costes). También podemos evaluar cuantitativamente cuestiones como el absentismo de los profesores y los docentes “fantasmas” gracias a las ECES (ver *capítulo 5*, gestión del profesorado).

Para evaluar los problemas de la corrupción a *nivel local o de escuela* empleamos otros instrumentos, entre los que cabe citar las encuestas de percepción, los informes técnicos, las encuestas en los hogares y las auditorías de cuentas de las escuelas (ver *figura 3.2*). Este último punto es el más importante dado el contexto de diversificación de las fuentes de financiación a escala de las escuelas (fondos del Ministerio de Educación, fondos locales, honorarios regulares e ilegales, etc.). Algunos de los

aspectos que se investigan en este marco son: la exigencia a los alumnos de que paguen tasas educativas; la exigencia también de que paguen libros de texto y materiales; la diferencia entre las horas pagadas a los profesores y las trabajadas; los costes de mantenimiento de la escuela y el control de la calidad; y las compras anuales de materiales y equipo.

Finalmente, podemos hacer un análisis de los flujos de recursos transversales (ya sean financieros, humanos o materiales) *del nivel central a los niveles local y de escuela* recurriendo a las ESGP; el acento se pone aquí en los gastos no salariales, los salarios de los profesores, o la producción y distribución de libros de texto.

Figura 3.2 Evaluación de la corrupción a escala local y de escuela



Fuente: Elaborado por Saidi, en Hallak y Poisson, 2002.

2. Evaluación participativa: diagnósticos participativos, encuestas basadas en informes técnicos y auditorías sociales

Damos por sentado que el lector entiende la debilidad y fragilidad de la información que se obtiene a través de encuestas subjetivas o de percepción. Es más, para algunos especialistas la información subjetiva no es de ningún modo fiable y debería ser totalmente descartada. Sin embargo, es imposible obtener información en muchos ámbitos donde hay corrupción si no es recurriendo a encuestas subjetivas. Proponemos combinar las encuestas subjetivas y las objetivas para evaluar la corrupción y llegar a conclusiones políticas.

Proponemos combinar las encuestas subjetivas y las objetivas para evaluar la corrupción y llegar a conclusiones políticas.

Tal y como se están realizando actualmente en muchos países, las evaluaciones participativas pretenden recoger información sobre la percepción de la corrupción en distintos sectores, y entre ellos el educativo. Se basan en entrevistas cruzadas de distintos grupos relevantes, y en la construcción de un consenso social básico de todos los interesados sobre el alcance, la magnitud y las causas de las prácticas corruptas, en la propuesta de recomendaciones para luchar contra ese tipo de prácticas y en la influencia en la ejecución de esas recomendaciones. Entre todos los experimentos realizados en ese terreno, nos referiremos a tres, a saber: el diagnóstico participativo en Ucrania, una encuesta basada en informes técnicos realizada en Bangladesh, y las auditorías sociales en Costa Rica, el Nepal, Nicaragua, el Pakistán y Uganda.

Diagnóstico participativo

En Ucrania, tal y como se afirma en la presentación del programa “Voz del Pueblo”, el motor básico del desarrollo democrático es la necesidad que tienen los ciudadanos de a pie de creer que los políticos que eligen pueden y quieren solucionar sus problemas y defender sus intereses para mejorar el bienestar de la comunidad. Este hecho tiene especial importancia a escala municipal, donde la efectividad y la eficacia en la prestación de servicios tienen unas repercusiones más inmediatas y donde la falta de acceso de los

ciudadanos al proceso de adopción de decisiones gubernamentales influye más en el buen gobierno y el aumento de la corrupción. En este contexto, durante los últimos años ha florecido en Ucrania un número importante de iniciativas centradas en la participación ciudadana. Como ejemplo cabe citar el proyecto “Colaboración para la integridad”, financiado por USAID, y que se puso en práctica en tres regiones distintas, el proyecto “Refuerzo de la rendición de cuentas a través del diálogo y mejora del marco legal para la participación ciudadana”, financiado por el Banco Mundial bajo los auspicios del Ministerio de Hacienda, y el programa “Voz del Pueblo”, apoyado por muchas agencias, entre otras el CIDA y el Banco Mundial, en cuatro ciudades ucranianas (Chugiv, Ivano Frankivsk, Kupyansk y Ternopil).

Los principales objetivos del programa “Voz del Pueblo” son implicar a los ciudadanos en el desarrollo local de su comunidad y ayudarles a supervisar los servicios prestados en su municipio. En ese sentido, van mucho más allá del diagnóstico del sector educativo, ya que abarca todas las prestaciones de servicios públicos y no pretende sólo identificar las deficiencias manifiestas recurriendo a la implicación de los ciudadanos por diversos mecanismos (audiencias públicas, informes técnicos, consejos comunales, etc.), sino también supervisar la aplicación de las decisiones tomadas recurriendo a un marco participativo. El proyecto tiene tres componentes principales que se desarrollan de forma secuencial: encuestas sobre los servicios prestados para determinar prioridades y analizar los problemas; difusión pública de los resultados de las encuestas y fomento del diálogo entre los grupos de ciudadanos y el gobierno; y preparación consensuada de las reformas, reestructuración de las agencias, viajes de estudio y cursos de formación para la población local. La supervisión del programa se ha encargado a un comité de 8-10 personas designadas ad hoc para representar tanto los intereses educativos como los de la comunidad (representantes de los padres en los consejos, organizaciones no gubernamentales [ONG], directivos de empresa, etc.).

El programa arrancó con la realización de tres encuestas distintas en cada una de las ciudades. La primera encuesta, basada en muestras tomadas al azar, se centraba en la corrupción y otros temas relacionados, y procuraba sacar la impresión de fondo que los hogares tenían del estado y la calidad de los servicios públicos a nivel local, y en particular de las actitudes de los funcionarios públicos y su percepción de la transparencia

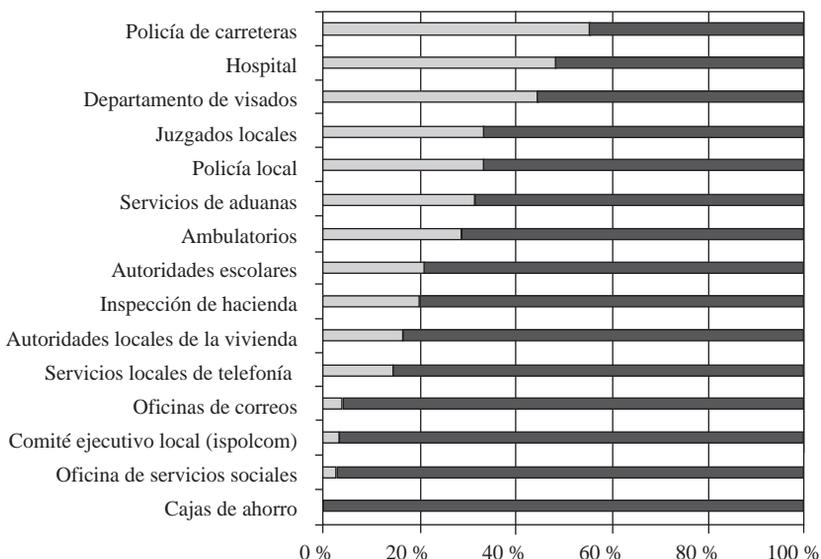
de éstos. La segunda, también basada en una muestra tomada al azar, se ocupaba de la interacción de los negocios y el gobierno local. La tercera, que utilizaba como muestra las opiniones recogidas entre los funcionarios municipales, tenía por objetivo conocer mejor la situación desde la perspectiva de los gobiernos locales. El resultado de estas encuestas fue obtener información sobre los servicios que necesitaban una atención prioritaria para mejorar, los problemas que planteaban esos servicios, y el tipo de mejora perseguida, visto desde la perspectiva de los diversos interesados, es decir, funcionarios, hogares y negocios. La exhaustiva encuesta sobre los servicios prestados que se realizó en la ciudad de Ternopil, por ejemplo, indicó que la educación era percibida como un servicio de calidad, aunque cerca de un cuarto de los encuestados hubieran tenido que pagar sobornos en ese sector (ver *figuras 3.3 y 3.4*). Las encuestas fueron altamente valoradas por los gobiernos locales, en la medida en que no sólo daban una idea del alcance de sus problemas, sino que también les ayudaban a entender la necesidad de implicar al público en general en los procesos de toma de decisiones.

Figura 3.3 Valoración de la calidad de los servicios en Ternopil (en una escala del 0 al 5, siendo 5 la valoración de “muy buena”)



Fuente: Fundación UFE, Centro Internacional de Estudios Políticos, Instituto Banco Mundial, 1999.

Figura 3.4 Porcentaje de encuestados que tuvo que hacer un pago no oficial por servicios públicos en Ternopil



Fuente: Fundación UFE, Centro Internacional de Estudios Políticos, Instituto Banco Mundial, 1999.

La segunda parte del programa fue claramente una continuación de las encuestas: el propósito era *compartir la información entre todos los interesados*, establecer vías de comunicación entre ellos y promover la búsqueda de soluciones a los problemas contemplados. Los principales actores implicados fueron los funcionarios municipales y representantes de los medios de comunicación locales y coaliciones de ONG. Incluyó los siguientes pasos: interpretación de los resultados de las encuestas; apoyo a los medios de comunicación para difundir los análisis; organización de debates públicos sobre los resultados y las soluciones; y promoción de la colaboración entre las ONG y los líderes locales. Como resultado de esta parte del programa cabe mencionar la publicación en los periódicos de los resultados de las encuestas y de las entrevistas realizadas a las distintas personas; diversas medidas de difusión (incluidas conferencias y actos públicos sobre cuestiones como la financiación y la elaboración de los presupuestos de la ciudad); campañas públicas de prevención; creación

de varios grupos de trabajo en sectores calificados por las comunidades locales como los “de reforma prioritaria”; establecimiento en dos ciudades de coaliciones de ONG para supervisar los servicios prestados; y organización de actividades de formación en relaciones con los medios de comunicación, el funcionamiento del consejo consultivo y actividades de apoyo a la realización de actos públicos.

La tercera parte del programa se orientaba hacia la *preparación consensuada de reformas* y el desarrollo de planes de acción para la aplicación de las mismas. Basándose en el diagnóstico participativo de los problemas municipales, fue posible anticipar algunos de los tipos de reformas que era necesario plantear a los funcionarios locales, entre otros, la desregulación y simplificación de los procedimientos municipales; una mayor transparencia de los procedimientos presupuestarios; un mayor acceso a la información; la definición de los derechos de los grupos de ciudadanos y de las medidas que dispone la ley para protegerlos; la elaboración de una carta del ciudadano; la puesta en marcha de sistemas de supervisión de la gestión de la ciudad; y la creación de un sistema de reclamaciones. Entre los resultados de esta parte del programa podemos citar los siguientes: la creación inmediata de grupos de trabajo que preparasen análisis y recomendaciones en distintos sectores, entre ellos la educación; el establecimiento de consejos para la reforma de la educación (en dos ciudades); y, con la ayuda de expertos, la preparación y realización de reformas estructurales de las políticas y prácticas educativas, incluyendo la creación de consejos de padres, la mejora de los currículos, etc.

Esta experiencia es muy similar a la de las encuestas basadas en informes técnicos, que se presenta a continuación.

Encuestas basadas en informes técnicos

Los responsables de las decisiones de los gobiernos, las universidades y los grupos de opinión han reconocido el potencial que la respuesta del público tiene de hacer al gobierno más responsable y de que rinda mejor las cuentas. La respuesta del público tiene especial fuerza cuando el gobierno opera como proveedor monopolista de los servicios y no deja al usuario otra opción “real”. En esas condiciones desfavorables, la respuesta del público, o la “voz de los ciudadanos”, puede llegar a ser un

Los responsables de las decisiones reconocen el potencial que la respuesta del público tiene de hacer al gobierno más responsable y de que rinda mejor las cuentas.

potente catalizador del cambio. Cuando la voz de los ciudadanos se basa en valoraciones objetivas de los aspectos cuantitativos y cualitativos de los diferentes servicios públicos, fundadas en las relaciones directas que mantienen con las agencias o entidades que ofrecen esos servicios, resulta posible establecer una escala de valoración de las agencias en función de la calidad de sus actuaciones. Esa “puntuación” puede servir de estímulo a la acción colectiva de los ciudadanos y ofrece a los responsables de las organizaciones la oportunidad de plantear reformas y encontrar una nueva orientación estratégica.

Hoy en día se realizan informes técnicos o se preparan puntuaciones en un número cada vez mayor de países y sectores: uno de ellos es la educación. El Centro de Asuntos Públicos (PAC) de Bangalore (la India) y Transparencia Internacional de Bangladesh (TIB), en particular, diseñaron en el año 2000 unos “Informes Técnicos sobre los Servicios Públicos” que demostraron ser unos instrumentos relativamente poco complicados de utilizar y fáciles de emular para aumentar la transparencia y mejorar la rendición de cuentas públicas. Sirvieron de referencia para medir la calidad de los servicios públicos en función de cómo la percibían los ciudadanos y contribuyeron de forma decisiva a que los ciudadanos tomaran la iniciativa. Una encuesta basada en informes técnicos es de hecho una vía sencilla y flexible para canalizar la respuesta del público a las autoridades, y contribuye a aumentar la sensibilidad del público y de las autoridades ante un tema concreto. Su objetivo es determinar la disponibilidad de servicios, su uso, la satisfacción de los usuarios, las normas de servicio, su eficacia, la corrupción y otros costes ocultos.

La encuesta basada en informes técnicos de Bangladesh se realizó en ocho *Upazillas* (distritos) del gran distrito de Mymensingh. Se centraba en los funcionarios gubernamentales encargados de la enseñanza primaria, los profesores de primaria, los estudiantes y sus responsables legales. Cubría un amplio registro de cuestiones relacionadas con el diagnóstico general del sector educativo, así como aspectos más específicos de la

corrupción, basándose en observaciones interpersonales. Se seleccionaron al azar unas escuelas de primaria, y también alumnos de cuarto y quinto curso. Participaron 105 escuelas públicas, 40 no públicas, 14 escuelas satélites y 12 escuelas primarias comunales. En cada subdistrito se escogieron 20 escuelas, de las cuales 10 formaban parte del “Programa Educación por Alimentos” del gobierno. Los Comités de Ciudadanos Conscientes creados por TIB se entrevistaron con 171 profesores, 966 alumnos y 966 responsables legales. El objetivo de esa recopilación de datos era identificar las carencias y defectos del programa nacional de enseñanza primaria, para luego poder localizar e investigar los distintos ámbitos de corrupción, por ejemplo, la contratación de profesores o la admisión de alumnos. La encuesta se preparó y realizó por medio de los siguientes pasos:

- *preparación*: identificación de las instituciones, estipulación de la meta y los objetivos, identificación de los encuestados, elaboración de borradores de cuestionarios, puesta a prueba y finalización de los cuestionarios, determinación del tamaño de la muestra, determinación de la estrategia de muestreo, elaboración de la lista de muestreo;
- *ejecución*: recogida de información, verificación de la información reunida, edición, tabulación y análisis de la información; y
- *elaboración del informe y difusión*: elaboración del informe, publicación del mismo e inicio de su difusión y seguimiento.

Aparte de permitir obtener datos cuantitativos sobre los niños matriculados, los coeficientes profesor/alumnos, o el porcentaje de alumnos pertenecientes a grupos de ingresos bajos, la encuesta descubrió irregularidades importantes dentro del sistema. En efecto, mostró que los alumnos tenían que hacer pagos no oficiales para ser admitidos en las escuelas, para comprar libros de texto, participar en eventos deportivos o religiosos, pasar a cursos superiores y examinarse. Más del 96% de los alumnos había tenido que pagar sumas de dinero para poder presentarse a los exámenes del primer curso, porque no se pagaba a los profesores por realizar esos exámenes. La suma total de honorarios no oficiales cobrados en las ocho *Upazillas* estudiadas ascendía a unos 20 millones de taka de Bangladesh (BDT), lo que equivalía a cerca de USD 350.000 (ver *tabla 3.1*). La encuesta señalaba a los directores de las escuelas y

los funcionarios gubernamentales como los principales implicados en actos de corrupción. La no rendición de cuentas, los bajos salarios y el monopolio del poder resultaban ser los principales inductores de la corrupción; no había directrices específicas para el dinero ni éste pasaba por ningún sistema de contabilidad.

Tabla 3.1 Suma de los honorarios ilegales cobrados en ocho Upazillas de Bangladesh

Admisión en la escuela primaria	BDT 73.876
Atenciones a funcionarios gubernamentales	BDT 435.049
Honorarios de examen del primer curso	BDT 6.102.893
Honorarios de examen del segundo curso	BDT 6.069.765
Pagos por exámenes anuales	BDT.6 086.059
Total (incluidos otros pagos)	BDT 19.849.000

Fuente: Karim, 2004.

Una vez realizada la encuesta, TIB propuso una serie de recomendaciones para poner en marcha un sistema de rendición de cuentas. Sugirió, por ejemplo, que se crease un sistema válido para contabilizar los pagos extras que hacían los alumnos, y que esos pagos fuesen iguales en todas las escuelas y para todos los alumnos. Organizó también varias actividades de difusión con el fin de dar información y aumentar la concienciación frente a la corrupción generalizada del sistema de enseñanza primaria. Primero, se montaron unos seminarios en las zonas donde se realizó la encuesta para aumentar el interés por los resultados y ofrecer información a los principales actores locales, y lograr la identificación con las actividades de difusión y su sostenibilidad. Segundo, los medios de comunicación dieron a conocer al público en general el trabajo completo que había realizado TIB. Tercero, se envió un informe completo a funcionarios gubernamentales, pidiéndoles cuentas de sus insuficiencias e irregularidades. El comunicado escrito final se ultimó a través de reuniones con distintos integrantes de la administración gubernamental. En total, las actividades de difusión supusieron organizar más de 35 encuentros diferentes. Es más, TIB creó un innovador mecanismo de difusión que denominó “Teatro del Pueblo”, para que ayudara a las personas a visualizar los efectos negativos de la corrupción. Siguiendo el proceso, algunas oficinas decidieron fijar la cuantía de los

honorarios por diversas actividades, pero desgraciadamente las mejoras siguen siendo marginales.

El creciente uso en todo el mundo de encuestas basadas en informes técnicos puede explicarse porque son útiles para consolidar la transparencia y la rendición de cuentas y por su bajo coste, especialmente en contextos empobrecidos socioeconómicamente. El Banco Mundial ha normalizado y difundido ese tipo de estrategia para informar y asesorar sobre temas relacionados con la corrupción. Para ello ha desarrollado un “Juego de herramientas específicas para analizar las deficiencias en la prestación de servicios directos”, pensado para localizar en los distintos niveles del gobierno los puntos donde no hay resultados o éstos son muy pobres. El juego de herramientas explica el proceso de diagnóstico, desde la elaboración de la encuesta hasta su realización, y las recomendaciones a las que permite llegar. Gracias a la cooperación con el Programa de Asociación Banco-Países Bajos (BNPP), se han podido realizar sobre esta base encuestas a nivel nacional para cartografiar las fortalezas y debilidades del sector público. Estas encuestas consisten en un cuestionario que se envía a diversos funcionarios públicos para identificar los principales obstáculos al correcto desempeño de su actividad y para evaluar y poner de manifiesto las oportunidades de reforma. El Banco Mundial se centra principalmente en la macrodifusión “pasiva” de información que sirve de incentivo a los funcionarios públicos para que solucionen los problemas. Corresponde a los actores locales poner en marcha otras actividades de difusión.

Auditoría social

Una auditoría social evalúa cómo se utilizan los recursos públicos para lograr objetivos sociales, y cómo se pueden movilizar más y mejor. Se centra en la relación “calidad-precio” de los servicios públicos y ofrece consejos sobre su cobertura, eficacia, equidad, impacto, rendición de cuentas y costes. Gracias a la movilización de la comunidad, las auditorías sociales tienden a mejorar la transparencia y reducir las desviaciones de fondos. Se han puesto a prueba, en particular, en

Gracias a la movilización de la comunidad, las auditorías sociales tienden a mejorar la transparencia y reducir las desviaciones de fondos.

los países que se han sometido a un proceso de descentralización del poder mediante la elección de gobiernos locales. En estos contextos, las auditorías sociales son herramientas esenciales de supervisión y control para verificar si las reformas descentralizadoras tienen el efecto deseado, y servir de guía para asuntos problemáticos y para diseñar las medidas políticas oportunas. Pretenden mejorar la capacidad y las aportaciones de las asociaciones de vecinos y ofrecer a las autoridades locales una visión concreta de la opinión de los ciudadanos. En ese sentido, contribuyen a la democratización de los procesos locales de adopción de decisiones.

El CIET⁴ es un instituto académico y al mismo tiempo una ONG que pretende ayudar a las comunidades a mejorar sus proyectos de gobierno y realizarlos. Se centra en la pequeña corrupción y promueve recomendaciones prácticas para reducir esta corrupción, y su impacto en las poblaciones locales. Defiende la participación de las comunidades en la interpretación de los datos y la búsqueda de soluciones, y pretende crear capacidad de auditoría a nivel nacional y local, y al mismo tiempo lograr la aceptación de la estrategia y los métodos empleados. Dentro de estas coordinadas, se han realizado auditorías sociales sobre diversos temas, entre otras, las encuestas de satisfacción de los usuarios de servicios en Nicaragua (financieros, aduanas, transporte y medio ambiente), y sobre derechos humanos en Costa Rica, el maltrato de mujeres en el Pakistán y la rendición de cuentas en la enseñanza primaria en Costa Rica, Nepal, Nicaragua, el Pakistán y Uganda. En el Pakistán, el CIET ha anunciado el compromiso más concreto de realizar auditorías sociales hasta 2009, con objeto de observar las consecuencias de la descentralización de competencias del gobierno y qué opinión tienen los ciudadanos sobre algunos servicios públicos básicos, cómo los utilizan y cuál es su experiencia con ellos.

4. CIET es la sigla del Centro de Investigación de Enfermedades Tropicales creado en México en 1985. Cuando el CIET se inscribió en febrero de 1994 como una organización no gubernamental sin ánimo de lucro en Nueva York, su nombre cambió a “Community Information and Epidemiological Technologies” para reflejar la aplicación más amplia de los métodos epidemiológicos a la investigación en campos diferentes al de la salud. En épocas más recientes, particularmente en Sudáfrica y Europa, CIET ha llegado a significar “Community Information, Empowerment and Transparency” (Comunidad, Información, Empoderamiento y Transparencia). En la web: www.ciet.org/en/aboutciet/

Las auditorías sociales del CIET compaginan datos cuantitativos y cualitativos. El muestreo se basa en una selección de comunidades al azar que puede llegar a abarcar miles de hogares. Los cuestionarios que se utilizan para obtener la información se estructuran en distintas secciones temáticas en las que se selecciona información objetiva y percepciones del acceso a los servicios públicos y de la satisfacción de los usuarios. Se obtienen de las comunidades, los hogares y el personal escolar datos sobre la información que facilitan los servicios públicos. Se completan con entrevistas a un determinado número de informadores, que pueden ser personas clave en el ámbito institucional, decanos de facultades y directores de escuela. También se recoge información sobre el perfil de las comunidades para ayudar a terminar el análisis. La calidad de los datos se controla de diversos modos: todos los encuestadores han sido cuidadosamente seleccionados y formados, y además se realizan controles de calidad al azar. Por último, se preparan y entregan a los nuevos gobiernos de distrito resúmenes de los informes y de otros documentos más amplios (ver *recuadro 12*).

Las auditorías sociales realizadas en el sector educativo se centran específicamente en la localización de desviaciones de fondos dentro del sistema, como pueden ser el mal uso de recursos públicos o el absentismo docente, que se consideran el principal obstáculo para lograr una

Recuadro 12. El método de las auditorías sociales del CIET

Un proceso de auditoría social incluye:

- aclaración del objetivo estratégico;
- diseño de las muestras y de los instrumentos, prueba piloto;
- reunión de información en los hogares sobre la utilización de los servicios públicos y la percepción de éstos;
- comparación con la información facilitada por los servicios públicos
- análisis de los resultados orientado a la acción;
- exposición de los resultados ante las comunidades para que puedan opinar sobre las posibles formas de mejorar la situación;
- defensa de las conclusiones y la voz de la comunidad en los debates entre proveedores, planificadores y representantes de la comunidad sobre el diseño y realización de los cambios.

Fuente: CIET website (www.ciet.org).

enseñanza primaria universal. En muchos países, la conclusión fue que la percepción de la educación era estable y mayoritariamente positiva. La mayoría de los hogares consideraba, de hecho, que tenía acceso a los servicios de educación pública, y cerca de la mitad declaraban estar satisfechos con la calidad de los servicios que recibían. El informe de la auditoría social de 2005 constataba que había mejorado la percepción del acceso a los servicios y la satisfacción del público, y también ciertos indicadores más objetivos como la matrícula escolar. Sin embargo, las auditorías realizadas también pusieron de manifiesto que muchos padres seguían efectuando pagos no oficiales, incluso en países donde se suponía que el servicio debía ser gratuito. Por ejemplo, en Nicaragua el 73% de las personas entrevistadas habían tenido que pagar para ser admitidos en la escuela y el 86% tuvo que pagar un dinero extra a los profesores.

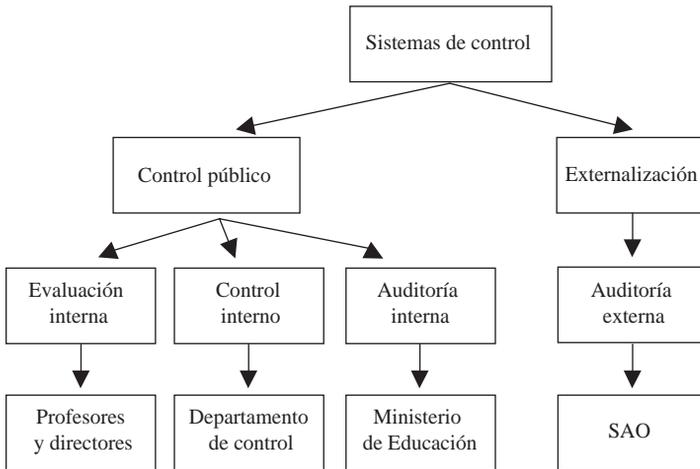
3. Auditorías en el sector educativo y las instituciones

Definiciones: auditorías internas y externas

Podemos definir una auditoría como “una actividad dirigida y organizada por expertos, y cuyo propósito es identificar objetivamente la diferencia entre los deseos y los hechos”. Es importante y necesario hacer aquí una distinción entre “auditoría interna” y “auditoría externa”: una auditoría interna consiste en un control continuado, a cargo del Ministerio de Educación o de alguna institución de la administración del estado (y por lo tanto, subordinada a su dirección), del cumplimiento de sus funciones por los distintos órganos educativos en los distintos niveles de gobierno, mientras que una auditoría externa consiste en el control del presupuesto, las cuentas, las transferencias, el trato al personal, etc., a cargo de unos auditores profesionales, neutros e independientes (y por lo tanto, subordinada al gobierno, parlamento u otro cuerpo representativo). De hecho, podemos distinguir cuatro formas de control en el sector educativo (ver *figura 3.5*): evaluaciones internas, realizadas por los profesores y directores; controles internos, realizados por los departamentos de control (incluido el rector, los funcionarios académicos, los directores de universidades y los directores de departamentos universitarios); auditorías internas, realizadas a menudo por los propios ministerios de educación; y

auditorías externas, realizadas por entidades independientes como pueden ser las Oficinas Superiores de Cuentas (SAO).

Figura 3.5 Mecanismos de auditoría interna y externa



La *tabla 3.2* muestra posibles ámbitos del sector educativo donde se pueden hacer auditorías. Debido a su elevado coste y a la falta de capacidad a nivel nacional, hay muchos países donde, por lo general, no se realizan auditorías del sector en su conjunto. En realidad, recurren a auditorías parciales como herramientas de gestión: por ejemplo, las auditorías pueden centrarse en los resultados de una reforma educativa, un programa o un proyecto, en un aspecto específico de la gestión o en una institución educativa, como una universidad. A modo de ejemplo, hacemos a continuación una breve descripción de una auditoría de instituciones y de estructuras educativas.

En muchos sentidos, podemos considerar que los mecanismos de control interno son unas herramientas poderosas en manos de la administración para supervisar, controlar y ajustar su funcionamiento. Una buena administración requiere este tipo de herramientas. Pueden servir tanto para la realización de una reforma educativa, como para la ejecución de proyectos particulares, o simplemente para el autocontrol ordinario interno del funcionamiento de una institución educativa o de la

Tabla 3.2 Descripción de una auditoría

	Estrategias de gestión	Pedagogía	Administración
INSTITUCIONES	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisión • Investigación • Evaluación • Valoración • Planificación • Procesamiento de la información • Procedimientos presupuestarios 	<ul style="list-style-type: none"> • “Cadena de publicación” de libros de texto (desde la elaboración de los planes de estudios [currículos] hasta la redacción, impresión y distribución) • Currículos • Valoración y evaluación • Formación docente • Documentación • Servicios de apoyo • Inspección 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración financiera y presupuestaria • Gestión del personal • Contratación pública • Mantenimiento de edificios y equipo • Análisis de los procedimientos • Distribución de correo, directivas y misivas
ESTRUCTURAS	<ul style="list-style-type: none"> • Departamento de planificación • Departamento de presupuestos • Otros ministerios (por ejemplo Hacienda, Fomento, Trabajo, Asuntos Sociales) 	<ul style="list-style-type: none"> • Centros de formación docente • Departamentos de enseñanza primaria, secundaria y superior • Institutos de pedagogía • Departamento de desarrollo curricular • Departamento de exámenes 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración central • Administraciones regionales • Escuelas • Departamento de gestión de personal • Departamento de asuntos financieros y administrativos • Otros ministerios

Fuente: Sack y Saidi, 1997.

administración ordinaria. Tal es el caso de los procedimientos de evaluación y auditoría internas introducidos en Lituania (ver *recuadro 13*).

De forma parecida, la legislación de Eslovaquia hace responsable a todos los cuerpos de la administración pública (incluida la universidad) de la creación, mantenimiento y desarrollo de sistemas de control financiero, como parte de sus funciones de control. Un ejemplo de ello son las auditorías financieras que deben realizar con cierta regularidad. Es más, la legislación eslovaca introduce la auditoría interna como una actividad objetiva centrada principalmente en la valoración operativa e independiente de la idoneidad y eficacia del funcionamiento de la entidad observada. En estas circunstancias, la auditoría interna se convierte en el instrumento más potente para asegurar la transparencia en el uso de los recursos y, en consecuencia, para propiciar la rendición de cuentas de los directores de los distintos funcionarios responsables del funcionamiento de la entidad. Por ello es de la mayor importancia dar prioridad al fomento de la capacidad de realizar auditorías internas y al establecimiento de instrumentos jurídicos (incluidas normas subsidiarias) que exijan a

las instituciones educativas autónomas (escuelas y universidades) la realización de auditorías internas con cierta regularidad.

Recuadro 13. Evaluaciones y auditorías internas en Lituania

Evaluaciones internas

La primera evaluación interna se hizo en 1999 en seis escuelas piloto y en 2004 pasaron a ser obligatorias. La idea es desarrollar una cultura moderna de evaluación y autoevaluación en todos los niveles educativos donde, con el fin de mejorar la calidad y la eficacia educativas, parte de las inspecciones y controles son sustituidos gradualmente por evaluaciones internas de las escuelas (*Estrategia de educación nacional, 2003-2012*).

Los profesores tienen un papel activo en esta labor. Están preparados para evaluar las actividades escolares en una escala de valoración de cuatro puntos en siete ámbitos relevantes, tales como la calidad docente, los currículos, el éxito de los alumnos, el apoyo a los alumnos, los valores éticos, los recursos y la gestión. Todos los ámbitos han de ser evaluados por los menos una vez cada tres años, lo que significa que no es preciso evaluar todas las actividades al mismo tiempo. Los profesores se encargan de elegir las fuentes de información, recoger y analizar los datos, realizar un informe y presentarlo ante la comunidad para mayor transparencia.

Auditorías internas

Dirigen las auditorías internas 100 inspectores externos que trabajan a nivel ministerial y municipal. Estos inspectores se encargan de evaluar la actuación de los profesores y la calidad de las escuelas en general. Utilizan la fórmula del “3 menos 2” para evaluar el trabajo docente, indicando tres “puntos fuertes” del profesor y dos ámbitos donde tiene que mejorar.

Fuente: Adaptación de una presentación realizada en noviembre de 2003 durante el viaje de estudio organizado por el IIPE.

No obstante, las auditorías no siempre son totalmente independientes, y la propia dirección puede estar envuelta en prácticas corruptas. En consecuencia, en determinadas circunstancias las auditorías internas pueden estar contaminadas por prácticas corruptas; a la hora de describir el funcionamiento del sistema, los informes de las auditorías internas terminan produciendo más “opacidad” que “transparencia”. De ahí la necesidad de auditorías externas, es decir, sistemas en los que las entidades

observadas no están subordinadas a los auditores, que operan bajo el principio de independencia, lo que puede ayudar a que los fondos públicos se utilicen de forma correcta y eficaz. Las auditorías externas pueden ofrecer información objetiva sobre entidades particulares a los órganos de gobierno y al público en general. En la mayoría de los países, hay distintos órganos responsables de las auditorías externas. En Eslovaquia, por ejemplo, se encargan de ello: la Oficina Superior de Cuentas, el Consejo Nacional de la República Eslovaca, la Oficina del Fiscal, los tribunales administrativos, los auditores, y la Institución Pública del Defensor del Pueblo. Por supuesto, para que la auditoría externa sea fiable, los auditores independientes deben regirse por reglamentos especiales que sean conocidos por el público.

Está claro que el objetivo de las auditorías externas no sólo es detectar el fraude y las prácticas corruptas, pues su función principal es servir de instrumento básico para hacer un diagnóstico del sector educativo y para identificar los puntos débiles de su funcionamiento y administración en distintos niveles. Sin embargo, es importante que las auditorías no se limiten a verificar la exactitud de los registros financieros y que el dinero se gasta para los fines previstos, sino que garanticen también que los reglamentos financieros y administrativos se han cumplido adecuadamente. Aunque el sistema de contabilidad pública ofrezca, en teoría, información actualizada sobre los gastos reales en determinados rubros presupuestarios y programas, y aunque los informes reflejen fielmente qué recibirán los supuestos beneficiarios, las auditorías externas pueden ser un instrumento clave para garantizar la validez de la información que se ofrece. Una de las principales directrices de los auditores externos en el desempeño de sus funciones en este marco es establecer una lista de anomalías típicas, las llamadas “señales de alarma”: situaciones, condiciones o circunstancias de un programa o actividad que indican que existe la posibilidad de irregularidades, como se explicó con mayor detenimiento en el *capítulo 2*.

Auditorías a establecimientos de enseñanza superior

La experiencia de Eslovaquia ofrece ejemplos de auditorías a establecimientos de enseñanza superior. En este país se realizan con cierta regularidad tanto auditorías internas como externas. Sin

embargo, la SAO sólo realiza auditorías externas una vez cada dos o cada cinco años debido a los costes que conllevan. La SAO se centra principalmente en la “auditoría de la utilización de los fondos del presupuesto estatal, respeto de los procedimientos de contratación pública de bienes, servicios y obras públicas, la gestión y mantenimiento de las propiedades universitarias, la integridad, fiabilidad y exactitud de las cuentas, el cumplimiento de la ley de reembolso de los gastos de viajes, la clasificación adecuada de los empleados según las clases y los niveles de salarios” (Kopnicka, 2004: 30).

En el *recuadro 14* se reproducen las conclusiones de una auditoría externa realizada recientemente en tres universidades eslovacas. Indican cómo las universidades examinadas habían usado inversiones de capital para sufragar gastos corrientes y a la inversa, lo cual está estrictamente prohibido por la ley. Esas prácticas indebidas no habían sido detectadas por las auditorías internas realizadas con anterioridad. De hecho, una de las universidades había adjudicado 36 contratos públicos en un período de dos años. Sin embargo, durante el primer año la auditoría interna no había comprobado ninguna de esas contrataciones. Durante el segundo se hicieron tres auditorías de ese tipo, pero no se identificó ningún signo de corrupción, mientras que la auditoría externa había identificado ocho violaciones de la ley de contratación pública. La SAO llegó, por tanto, a la conclusión de que las auditorías internas no prestaban suficiente atención a la comprobación de los contratos públicos, y formuló una serie de recomendaciones inspiradas en esa experiencia, que resumimos a continuación:

- la administración pública debería concienciarse de la necesidad de combinar auditorías internas y externas, ya que se complementan y no se contradicen;
- debe hacerse un uso permanente y ordinario de las auditorías internas para poder reaccionar a tiempo en caso de irregularidades;
- los auditores deben prestar especial atención a las auditorías de contratos públicos (particularmente a la selección de los adjudicatarios); y
- debe garantizarse por contrato el derecho a auditar a un proveedor.

Recuadro 14. Conclusiones de la auditoría externa realizada en tres universidades eslovacas

Cada año las universidades reciben fondos de los presupuestos del estado para sus actividades. Dentro de estos fondos, se distinguen expresamente las sumas para inversiones de capital y las destinadas a sufragar gastos corrientes. Las inversiones de capital sirven para financiar a largo plazo propiedades tangibles e intangibles, y asegurar su nivel técnico. Los gastos corrientes son, por ejemplo, pagas y salarios, seguros, servicios y materiales empleados, reparaciones comunes y mantenimiento, electricidad y alquileres. No se permite financiar los gastos corrientes con las inversiones de capital ni a la inversa. El incumplimiento de las condiciones establecidas contractualmente para recibir los fondos supone una violación de las leyes presupuestarias y, en consecuencia, los fondos asignados deben devolverse.

- Gracias a una auditoría de los libros de contabilidad se observó que la *universidad A* había adquirido una propiedad tangible a largo plazo por valor de Sk 100.000 (coronas eslovacas) con fondos destinados a sufragar gastos corrientes, violando con ello las obligaciones contractuales que había aceptado para recibirlos.
- Igualmente, la *universidad B* se había costeado la actualización técnica de una propiedad tangible a largo plazo con fondos para gastos corrientes, en desacuerdo con las condiciones estipuladas contractualmente para recibir los fondos. La universidad había presentado facturas por una cantidad de Sk 357.260 en concepto de trabajos de construcción para esa actualización técnica que había pagado con fondos para gastos corrientes, cuando debían haberse empleado fondos para inversiones de capital. Esa financiación indebida suponía la violación de las condiciones contractuales para recibir los fondos.
- La *universidad C* había presentado facturas en concepto de trabajos y servicios relacionados con el mantenimiento de las instalaciones universitarias como, por ejemplo, el aislamiento del tejado, reparaciones en la cubierta del gimnasio o pintura de las instalaciones (que forman parte de los gastos corrientes), por un valor de Sk 250.500, violando con ello la ley.

Fuente: Kopnicka, 2004: 31-32.

El potencial y los límites de las auditorías

Por desgracia, en la mayoría de los países en desarrollo las auditorías no llegan a funcionar en la práctica. Lo usual es que el sistema de rendición de cuentas funcione mal, las instituciones encargadas de la rendición de cuentas a nivel local sean débiles, y que haya pocos (si es que los hay) incentivos para mantener los rigurosos informes en los distintos niveles del gobierno. En consecuencia, se sabe poco sobre la capacidad de las instituciones implicadas en la transformación de las asignaciones presupuestarias en servicios ofrecidos en las escuelas. Si las auditorías fallan, el sistema se ve expuesto a la posibilidad de errores accidentales o de fraudes deliberados: los propios gestores educativos y los directores de escuelas, por ejemplo, pueden verse tentados, y en condiciones, de sacar provecho de los vericuetos legales para obtener un beneficio privado.

Hay pocos incentivos (si es que los hay) para mantener informes rigurosos en los distintos niveles del gobierno.

Tampoco las auditorías encargadas por las agencias donantes contribuyen siempre a que aumente la transparencia en este terreno, dada la falta de armonización de las prácticas de auditoría de las distintas agencias. El proyecto piloto realizado en Zambia, en colaboración con los Países Bajos, Noruega y el Reino Unido, y

denominado Armonización de las Prácticas de Auditoría en el Extranjero (HOAP), pretende armonizar esas prácticas. En términos generales, sin embargo, la dificultad de conseguir informes técnicos fiables es una de las razones principales de que se hayan diseñado nuevos instrumentos de auditoría que no dependen del todo de la capacidad de las instituciones existentes, por ejemplo, de un buen sistema de rendición de cuentas, y que pueden utilizarse con un propósito específico: el seguimiento del gasto público (ver más adelante el *punto 4*).

Otra limitación de las auditorías en el sector educativo es la falta de atención que se presta a las normas éticas. En el sector de los negocios circula ya desde hace tiempo la idea de normalizar y certificar los productos de acuerdo con principios éticos. Por eso la Agencia de Acreditación del Consejo sobre Prioridades Económicas (CEPAA) desarrolló en 1997 los primeros criterios auditables y globales para establecer la probidad de las fuentes de financiación. En el campo de la

responsabilidad social de las empresas, Rendición de cuentas Social 8000 (SA8000), afiliada al Consejo sobre Prioridades Económicas, ha sido la pionera. Ha establecido un marco independiente de verificación de la producción de bienes en todo el mundo de acuerdo con principios éticos y se dedica a cuestiones como el trabajo infantil y forzoso, la salud y la seguridad, la libertad de asociación, la discriminación y las condiciones laborales. Las empresas que piden un certificado son empresas que quieren verificar su valor social y el de sus contratistas, contratistas que quieren demostrar que tratan a sus empleados de forma justa, organizaciones para el desarrollo que quieren asegurarse de que contratan con empresas “no explotadoras”, etc. La idea en que se basa la SA8000 es la de adoptar unas normas comunes, porque la multiplicidad de códigos de conducta para donantes y contratistas favorece la opacidad en el uso y la distribución de recursos. Seguramente sería posible aplicar al sector educativo la SA8000 y adaptar a éste su uso, en particular en las universidades y los proyectos financiados por la comunidad de donantes. En la *tabla 3.3*, que se muestra a continuación, figura una lista de las posibles aplicaciones. Los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, los informes pertinentes de las Naciones Unidas, y los códigos profesionales y éticos, etc., pueden servirnos de guía para orientarnos en ese marco.

Tabla 3.3 Utilización de las auditorías éticas en el sector educativo

Ámbito	Ejemplos de aplicación de “auditorías éticas” en la educación
Trabajo infantil / forzoso	<ul style="list-style-type: none">• Contratación de libros de texto, edificación de escuelas: trabajo infantil para hacer papel, materiales, etc.
Salud y seguridad	<ul style="list-style-type: none">• Escuelas demasiado pegadas a las carreteras• Edificios escolares que contienen materiales cancerígenos o peligrosos• Distribución de comidas de mala calidad en las escuelas
Libertad de asociación	<ul style="list-style-type: none">• Financiación de sindicatos de profesores corruptos
Discriminación	<ul style="list-style-type: none">• Contratación de profesores• Reparto de becas• Acceso a las universidades• Libros de texto con contenidos racistas o discriminación de género• Acoso sexual en el lugar de trabajo
Condiciones laborales	<ul style="list-style-type: none">• Jornadas de trabajo para los contratados y subcontratados demasiado largas

4. Seguimiento del gasto público en la educación

Todo sistema escolar necesita dinero y otros recursos: cualquier escuela necesita en su funcionamiento cotidiano, entre otros elementos, edificios, pupitres, pizarras, libros de texto, agua y electricidad, y profesores. Normalmente el gobierno aporta esos elementos a través de órganos de distinto nivel administrativo. Los estudios establecen que la relación entre los gastos públicos en educación y los ingresos es débil. Una de las razones es que, en algunas ocasiones, el dinero asignado por el gobierno no llega a las escuelas en su totalidad. El objetivo principal del

La relación entre los gastos públicos en educación y los ingresos es débil.

seguimiento de los gastos es controlar las desviaciones de fondos, estimar la cuantía de los fondos que no llegan a las escuelas, y detectar el origen y las causas de las desviaciones. Además, la experiencia nos enseña que publicar los

resultados de las encuestas de seguimiento en los medios de comunicación puede contribuir significativamente a que se reduzcan las desviaciones al despertar la atención social.

Las características de la encuestas de seguimiento del gasto público, frente a otros estudios sociales, son: (i) el objeto de estudio no es el alumno, sino más bien la escuela; (ii) el alcance de la encuesta incluye muchas capas administrativas, como son los ministerios, las delegaciones regionales de educación, las oficinas educativas de distrito y las escuelas; y (iii) la metodología consiste en seguimientos transversales de los flujos financieros, desde el nivel central hasta el nivel de la escuela y, en ese sentido, las ESGP difieren, por ejemplo, de las Encuestas Nacionales Longitudinales (ENL), que permiten el seguimiento de los niveles superiores de la enseñanza. Al mismo tiempo, como pasa con muchas encuestas, los resultados de las ESGP pueden vincularse con otros resultados, tales como los de las encuestas cuantitativas de entrega de servicios (ECES), completando el análisis de las diferentes dimensiones implicadas en la mala distribución y mal uso de los recursos educativos. Se trata, sin embargo, de una labor complicada que puede resultar problemática en algunos casos.

El alcance de la desviación de fondos: algunos indicadores comparativos

En general, parece que los fondos no salariales son más propicios a las desviaciones que los fondos salariales, dado que los profesores saben cuál es su salario y tienen todos los motivos para asegurarse de que lo reciben. Por eso, tiene especial importancia hacer un diagnóstico del seguimiento de los gastos educativos no salariales. La *tabla 3.4* ilustra la magnitud de las desviaciones de fondos no salariales, medida a través de diferentes encuestas de seguimiento del gasto público. En todos los países, el nivel de las desviaciones de fondos es bastante elevado: desde el 10% de las asignaciones fijas para las escuelas en Zambia, hasta el 87% de las asignaciones por estudiante en Uganda. En este sentido, el ejemplo de Zambia es especialmente interesante, ya que muestra que el nivel de las desviaciones es mayor si se trata de fondos discrecionales para sufragar gastos no salariales que si se trata de fondos fijos para las escuelas (el 76% frente al 10%).

Tabla 3.4 Desviación de fondos no salariales en la enseñanza primaria: resultados de las ESGP

País	Año	Programa de gastos	Tamaño de la muestra	Grado de desviación
Ghana	1998	Gastos no salariales en la enseñanza primaria (varios programas)	126	49
El Perú	2001	Servicios públicos	100	30
La República Unida de Tanzania	1998	Gastos no salariales en la enseñanza primaria (varios programas)	45	57
Uganda	1995	Asignaciones por estudiante	250	87
Zambia	2001	Asignaciones fijas para las escuelas	182	10
Zambia	2001	Gastos discrecionales no salariales	182	76

Fuente: Reinikka y Smith, 2004.

El seguimiento de los fondos salariales es una labor complicada, tal como refleja la experiencia del Perú. De hecho, el intento de hacer una encuesta sobre el gasto público en este país se topó con serias dificultades, a pesar de que los inspectores disponían de todos los contactos necesarios para hacer su trabajo. La encuesta investigaba los mecanismos por los que las Unidades Ejecutoras (UE) canalizaban los recursos hacia las escuelas, incluidos los salarios de los profesores.

Los servicios de las UE reciben fondos del Ministerio de Finanzas y disfrutan de un amplio grado de discrecionalidad para subdividir los gastos en partidas específicas y transferir los fondos a las escuelas. Los investigadores pretendían comparar en una escuela cualquiera las nóminas con el número real de profesores, a fin de detectar los docentes fantasmas o retirados que seguían cobrando su paga. Pero recibieron amenazas y no consiguieron realizar su trabajo, ya que pronto la situación se puso demasiado delicada, lo que es de lamentar, dado que los salarios de los profesores representan en la mayoría de los países más del 80-90% del presupuesto total para educación.

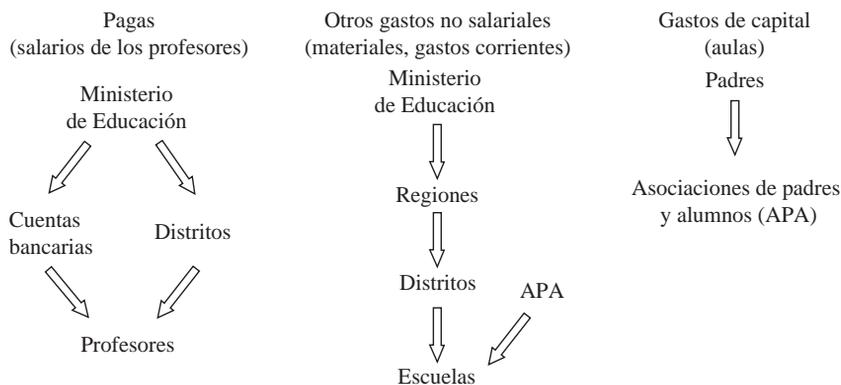
Sin embargo, hay otras estrategias que permiten abordar el problema. Las encuestas cuantitativas de entrega de servicios (ECES) consideran la “desviación de servicios” en oposición a la desviación de fondos. En efecto, los fondos salariales sufren distintos tipos de abusos, como el absentismo docente y los “docentes fantasmas” (incluidos los profesores fallecidos que no constan como tales, los profesores que reciben salarios sin ejercer la enseñanza, etc.). En ese marco, las ECES pueden ayudar a combatir el grado de absentismo y de docentes fantasmas. Por ejemplo, en Honduras, en el año 2000, el 5% de la nómina de profesores iba a parar a manos de docentes fantasmas. En Uganda, en el año 1993, se estimó que el 20% de los salarios iba a parar a manos de docentes fantasmas (Banco Mundial, 2004). Naturalmente, algunos factores decisivos para explicar la desviación de servicios son económicos (como los bajos salarios) y deben ser abordados en sus justos términos. Pero otra razón para la desviación de servicios es la falta de transparencia del sistema administrativo, la escasa rendición de cuentas de los distintos niveles administrativos y la mala información acerca del fenómeno. Es posible reducir drásticamente la magnitud de la desviación de servicios realizando encuestas especiales y desarrollando sistemas de información transparentes para la supervisión de la profesión docente (ver *capítulo 5*, gestión del profesorado).

¿Cómo deben hacerse los seguimientos de gastos?

Durante la fase preparatoria es necesario: describir con precisión la estructura organizativa y administrativa del sistema educativo; analizar las diferentes etapas del proceso de financiación de la educación a través

de distintas fuentes (ministerio, autoridades locales, padres y sector privado) de distintos niveles administrativos (central, regional, local y escolar); revisar las normas para la asignación de fondos en cada una de esas etapas, y sobre esa base establecer los flujos de fondos del Ministerio de Educación a las escuelas (ver *figura 3.6*). Puede resultar necesario distinguir las escuelas públicas de las privadas. A su vez, es importante *estar de acuerdo sobre el propósito y los objetivos de la encuesta*, y para ello hay que consultar a los principales interesados, es decir, ministerios de educación, finanzas y planificación, agencias de donantes, organizaciones de la sociedad civil, APA, sindicatos de profesores, etc. Sobre esa base deben identificarse las preguntas clave que deben hacerse y las hipótesis asumidas o las posibles respuestas. Un ejemplo de pregunta es: “¿Por qué ha disminuido la matriculación escolar, especialmente en comunidades pobres, si ha aumentado la dotación de fondos por parte del gobierno?”. Una posible respuesta es: “Los fondos discrecionales (que constituyen la mayor parte de las asignaciones gubernamentales) no llegan a todas las escuelas: gracias a su poder negociador, las escuelas con padres ricos reciben más fondos discrecionales por alumno”.

Figura 3.6 Ejemplo de flujos financieros



En una segunda fase, habría que ocuparse con sumo cuidado del *diseño de la encuesta*. Para tener bien documentadas las hipótesis es necesario definir una muestra estratificada y representativa. La decisión que se tome con respecto al tamaño de la muestra debe basarse

en consideraciones de costes: en el caso de Uganda, abarcaba cerca de 200 escuelas. Deben evitarse las encuestas sesgadas (con escuelas inusuales). Deben prepararse los cuestionarios de las entrevistas y las hojas de datos para tabular los informes. Los cuestionarios para unos niveles deben ser coherentes con los preparados para niveles distintos a fin de poder comparar la información procedente de unos niveles y fuentes con la procedente de otros. También deben someterse siempre a prueba antes de ser aceptados. Durante la contratación del personal encargado de la encuesta (analistas estadísticos, encuestadores y tabuladores de la información) se debe primar al personal local frente a los consultores externos, dado que conocen mejor las instituciones locales, son más rentables, y de esa forma se contribuye a fomentar la capacidad local. Por último, debe formarse adecuadamente a todo el personal involucrado en la realización del trabajo; deben valorarse las capacidades de todas las personas y discutir sus debilidades. Estas personas deben familiarizarse con el trabajo piloto y conocer todos los aspectos de la encuesta, incluido el muestreo, la recopilación de datos, la duración, el trabajo de supervisión y la red de comunicaciones. La preparación final debe durar aproximadamente un día y los cuestionarios deben modificarse según las necesidades. Finalmente, debe elaborarse un plan de trabajo y unos presupuestos, junto con una guía de aplicación.

En la tercera fase, se puede iniciar el *proceso de recopilación de datos*. Para agilizar el trabajo es necesario obtener permisos oficiales. En efecto, la recopilación de datos debe estar a cargo de personas ajenas a la administración pública, a fin de reducir los riesgos de colusión y asegurar la fiabilidad de los datos obtenidos. A continuación, según las necesidades, pueden obtenerse datos de las escuelas, las autoridades locales o los gobiernos centrales. Para asegurar la fiabilidad de esa información, deben elaborarse instrucciones, guías para el tratamiento de los datos o manuales y distribuirlos al personal. La exactitud de la información reunida se puede verificar de diferentes maneras: combinando la información procedente de distintas fuentes para descubrir la información falsa; recogiendo la información con dos encuestadores; haciendo controles periódicos de la calidad; y limpiando la información. Los datos pueden tabularse con diversos programas, como Excel o SPSS, por ejemplo. Debe ofrecerse apoyo a los encuestadores para que puedan valorar la cantidad de apoyos en

especie, que ofrecen amplias oportunidades para actos corruptos, lo que implica elaborar una lista de los bienes suministrados y de los precios reales de todos ellos a nivel nacional. En cada escuela, el encuestador tendrá que multiplicar el número de unidades de cada bien por el precio del apoyo en especie que se recibe (ver *tabla 3.5*).

Tabla 3.5 Estimación de costes del apoyo en especie (el Perú)

Variabilidad de los precios					
Bien	Unidad	Promedio	Mínimo	Máximo	Desviación típica
Desinfectante (Pinesol)	Galón	S/. 5,39*	S/. 3,20	S/. 9,20	S/. 2,26
Escoba	Individual	S/. 4,58	S/. 1,88	S/. 7,50	S/. 1,76
Desinfectante (Kreso)	Galón	S/. 5,04	S/. 3,60	S/. 6,50	S/. 1,19
Recogedor	Individual	S/. 4,92	S/. 3,80	S/. 7,50	S/. 1,50
Tizas (blancas)	Caja de 100	S/. 3,85	S/. 1,50	S/. 15,80	S/. 4,03
Tizas (de color)	Caja de 100	S/. 3,67	S/. 2,40	S/. 4,25	S/. 0,75

*1 USD = 3,4 Nuevos Soles peruanos (S/.) en 2004.

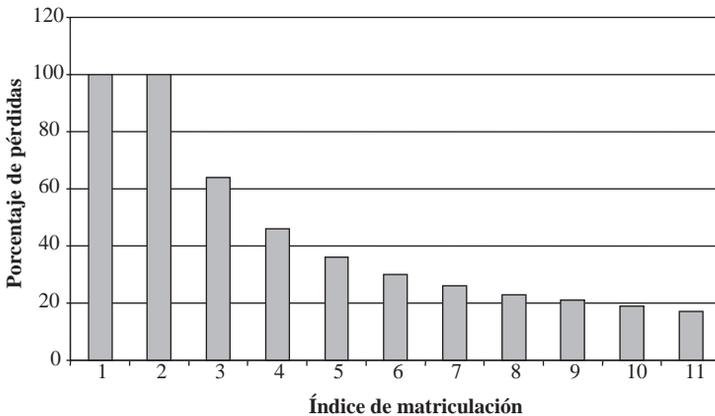
Fuente: Alcazar, 2004.

En la cuarta fase, deberán dividirse los datos por categoría de gastos y compararlos en distintos niveles administrativos a fin de localizar y medir las desviaciones de fondos. A partir de esta base, se pueden analizar las desviaciones y establecer sus factores determinantes usando variables como las cifras de matriculación, las cualificaciones de los profesores, la riqueza de la escuela (por ejemplo, a través de las contribuciones financieras de las APA a la escuela), los quintiles peores, etc. Pero también se pueden analizar los resultados de las encuestas de seguimiento desde la perspectiva de la equidad:

- En *Uganda*, la encuesta demostró que entre los años 1991 y 1995 sólo llegaba a las escuelas, de media, el 13% de las asignaciones por individuo (por estudiante) del gobierno central. La encuesta también indicó que las desviaciones se daban específicamente en determinados niveles de la jerarquía gubernamental, en concreto en el nivel de los gobiernos locales, y que, aunque cada año la mayoría de las escuelas no recibiera financiación, normalmente variaba mucho

el volumen de las desviaciones de una escuela a otra: las escuelas grandes recibían proporcionalmente más fondos que las escuelas pequeñas (ver *figura 3.7*). Los análisis indicaron que las escuelas con un porcentaje alto de profesores cualificados y con APA de ingresos altos también recibían proporcionalmente más fondos. Lo cual se explicaba por el hecho de que el poder de negociación de las escuelas ricas y grandes frente a las autoridades locales era superior al de las pobres y pequeñas. En consecuencia, podían obtener más fondos.

Figura 3.7 Correlación entre el tamaño de las escuelas y la desviación de fondos en Uganda

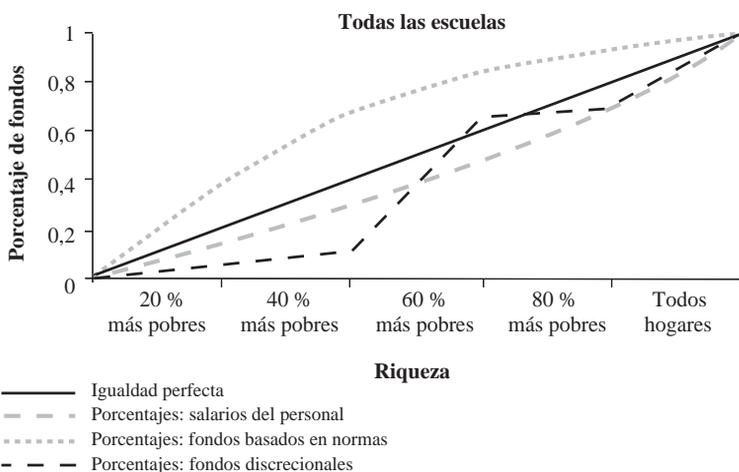


Fuente: adaptado de Reinikka y Collier (Eds), 2001.

- En *Zambia*, los desembolsos pueden ser de dos tipos: algunos fondos son entregados a los funcionarios provinciales y de distrito, y luego son distribuidos entre las escuelas a discreción de los funcionarios locales (“fondos discrecionales”), mientras que otros se asignan a todas las escuelas a partes iguales y sin tener en cuenta su tamaño (“fondos basados en normas”). La encuesta de seguimiento indicó que los fondos basados en normas llegaban a las escuelas de manera más equitativa que los fondos discrecionales (ver *figura 3.8*). En efecto, más del 90% del total de las escuelas había recibido sus asignaciones no salariales basadas en normas (que representaban solamente el 30% de la financiación total) y el

95% de los profesores había percibido sus salarios. Pero menos del 20% de las escuelas había recibido fondos de fuentes discrecionales (el 70% del total de los gastos). De forma parecida, en el caso del pago de las horas extras (que deben solicitarse cada curso) u otras asignaciones discrecionales, la demora en el 50% de los casos era superior a seis meses;

Figura 3.8 Porcentajes de fondos recibidos por las escuelas en función de su riqueza (comparación entre los fondos recibidos en aplicación de normas y los fondos discrecionales)



Fuente: Das et al., 2004.

- En el Perú, la encuesta demostró que los gastos por estudiante eran muy bajos (USD 0,80 de media al año). Establecía que el sector educativo estaba principalmente sostenido por donaciones y la asistencia de los gobiernos locales, ONG y por las contribuciones de los padres. Las contribuciones de los padres suponían por sí solas el 50% de los recursos públicos.

Es importante señalar que tan pronto empiece el análisis, será necesario renovar los contactos con el gobierno y otros interesados para ayudar a que se acepte el estudio y aumentar las posibilidades de que las

recomendaciones que surjan del análisis se compaginen con los objetivos del gobierno.

Las ESGP como herramientas para la reducción de la captación

Tras analizarse los resultados, deben publicarse las conclusiones lo antes posible. Debería difundirse rápidamente un resumen del informe que presente las principales conclusiones de la encuesta y las recomendaciones políticas iniciales. Después, debería prepararse el informe completo, que habrá de contener todas las conclusiones de la encuesta, análisis detallados de sus causas y efectos, así como las recomendaciones políticas definitivas. La difusión de las conclusiones puede hacerse por medio de comunicados oficiales, discursos, conferencias y medios de comunicación como la prensa, la radio y la televisión. La experiencia enseña que de ese modo se puede movilizar a las personas y, en consecuencia, reducir la corrupción; el caso de Uganda es un buen ejemplo de ello (ver *recuadro 15*). Sin embargo, es necesario adoptar una serie de medidas si se quiere reducir las desviaciones a largo plazo: publicación en los principales periódicos de información sobre las transferencias mensuales de fondos públicos a los distritos y las escuelas (para un debate sobre el papel de la información, ver *capítulo 9*), el establecimiento de penas para los comportamientos indebidos, y la integración de las encuestas de seguimiento en el conjunto de los procesos administrativos y en las políticas de comunicación al público.

Recuadro 15. Un éxito en Uganda

En el año 1996, se realizó una encuesta en más de 250 escuelas públicas de primaria, 18 gobiernos locales, y tres ministerios del gobierno central, para cubrir el período comprendido entre 1991 y 1995. La encuesta contribuyó a medir la diferencia entre los recursos asignados (por el gobierno central) y los que realmente se gastaron (en las escuelas). Concluyó que sólo el 24% del total de las asignaciones llegaba a las escuelas. De modo que, por cada dólar gastado por el gobierno central en elementos no salariales, cerca del 80% era captado por funcionarios gubernamentales locales (y políticos). Pruebas indirectas sugerían que una parte de las desviaciones eran robos: así lo confirman la aparición en los periódicos de numerosos artículos dedicados al procesamiento de algunos funcionarios educativos de distrito tras la publicación de los resultados de la encuesta.

Los análisis establecieron que los alumnos pobres sufrían las desviaciones desproporcionadamente: por término medio, un aumento de los ingresos del 1% suponía un aumento correlativo de la cantidad de recursos que llegaban a la escuela del 0,3%. También indicaban que una parte importante de esa variación se explicaba por la interacción entre los funcionarios locales y las escuelas. En lugar de ser receptoras pasivas de los flujos del gobierno, las escuelas se valían de su poder de negociación con otras partes del gobierno para asegurarse unos amplios niveles de financiación: por consiguiente, las escuelas más grandes (ver *figura 7*), con una proporción elevada de profesores cualificados y APA más ricas, podían obtener más fondos.

Cuando las ESGP dieron a conocer el alcance de la captación de fondos por parte de los gobiernos locales, el gobierno central reaccionó con prontitud, pero en vez de iniciar un proceso de reformas para mejorar el sistema de gestión financiera, es decir el enfoque habitual, el gobierno decidió tomar el camino de la participación, el convencimiento y el reconocimiento de la ciudadanía. El Ministerio de Gobierno Local y Hacienda empezó a publicar en los periódicos información sobre las transferencias mensuales de asignaciones a los distritos. Dos años más tarde, al introducirse en 1997 la enseñanza primaria universal, el Ministerio de Educación, apoyado por las agencias de los donantes, propuso extender la campaña de información a todas las comunidades escolares. Esa política exigía a las escuelas primarias y a los responsables administrativos de distrito que publicaran, para conocimiento de todos, los recibos efectivos de fondos.

Las campañas en los periódicos y los anuncios en las escuelas promovieron la rendición de cuentas de dos modos. Primero, como dieron a las escuelas acceso a información sobre sus derechos y sobre el propio programa de asignaciones, los directores de escuelas y los padres pudieron supervisar personalmente la administración local y hacer valer sus quejas en caso de que los fondos no llegaran a las escuelas. Segundo, a nivel de la escuela, los padres pudieron controlar mejor a los directores y quejarse en caso de tener sospechas de conductas indebidas en el uso de los fondos recibidos. El impacto fue notorio: una encuesta posterior realizada en el año 2002 demostró que el porcentaje de las asignaciones presupuestarias por alumno que llegaban realmente a las escuelas había aumentado del 23,9 en 1995 al 81,8 en 2001.

Fuente: Reinikka y Svensson, 2004.

Mensajes para los planificadores políticos y administradores

1. El diagnóstico participativo puede ser útil en zonas con límites razonables, como un municipio o un ámbito urbano, y donde sea difícil reunir información sólida sobre la corrupción.
2. Las auditorías internas y externas son herramientas muy poderosas para el diagnóstico de distorsiones en la gestión de recursos, y para la identificación de las medidas oportunas para solucionarlas, siempre que las capacidades institucionales, en particular los sistemas de rendición de cuentas, sean razonablemente fiables.
3. El seguimiento de los gastos por medio de encuestas puede ser muy útil para obtener información sólida aunque se disponga de poca capacidad institucional para mantener una contabilidad fiable y al día.
4. Una de las principales ventajas del diagnóstico participativo es que se realiza de forma transparente y que conduce naturalmente a encontrar soluciones sin quedarse en el diagnóstico. También puede ayudar a superar las resistencias de algunos interesados.
5. Para realizar un diagnóstico participativo hay que completar una serie de fases preparatorias, lo que incluye: (i) la realización de encuestas, de manera rigurosamente científica, para reunir hechos demostrados que sirvan de base para el diálogo y la participación, y (ii) la formación de los interesados a nivel local para la interpretación de los resultados, su comunicación y la participación en eventos públicos.
6. Para hacer un seguimiento de los gastos de educación pública, es necesario distinguir entre los gastos de capital, los gastos salariales y los gastos no salariales. El seguimiento de los gastos no salariales puede hacerse con diversas encuestas. Pero es más complicado hacer un seguimiento directo de los gastos salariales: puede ser más fácil utilizar enfoques indirectos (como reunir información sobre el absentismo docente). Por último, el seguimiento de los gastos de capital requiere considerar la aplicación práctica de los procedimientos de contratación pública.
7. La desviación de fondos destinados a salarios varía considerablemente, pero se puede observar un mínimo del 10% en una muestra de países.

El alcance de la desviación de fondos no salariales aumenta y varía en función de los propósitos a los que debían servir así como del tamaño, nivel de pobreza y localización de las escuelas.

8. La utilidad de las encuestas de diagnóstico depende de que el público pueda acceder a esos resultados:
 - Si los informes de las auditorías (internas y externas) son secretos o solamente pueden acceder a ellos los beneficiarios de las prácticas corruptas, no se podrá tomar ninguna medida para resolver el problema.
 - Igualmente, aunque el diagnóstico participativo a nivel local implique llegar a un consenso sobre las percepciones de corrupción y su alcance, poco cambiarán las cosas si la sociedad civil no ejerce presión para conseguir compromisos de cambio y de este modo, poco a poco, el diagnóstico participativo se convertirá en inútil.
 - Finalmente, si no se da una gran difusión a las desviaciones de fondos descubiertas gracias a las ESGP y si no se adoptan las medidas consiguientes para mantener informados a los padres, no habrá quejas y no cabrá esperar ningún cambio en la magnitud de la desviación.
9. Es posible ampliar la capacidad institucional de seguimiento de los gastos educativos, especialmente si la labor se encuadra en un proceso de mejora de la capacidad de gestión del sector público en general.
10. Una buena estrategia para reducir las desviaciones es realizar periódicamente encuestas de seguimiento de gastos y difundir las conclusiones, a lo que hay que sumar campañas de información sobre la distribución de los recursos.

Referencias / recursos

- Alcazar, L. 2004. *Tracking public expenditure in Peru* (sin publicar). Contribución al informe preparado por Reinikka y Smith para el IIPE (ver a continuación).
- Banco Mundial. 2004. *Making services work for poor people. World development report 2004*. New York: Oxford University Press.
- Cockroft, A. et al. 2005. *Social audit of governance and delivery of public services, Pakistan 2004/5, National report*. Islamabad: CIET, DTCE.
- Cohen, L.; Manion, L.; Morrison, K. 2000. *Research methods in education*. 5th Edition. New York: Routledge/Falmer.
- Das, J.; Dercon, S.; Habyarimana, J.; Krishnan, P. 2004. *Public and private funding of basic education in Zambia. Implications of budgetary allocations for service delivery*. Working Paper Series. Washington, DC: Banco Mundial; Human Development Sector; Africa Region.
- Fundación UFE; Centro Internacional de Estudios Políticos; Instituto Banco Mundial. 1999. *People's Voice Project. Survey in Ternopil*. Informe disponible en: www.icps.kiev.ua.
- Gilbreath Holdar, G.; Zakharchenko, O. 2002. *People's Voice project. Citizen participation handbook*. Kiev: iMedia Ltd, International Centre for Policy Studies.
- Girishankar, N.; Manning, N. 2005. *Specific toolkit for assessing constraints on frontline service delivery*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Hallak, J.; Poisson, M. 2002. *Ethics and corruption in education* (Foro de políticas N° 15). Resultados del Seminario de trabajo del grupo de expertos del IIPE, París, Francia, 28-29 de noviembre de 2001. París: IIPE-UNESCO.
- Karim, S. 2004. "Report card surveys in Bangladesh". En: *Transparency in education. Report card in Bangladesh. Quality School Programme in Mexico* (Serie Ética y Corrupción en la Educación). París: IIPE-UNESCO.
- Kaufmann, D.; Pradhan, S.; Ryterman, R. "New Frontiers in diagnosing and combating corruption". En: *PremNotes Public Sector*, 7 October 1998. Washington, DC: Banco Mundial.
- Klitgaard, R. et al. 2000. *Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention*. Oakland: ICS Press.
- Kopnicka, S. 2004. *University managing audit in Slovakia as a means of the transparency and accountability*. Documento preparado como parte del proyecto "Ética y corrupción en la educación" del IIPE. París: IIPE-UNESCO.

- Monastyrski, T. 2003 (sin publicar). *People's Voice Project. Better governance through public participation*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Monastyrski, T. 2004. *Ukraine: better governance in Ukraine through public participation – the People's Voice project*. Kiev: PADCO/ICPS.
- Reinikka, R.; Collier, P. (Eds). 2001. *Uganda's recovery: the role of farms, firms, and government. World Bank regional and sectoral studies*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Reinikka, R.; Svensson, J. 2004. *The power of information: evidence from a newspaper campaign to reduce capture*. Policy Research Working Paper No. 3239, 2004. Washington, DC: Banco Mundial.
- Reinikka, R.; Smith, N. 2004. *Public expenditure tracking surveys in education* (Serie Ética y Corrupción en la Educación). Paris: IPEE-UNESCO.
- Sack, R.; Saidi, M. 1997. *Functional analysis (management audits) of the organization of the ministries of education* (Fundamentals of Educational Planning, No. 54). Paris: IPEE-UNESCO.
- Wolf, R.M. 1993. *Judging educational research based on experiments and surveys* (Fundamentals of Educational Planning, No. 45). Paris: IPEE-UNESCO.
- Zabulionis, A. 2003. *Educational assessment versus corruption in education?* Documento presentado durante el seminario sobre “Transparencia y Rendición de Cuentas en la Educación”, Vilnius, Lituania, 13-17 Noviembre de 2003. Vilnius: Vilnius University, Center for Education Policy.

Capítulo 4

Descentralización de la gestión financiera

Definición

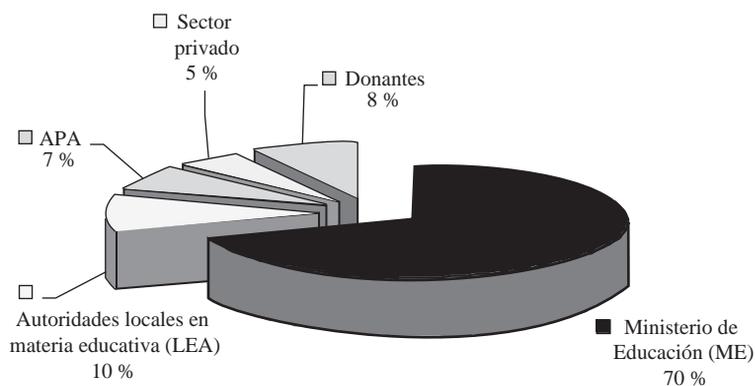
En la mayoría de los países, el sistema de distribución de los recursos educativos se basa en una fórmula de financiación, es decir, una norma convenida para distribuir los recursos a las unidades operativas, como las escuelas, que se aplica uniformemente a todas las de un determinado nivel educativo dentro de una misma jurisdicción. La fórmula permite la distribución de recursos en efectivo, por ejemplo, las transferencias a las escuelas que se calculan en función del número de alumnos matriculados, pero también de recursos en especie, como la asignación y distribución de profesores en función de las normas establecidas (el tamaño de las aulas, etc.). La fórmula utilizada puede ser muy simple, por ejemplo, que la distribución de los recursos se haga en función del tamaño de las escuelas, pero también puede ser muy compleja, si incluye diversas variables como el estado físico de las instalaciones, los niños en situación desfavorable, los alumnos con dificultades de aprendizaje y los estudiantes con necesidades específicas.

Antecedentes

Todo sistema escolar necesita dinero y otros recursos. Cualquier escuela necesita para su funcionamiento cotidiano, entre otros elementos, profesores, edificios, pupitres y sillas, pizarras, libros de texto, agua y electricidad. Normalmente el gobierno aporta esos elementos a través de órganos de distinto nivel administrativo del Ministerio de Educación, utilizando el dinero de los contribuyentes y a veces fondos de los donantes. El dinero y los recursos materiales no son, desde luego, los únicos factores que determinan la calidad del sistema educativo, pero son las variables que los gobiernos tienen más bajo su control. Desgraciadamente, los estudios demuestran que la relación entre el gasto público en educación y los resultados es débil. Una de las razones es que, en muchos casos, sólo una parte del dinero asignado llega realmente a las escuelas.

Dado que el porcentaje de los presupuestos nacionales que se dedica a la educación es importante tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo (entre el 15% y el 30%), resulta esencial que los fondos públicos se repartan y utilicen efectivamente de forma que se cumplan los fines para los que fueron asignados. No hace falta decir que el mal uso de los fondos públicos es un asunto muy serio, tanto en términos de las consecuencias éticas y penales que esperan al que comete el abuso como por las mermas de los recursos destinados a los alumnos y estudiantes que ocasionan. Desgraciadamente, la diversificación de las fuentes de financiación, combinada con la descentralización de la gestión en favor de los niveles más bajos de la administración y el auge de las fuentes de financiación privadas, dificultan el seguimiento de los flujos de recursos a las escuelas:

Figura 4.1 Un ejemplo de fuentes de financiación de la educación



1. *diversificación de las fuentes de financiación.* Como refleja la *figura 4.1.*, en un contexto de recortes presupuestarios, de privatización de la oferta educativa y de movilización local y de la comunidad en favor de la educación, las fuentes de financiación del sector educativo suelen diversificarse e incluir no sólo el Ministerio de Educación, sino también las autoridades locales en materia educativa (LEA), las APA, el sector privado, los donantes, etc. En algunos casos, además del Ministerio de

Educación hay otros ministerios que contribuyen con sus fondos, entre los que cabe mencionar los de Hacienda, Trabajo, Asuntos Sociales, Salud, Asuntos Religiosos y Defensa. Entre las fuentes pueden incluirse agencias nacionales que trabajan en ámbitos tales como la alfabetización de adultos o la promoción de lenguas locales, hogares individuales, empresas privadas u ONG. La falta de información y de comunicación entre los diversos interesados, combinada con la ausencia de normas de financiación, contabilidad y auditoría comunes, o por lo menos armonizadas, hacen que resulte extremadamente difícil comprender “quién hace qué” y, en consecuencia, detectar las posibles malas prácticas. La creación por algunos países (como Lituania) de “cheques escolares”, o por las agencias donantes de mecanismos de “apoyo presupuestario”, ayuda a dar una mayor transparencia al sistema. Sin embargo, también genera otros riesgos, como por ejemplo, los traspasos de fondos de unas partidas a otras y las desviaciones derivadas de la fungibilidad de los presupuestos;

2. *descentralización de la gestión en favor de los niveles más bajos de la administración.* Como es bien sabido, las principales razones para descentralizar la financiación de las escuelas durante el pasado decenio fueron mejorar la eficacia de los mecanismos de gestión, aumentar la adecuación de los servicios educativos a las necesidades locales, y promover la rendición de cuentas de los funcionarios locales de la educación y directores de escuela. Sin embargo, la multiplicación de poderes de decisión en los distintos niveles administrativos ha contribuido en algunos casos a complicar aún más la cuestión de “quién decide qué” sobre el tipo de gastos que se financian, especialmente cuando no se ha delimitado con claridad el poder discrecional que corresponde a cada nivel administrativo: ¿Es competencia del Gobierno Federal? ¿De las autoridades provinciales o regionales? ¿De las autoridades de distrito o municipales? En Kazajstán y Kirguistán, por ejemplo, el poder discrecional que tenían las autoridades locales (óblasts y raiones) sobre los fondos no venía acompañado de unas normas y procedimientos de supervisión. En consecuencia, aumentaban los riesgos de manipulación: las oportunidades de corrupción no sólo se descentralizaban y se extendían a un mayor número de interesados, sino que también se generaban nuevas oportunidades de corrupción a nivel local; y

3. *privatización de las fuentes de financiación educativas.* La austeridad presupuestaria, combinada con la liberalización del mercado de la educación, ha contribuido a aumentar el peso de las fuentes de financiación privadas. Por eso, en muchos países se pide a los hogares y a las comunidades que participen en la financiación de las escuelas de diferentes maneras: a través de las contribuciones que perciben las escuelas, el suministro de artículos de papelería, las matrículas y los libros, los uniformes, el transporte, las clases particulares, los donativos y los regalos a los profesores, etc., a lo que hay que sumar los pagos que a veces se exigen por admitir alumnos en la escuela o por examinarse, o las atenciones a funcionarios gubernamentales, etc. Estas contribuciones pueden suponer una parte importante de la financiación de las escuelas, por ejemplo en el caso de Camboya, donde cubrían más del 45% de los costes por alumno (Bray, 1999). En muchos casos, no hay mecanismos de control de la utilización de esos fondos, y aún cuando existen comités escolares para ello, les suele faltar la capacidad suficiente para impedir que se produzcan prácticas corruptas (ver *recuadro 16*).

En general, la financiación educativa se ha convertido en un asunto extremadamente complicado de dominar por un funcionario, puesto

**Recuadro 16. Fondos obtenidos de los hogares y de la comunidad:
el papel de los comités escolares**

En un plano más técnico, la gestión y utilización de los fondos obtenidos de los hogares y de la comunidad plantean cuestiones importantes. La puesta en marcha de comités escolares en muchas escuelas de Camboya dio un resultado positivo. Servían de puente entre los profesores, los padres y otros miembros de la comunidad, y jugaban un papel decisivo en el desarrollo institucional y general. Sin embargo, en Camboya, como en cualquier otro lugar, muchas escuelas carecían de la experiencia institucional necesaria para promover una buena planificación y un gasto cuidadoso de los recursos. Ese hecho conducía en muchos casos al despilfarro, a indicios de malversación, y al malestar social. Por eso surgió la necesidad urgente de ayudar a las escuelas con mecanismos que asegurasen una utilización atenta, eficaz y justa de los recursos de la comunidad y de los hogares.

Fuente: Bray, 1999: 89.

que las fórmulas de financiación tienden a ser cada vez más complejas y que, debido sobre todo a la descentralización, cada vez hay más gente que tiene acceso a los recursos. La fungibilidad de éstos a escala local y de escuela hace difícil la lectura de los presupuestos. Las oportunidades de cometer fraude se reducen notablemente en ciertos gastos, como los salarios de los profesores, porque el número de interesados y de niveles administrativos implicados muchas veces es menor, aunque en muchos países las agencias y comunidades locales estén implicadas en la gestión de salarios complementarios, salarios de los profesores contratados, vivienda, etc. Pero otros gastos, como la publicación y distribución de libros de texto o las comidas escolares, ofrecen numerosas oportunidades de fraude a los diversos interesados y niveles administrativos implicados. En el caso de las comidas escolares, por ejemplo, los fondos se transfieren a las autoridades regionales en función del número de alumnos matriculados. Las autoridades adquieren alimentos, contratan a una empresa de transporte para que los distribuya entre las escuelas escogidas, las APA se hacen cargo de la comida y preparan los menús, etc. La experiencia nos enseña que con cada transacción aumentan las oportunidades de cometer fraude (para más detalles, ver el *capítulo 7*).

Malas prácticas y sus formas

El fraude en la financiación educativa se manifiesta en todos los niveles de gobierno, desde su estrato más alto (por ejemplo, altos responsables que forman un grupo de presión o que sobornan a miembros del Parlamento, o funcionarios del Ministerio de Hacienda, con el fin de obtener más fondos para la educación⁵) hasta el más bajo (por ejemplo, directores de escuela que malversan fondos de la escuela o profesores que cobran honorarios ilegales). También puede darse en cada una de las etapas de los procedimientos de asignación, distribución y utilización de fondos. A continuación, se ofrecen algunos ejemplos de malas prácticas que se producen en cada etapa.

5. En Nigeria, el propio Ministro de Educación fue acusado de ofrecer sobornos a ciertos miembros del parlamento con el fin de obtener una mayor financiación para su ministerio (*Fuente: noticias de la BBC del 16 de mayo de 2005, disponibles en: <http://news.bbc.co.uk>*).

Asignación de fondos

Debemos distinguir los fondos que se asignan de acuerdo con una fórmula aplicada uniformemente en todo el país y las prestaciones específicas que se asignan siguiendo unos criterios particulares (localización, sexo, pertenencia étnica, ingresos, etc.).

Cada fórmula de financiación ofrece diversas posibilidades de manipular los datos (ver *tabla 4.1.*). Por ejemplo, si la fórmula de asignación de fondos se basa en el tamaño de las escuelas, los directores o los funcionarios locales de educación pueden sentirse tentados a inflar las listas de alumnos matriculados para obtener más fondos. De forma parecida, cuando la asignación de profesores depende del número de aulas (que, a su vez, depende del número de alumnos), los directores y funcionarios locales tienen un motivo para inflar el número real de aulas (o manipular las listas de alumnos matriculados). Igualmente, financiar el coste de los servicios (calefacción, agua y electricidad) en función de las facturas anteriores es una forma de no incentivar el ahorro de energía, agua y teléfono. Cuando son las escuelas las que establecen las pruebas para medir las dificultades de aprendizaje de los alumnos, la inclusión de indicadores de esas dificultades en la fórmula de asignación supone un incentivo para que los directores de escuela acojan favorablemente unos malos resultados. Por último, cuando las escuelas recogen directamente la información que se utiliza para calcular la asignación de fondos suplementarios (como datos socioeconómicos sobre pobreza, pertenencia étnica y lengua), los directores pueden sentirse tentados a fabricar estadísticas que les aporten beneficios.

Tabla 4.1 Diversas fórmulas de financiación y sus malas prácticas correspondientes

Fórmulas de financiación	Malas prácticas correspondientes
<ul style="list-style-type: none">• Asignaciones en función del tamaño de la escuela• Coste de los servicios calculado en función de las antiguas facturas• Indicadores de las dificultades de aprendizaje de los alumnos• Información recogida por la escuela para calcular la asignación de fondos suplementarios (situación socioeconómica, pobreza, pertenencia étnica, lengua)	<ul style="list-style-type: none">• Listas de matriculación infladas• Falta de incentivos para reducir el consumo de energía, agua y teléfono• Incentivo para acoger favorablemente unos malos resultados• Los directores se ven tentados por fabricar estadísticas que les aporten beneficios

En cuanto a la asignación de prestaciones específicas (becas, subsidios y ayudas, etc.) a determinadas escuelas o alumnos en particular, también hay diversas formas de incumplimiento de los criterios oficiales de asignación. Como ejemplo cabe citar:

- criterios de selección de determinadas escuelas o alumnos poco transparentes (favoritismo, nepotismo, politización de los procedimientos, etc.);
- escuelas o alumnos que no cumplen los criterios de selección pero “convencen” a los funcionarios de que sí los cumplen (pagando sobornos, por ejemplo);
- escuelas o alumnos que manipulan la información para que se les asignen fondos; y
- directores de escuela o funcionarios locales de educación que exageran el número de escuelas o alumnos que cumplen las condiciones con el fin de obtener más recursos.

En consecuencia, muchas escuelas y alumnos reciben fondos aunque se suponga que no deben recibirlos, a la vez que no los reciben escuelas y alumnos que sí deberían hacerlo. La *tabla 4.2.* ilustra esta situación, pues ofrece una lista de las escuelas de Indonesia que recibieron fondos del programa de financiación de la rehabilitación de escuelas, a pesar de que estaban en buenas condiciones. En la mayoría de los casos, la manipulación resultó posible porque el director o propietario de la escuela tenía influencia a nivel local. Efectivamente, tal y como resaltan Baines y Ehrmann (2003: 15), “normalmente se premia al que más grita; la gobernanza está muy influida por grupos de presión y los recursos se asignan a menudo a través de un mecanismo de intercambio de favores”.

Distribución de fondos

En lo que respecta a la distribución de fondos, también se presentan numerosas manifestaciones de fraude, entre las que cabe mencionar:

- freno de los desembolsos por los funcionarios locales y disminución de las partidas de gastos no salariales para las escuelas;
- pagos que las escuelas hacen a las autoridades locales para “agilizar” la aprobación oficial que les permitirá retirar fondos de sus cuentas bancarias;

- pago de “tasas” que las escuelas o individuos hacen a los funcionarios locales con el fin de recibir la prestación o beca que les fue asignada;
- pago de “tasas” que los profesores hacen a los funcionarios locales o a los directores de escuela para poder percibir sus salarios (lo que suele suceder cuando los salarios se pagan en efectivo);
- retención de las becas por parte de los funcionarios locales, ya sea para financiar la escuela o para uso privado (ver el ejemplo descrito en el *recuadro 17*); y
- malversación de fondos cometida por funcionarios de la educación en distintos niveles de la jerarquía administrativa (central, regional, local y a escala de escuela).

Tabla 4.2 Programa de financiación de las escuelas de Indonesia: lista de escuelas que no cumplieron los criterios requeridos

Nº	Localización de la escuela	Tipos de irregularidades
1	Langensari	Todavía en buen estado. Obtuvo financiación de los presupuestos del gobierno local en 2002.
2	Kadungora	Obtuvo apoyo del OECF en 2002. El director es un funcionario público en Dinas Pendidikan.
3	Malambong	Obtuvo apoyo de presupuestos locales por valor de 150 millones de rupias (Rp.), aunque estaba en buenas condiciones.
4	Tarogong	Todavía en buen estado.
5	Alhidayah	Todavía en buen estado. El propietario es el Presidente del Partido del Despertar Nacional en el subdistrito de Limbangan.
6	Pulosari	El propietario es Abdurahman, A. Ag., Vicepresidente de la Comisión E (Educación) del Parlamento Local de Garut (DPRD II).
7	Malangbong	Todavía en buen estado. Ya había recibido previamente apoyo de los presupuestos del gobierno local.
8	Tarogong	En condiciones físicas bastante buenas.
9	Pasirkiamis	Todavía en buenas condiciones. En 2002, recibió Rp. 115 millones del fondo de rehabilitación.
10	Sarimukti	Está en bastante buenas condiciones y recibió dinero del fondo de rehabilitación en 2002.

Fuente: Ver www.cimu.or.id

Recuadro 17. Apropiación indebida de becas escolares en Yakarta Utara

La intención del programa de becas y bolsas de estudio era que los centros entregasen los fondos directamente a los usuarios finales. Sin embargo, la experiencia del primer año demostró que era prácticamente imposible esperar que un número elevado de estudiantes fuese a recoger personalmente el dinero. El programa tuvo que aceptar la idea de que fuera a recoger el dinero a la oficina de correos un apoderado de la escuela. Esta medida tuvo el efecto positivo de que mejoró el desembolso de las becas, pero al mismo tiempo hizo que el “interés” por las becas se desplazara de los alumnos a las escuelas. Dejó de considerarse que daba al alumno, o a su familia, el derecho de controlar su uso, y pasó a considerarse una subvención a las escuelas para cubrir sus gastos. Seguía manteniéndose el principio de que el saldo restante, una vez hechas las deducciones correspondientes por la escuela, sería entregado a los estudiantes. De hecho, así sucedía en muchos casos, pero como la escuela era la que decidía qué deducciones se hacían, el control se desplazaba hacia su lado. Además, la intervención de un intermediario en el flujo de los fondos del programa a los usuarios finales aumentaba la posibilidad de irregularidades financieras.

Fuente: Baines y Ehrmann, 2003: 11.

Utilización de fondos

En lo que respecta al mal uso de los fondos, una vez más, resulta complicado establecer una lista exhaustiva de las malas prácticas dada la variedad de sus manifestaciones, entre las que cabe mencionar las siguientes:

- utilización de fondos educativos para otros fines que la educación, ya sean públicos, como la construcción de carreteras, o privados, como la distracción de fondos a cuentas bancarias privadas;
- utilización de parte de los fondos operativos para cubrir gastos administrativos;
- prácticas irregulares de contabilidad y falsificación de órdenes y recibos para cubrir pagos irregulares (es decir, inflar la cantidad de bienes adquiridos);
- pagos irregulares a funcionarios, miembros de la escuela o comités escolares, ONG, periodistas y otros (incluidos anticipos no declarados a miembros individuales de los comités escolares, para comprar tierras, por ejemplo, etc.);

- donaciones utilizadas para adquirir bienes inadecuados; y
- utilización de fondos educativos para financiar partidos políticos o campañas electorales.

En algunos casos, la discrecionalidad del poder que ejercen las autoridades locales o escolares y la fungibilidad de los presupuestos dificultan el control de la utilización, legal o no, de los fondos.

Alcance de las malas prácticas

La suma de las desviaciones financieras varía considerablemente, desde las varias docenas de millones de dólares estadounidenses en un macrocaso de contratación pública fraudulenta (algunos funcionarios de la Universidad de Tokio, por ejemplo, fueron acusados de defraudar 94 millones de yenes con ocasión de una oferta de construcción de un edificio escolar), hasta menos de USD 1 en determinados países donde la escuela cobra honorarios ilegales (cada alumno de la *Upazilla* de Bangladesh Kishoreganj Sadar, por ejemplo, tuvo que pagar a la escuela cerca de BDT 48 al año). No obstante, el problema no sólo es la magnitud del fraude, sino también su frecuencia: en algunos casos sólo ocurre una vez pero, en otros, se repite tantas veces que al final representa una suma cuantiosa.

Como se insistió en el *capítulo 3*, dedicado al diagnóstico, las encuestas de seguimiento del gasto público proporcionan información valiosa sobre la magnitud de las desviaciones de fondos no salariales pero resulta mucho más complicado, por ejemplo, obtener información fiable sobre el volumen de las desviaciones de los salarios de los docentes. Aún así, sigue habiendo acuerdo sobre el hecho de que los gastos salariales son menos propicios a las desviaciones que los gastos no salariales. Dos razones principales lo apoyan: primero que, contrariamente a lo que sucede en otros ámbitos, sólo interviene un número limitado de intermediarios en el pago de salarios; segundo, que en muchos casos los docentes saben lo que se les debe y están dispuestos a reclamar en caso de no recibirlo, o dicho en otros términos, cualquier fallo en el pago a los docentes provocaría una reacción inmediata.

Pero ésta no es necesariamente la situación en el caso de los gastos no salariales, tal como indican los altos grados de desviación que estimaron

las ESGP realizadas en el Perú (desviación del 30% de los costes de los servicios, en 2001), Ghana (desviación del 49% de los fondos no salariales, en 1998), Tanzania (desviación del 57% de los fondos no salariales, en 1998) y Uganda (desviación del 87% de los fondos no salariales, entre 1991 y 1995). En efecto, aunque las escuelas normalmente saben que tienen derecho a cierta financiación, las comunidades escolares no saben con exactitud lo que les corresponde recibir ni pueden estimar adecuadamente el valor del apoyo en especie que reciben, precisamente porque los recursos que reciben son en su mayoría en especie, y no llevan ninguna indicación de su valor en dinero. De esta forma, les resulta extremadamente complicado quejarse de cualquier desviación de recursos, incluso si ésta se está dando.

Por último, una de las conclusiones principales de las encuestas de seguimiento es que las desviaciones financieras se producen en determinadas capas de la jerarquía gubernamental, normalmente a escala local en los casos de Tanzania, Uganda o Zambia.

Factores

La probabilidad de que se produzcan desviaciones depende evidentemente de determinados factores, entre los que se incluyen la existencia

La probabilidad de que se produzcan desviaciones se relaciona con la existencia de reglamentos financieros claros, un reparto transparente de las responsabilidades, sistemas limpios de contabilidad y mecanismos de control y auditoría.

de reglamentos financieros claros, un reparto transparente de las responsabilidades entre los distintos interesados y niveles administrativos implicados, sistemas limpios de contabilidad, personal preparado adecuadamente en cuestiones de contabilidad y elaboración de presupuestos, y mecanismos de control y auditoría apropiados, etc. Sin embargo, ¿cómo explicar

que dentro de un mismo país, la misma cantidad de fondos, destinada al mismo tipo de gastos, sea más o menos propicia a las desviaciones?

Un factor a tener indudablemente en cuenta es la fórmula empleada para la asignación de fondos, que puede ser más o menos transparente y más o menos propicia a que se produzcan prácticas corruptas. La experiencia de Zambia es especialmente instructiva al respecto, ya que demuestra que las desviaciones de fondos varían en función del procedimiento de asignación que se utilice. En efecto, más del 90% de las escuelas recibían los fondos no salariales que les correspondían por ley, es decir, los fondos que se entregaban a las escuelas directamente con independencia del número de matriculados, mientras que menos del 20% de las escuelas recibían fondos cuando los asignaban fuentes discrecionales, es decir, los funcionarios provinciales o de distrito. El resto se gastaba en los niveles provincial y de distrito. Este ejemplo ilustra el hecho de que cuantos más riesgos existen de corrupción y menor es la capacidad de gestión, más puede contribuir a reducir las oportunidades de cometer fraude la adopción de una fórmula única de asignación y la reducción de intermediarios en el procedimiento.

Pero éste no es el único factor. De hecho, aunque se utilicen mecanismos similares de asignación de los fondos se pueden observar enormes diferencias en los niveles de desviación. En Uganda, por ejemplo, el 73% de las escuelas acusaba un porcentaje de desviación superior al 95%, mientras que el 10% de las escuelas acusaba un porcentaje de desviación inferior al 10%. Los análisis establecieron que las escuelas con mayor número de alumnos, con padres en mejor situación y con personal mejor preparado, recibían proporcionalmente más fondos que las demás escuelas, y que los estudiantes pobres sufrían en mucho mayor grado las desviaciones no salariales. En efecto, por término medio, un aumento de los ingresos del 1% suponía un aumento correlativo de la cantidad de recursos que llegaban a la escuela del 0,3%. También indicaron que una parte importante de esa variación se explicaba por la interacción entre los funcionarios locales y las escuelas. En lugar de ser receptoras pasivas de los flujos del gobierno, las escuelas se valían de su poder de negociación con otras partes del gobierno para asegurarse unos amplios niveles de financiación. En consecuencia, las “escuelas poderosas” conseguían atraer más fondos. Por eso, el margen de negociación en la asignación de fondos, y la capacidad de presión y soborno de los receptores de fondos, son también factores que merecen ser tenidos en cuenta.

Por último, algunos contextos determinados pueden favorecer el desarrollo de prácticas fraudulentas en el campo de la financiación. En un contexto de rápido aumento de los flujos de recursos, por ejemplo, pueden aumentar las oportunidades de cometer fraude, especialmente cuando la gestión es débil. Este aumento puede vincularse con el acceso de los países a nuevos fondos de ayuda internacional como, por ejemplo, los derivados de los procesos de estrategias de lucha contra la pobreza o la Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos. Pero también contribuyen a la intensificación de los problemas de corrupción determinadas reformas educativas importantes, como muestran los siguientes ejemplos:

- si una reforma destinada a mejorar la calidad educativa, por ejemplo, requiere ampliar las instalaciones y utilizar materiales didácticos, pero los procedimientos de contratación pública no son transparentes y se respetan poco las normas;
- si una reforma destinada a aumentar la participación y aceptación implica que se amplíe el reparto de responsabilidades en la gestión de los recursos, aumentará también con ello el “potencial de captación de fondos” de determinados interesados; y
- si una reforma destinada a acelerar la puesta en marcha de las prioridades marcadas empuja a las autoridades a aceptar acuerdos de transición sin controles ni equilibrios, y sin respetar las reglas y los modos de operar hasta el momento (por ejemplo, en la contratación de profesores, el pago de las horas extras, etc.).

Preguntas fundamentales

Uno de los dilemas inherentes a la financiación de las escuelas por parte del gobierno central mediante una fórmula es que a menudo viene unida a una mayor autonomía local, es decir, que son las autoridades locales, el director o la dirección de la escuela, quienes deciden los gastos a escala de la propia escuela. En consecuencia, la asignación de fondos a cuestiones no previstas en la fórmula de financiación puede entenderse como un ejercicio legítimo de responsabilidad local, que no tiene por qué implicar corrupción.

No obstante, se plantean en este terreno muchas preguntas que merecen respuesta, por ejemplo: ¿Son fácilmente entendibles y accesibles

por el público los criterios de distribución de los fondos entre los distintos niveles del sistema, y de fijación de su cuantía? ¿El dinero que dedica el gobierno a la educación, y que se asigna en bloque a las autoridades locales, se dedica a su fin o se destina a cubrir otros servicios públicos (salud, carreteras, servicios sociales, etc.)? ¿Llega realmente a las escuelas el dinero que les asigna el gobierno? ¿Existe el riesgo de utilización fraudulenta de los datos escolares para que una escuela reciba más fondos de los que le corresponden según la fórmula? ¿Se dan casos de individuos que distraen fondos destinados a la escuela, ya sean en efectivo o en especie, en beneficio privado? ¿Existe algún órgano regulador (o mecanismo de auditoría local) encargado de controlar la corrección de los procedimientos de contabilidad, posiblemente utilizando tecnologías de la información adecuadas?

Buenas prácticas

Históricamente, se han adoptado y aplicado diversos enfoques para vincular las modalidades de financiación con el logro de algunos objetivos políticos (sobre todo, la equidad, es decir la igualación de las asignaciones), y mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la distribución de los recursos. A continuación describimos con más detalle dos de estos enfoques, a saber:

1. *la adopción de una fórmula de financiación*. El objetivo principal de la adopción por Australia, el Canadá, o el Reino Unido, hace diez años, de una fórmula de financiación no era reducir las oportunidades potenciales de corrupción en la financiación de las escuelas, sino establecer mecanismos eficaces y equitativos de distribución de los fondos en un marco de descentralización y mayor autonomía de aquellas. Sin embargo, dado el número elevado, y cada vez mayor, de países que están descentralizando la financiación de las escuelas, cabe plantear la cuestión de cuáles son las condiciones que permiten aplicar una fórmula de financiación con éxito, en términos de aumento de la transparencia y la rendición de cuentas y disminución de las prácticas corruptas; y
2. *el diseño de asignaciones por alumno*. Las agencias de ayuda, preocupadas por la fiabilidad de la gestión de los fondos destinados

a grupos especiales, diseñan el apoyo a los proyectos basándose en la idea de conceder asignaciones por alumno. Estas asignaciones se conceden muchas veces en función de criterios que responden estrechamente al objetivo del proyecto, como el perfil socioeconómico de los grupos beneficiarios (alumnos, escuelas o localidades). El recorrido de los flujos de fondos entre las fuentes de financiación y los beneficiarios se acorta (en particular porque se elude la jerarquía administrativa) y se establecen mecanismos estrictos de vigilancia y control para reducir el riesgo de desviaciones. En cierto sentido, la asignación por alumno es un enfoque que representa un ejemplo concreto de fórmula de financiación, limitada a unos fondos concretos y a unos grupos beneficiarios definidos.

En este capítulo se exponen las lecciones que pueden extraerse de la experiencia de Australia, el Brasil, Polonia y el Reino Unido en la aplicación de distintas fórmulas de financiación, y de la experiencia de Indonesia en el diseño de asignaciones por alumno; y se expondrán los criterios para determinar el éxito de estos enfoques, a saber, obtención y verificación de información, control financiero a nivel de escuela, auditorías de las cuentas de la escuela, y detección del fraude y la corrupción.

1. La adopción de fórmulas de financiación en un marco de descentralización

Durante los últimos decenios, se han utilizado a menudo las fórmulas de financiación como un elemento de los sistemas descentralizados de gestión educativa que se aplica imparcialmente a todas las escuelas de una misma jurisdicción (Ross y Levačić, 1999). En los años 60, el objetivo era cubrir las necesidades de las escuelas con un número elevado de alumnos desfavorecidos, asignándoles recursos (no sólo fondos) en función de ellas. El programa Head Start, en los EE.UU., y el programa de Zonas de Educación Prioritarias (ZEP), en Francia, son ejemplos de ese tipo. En los años 90, el objetivo era responder a la demanda de mayor aceptación, mejor gobierno y libertad de elección, aplicándose fórmulas de financiación que descentralizaban la gestión de los fondos a favor de las escuelas, en un marco de políticas, prioridades y normas centralizadas. Este modelo tiende a florecer en los países en transición,

como los de la antigua Unión Soviética, que están pasando de un enfoque basado en la “oferta” a otro basado en la “demanda”, más próximo a la orientación liberal y democrática. En el *recuadro 18* se expone el ejemplo de Rumanía, que sustituyó las normas tradicionales de financiación por estimaciones de costes unitarios y medios por alumno. En otras palabras, “el dinero sigue a los alumnos”. En la práctica, el dinero llega a menudo a una jurisdicción (estimada más o menos en 100.000 personas) demasiado pequeña para ser políticamente responsable desde el punto de vista financiero, pero suficientemente grande para disponer de posibilidades de mover recursos de una escuela a otra. A cambio, la jurisdicción es responsable de que los recursos se asignen a las escuelas siguiendo la fórmula de financiación.

La fórmula detalla con claridad la suma de fondos que puede gastar una escuela para adquirir determinados recursos. En un sistema muy descentralizado, la mayoría de los recursos de que dispone una escuela se asignan mediante la aplicación de una fórmula, mientras que en los sistemas menos descentralizados sólo se asignan a las escuelas algunos recursos en efectivo (por ejemplo, para cubrir gastos no salariales). La propia escuela, por medio de su director o del consejo escolar o de una combinación de ambos, decide en qué se gasta el dinero asignado por la fórmula, siendo tanto el director como el consejo escolar responsables de la gestión contable de los recursos transferidos. La fórmula puede ser muy simple y vincularse con parámetros básicos, como el coeficiente profesor-alumnos (fórmula de primera generación). También puede

Recuadro 18. “El dinero sigue a los alumnos”: el ejemplo de Rumanía

Antes de 1990, en Rumanía funcionaba un sistema basado en la oferta: se asignaban fondos en función del número de puestos docentes, el tamaño del establecimiento u otras normas de planificación. Después de 1990, se sustituyó ese sistema por uno basado en la demanda: los fondos se asignan en función de los costes unitarios por alumno en varios campos de la educación. Para garantizar la base empírica de la fórmula de financiación, el Consejo Financiero Nacional de Educación Superior (CFNES) calcula estos costes unitarios. Además, se asignan fondos complementarios por concurso (controlado por los propios participantes).

Fuente: Berryman, 2000.

tomar en cuenta necesidades específicas de aprendizaje, destinando más recursos a los alumnos en condiciones desfavorables (fórmula de segunda generación), o puede ser mucho más compleja, al basarse en los costes y ofrecer incentivos (fórmula de tercera generación). En Inglaterra, por ejemplo, el 75% de los fondos se asigna según el número de alumnos matriculados, el 20% según las condiciones físicas de los establecimientos, y el 5% según las necesidades específicas de los alumnos. También se toman en cuenta las dificultades de aprendizaje con prestaciones suplementarias, como las que contempla el programa de comidas escolares gratuitas (FSM).

Normalmente se presupone que la aplicación de una fórmula de financiación mejorará la respuesta a las necesidades y el buen gobierno. Es más, también se presupone que favorece la transparencia, ya que si es objetiva y coherente determinará qué se asigna a cada escuela,

Cabe esperar que las fórmulas de asignación mejoren la respuesta a las necesidades y el buen gobierno.

y la escuela también lo sabrá y se podrá hacer público. Por último, se piensa que las fórmulas de financiación favorecen la rendición de cuentas, pues aumentan la proximidad con los usuarios y promueven la participación y la satisfacción. Pero al mismo tiempo, cabe argumentar que la utilización de

fórmulas de financiación y la delegación de las decisiones de gasto pueden aumentar las oportunidades de fraude, ya que hay mucha más gente que tiene acceso a los fondos. Ello evidentemente depende de “cómo funcionan las fórmulas de financiación en la práctica”. El IIFE ha realizado un estudio comparativo en Australia (Estado de Victoria), el Brasil (Estado de Rio Grande do Sul), Polonia y el Reino Unido (Inglaterra) para comprobar y documentar la idea de que las fórmulas de financiación pueden contribuir a que aumente la fiabilidad de los indicadores utilizados para fijar la cuantía de los fondos (preocupación por la transparencia), y su utilización correcta en la escuela (preocupación por la rendición de cuentas)⁶.

6. Véase Levačić y Downes, 2003.

En efecto, el estudio demostró que las fórmulas de financiación pueden ayudar a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. Pero para que eso se materialice, hay una serie de requisitos básicos que cumplir, entre los que cabe mencionar:

1. una buena comprensión de la fórmula por parte de todos los interesados;
2. un sistema fiable de recogida y verificación de datos;
3. mecanismos adecuados de control financiero en la escuela;
4. técnicas apropiadas de auditoría de las cuentas escolares;
5. herramientas eficaces para detectar el fraude y la corrupción.

A continuación se describen con más detalle estos cinco requisitos.

Una buena comprensión de la fórmula por parte de todos los interesados

Los resultados de las investigaciones indican lo importante que es poner a disposición del público en general toda la información financiera pertinente para que la fórmula de financiación cumpla plenamente el objetivo de aumentar la transparencia. La información que, por ley, se debe publicar sobre las asignaciones presupuestarias a la escuela y los gastos que ésta hace con esas asignaciones varía considerablemente de unos países a otros. En todos los países donde se realizó el estudio (incluida Polonia), la información puede obtenerla quien la solicite, a pesar de que no haya mayor interés por la cuestión. Es más, en algunos países existen disposiciones legales que obligan a publicar información financiera y formar al personal y los miembros de la escuela en gestión financiera. Inglaterra tiene la legislación más extensa sobre este asunto, seguida por el Brasil y Australia. En el caso de Inglaterra, la publicación de los presupuestos educativos puede movilizar a los contribuyentes para proteger la financiación de las escuelas.

Sin embargo, la transparencia no sólo depende de que la información esté disponible, sino también de su correcta accesibilidad y comprensión por todos los interesados en la escuela. En algunos países, la complejidad de las fórmulas se convierte en un obstáculo para su accesibilidad e interpretación. En la mayoría de los países, esa es la situación en que se encuentran los profesores, los miembros de las comunidades locales y los padres (en Polonia, las normas de contabilidad son particularmente

Sin embargo, la transparencia no sólo depende de que la información esté disponible, sino también de su correcta accesibilidad y comprensión por todos los interesados en la escuela.

difíciles de entender por quienes no sean especialistas). La complejidad también puede ser un factor limitador para los directores y consejos escolares. Pero es un obstáculo que se puede solventar con una formación adecuada, como demuestra la experiencia de los consejos escolares en el Estado de Victoria y otros estados de

Australia (pero también en Indonesia y Tailandia): con una formación inicial, los consejos escolares pudieron desempeñar sus funciones eficazmente. O en el caso de los directores de escuela, en Inglaterra, donde los nuevos directores tienen que cursar obligatoriamente, desde 1990, el programa nacional de calificación profesional de directores (NPQH), que incluye conocimientos financieros.

Exactitud y comprobación de la información

Para hacer una asignación de los fondos mediante una fórmula, hay que recoger en la escuela información sobre todos los indicadores incluidos en la fórmula. Como mencionamos anteriormente, es importante no crear incentivos perversos que animen a las escuelas a distorsionar la información (ver *tabla 4.1*). Por ejemplo, si en la fórmula se utilizan indicadores de las dificultades de aprendizaje de los alumnos, las pruebas que las determinan no pueden ser realizadas por las propias escuelas, pues ofrecerían motivos a los directores para presentar malos resultados. Podemos eliminar ese riesgo con distintas estrategias. Una de ellas consiste en la inclusión en la fórmula de variables que la escuela no pueda alterar: por ejemplo, los costes de los servicios no se calculan en función de las facturas anteriores, sino en función del tamaño de la escuela, las condiciones del edificio y las variaciones climáticas. Otra estrategia consiste en obtener a través de mecanismos externos al menos una parte de la información sobre la escuela, como el número de alumnos matriculados, aunque evidentemente puede resultar muy costoso. La estrategia final consiste en la puesta en marcha de unos procedimientos sólidos de comprobación de los datos y sanción de la falsa información deliberada (ver *tabla 4.3*).

Tabla 4.3 Recomendaciones para reducir los incentivos al falseamiento de la información escolar

Tipo de fórmula	Efectos negativos	Recomendaciones
Asignaciones en función del tamaño de la escuela	Engrosar las listas de alumnos matriculados	<ul style="list-style-type: none"> • Recoger externamente los datos de matriculación • Verificar externamente la exactitud de la información (dos o tres recogidas de datos al año)
Costes de los servicios en función de las facturas anteriores	Falta de incentivos para reducir el consumo de energía, agua y teléfono	<ul style="list-style-type: none"> • Incluir variables que permitan predecir las cantidades que una escuela tiene que gastar, pero que ésta no pueda alterar en su favor (por ejemplo, el tamaño y las condiciones de los edificios y las variaciones climáticas)
Indicadores de las dificultades de aprendizaje de los alumnos	Incentivo para que los directores presenten malos resultados	<ul style="list-style-type: none"> • No utilizar pruebas que realice la propia escuela
Obtención de datos en las escuelas para calcular los fondos suplementarios (situación socioeconómica, pobreza, pertenencia étnica, lengua)	Los directores se ven tentados a manipular las estadísticas en su favor	<ul style="list-style-type: none"> • Comprobar externamente la exactitud de los datos

En los cuatro países que cubre el estudio comparativo del IIFE, la exactitud de los datos que proporciona la escuela se comprueba de diferentes maneras. En el Estado de Victoria, en Australia, se recogen datos de los alumnos matriculados cuatro veces al año: tres veces lo hace la escuela y una vez un grupo externo autorizado. En Inglaterra, verifican la exactitud de los datos escolares los auditores de las autoridades locales en materia educativa (LEA), los inspectores de la Oficina de Normas Educativas por medio de visitas a las escuelas, y la Comisión de Auditorías, con visitas ocasionales. En el Estado de Rio Grande do Sul, el censo de Educación Nacional incluye varios procedimientos de control de la calidad, entre los que cabe citar la comparación de diversos tipos de datos con datos de años anteriores. Desde que se introdujeron las fórmulas de financiación, se han descubierto casos de manipulación de las listas de alumnos matriculados, algunos de los cuales ocuparon las

portadas de los principales periódicos locales y nacionales. La mayoría de las veces, las manipulaciones que se cometieron respondían al parecer a otros intereses de las autoridades municipales y estatales. En Polonia, los procedimientos de verificación estadística se basan en la identificación de discrepancias entre un año y el siguiente y en unos mecanismos de verificación individualizada a cargo del Tribunal de Cuentas (NIK). Informes recientes del NIK han puesto efectivamente de manifiesto ciertas irregularidades en los datos, y los directores de escuela implicados fueron procesados por ello.

Control financiero desde la escuela

El objetivo global de las fórmulas de financiación es que los fondos sean gestionados por las escuelas, lo que puede hacer que aumenten las oportunidades de corrupción; por ejemplo, el uso fraudulento del dinero de la escuela en beneficio privado y la captación de dinero o el soborno en la adjudicación de contratos por las escuelas a los proveedores. Para minimizar los riesgos, es fundamental que las escuelas operen dentro de un marco completo de *reglamentos financieros* (en el *recuadro 19* se ofrecen ejemplos de reglamentos financieros), y que los informes y procedimientos financieros de las escuelas se sometan al escrutinio externo con regularidad. Por ejemplo, en el Estado de Victoria, Australia, existe una unidad de gestión financiera dentro del Departamento de Educación y Formación, que se encarga de la reglamentación financiera de las escuelas. En el Brasil, la ley de presupuestos nacionales contiene la reglamentación financiera de la “autonomía de la escuela”. Los reglamentos incluyen, en concreto, la separación de funciones y una estricta delimitación de los gastos permitidos. En Inglaterra, cada LEA se encarga de establecer su propio “esquema de gestión financiera” y todas las escuelas deben disponer de un reglamento financiero que habrá de tener el contenido mínimo obligatorio. En Polonia, hay dos tipos de mecanismos contables: una unidad de contabilidad central, que se encarga de la contabilidad del conjunto de las escuelas, y unidades de contabilidad descentralizadas, responsables de detectar los posibles datos distorsionados de cada escuela.

Exigir a las escuelas que *administren todas sus transacciones financieras a través del sistema de tesorería del sector público*, y no a través

de cuentas bancarias, puede reducir las oportunidades de que el personal de las escuelas malverse dinero, pero no siempre es así. En Inglaterra, se exige a las escuelas que tengan abiertas cuentas bancarias en las que las LEA efectúan los pagos regulares de todos los gastos, entre los que se incluyen los salarios, mientras que en Suecia, Finlandia e Islandia está prohibido que las escuelas tengan cuentas bancarias: todo tiene que pasar por la tesorería. Pero para que este modelo funcione adecuadamente, es necesario que la tesorería ofrezca servicios bancarios eficaces a las escuelas y que opere de forma correcta, rápida y flexible. Esa parece ser la situación en los países escandinavos, pero no siempre sucede así en los países en transición, como Bosnia, Hungría o Rusia. En efecto, en estos países el sistema de tesorería es a menudo lento y rígido. En ese marco, los controles financieros establecidos para prevenir la corrupción sólo contribuyen a reducir la eficacia, en la medida en que se niega a las escuelas la flexibilidad que necesitan para decidir cómo utilizar los recursos o se las disuade de aumentar sus propios ingresos por temor de no poder retirarlos de la tesorería.

Dentro del marco de los reglamentos financieros, es importante que se ejerza una *vigilancia presupuestaria en las propias escuelas* para reducir al mínimo las oportunidades de fraude. Teóricamente, todas las transacciones financieras deben registrarse en las cuentas presupuestarias, y los directores y funcionarios contables de la escuela así como los miembros del consejo escolar deben preparar los estados financieros y supervisarlos. En realidad, las prácticas varían considerablemente de un país a otro. Mientras que en Australia e Inglaterra el consejo controla de forma bastante estricta unos procedimientos de vigilancia presupuestaria muy similares a los descritos, que se basan en la exactitud de las anotaciones y de la información facilitada, no cabe decir lo mismo del Estado de Rio Grande do Sul (Brasil) o de Polonia.

Finalmente, si el personal de la escuela o los miembros del consejo son incompetentes o desconocen cuáles son los procedimientos correctos, aumentan los riesgos de mal uso de los fondos. En Polonia, por ejemplo, la mayoría de los directores son profesores y tienen un conocimiento limitado de los procedimientos presupuestarios, lo que provoca riesgos de mal uso de los fondos, intencionadamente o no. De ahí la importancia decisiva de la *formación de los directores, el personal de apoyo financiero*

Recuadro 19. Ejemplos de reglamentos financieros

Los reglamentos financieros incluyen:

- límites estrictos a las autorizaciones de gastos;
- separación de funciones (es decir, separación entre encargos y facturas, entre pago de los bienes adquiridos y control y recibo de los mismos);
- informes y registros financieros;
- contratación de bienes (procedimientos de licitación);
- registro exacto del equipo vendido o amortizado;
- mantenimiento de inventarios del equipo (incluidas las amortizaciones);
- necesidad de varias firmas para validar los cheques o créditos;
- tramitación de cualquier transacción monetaria dentro de la escuela (lo que incluye el requisito de varias firmas para disponer del efectivo);
- supervisión de los pagos hechos con tarjetas bancarias (incluida la autorización para pagar gastos con tarjeta);
- ofertas de varios proveedores y licitaciones restringidas;
- declaraciones de intereses financieros de los licitadores.

y los miembros del consejo escolar para hacer que las escuelas cumplan los reglamentos financieros satisfactoriamente. Además, el personal de la escuela debe estar preparado para manejar sistemas informáticos de gestión de la información. Tanto en Australia como en Inglaterra ya se ofrece esa formación profesional, mientras que en Rio Grande do Sul (Brasil), las autoridades centrales del estado preparan y distribuyen un manual dedicado a la autonomía financiera que incluye la legislación específica, información general sobre las fórmulas de financiación e indicaciones para la gestión administrativa.

Auditoría de las cuentas de las escuelas

La vigilancia presupuestaria no basta para impedir el fraude o la gestión incompetente de los fondos de las escuelas porque no puede asegurar por sí sola la exactitud de los informes financieros o el cumplimiento escrupuloso de los reglamentos. Esa función es la que desempeñan las auditorías y por

ello las escuelas necesitan realizar auditorías internas, en particular del equipo y demás activos, y controlar todo el proceso, desde la decisión de hacer un encargo hasta la responsabilidad de aceptar la factura, realizar el pago, obtener un recibo y comprobar los bienes adquiridos. También deben contrastarse con cierta regularidad los estados de las cuentas bancarias y los informes financieros de la escuela. Sin embargo, está claro que las auditorías internas no bastan para prevenir el fraude cometido por el personal escolar. Hacen falta también auditorías externas, que realizarán las autoridades educativas o auditores privados (que no trabajen para las escuelas). Como control adicional, el órgano central encargado de la probidad y eficacia del sector público también puede hacer una auditoría de un nivel más elevado (para más detalles, ver *capítulo 3*).

En Rio Grande do Sul (Brasil) y en Polonia, no se suelen realizar auditorías externas de las escuelas. El Tribunal de Cuentas de Brasil, por ejemplo, realiza muy pocas auditorías específicas de las escuelas, y sólo las realiza cuando los problemas salen a luz. En consecuencia, los consejos escolares y las autoridades locales siguen siendo los principales responsables del control, y su implicación resulta fundamental para que las auditorías sean de calidad y se hagan con cierta regularidad. Sin embargo, la experiencia nos enseña que, por lo general, no son capaces de exigir responsabilidades a los directores por la gestión financiera de la escuela. De hecho, raras son las veces que tienen la capacidad requerida para hacer auditorías y normalmente no se encargan de hacerlas. Aún así, gracias a las auditorías se han detectado en ambos países casos de procedimientos financieros insatisfactorios. En Polonia, por ejemplo, el Tribunal de Cuentas (NIK) ha publicado varios informes sobre el sector educativo, dos de ellos dedicados a la financiación de las escuelas privadas, que destaparon problemas de manipulación de los datos de los alumnos por parte de las escuelas y de cálculos erróneos de las aportaciones de los ayuntamientos a las escuelas (o retrasos considerables a la hora de entregarlas).

El enfoque adoptado por el Estado de Victoria (Australia), donde se ha hecho un esfuerzo general por mejorar la supervisión, el control y la auditoría, es más sistemático. Las auditorías internas se combinan con auditorías externas y, además, el Auditor General se encarga de controlar los estados financieros de todas las agencias del sector público

(en el *recuadro 20* se resumen algunas de sus conclusiones con respecto a las escuelas). Gracias al uso de tecnologías informáticas, los recursos que se necesitan para desempeñar esas funciones no son muy costosos. La experiencia de Inglaterra es parecida. Existen tres niveles de auditoría: escolar, interna (a las autoridades locales), y externa (por el auditor de distrito). A fin de limitar los costes, las auditorías externas se van haciendo al azar, lo que significa que aunque tengan un efecto disuasorio sobre las prácticas fraudulentas, las auditorías internas de las propias escuelas siguen siendo las principales defensas contra la mala utilización de los fondos públicos. Las auditorías internas se realizan siguiendo un plan de control cíclico: una vez cada cuatro años, de media, en las escuelas primarias, y en las de secundaria, todos los años.

**Recuadro 20. Informe del Auditor General (Estado de Victoria):
algunas conclusiones**

El informe más reciente presta una atención especial a la gestión de dinero en efectivo por las escuelas, examinando si las escuelas utilizan los diferentes recursos siguiendo prácticas de gestión financiera adecuadas. Se halló una clara relación entre las previsiones y los presupuestos de las escuelas, ya que éstas tendían a operar con presupuestos equilibrados. “Sin embargo, hay quienes opinan que los consejos escolares podrían recibir más información sobre los fondos disponibles y las partidas presupuestarias disponibles, y que deberían intervenir más en la elaboración de los presupuestos”. Más importante todavía, el informe señala “una falta evidente de planificación a largo plazo de los presupuestos”. Recomienda que “se ofrezcan a las escuelas algunas indicaciones para ayudarles a adoptar medidas de gestión presupuestaria que faciliten la toma de decisiones, para que las escuelas de secundaria mejoren sus prácticas de gestión del dinero en efectivo, aumente la exactitud de los registros, mejoren los informes de las reuniones de los consejos escolares donde se toman las decisiones financieras y aumenten los conocimientos de gestión financiera”.

Fuente: Victorian Auditor-General (Australia), 2003: 43.

Detección del fraude y la corrupción

Ninguno de los países estudiados acusó serios problemas de fraude y corrupción relacionados con los fondos y recursos escolares; sin embargo, todos mencionaron anécdotas de prácticas fraudulentas o corruptas. En

el Estado de Victoria (Australia), por ejemplo, las auditorías detectaron errores en las matrículas que ascendían a 7.700.000 dólares australianos (AUD). En Inglaterra, se condenó, en 2003, a un director de escuela por sustraer 500.000 libras esterlinas (£) de los presupuestos de la escuela. Es más, se descubrieron casos de fraude con fondos no oficiales, que implicaban el manejo de dinero en efectivo (para viajes escolares o comidas, para organizar eventos, etc.). En Rio Grande do Sul (Brasil), se detectaron diversas oportunidades de fraude, entre las que cabe mencionar engrosar las estadísticas de alumnos matriculados (alumnos expulsados que figuraban en las listas) y la manipulación de las normas de contratación (por ejemplo, escuelas que falsificaban facturas, o vendedores especializados en bienes, equipo y servicios escolares que ofrecían sus productos con dos precios, uno de ellos falso).

Las cuestiones a examinar son: si la introducción de fórmulas de financiación viene acompañada de una reducción de las prácticas fraudulentas en los países implicados, y la necesidad de determinar qué factores fundamentales permitirán reducir las oportunidades de cometer un fraude en los sistemas de financiación descentralizados. El análisis nos permite sacar las siguientes conclusiones:

- en *Victoria*, la primera impresión es que no se han detectado cambios en el alcance de la corrupción desde que se introdujo una fórmula de financiación o, al menos, no se dispone de datos suficientes para tener una opinión fundamentada al respecto. Sin embargo, se supone que la complejidad de las fórmulas de financiación puede ampliar las oportunidades de fraude y corrupción, sobre todo si no se establecen en paralelo mecanismos de supervisión y vigilancia. Estos mecanismos, entre los que cabe citar los censos de matrículas que las escuelas encargan a auditores independientes, exigen recursos. Y sin ellos, el potencial de fraude y corrupción será mucho mayor;
- de igual manera, en *Inglaterra*, la financiación descentralizada debería haber conllevado, en teoría, que aumentase el alcance de la corrupción en la propia escuela. Pero en la medida en que vino acompañada de procedimientos más rigurosos de supervisión, auditoría e información pública, se han limitado los riesgos de que el personal haga una mala utilización de los fondos. Sin embargo, un informe reciente de la Comisión de Auditoría reveló que una gran parte de los fraudes

descubiertos en las escuelas estaban relacionados con las donaciones voluntarias. Esos fondos, en la medida en que son privados, no pasan por las auditorías de las LEA. Deben, por ley, pasar auditorías independientes y las LEA pueden solicitarles con insistencia los certificados de auditoría. No obstante, algunas LEA no cuestionan que los directores realicen las auditorías de estos fondos privados, posibilitando así que el fraude pase desapercibido; y

- en *Polonia*, no se han detectado o registrado cambios en el alcance de la corrupción desde que se introdujo una fórmula de financiación. Sin embargo, el Tribunal de Cuentas (NIK) no ha hecho todavía una inspección completa de la distribución de los fondos públicos por los gobiernos locales a las escuelas. La principal preocupación es la falta de transparencia en la financiación de cada escuela en particular. En efecto, aunque las *gminas* (autoridades locales) han introducido un sistema de recibos, no ha servido para que ofrecieran una información completa de los estados financieros de las escuelas.

En conclusión, los casos estudiados establecen que el buen conocimiento de las fórmulas de distribución y el acceso libre del público en general a la información, junto con reglamentos financieros claros y un escrutinio adecuado de los estados financieros del gobierno local son las características fundamentales de los mecanismos transparentes de financiación local. Al mismo tiempo, la satisfacción de los interesados, los mecanismos de auditoría y certificación, y el control al más alto nivel son fundamentales para asegurar la rendición de cuentas (ver *tabla 4.4*). Si

El punto de equilibrio entre las fórmulas más complejas, necesarias para hacer un reparto de asignaciones más equitativo, y las fórmulas más simples, para conseguir una mayor comprensión y, por tanto, una mayor transparencia, no es fácil de encontrar.

no se cumplen estos requisitos, las fórmulas de financiación seguirán ampliando, más que reduciendo, las oportunidades de hacer mal uso de los fondos. El punto de equilibrio entre las fórmulas más complejas, necesarias para hacer un reparto de asignaciones más equitativo entre las escuelas, y las fórmulas más simples, para conseguir una

mayor comprensión y, por tanto, una mayor transparencia, no es fácil de encontrar, dado el contexto.

Tabla 4.4 Fórmulas de financiación, transparencia y rendición de cuentas

Fórmula de financiación y transparencia		
Necesidad	Contraindicación	¿Cómo resolverlo?
Conocimiento de la fórmula	Demasiado compleja	Equidad/ transparencia
Información contrastada/ indicadores	Manipulación de datos	ICT Recurrir a varias fuentes Auditoría interna
Reglamentos y control financiero	Falta de acuerdo Falta de capacidad Opacidad de las normas Falta de control rutinario	Tesorería/Cuentas bancarias Fuentes externas/formación Normas nacionales Factores de costes
Fórmula de financiación y rendición de cuentas		
Necesidad	Contraindicación	¿Cómo resolverlo?
Identificación	Debilidad de las autoridades locales (LA)/LEA	ICT
Cadena de rendición de cuentas	Manipulación de la información	Fomentar capacidad
Auditoría/Certificación	Estructura de poder	Cambiar los procedimientos
Control al más alto nivel	Costes que supone	Control externo

2. El diseño de asignaciones por alumno en un contexto de reconstrucción

Las asignaciones y becas escolares normalmente se utilizan para lograr determinados objetivos, como aumentar la equidad gracias a una mejor selección de los beneficiarios y/o incentivar una mayor calidad y eficiencia de la educación. Los contextos de escasez de recursos y debilidad de la administración pública son particularmente favorables a que se establezcan mecanismos de este tipo. Por eso, las asignaciones escolares se utilizan con frecuencia en países en crisis o en proceso de reconstrucción, cuando las necesidades son urgentes e inmediatas, mientras que simultáneamente los recursos son muy limitados y no hay una estructura administrativa fiable. En Indonesia, por ejemplo, se ha creado un sistema de asignaciones para llegar a las escuelas y alumnos más pobres y con mayores necesidades de forma rápida y eficiente. También en los países en transición que se caracterizan por la escasez de recursos se utilizan a veces las asignaciones para dirigir fondos hacia determinados usuarios del sistema educativo.

Por ejemplo, las autoridades públicas de Kirguistán han establecido unas tasas de admisión a la universidad, pero al mismo tiempo han creado un sistema de asignaciones para los estudiantes que obtienen los mejores resultados en los exámenes o pruebas de acceso (los denominados “estudiantes con contrato”). Estas asignaciones se distribuyen por universidad y área de estudios. Aunque el principal objetivo de estas asignaciones no sea aumentar la transparencia y mejorar la rendición de cuentas de la financiación educativa, sin embargo pueden facilitar ambas cosas porque puentean la jerarquía administrativa y favorecen un flujo más directo de los fondos.

En consideración de lo dicho, en Indonesia se puso en marcha el Programa de Bolsas y Becas Escolares (PBBE) y el Programa de Mejora de las Asignaciones a las Escuelas (PMAE) para contrarrestar los efectos de la grave crisis económica que afectaba al sector educativo.⁷ Bajo el PBBE, durante un período de 5 años (1998-2002), se asignaron a más de 6.800.000 alumnos de primaria y secundaria becas escolares por un valor equivalente a USD 16-40 al año; y durante el mismo período se concedieron a más de 132.000 escuelas al año (el 60% del total) asignaciones por un valor equivalente a USD 270-1.300 para financiar sus actividades. Bajo el PMAE, las asignaciones fueron directamente a las escuelas para ayudarlas a mejorar la calidad de sus servicios, proporcionándoles materiales didácticos y complementando su capacidad de enseñanza. En total, 8.001 escuelas (de 130 distritos aproximadamente) se beneficiaron del programa quinquenal (2000-2004), que supuso un coste cercano a USD 60 millones. Incluía tres tipos de asignaciones. Cerca de un cuarto del valor de las asignaciones se destinó a ayudar a las escuelas que tenían que asumir el flujo de los alumnos desplazados internamente o hacer frente a las consecuencias físicas de catástrofes naturales o sociales, mientras que el resto de las asignaciones seguía asociado a la pobreza y destinado a las escuelas más necesitadas de los distritos más desfavorecidos.

7. El PBBE cuenta con el apoyo de un número considerable de donantes, entre los cuales el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Mundial son los principales. Desde mediados de 2000, el Gobierno Real de los Países Bajos contribuyó de forma decisiva al programa al financiar el PMAE como un subprograma y ayudar a reducir la deuda.

Los resultados del PBBE y del PMAE han sido globalmente positivos. En efecto, han contribuido a mantener las cifras de alumnos matriculados en los niveles anteriores a la crisis y han aportado un apoyo financiero muy necesario para preservar la calidad de la educación. Según lo previsto, la rehabilitación física de los edificios encabezaba la lista de gastos, pero las asignaciones también contribuían directamente a que mejorara la calidad de la enseñanza y las condiciones de aprendizaje gracias a la rehabilitación de los edificios y su mobiliario, la mejora del coeficiente profesor/alumnos y una mayor disponibilidad de libros de texto. Tanto las asignaciones como las becas han supuesto un importante apoyo para muchas familias pobres. Sin embargo, el efecto de esos programas no ha sido uniforme y, en su última fase en especial, se dieron casos de compras inadecuadas o de trabajos de construcción mal concebidos o mal realizados. Además, la prensa hizo públicas en el 2003 algunas denuncias de fraude y corrupción. Esas denuncias se referían, entre otras cosas, a la colusión con proveedores de bienes y servicios; a fondos donados que se utilizaron para adquirir bienes inadecuados; a pagos ilegales a funcionarios, ONG, periodistas, etc.; y a fondos transferidos a cuentas privadas. Es evidente que la tasa de desviación de fondos que esas prácticas fraudulentas suponen es difícil de establecer, pero se ha aventurado que se eleva por lo menos al 30%.

El IPE encargó un estudio monográfico de los programas PBBE y PMAE para conocer mejor sus éxitos y fallos, ya que estas iniciativas se caracterizaron por aportar muchos elementos innovadores que permitieron obtener resultados importantes, a pesar del difícil entorno en que se desarrollaron. Entre esos elementos cabe mencionar, en concreto: (i) la asignación de fondos basada en un índice de pobreza; (ii) la transferencia directa de fondos a las escuelas; (iii) instrucciones completas sobre los procedimientos a seguir; (iv) capacitación amplia de los comités (escrutinio público); y (v) supervisión independiente. Al mismo tiempo, estos elementos que, presumiblemente, debían haber constituido una protección eficaz contra el fraude y la corrupción, no impidieron que se produjesen comportamientos inadecuados durante la puesta en marcha del programa. A continuación se analiza este asunto con mayor profundidad, siguiendo la larga investigación que realizó Baines (2006).

La asignación de fondos basada en una fórmula de financiación

El PBBE se diseñó pensando en los alumnos y escuelas más afectados por la crisis. En este sentido, la distribución de fondos del centro a los distritos se basó en un índice de pobreza acordado por las agencias donantes y el gobierno indonesio, y no ya sólo en el tamaño de la población, como se hacía anteriormente. Las escuelas receptoras se ordenaban de acuerdo con una fórmula compuesta que determinaba las necesidades particulares, que incluían el número de estudiantes provenientes de familias pobres, la cuantía de los honorarios de la escuela, y la calificación de las comunidades dentro del esquema de alivio de la pobreza (IDT) del gobierno. El PBBE exigía formalmente que se destinase al menos el 50% de las becas escolares a chicas. El PMAE centraba su atención en un número menor de distritos. Durante su primera fase (PMAE 1), cerca de una cuarta parte del valor de las asignaciones se destinó a ayudar a las escuelas que tenían que asumir el flujo de alumnos desplazados internamente o superar las consecuencias físicas de catástrofes naturales o sociales. Sin embargo, la mayoría de las asignaciones del PMAE 1 y todas las del PMAE 2 tenían alguna relación con la pobreza y se destinaron a las escuelas más necesitadas de los distritos más desfavorecidos.

El deseo de responder mejor a las necesidades locales y de mejorar la transparencia de las asignaciones presupuestarias explica que se adoptara un sistema de asignaciones de fondos en bloque como principal mecanismo de financiación escolar. Sin embargo, las evaluaciones demostraron que las escuelas y alumnos que recibían los fondos no eran necesariamente los que se consideraban objetivo prioritario en los programas. Razón por la cual sigue habiendo muchas dudas acerca de si los fondos realmente llegaron a las escuelas más expuestas a la presión de los refugiados. También hay algunas dudas acerca de si las asignaciones distribuidas entre los distritos y dentro de los distritos se focalizaban en la pobreza según lo previsto, dado que el índice de pobreza acordado produjo, de hecho, resultados anómalos en su aplicación. Es decir, no puede afirmarse con rigor que el 10% de las escuelas más pobres en el 10% de los distritos más castigados recibiera asistencia. Por último, los fondos llegaron a escuelas deterioradas, pero no siempre a las más deterioradas.

Llegados a este punto, un problema importante es establecer los criterios exactos que han de utilizarse para seleccionar a los beneficiarios

de los programas, por lo que se recomienda que se vuelva a diseñar la atención prestada a la pobreza en los mismos y que no se seleccionen distritos beneficiarios hasta que se modifiquen los criterios. Otra limitación importante era la falta de datos fiables sobre el estado de las escuelas y las características económicas de sus áreas de influencia. De hecho, durante el PBBE y el PMAE se produjo y se obtuvo una cantidad considerable de datos, pero la poca eficacia a la hora de gestionar la información limitó su utilidad. En términos más generales, la insuficiencia de los fondos destinados a financiar actividades de gestión se reveló como una de las principales deficiencias de los programas. En la misma línea, se puso de manifiesto que la idea de que la financiación de los costes de la recogida de datos y la selección de las escuelas, entre otros, sería la contribución de los distritos a los programas no era forzosamente válida, razón por la cual se recomendó llegar a un acuerdo para negociar la escala de servicios que el gobierno central presta a los distritos y los precios de los mismos.

Otra consideración en este contexto es la del tamaño de las asignaciones y la medida en que satisfacen las necesidades. En el caso del PBBE y el PMAE, ocurrió que, en algunas ocasiones, las ayudas fueron suficientes para satisfacer las necesidades, en otras no lo fueron, y en unas terceras fueron excesivas. Una vez más, este hecho pone de manifiesto el difícil equilibrio que hay que encontrar entre una fórmula simple y transparente, que difícilmente se pueda incumplir, y una fórmula más elaborada que ayude a vincular mejor las asignaciones con las necesidades, aunque también pueda ser más opaca y propiciar prácticas fraudulentas. Ese equilibrio es, por lo general, difícil de hallar. Sin embargo, los resultados del PBBE y el PMAE parecen indicar que la rigidez de los sistemas de asignación diseñados centralmente para asegurar la distribución igualitaria de los recursos (aunque se administren a nivel local) no permite que se adapten siempre a las necesidades de la población que vive en circunstancias específicas. Una alternativa para esos contextos sería crear otros mecanismos financieros distintos de las asignaciones escolares. Otra sería dar mayor poder de decisión a los comités de distrito en los procesos de asignación de recursos, siguiendo la tendencia a la descentralización.

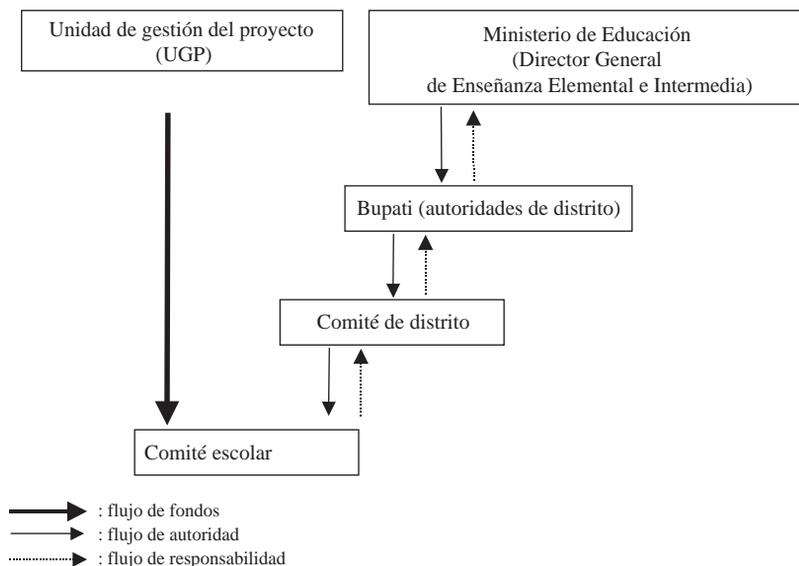
Transferencia directa de fondos a las escuelas

Con el PBBE y el PMAE, como el objetivo era acelerar la entrega de fondos y eliminar el efecto de filtro que suponía hacerlos pasar a través de las capas de la superestructura administrativa hasta llegar al destinatario final, éstos se entregaban directamente a las escuelas (ver *figura 4.2*). Más específicamente, una vez que la autoridad central había determinado las asignaciones a los distritos, unos comités multisectoriales a escala de distrito y subdistrito, que no incluían representantes gubernamentales, eran los responsables de elegir a los beneficiarios. De esta forma, se definían las cantidades de dinero que iban a parar a cada escuela receptora en particular. Una vez asignados los fondos, las escuelas podían gastarlos dentro de unos parámetros bastante amplios, lo que chocaba bastante con las antiguas prácticas. En efecto, el sistema filtraba previamente los fondos operacionales antes de que llegaran a las escuelas, y los funcionarios gastaban a menudo los fondos restantes en nombre de las escuelas y los transferían a éstas bajo la forma de bienes y servicios, más que en efectivo. Este cambio de mentalidad se relaciona evidentemente con la voluntad de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas y fomentar la responsabilidad local en la toma de decisiones y la “aceptación” social.

El PBBE y el PMAE no sólo evitaban la jerarquía administrativa, sino que también evitaban el sistema de tesorería pública. De hecho, el PBBE utilizó las oficinas de correos y el PMAE el sistema bancario. A pesar de que las oficinas de correos tuvieron algunas dificultades para hacer frente a la multitud de transacciones, y que el Banco Rakyat de Indonesia (BRI) tuvo algunos problemas para reunir los datos de las cuentas de las escuelas de todos los distritos implicados, en su conjunto, las transferencias se realizaron rápida y eficazmente. En términos generales, se puede decir que el sistema de pagos directos establecido por el PBBE y el PMAE fue muy positivo. Primero, porque ayudó a vincular mejor los gastos con las necesidades; segundo, porque ayudó, salvo algunas excepciones, a que se entregasen a tiempo las cantidades correctas de dinero a los beneficiarios previstos; tercero, porque animó a las escuelas a asumir una mayor responsabilidad en sus asuntos. El desembolso de fondos rozó el 100% gracias a la puesta en marcha de los programas, lo que significa un éxito considerable. Sin embargo, aunque se suprimieran

muchos de los riesgos de desviación y captación de fondos que había en los sistemas anteriores, afloraron nuevas oportunidades de corrupción:

Figura 4.2 Transferencia directa de fondos en Indonesia en el marco de los programas PBBE y PMAE



Fuente: Adaptado de Baines, 2005.

- En algunos casos, los funcionarios locales distrajerón los fondos en las propias escuelas receptoras. Como los fondos llegaban directamente a las escuelas, no podían ser filtrados a su paso por el sistema. En vez de eso, eran sustraídos en las propias escuelas de distintas maneras: aceptando sobornos para influir en la selección de receptores de la asignación; “cobrando” a las escuelas por servicios prestados o favores hechos; mediante una colusión con contratistas locales de la construcción, incumpliendo el requisito de que sean las escuelas quienes gestionen los trabajos de rehabilitación; y estableciendo centralmente contratos de suministro opacos y sin rendir cuentas en nombre de las escuelas, para abastecerse de libros y materiales, etc.;

- En el caso del PBBE, la experiencia demostró lo complicado que resulta en la práctica conseguir que un número elevado de alumnos recoja individualmente el dinero en las oficinas de correos. En consecuencia, el programa tuvo que recuperar la idea de que unos representantes de las escuelas recogiesen el dinero en las oficinas de correos, lo que provocaba que los alumnos se desinteresasen de las becas. Pronto las becas dejaron de considerarse propiedad de los alumnos para considerarse un subsidio que se daba a las escuelas para cubrir sus gastos. Es más, en ciertas ocasiones los directores de escuela se negaron a entregar a los estudiantes dinero alguno, alegando que la escuela lo necesitaba.

No basta que los flujos de fondos sean más directos para eliminar las prácticas corruptas y reducir la interferencia de intermediarios.

Esto nos enseña que no basta que los flujos de fondos sean más directos para eliminar las prácticas corruptas y reducir la interferencia de intermediarios. Es necesario cumplir otros requisitos fundamentales, como que haya unas directrices generales de procedimiento y mecanismos

de escrutinio público, además de sistemas de supervisión y control independientes, para asegurar una mayor transparencia y una mejor rendición de cuentas.

Directrices generales de procedimiento

Tanto el PBBE como el PMAE, se basaron mucho en un enfoque normativo, ya que el principal propósito era reducir las prácticas corruptas. Por ello se establecieron desde el principio unos reglamentos financieros claros, entre otros la exigencia de doble firma para retirar dinero, que haya representación de la sociedad civil en los comités, que se haga pública la información financiera y se someta al escrutinio de la comunidad, etc. Estas normas se tradujeron en unas directrices generales, a las que se dio una amplia difusión. También se establecieron normas y formatos para la planificación, la tramitación y el escrutinio del gasto en ayudas y, partiendo de esta base, se desarrollaron unos instrumentos sencillos de gestión financiera, como los presupuestos o los planes de gastos de las escuelas. Sin embargo, se observaron distorsiones en la

aplicación de las normas: algunos comités escolares malinterpretaron deliberadamente las directrices y utilizaron contratistas para gestionar las ayudas en su nombre, lo que abrió nuevas oportunidades de fraude como, por ejemplo, que los contratistas pidieran dinero a los bancos y se lo quedaran en concepto de pago por su trabajo.

Por supuesto, los marcos normativos siempre se pueden mejorar. Algunas lagunas detectadas en el curso de la ejecución del programa se pueden colmar, y se podrían explicar mejor los principios subyacentes a los ejecutores, etc. Pero la experiencia del PBBE y el PMAE indica que para protegerse de la corrupción no bastan marcos normativos muy claros y detallados, y que éstos no impiden que se produzcan malas prácticas. El *recuadro 21* ilustra de manera contundente el hecho de que pueden eludirse hasta los procedimientos de contabilidad más detallados y falsificar la documentación que los respalda (por ejemplo, falsificando las firmas de los beneficiarios de las becas, presentando encargos y recibos ficticios, registrando cantidades engrosadas, etc.). Baines (2005: 103) lo resume en los siguientes términos: “Es como si la confianza en la reglamentación se considerase un sucedáneo del trabajo más difícil de asegurar que se cumplan las reglas”. Lo que resulta particularmente cierto según pasa el

Recuadro 21. Los límites de los enfoques normativos para eliminar la corrupción

Los procedimientos de contabilidad pública se basan en la premisa de que la mejor manera de contabilizar correctamente los gastos dentro de cada partida presupuestaria, reducir al mínimo los márgenes de discreción y, por tanto, eliminar las infracciones es especificar con detalle cada rubro y estipular con claridad los costes unitarios previstos. Por ejemplo, la gran mayoría de los informes finales de las escuelas sobre la utilización de los fondos del PMAE eran el reflejo fiel del plan de gastos. Pero, de hecho, la situación era más bien la contraria. El principio de publicidad se sacrificó en el esfuerzo por aparentar que las cifras eran las debidas. La falsificación de la documentación de apoyo y la práctica extendida de no declarar transacciones hacían que los números de las cuentas cuadraran, pero eso no quería decir que tuvieran relación alguna con la realidad. En lugar de los resultados previstos, los procedimientos de contabilidad pública en realidad ofrecían una perfecta cobertura para todo tipo de negocios sucios.

Fuente: Baines y Ehrmann, 2003: 17.

tiempo y se va instalando una especie de “rutina” de los procedimientos de aplicación.

Basándonos en las lecciones que pueden extraerse del caso de Indonesia, podemos hacer una serie de recomendaciones que refuercen el papel de los marcos normativos para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la financiación educativa:

- la socialización debería incluir una formación en contabilidad y en los principios y la práctica de la gestión financiera, para ayudar a las escuelas en la elaboración de sus planes de gastos;
- el formato de los informes debería ser lo más sencillo posible para aliviar la carga de las escuelas y mejorar el porcentaje de informes que realmente se cumplimentan; y
- los requisitos de los informes deberían centrarse en tres objetivos básicos: servir de instrumentos de trabajo para la gestión, ofrecer garantías de que el dinero se gasta y se contabiliza adecuadamente, y ofrecer el mínimo de información relevante, suficiente y necesaria, para permitir la supervisión.

En un ambiente de falta de control financiero, es posible que la práctica totalidad de las transacciones financieras sean falsas.

En conclusión, el diseño del programa puede establecer con gran detalle el marco normativo y especificar con claridad los requisitos de los informes, sin que por ello se eliminen necesariamente todas las potenciales prácticas corruptas. Dicho en otros términos, los marcos normativos y

procedimentales son, por supuesto, indispensables para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, pero no pueden ser eficaces por sí solos si no operan dentro una “cultura de control”. De hecho, en un ambiente de falta de control financiero, es posible que la práctica totalidad de las transacciones financieras sean falsas.

Capacitación generalizada de los comités (escrutinio público)

Tanto el PBBE como el PMAE se basaban en la idea de que la descentralización y la participación local podían contribuir, gracias al mayor escrutinio público, a mejorar la transparencia y la rendición de

cuentas en los procedimientos de financiación y de gestión. En ambos programas, unos comités multisectoriales a escala de distrito y local, que incluían representantes no gubernamentales, elegían a los beneficiarios de las ayudas y becas. Igualmente, a escala de escuela, los comités escolares, que incluían participantes de la comunidad, eran los responsables de su ejecución. Los organizadores de los programas eran muy conscientes de que, para ser efectivos, era necesario acompañar la participación local de una formación y un apoyo adecuados. Por eso se crearon unas secretarías provinciales y de distrito, que servían de puntos de contacto, organizaban la supervisión interna y respondían a las quejas del público. También se ofreció a las escuelas mayor asesoramiento y una asistencia técnica más amplia, a través de una red de asesores en problemas de construcción contratada centralmente. Además, entre otras iniciativas, se organizó una campaña intensiva en los medios de comunicación y un programa de reuniones informativas en cascada.

De hecho, los miembros de la unidad central de supervisión independiente (UCSI) destacaron que había una estrecha correlación entre una incidencia baja de la corrupción y un alto conocimiento y una elevada participación de la comunidad. Pero

Había una estrecha correlación entre una incidencia baja de la corrupción y un alto conocimiento y una elevada participación de la comunidad.

aún así, aunque la implicación de las comunidades se haya revelado muy provechosa en la mayoría de los casos, el escrutinio público no siempre ha funcionado como se esperaba. Como antes señalamos, se han observado prácticas corruptas en

distintos ámbitos. Por ejemplo, algunos distritos y funcionarios locales aceptaron voluntariamente dinero de las escuelas, lo que se interpretaba en algunos casos como un soborno ofrecido por las escuelas para influir en los procedimientos de selección. Varios factores explican esta situación, a saber:

- la rápida rotación de los miembros de los comités, muchos de los cuales no habían recibido formación y no conocían los procedimientos reglamentarios ni los mecanismos de reclamación;
- la excesiva complejidad de los mecanismos de preparación de los informes, que suponían la carga de trabajo principal de las escuelas

sin lograr que la información ofrecida fuera útil para una supervisión adecuada;

- el papel ambiguo de los comités de distrito en el control y supervisión de las actividades del programa;
- la no remuneración del trabajo realizado por los funcionarios locales y de distrito; y
- la falta de interés por los programas por parte de los encargados de ejecutarlos, etc.

Todo ello plantea una serie de preguntas para otros programas o iniciativas. A este respecto, podemos proponer tres ejes de reflexión:

- ¿Cómo se puede organizar a escala nacional una campaña de lucha contra la corrupción que ponga de relieve las consecuencias negativas de la desviación de fondos y que promueva un auténtico control social?
- ¿Cómo se puede formalizar mejor el tipo de servicios que deben prestar los actores locales (por ejemplo, el diseño de criterios para juzgar los resultados, los posibles pagos por tales servicios, etc.)?
- ¿Cómo se puede establecer un sistema de recepción y resolución de reclamaciones (por ejemplo, líneas de atención gratuitas, controladores, protocolos detallados para tramitar los casos, etc.)?

Supervisión independiente (UCSI)

Una supervisión independiente debe considerarse como uno de los requisitos básicos para asegurar la rendición de cuentas en la financiación educativa. Así sucedió en el caso del PBBE y el PMAE, que dieron lugar

Una supervisión independiente debe considerarse como uno de los requisitos básicos para asegurar la rendición de cuentas en la financiación educativa.

a la creación de una unidad central de supervisión independiente (UCSI). La unidad estaba encargada de exponer las debilidades de diseño y ejecución del programa, y de investigar cualquier caso de fraude. Su lista de actividades se fue ampliando progresivamente para incluir la gestión del programa de supervisión, el fomento de la capacidad

de supervisión de los distritos, el seguimiento de las resoluciones sobre las reclamaciones, la publicación de los resultados y su difusión en la prensa.

En este marco, desarrolló una herramienta de supervisión muy útil, conocida como la “matriz de las investigaciones”, que incluía un resumen de todos los temas investigados hasta la fecha, con las correspondientes medidas de seguimiento adoptadas. Servían para mantener la atención sobre los casos y presionar para que se adoptaran medidas para resolverlos. En total, la UCSI investigó 40 denuncias de corrupción relacionadas con el PMAE⁸. Incluían, en concreto, reclamaciones contra asesores de la construcción contratados para asesorar a las escuelas pero que cobraron sus servicios, y también denuncias de funcionarios corruptos de gobiernos locales que desviaron fondos de las escuelas beneficiarias de las asignaciones.

Esas anécdotas indican que la UCSI tuvo un efecto disuasorio de las prácticas corruptas. Más aún, se reconoció que la información, el análisis y el asesoramiento que había ofrecido habían sido muy útiles para ajustar y mejorar la puesta en marcha de los programas. Se reconoció también su inestimable capacidad de comunicar los resultados. Pero, como se dijo más arriba, no impidió la corrupción. Muchos casos han quedado sin resolver y sólo fueron procesados unos pocos individuos. Además, sus servicios se consideraron muy caros: se estimó que el coste de la supervisión independiente del PMAE, por ejemplo, rondó el 5% del coste total de las asignaciones, con un grupo de supervisión que incluía un núcleo central de personal profesional y de apoyo y un conjunto de supervisores regionales independientes en colaboración (por tanto, en total más de 60 personas). Por último, en cierto sentido fue “víctima de su propio éxito”. Al sacar a luz lo que se estaba haciendo mal, contribuyó de forma indirecta a deteriorar seriamente la imagen del PBBE y del PMAE, lo que la prensa publicó y a su vez comprometió la prórroga posterior de los programas.

Una importante lección que puede extraerse de todo esto es que, para tener éxito, la supervisión independiente tiene que venir acompañada de un esfuerzo por mejorar la integridad del sistema legal. Si no se hace así, el público dejará de esperar que los comportamientos corruptos se castiguen, lo que alimentará un sentimiento de impunidad.

8. Ver www.cimu.or.id.

En resumidas cuentas, gracias al PBBE y el PMAE podemos valorar el mérito de las asignaciones a las escuelas frente a otros métodos de financiación más tradicionales (ver la primera recomendación del recuadro 22). En efecto, la experiencia nos enseña que, a pesar de las campañas de información, la formación del personal y la implicación de las comunidades, algunos distritos y escuelas receptores no tenían un claro sentimiento de participación y rendición de cuentas. Al mismo tiempo, los mecanismos puestos en marcha han permitido un rápido y eficaz desembolso de los fondos a gran escala. En este sentido, podemos considerar que el sistema establecido es un paso más en la transición hacia un sistema realmente descentralizado a partir de las estructuras administrativas existentes, en un contexto de crisis y desorden administrativo.

Recuadro 22. Recomendaciones a propósito del PBBE y el PMAE de Indonesia

- Debe decidirse si los problemas de ayuda a los refugiados y en caso de desastres se pueden resolver con un programa de ayudas de este tipo. Un programa centralizado cuyo objetivo sea distribuir los recursos de forma equitativa necesariamente tiene que estar muy estructurado y por eso es posible que la rigidez que ello supone no se adapte a la necesidad de responder a circunstancias extraordinarias.
- Debe redefinirse la focalización del programa en la pobreza y se deben modificar los criterios de selección de los distritos beneficiarios. Por mucho tiempo que se dedique a diseñar medidas “objetivas” complejas, las decisiones sobre la distribución de unos recursos escasos tienen un carácter fundamentalmente político y nunca podrán complacer a todos.
- La cuantía de las ayudas debe adaptarse a las necesidades de las distintas escuelas. La concesión de ayudas de distinta cuantía aumenta la complejidad, y para evitarlo se puede reconocer a los comités de distrito una mayor capacidad de decisión en la asignación de los recursos, siguiendo la tendencia a la descentralización.
- Es necesario volver a restablecer unas normas mínimas de supervisión técnica, estimar los costes de forma realista y cumplir más rigurosamente los convenios con las empresas de consultoría. Si se informa mejor a las escuelas de que los supervisores deben ofrecerles gratuitamente asesoramiento

técnico, se podrán evitar los supuestos casos de supervisores que solicitan dinero a las escuelas por sus servicios.

- Debe decidirse si el programa debe pagar los servicios que prestan los comités de distrito y la secretaría. De ser así, deben establecerse y acordarse unas normas de actuación, con sanciones en caso de incumplimiento.
- La unidad de gestión del proyecto (UGP) debe mejorar las directrices del programa e intensificar la socialización para asegurarse de que los principios básicos del PMAE se articulan bien y no existen lagunas. En particular, debe simplificarse el formato de los informes a presentar para facilitar la labor de las escuelas y mejorar el porcentaje de informes que realmente se presentan cumplimentados. Las normas que regulan los informes deben centrarse en el cumplimiento de tres objetivos básicos: ofrecer unas herramientas de gestión operativa, garantizar que el dinero se ha gastado y contabilizado correctamente y facilitar una mínima información relevante, suficiente y necesaria, para que la supervisión sea posible.
- En los lugares en que se produce la socialización debe haber un número suficiente de copias de las directrices. Para resolver las dificultades particulares que tengan las escuelas en preparar sus planes de gastos, la socialización debe incluir cursillos de capacitación en contabilidad y principios teóricos y prácticos de administración financiera.

Fuente: Baines, 2003.

Mensajes para los planificadores políticos y administradores

1. Cuando se dispone de poca o ninguna capacidad (institucional, normativa, humana), las oportunidades de prácticas corruptas se pueden reducir si se centraliza más la financiación y la gestión.
2. Deben explicarse con suficiente claridad los detalles de las operaciones de distribución de fondos (sea a través de fórmulas de financiación o de asignaciones por alumno) para facilitar una mejor comprensión, profesional y general, en todos los niveles del sistema educativo.
3. Debe ponerse mayor atención en la preparación de manuales de procedimientos financieros. En concreto, deben abordarse las siguientes cuestiones:

- encargo de bienes (proceso de licitación);
 - separación entre encargo y recibo de bienes;
 - necesidad de multiplicar las firmas en cheques y reconocimientos de deuda;
 - autorización de gastos con tarjeta de crédito;
 - mantenimiento de inventarios de equipo, incluido el amortizado;
 - y
 - tramitación de cualquier transacción en efectivo dentro de la escuela.
4. La preparación de informes financieros a nivel de la escuela y de las autoridades intermediarias debe ajustarse a un formato acordado.
 5. Debe prestarse especial atención a las garantías de que no se producirá colusión para el fraude dentro de la escuela, lo que supone que:
 - los dirigentes locales deben estar suficientemente implicados en la vida de las escuelas para poder detectar actuaciones inadecuadas; y
 - los miembros del comité escolar deben ser elegidos y representar a la comunidad, no sólo los intereses de los empleados de la escuela o de la autoridad política local.
 6. Deben reforzarse y refrescarse constantemente los conocimientos de los directores y del personal administrativo sobre procedimientos de financiación.
 7. Quienes están más cerca de los puntos de entrega (es decir, el consejo escolar o la junta de gobernadores) deben conocer los procedimientos de financiación lo suficiente para ser capaces de detectar tanto la incompetencia como el fraude.
 8. Las estadísticas presentadas por las escuelas y que se utilizan para la fórmula de financiación deben ser comprobadas externamente.
 9. La supervisión de los fondos escolares debe ser frecuente e independiente del director y el personal administrativo. Debería ponerse bajo la responsabilidad de una persona ajena al órgano de gobierno, con una adecuada experiencia y capacitación.
 10. Los auditores tienen que ser independientes de la escuela y, si son privados, no deben ser nombrados por ésta sino por las autoridades educativas. Las auditorías de escalones intermedios deben ser

profundas y periódicas para que puedan detectarse pronto los problemas y adoptarse medidas para corregirlos. Los auditores han de presentar informes claros y completos a las autoridades educativas y los gestores y directores de las escuelas.

Referencias / recursos

- Baines, S.; Ehrmann, D. 2003. *Corruption in Indonesian education: case studies from the Scholarships and Grants Programme and the School Improvement Grants Programme*. Documento preparado para el seminario del IPE “Estrategias para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la educación”, Guanajuato (México), 3-7 de noviembre de 2003.
- Baines, S. 2004. *Controlling corruption: lessons from the School Improvement Grants Program in Indonesia*. Documento preparado para la reunión del Grupo de Trabajo Internacional sobre la Educación (IWGE), Washington, DC, 19-21 de octubre de 2004.
- Baines, S. 2005. *Towards more transparent financial management: scholarships and grants in Indonesia* (Serie Ética y Corrupción en la Educación). París: IPE-UNESCO.
- Berryman, S. 2000. *Hidden challenges to education systems in transition economies*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bray, M. 1999. *The private costs of public schooling: household and community financing of primary education in Cambodia* (Mechanisms and strategies of educational finance series). París: IPE-UNESCO.
- Global University Network for Innovation (Guni). 2005. *Higher education in the world 2006. The financing of universities* (Social Commitment of Universities series, 1). Suffolk: William Cloes Ltd.
- Levačić, R.; Downes, P. 2003. *Formula funding of schools, decentralization and corruption. A comparative analysis* (Serie Ética y Corrupción en la Educación). París: IPE-UNESCO.
- Reinikka, R.; Smith, N. 2004. *Public expenditure tracking surveys in education* (Serie Ética y Corrupción en la Educación). París: IPE-UNESCO.
- Ross, K.N.; Levačić, R. (Eds.). 1999. *Needs-based resource allocation in education via formula funding of schools*. París: IPE-UNESCO.
- Victorian Auditor-General. 2003. *Report on public sector agencies: results of special reviews and 30 June financial statement audits*. Melbourne: Government Printer for the State of Victoria.

Capítulo 5

Dirección del profesorado y comportamiento de los profesores

En este capítulo se abordan dos cuestiones independientes, pero interrelacionadas, que plantea la lucha contra las prácticas corruptas y para lograr un comportamiento ético en la educación, a saber, la dirección del profesorado y el comportamiento de los profesores.

Definición

La dirección del profesorado abarca la contratación de los profesores, su promoción, destino, traslado y capacitación, y la fijación y pago de los salarios. Cada una de las decisiones que implica la dirección del profesorado se basa supuestamente en una serie de criterios oficiales o consideraciones de gestión administrativa transparentes. Si las decisiones se basan en factores individuales es posible que todo el proceso de dirección del profesorado esté corrupto.

Como cualquier otra profesión, la de enseñar debe respetar algunas normas de práctica profesional. Por ejemplo, todos los alumnos han de ser tratados con justicia e igualdad y no se deben aprovechar las relaciones privilegiadas entre profesor y alumno en interés propio. Estas normas, entre otras, componen la “ética de la profesión”. Los actos que no respeten estas normas se pueden considerar “no éticos”.

Antecedentes

En muchos países, las condiciones de trabajo y de vida de los profesores son bastante difíciles debido a los bajos salarios, la falta de formación, unos coeficientes profesor/alumno altos, un entorno educativo deficiente, la falta de perspectivas profesionales, puestos de trabajo insatisfactorios, etc. Incluso en países en los que las cifras de niños matriculados tienden a disminuir, como en algunos de los antiguos países soviéticos, las autoridades públicas prefieren normalmente “permitir que los salarios

de los maestros retrocedan con respecto al salario medio del sector público, en lugar de racionalizar el sector docente, es decir, reducir el número total de profesores, aumentar el tamaño de las clases y subir también el número de horas de trabajo y el salario” (Berryman, 2000). Lamentablemente, esta situación constituye muchas veces un gran incentivo para la comisión de actos corruptos tanto en la gestión del profesorado como en el comportamiento de los propios profesores (ambos interrelacionados). Dado que los salarios de los profesores representan un porcentaje considerable de los gastos totales en educación y dada la influencia de estos últimos en el sistema educativo, el hecho puede tener efectos muy negativos para todo el sector educativo.

En efecto, la opacidad, subjetividad y corrupción de las decisiones administrativas referentes al profesorado pueden tener *graves consecuencias financieras*. En la mayoría de los países, los profesores son el grupo mayor de funcionarios y sus salarios son el componente mayor del gasto educativo.

La opacidad, subjetividad y corrupción de las decisiones administrativas referentes al profesorado pueden tener graves consecuencias financieras.

En 2000, los salarios de los profesores de enseñanza primaria representaban un gasto ordinario superior al 80% de los gastos totales ordinarios de la enseñanza primaria en países como Kenya (95,8%), Nigeria (90,9%), Haití (90%), Honduras (88%), Azerbaiyán (84,2%) o Indonesia (80,1%) (Banco Mundial, 2004). En la mayoría de los países la cifra se sitúa

entre el 50% y el 90%. Eso significa que las prácticas corruptas tendrán en este ámbito un impacto proporcionalmente mayor que en otros ámbitos. Las estadísticas nacionales sugieren, por ejemplo, que en algunos países hay más profesores contratados que personas realmente dando clases en las aulas, lo que puede explicarse parcialmente alegando una mala gestión de los datos, pero también suponiendo la existencia de prácticas corruptas. En un país en el que los salarios de los profesores representan el 90% del presupuesto educativo, que haya un 10% de “docentes fantasmas” incluidos en la nómina equivale a una desviación del 13,5% del presupuesto educativo total, cifra evidentemente considerable.

Las prácticas corruptas en la dirección del profesorado y las distorsiones del comportamiento de los profesores pueden tener también

una elevada *incidencia en la calidad de la educación*. De hecho, si el nombramiento, destino y promoción del personal se basa más en prácticas corruptas (favoritismo, nepotismo, “patrocinio” político y soborno, etc.) que en las necesidades de dotación de personal, la calificación de las personas o los criterios de rendimiento, es evidente que la calidad de la educación se resentirá. Además, cabe pensar que los profesores que incurren en prácticas no éticas no pueden enseñar valores universales (educación cívica, valores morales, honradez, integridad, etc.). De hecho, cuando incurren en estas prácticas, menoscaban sus propias funciones

Las prácticas corruptas en la dirección del profesorado y las distorsiones en el comportamiento de los profesores pueden tener también una elevada incidencia en la calidad de la educación.

y es improbable que ayuden a sus alumnos en su formación. En otras palabras, los planes para mejorar la calidad de la educación deben centrarse no sólo en datos cuantitativos tales como el número de profesores por edad, grado, condición y nivel de calificación, y en los coeficientes profesor/

alumno, sino que también deben centrarse en los “insumos intangibles”, es decir, el compromiso profesional y ético de los profesores y del personal, unos sistemas de gestión transparentes, una rendición de cuentas efectiva y unos mecanismos de supervisión, así como una justicia fiable, etc. De hecho, estos “insumos intangibles” son fundamentales para que la calidad de la educación ofrecida sea alta.

En términos más generales, las intervenciones planificadas en el sector de la educación, y en particular el progreso hacia el objetivo Educación para Todos, pueden resultar obstaculizadas por una variedad de comportamientos indebidos de los profesores. Por eso, cualquier plan de ampliación del acceso a la educación, mejora de la calidad educativa o reducción de las desigualdades en la escuela puede fracasar si no tiene debidamente en cuenta cuestiones tales como los honorarios no autorizados para la admisión en la escuela, el absentismo de los profesores, la filtración de información antes de los exámenes, los abusos de la relación profesor/alumno para obtener ganancias privadas y el fraude en la utilización de los fondos de la escuela. De hecho, estos comportamientos no éticos pueden contribuir a restar eficacia a cualquier buena política. Un estudio ha demostrado, por ejemplo, que un aumento del 10% de las

ausencias de los profesores se traduce en una disminución del 1,8% de la asistencia de los alumnos; y que una disminución del 20% de la asistencia de los profesores a las aulas se traduce en un empeoramiento del 2% de las calificaciones escolares (Chaudhury *et al.*, 2003). Al mismo tiempo, otro estudio realizado por el Banco Mundial mostró que el absentismo de los profesores no es un fenómeno marginal: puede elevarse hasta un tercio de todos los profesores en el estado de Uttar Pradesh, India (Banco Mundial, 2004). Por tanto, el absentismo de los profesores es una variable fundamental que los responsables de las políticas no pueden descuidar si quieren llevar a la práctica de forma adecuada y eficiente sus planes.

Por último, las últimas tendencias de las políticas escolares pueden contribuir a que se considere la necesidad de una mayor transparencia y unos niveles éticos más altos. Una de estas tendencias es la transición de una gestión central y regional a una gestión desde la escuela (con el argumento de que cuanto más próximas sean las relaciones entre los responsables de las decisiones y los usuarios del sistema educativo más probable será que los servicios de educación tengan más relevancia, sean más eficientes y transparentes y estén mejor controlados). De ahí que, en un número cada vez mayor de sociedades, la dirección del profesorado y la evaluación de los resultados estén en manos de los directores de las escuelas. Pero si los directores de las escuelas no utilizan y aplican realmente en todo el país unos criterios claros y transparentes, surgirán oportunidades para incurrir en prácticas corruptas. De hecho, la relación directa y personal que se establece entre el empleador (el director de la escuela) y sus empleados (los profesores y demás personal escolar) tiende a promover la utilización de criterios subjetivos e incrementa la presión que se ejerce sobre el personal. Sin embargo, en este proceso pueden intervenir otros actores distintos de los directores de escuela, entre otros, representantes de las autoridades locales encargadas del control de los directores y las capas altas de la administración escolar en algunos casos.

Malas prácticas y sus formas

En la dirección del personal y en el comportamiento de los profesores hay distintas áreas en las que se producen prácticas incorrectas. Estas prácticas pueden dividirse en cinco categorías principales, a saber:

- nombramiento, destino y promoción de los profesores;
- su remuneración;
- presencia de los profesores en la escuela;
- gestión de los fondos escolares; y
- relación profesor/alumno.

Examinamos a continuación el asunto con más detalle.

Nombramiento, destino y promoción de los profesores

Las malas prácticas pueden ser, entre otras:

- nombramiento, destino o promoción del personal de acuerdo con criterios subjetivos (familia, etnia, religión, pertenencia a un partido político o sindicato, etc.);
- nombramiento, destino o promoción de personal a cambio del pago de un soborno (en México, por ejemplo, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación ha establecido un sistema gremial que incluye la venta de plazas de profesor);
- contratación, o promoción en la escala salarial, basadas en diplomas falsos (en Liberia, seis profesores fueron condenados por haber comprado su título. Gracias a estos títulos falsos habían recibido un total de USD 29.702 como complemento de su salario, oscilando las sumas percibidas individualmente entre USD 2.300 y 7.200⁹);
- presiones sobre la administración para lograr plazas en zonas atractivas (valiéndose de diversas prácticas corruptas, entre ellas, pagos, presiones políticas, problemas de salud ficticios, certificados médicos falsos, etc.), lo que da lugar a que haya un exceso de profesores en zonas donde la demanda educativa es baja y a que falten en las zonas donde la demanda es mayor;

9. North Georgia's Newsroom (www.accessnorthga.com).

- la existencia de plazas cubiertas, pero declaradas vacantes por los directores para obtener más profesores;
- mujeres que fingen un matrimonio para conseguir un traslado;
- mala distribución de los profesores (profesores que trabajan en localidades distintas de las que oficialmente les corresponden, en particular en zonas rurales);
- permutas o intercambios de profesores entre regiones, basados en acuerdos privados e interviniendo un precio (ver *recuadro 23*);
- profesores que desempeñan funciones administrativas sin haber sido descargados oficialmente de sus funciones docentes;
- sustituciones ilegales de profesores (personas pagadas por los profesores para sustituirles en las aulas, o profesores fallecidos sustituidos por personas que tienen una relación especial con el director, o que le sobornan para ocupar el puesto); y
- pago de sobornos para ser admitido en los programas de formación en el puesto de trabajo (en especial si son financiados por agencias exteriores y ofrecen unas prestaciones relativamente altas).

Recuadro 23. Traslado de profesores en Colombia

Las permutas o intercambio de docentes entre regiones eran una práctica común en el proceso de traslados, y se encuentra regulada por el Estatuto Docente. La alta demanda por traslados a la ciudad de Bogotá o a cualquier otra capital de departamento convirtió los traslados en un proceso susceptible de corrupción en la medida en que estos acuerdos privados podían involucrar pagos. Por ejemplo, el “dueño” de la plaza en Bogotá acordaba una permuta con un docente en otra zona del país a cambio de un precio que dependía de las circunstancias del retiro del docente oferente (si le faltaba un par de meses podía conseguirse un mejor precio que si debía permanecer en la otra plaza un año). Una vez tramitada y oficialmente formalizada la permuta, el docente de Bogotá presentaba la renuncia; el de fuera de Bogotá se trasladaba y la región de origen se quedaba sin la plaza. La práctica era muy común pero muy difícil de controlar por la administración habida cuenta de que se trataba de acuerdos entre particulares.

Fuente: Peña y Rodríguez, 2005.

Remuneración de los profesores

Las malas prácticas pueden ser, entre otras:

- pagos incorrectos o dobles salarios, incluido el pago de horas extraordinarias (lo que incluye el caso de los profesores que trabajan en dos escuelas diferentes);
- profesores que tienen que pagar parte de su salario a la persona que se encarga de entregárselo, que puede ser un responsable administrativo local o el director de la escuela (en particular en los países que no disponen de un sistema bancario, como sucede en Camboya o en algunas zonas rurales de la región nordeste del Brasil);
- docentes fantasmas en los listados de profesores y en las nóminas (ver *recuadro 24*);
- falsificación de documentos y soborno de funcionarios por el personal educativo para conseguir una jubilación mayor de la que corresponde y/o anticipar la jubilación; y
- malversación de los fondos de pensiones por el personal administrativo.

Recuadro 24. ¿Qué es un “docente fantasma”?

Los “docentes fantasmas” son profesores que ya no viven, o que nunca vivieron, pero que figuran en la nómina ya sea por pura negligencia o bien por colusión deliberada. Algunos docentes fantasmas existieron de verdad, pero actualmente están muertos o se han jubilado y en cualquier caso no están presentes en la escuela. Se trata de profesores que dimitieron, abandonaron o tienen un permiso sin paga o un permiso de estudios sin autorización de la Comisión del Servicio de Educación; sin embargo, siguen cobrando la paga. Otros profesores de este tipo son creados deliberadamente por las escuelas o los niveles inmediatamente superiores de la administración para que una escuela o distrito reciba más fondos.

Presencia de los profesores en la escuela

Las malas prácticas pueden ser, entre otras:

- retrasos en la incorporación de los profesores (los profesores ocupan su plaza una vez transcurrida parte del año escolar);

- absentismo de profesores sin justificación válida (profesores que no justifican sus ausencias o presentan justificaciones falsas de sus bajas por enfermedad);
- profesores que dedican un tiempo desmesurado a tramitar cuestiones relacionadas con la nómina o las bajas;
- irregularidades en la gestión de las bajas médicas o las ausencias (en la forma de comunicarlas o en la periodicidad con que se producen);
- profesores con un segundo puesto de trabajo (frecuentemente en una escuela privada) que acortan su jornada laboral para obtener ingresos extra de fuentes privadas; y
- profesores que, tras haber expirado un período de vacaciones sin paga, no han vuelto a su puesto de trabajo y sin embargo siguen recibiendo su paga.

Gestión de los fondos escolares

Las malas prácticas pueden ser, entre otras:

- manipulación de los datos escolares, especialmente por el director, para obtener más fondos o prestaciones especiales (por ejemplo, la obtención de fondos de ayuda para las clases con un número elevado de alumnos inflando las cifras de matriculaciones);
- cobro a los alumnos por los profesores o directores de honorarios no autorizados para su admisión en la escuela, pago de libros, promoción al siguiente curso, exámenes, etc. (ver *capítulo 4*, financiación); y
- malversación o mala administración de los recursos financieros y materiales de la escuela por los directores y/o profesores.

Relación profesorlalumno

Las malas prácticas pueden ser, entre otras:

- profesores que aceptan regalos o favores que podrían influir en su juicio profesional;
- favoritismo (o, al contrario, penalización) de algunos estudiantes por los directores o los profesores por razones subjetivas o por motivos relacionados con el origen familiar, étnico o religioso;

- profesores que se aprovechan de su relación profesional con los estudiantes para obtener ganancias privadas (incluidos favores sexuales);
- profesores que enseñan mal a fin de aumentar la demanda de clases particulares;
- profesores que presionan a los padres para que envíen a sus hijos a sus clases particulares para ser promovidos, aprobar un examen, etc. (ver *capítulo 8*, clases particulares).

Tomando como base las malas prácticas antes enumeradas se pueden identificar algunas “señales de alarma” concretas que deben atraer la atención de los responsables de las decisiones y los planificadores porque significan que existe la posibilidad de que haya problemas de corrupción (ver *tabla 5.1*).

Tabla 5.1 “Señales de alarma” en la gestión del profesorado y el comportamiento de los profesores

Área	“Señal de alarma”
Diplomas	<ul style="list-style-type: none"> • título de una universidad desconocida • número anormal de títulos o diplomas de alto nivel para la edad del profesor
Exámenes	<ul style="list-style-type: none"> • no se paga a los profesores por realizar exámenes • un porcentaje muy alto de estudiantes aprueba los exámenes u obtiene calificaciones muy altas
Salarios	<ul style="list-style-type: none"> • salarios bajos, estilo de vida extravagante de los profesores
Nombramiento/ traslado de profesores	<ul style="list-style-type: none"> • nombramiento de familiares/amigos cercanos • los profesores más próximos a la administración obtienen los puestos más atractivos
“Docentes fantasmas”	<ul style="list-style-type: none"> • desajuste entre las nóminas y el número de profesores trabajando

Alcance de las malas prácticas

Resulta difícil evaluar el alcance de las malas prácticas en la gestión del profesorado ya que también lo es demostrar que una decisión se adoptó por razones subjetivas, y no por motivos objetivos, y obtener datos estadísticos sobre los comportamientos indebidos del personal educativo. Unos pocos países han creado bases de datos que incluyen datos sobre las medidas disciplinarias adoptadas contra profesores y/o sobre los

conflictos entre los profesores y la administración o los profesores y los alumnos, etc. Pero frecuentemente su alcance es limitado y no siempre transmiten una imagen completa de la situación. Sin embargo, pueden utilizarse algunas herramientas, como las encuestas de percepciones, para obtener información útil en esta área. La *tabla 5.2*, por ejemplo, ofrece información sobre la percepción general de los principales interesados en la educación de las potenciales áreas de comportamiento no ético de los profesores en tres países de Asia Meridional, a saber, Bangladesh, la India y Nepal. La tabla muestra que, según los interesados en la educación de estos países, las principales fuentes de comportamientos indebidos son los abusos en la gestión de los recursos humanos, la malversación de fondos escolares y la oferta de clases particulares por los profesores.

Tabla 5.2 Principales fuentes de comportamientos no éticos entre los profesores de Asia Meridional

Fuente de comportamiento no ético	Muy grave	Grave	Menos grave	No es una fuente
Abusos en la gestión de los recursos humanos	India, Bangladesh Nepal	X*	X	X
Abusos en el suministro y compra de materiales	X	India, Bangladesh Nepal	X	X
Realización de las inspecciones escolares	X	Nepal	India, Bangladesh	X
Admisiones en la escuela	X	Nepal	Bangladesh	India
Exámenes y calificaciones escolares	X	Nepal	India, Bangladesh	X
Malversación/mala gestión de los fondos escolares	Bangladesh, Nepal	India	X	X
Asistencia/absentismo del personal	X	Bangladesh, Nepal	India	X
Malas relaciones humanas entre el personal de la escuela	X	Nepal	India, Bangladesh	X
Clases particulares por los profesores	India, Bangladesh	Nepal	X	X

* “X” no significa “sin respuesta” sino que las respuestas a algunas preguntas específicas sobre el nivel de gravedad de las principales fuentes de comportamientos no éticos entre los profesores fueron menos numerosas.

Fuente: Khandelwal *et al.*, 2004.

También se pueden considerar útiles en este contexto otras herramientas metodológicas entre las que cabe mencionar, en particular, las encuestas cuantitativas de entrega de servicios (ECES), que miden algunos aspectos cualitativos del sector educativo, como el absentismo de los profesores o los docentes fantasmas, y permiten obtener información sobre los recursos (en dinero y en especie) y los insumos, los servicios prestados y su eficacia en función de los costes, la calidad de los servicios y diversos aspectos de los resultados. El Banco Mundial, por ejemplo, ha realizado algunas encuestas escolares de este tipo, una de ellas dedicada a la cuestión del absentismo de los profesores. En éste, la “tasa de ausencia” se definía como “el porcentaje del personal que se supone que está presente, pero no lo está, el día de una visita no anunciada” (Chaudhury *et al.*, 2003). Incluía todo el personal, tanto si su ausencia estaba “justificada” como si no lo estaba, y por tanto incluía, por ejemplo, al personal en formación o que estaba desempeñando funciones no docentes de administración. Pero permitía diferenciar distintos tipos de absentismo: ausencia autorizada; baja por enfermedad; otras bajas autorizadas; ausencia no explicada; otras. La información se recogió realizando visitas no anunciadas a determinadas escuelas para verificar físicamente la presencia de los profesores. Los profesores que no se encontraban en el perímetro de la escuela 10 ó 15 minutos después de la llegada de los inspectores se consideraron ausentes. En la *tabla 5.3* se muestran los principales resultados de estos estudios.

Tabla 5.3 Tasa de ausencia de los profesores en varios países y repercusiones en los costes

País	Tasa de ausencia en las escuelas primarias (%)	Desviación de fondos presupuestarios (estimación en porcentaje**)
Ecuador (2002)	16	14,4
Honduras (2000)	14	12,6
India* (2002)	25	22,5
Indonesia (2002)	18	16,2
Papúa Nueva Guinea (2001)	15	13,5
Perú (2002)	13	11,7
Uganda (2002)	26	23,4
Zambia (2002)	17	16,3

* Promedio de 19 estados.

** Cálculos basados en el supuesto de que el 90% de los fondos presupuestarios se dedican a pagar los salarios de los profesores.

Fuente: Reinikka y Smith, 2004.

La *tabla 5.3* muestra que las tasas de ausencia de los profesores varían mucho de un país a otro, pero globalmente las cifras ponen de manifiesto la magnitud del problema ya que en todos los países considerados se supera el nivel “normalmente tolerado” del 10%. Por consiguiente, en un día escolar normal en Uganda, por término medio, un profesor de cada cuatro está ausente, y en el estado de Bihar de la India dos de cada cinco. Un análisis más detallado de las cifras muestra que dentro de cada país puede haber también amplias variaciones, por ejemplo, en el caso de la India la tasa de ausencia varía del 15% en Gujarat al 38% en Bihar (Chaudhury *et al.*, 2003). Un cálculo sencillo, basado en el supuesto de que el 90% de los fondos presupuestarios se dedican a pagar los salarios de los profesores, revela que esto representa aproximadamente una desviación del 10-20% de los recursos educativos totales. Gracias a este tipo de encuestas pueden identificarse los factores que influyen más o menos en el absentismo de los profesores, que se describirán con más detalle en la sección que a continuación se les dedica.

Otras encuestas, realizadas también en su mayor parte por el Banco Mundial, han evaluado el número de docentes fantasmas en nómina. El cálculo del número de docentes fantasmas se basa en la verificación física de la presencia de los profesores cuyo nombre figura en los listados de las nóminas (que incluyen todos los puestos aprobados, tanto si están ocupados como si están vacantes). Las encuestas muestran que en Honduras, por ejemplo, esta cifra se eleva al 5% (Reinikka y Smith, 2004); en Papúa Nueva Guinea, al 15% (Filmer, 2005); y en Uganda llega al 15-20% (Reinikka, 2001). En este último caso se ha calculado que, partiendo de un salario medio de 250.000 chelines ugandeses (UGX)¹⁰ por mes y profesor, el gobierno de Uganda pagaba UGX 238 millones mensualmente a docentes fantasmas, lo que suma UGX 2.800 millones anuales.

Por último, como se indicará en la sección que se dedica a continuación a las estrategias, las auditorías de gestión del personal educativo pueden ayudar también a evaluar mejor la magnitud de las prácticas corruptas. La auditoría realizada en la ciudad de Bogotá, por ejemplo, destacó el reducido porcentaje de docentes fantasmas en las escuelas (el 1,5% aproximadamente de todos los profesores en nómina).

10. Un USD equivale aproximadamente a 1.800 chelines.

Además, demostró que la corrupción de la dirección del profesorado era un obstáculo para la matriculación de nuevos alumnos (Peña y Rodríguez, 2005). A continuación se describe este hecho con más detalle.

Factores

A *escala sistémica*, entre los factores que alientan las malas prácticas y los abusos en la esfera de la dirección del profesorado cabe mencionar: la ausencia de criterios claros y establecidos para la contratación de profesores, su destino, promoción y remuneración; la desorganización de la administración, sumada a la inexistencia de sistemas de información eficientes; la utilización de diferentes entidades (ministerio de educación, autoridades locales, escuelas, etc.) para mantener los datos (sobre las matriculaciones y los profesores), lo que da lugar a incoherencias; la falta de acceso a información sobre la gestión del personal (en algunos casos, es necesario pagar intermediarios para poder acceder a ella); sistemas de supervisión, control y disciplina débiles (en particular en zonas rurales remotas); y la cultura organizativa de la administración, que puede atribuir más importancia a las preocupaciones individuales que a las necesidades y objetivos generales. A este respecto se debate si la planificación central de la gestión del profesorado favorece más o menos los comportamientos corruptos que la planificación local:

- Cabe argumentar que los sistemas muy centralizados se caracterizan frecuentemente por su burocracia, lentitud, ineficacia y dependencia de la calidad de la información que reciben. Como resultado, las “normas generales” pueden ser soslayadas fácilmente por algunas personas que explotan las debilidades del sistema.
- Al mismo tiempo, aunque los sistemas locales puedan resultar más flexibles y responder mejor a las necesidades locales, frecuentemente dependen de influencias y presiones locales (Mulkeen, 2005).

No resulta fácil concluir este debate. Sin embargo, parece que si la capacidad administrativa es reducida, especialmente a escala local, la planificación central será menos sesgada y más transparente, aunque tampoco sea inmune a la corrupción.

A *escala individual*, los factores que pueden ayudar a explicar los comportamientos indebidos son, entre otros, salarios bajos, falta de

puntualidad en su pago a los profesores y retrasos en las promociones y los traslados. Los estudios realizados sobre el absentismo de los profesores permiten comprender mejor los factores que parecen influir, o no, en la aparición de comportamientos indebidos (ver *tabla 5.4*). Por ejemplo, el análisis realizado por Chaudhury *et al.* (2005) en Bangladesh, la India, Indonesia, el Perú y Uganda muestra que no hay una relación significativa entre el absentismo de los profesores y el hecho de que residan en el distrito asignado a cada escuela, el tiempo que lleven desempeñando sus funciones en ella y el tiempo transcurrido desde que asistieron a un programa de capacitación. Es tan probable que los profesores casados estén presentes como que lo estén los solteros, pero tener hijos en edad escolar se asocia con una mayor asistencia de los profesores. Además, aparentemente es más probable que estén ausentes los profesores de género masculino, de mayor edad, más educados y de mayor nivel. Para entender el absentismo

Tabla 5.4 ECES: correlaciones de las ausencias de los profesores (5 países)*

	Variables	Positiva1	Negativa2
Salarios	Edad	2	0
	Nivel educativo	2	0
	Director	2	0
Supervisión y disciplina	Inspecciones/supervisión administrativa	0	3
	Actividad de las APA	1	1
	Índice de alfabetización de los padres		2
Condiciones de trabajo	Calidad de la infraestructura	1	4
	Lejanía	1	1
	Profesores encargados de clases de distinto grado	1	1
Motivación intrínseca	Grado educativo	0	2
	Nacimiento en el distrito		2
	Permanencia en la escuela	0	0
	Formación en el puesto de trabajo	1	1
Tipo de contrato	Profesores de contrato	2 (de 4)	0

* Bangladesh, la India, Indonesia, el Perú y Uganda.

1. Factores que pueden hacer que aumenten las ausencias.

2. Factores que pueden hacer que disminuyan las ausencias.

Fuente: Chaudhury *et al.*, 2005.

de los profesores también son importantes las variables relacionadas con sus condiciones de trabajo, entre las que cabe mencionar la calidad de la infraestructura de la escuela, la utilización de profesores funcionarios (en lugar de profesores contratados) y la existencia de sistemas de incentivos. Por último, un factor fundamental del absentismo de los profesores es que los mecanismos de supervisión y de control local sean débiles. A la inversa, una supervisión cuidadosa por parte de los directores, una gran frecuencia de inspecciones y la existencia de asociaciones activas de padres y profesores son factores que tienen una relación positiva con la reducción de las ausencias de los profesores. Por ejemplo, el programa nicaragüense para ampliar la autonomía de las escuelas, que se basa en una amplia intervención de los padres, hizo que aumentara notablemente la asistencia de los profesores (King y Ozler, 2002).

Preguntas fundamentales

El reto que tienen ante sí los planificadores y los responsables de las decisiones políticas es buscar un enfoque correcto para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión del profesorado. Es evidente que este enfoque dependerá de las condiciones de cada país. No obstante, el éxito con que se han realizado algunas reformas en algunos países nos permite plantear algunas preguntas cruciales. Por ejemplo, ¿se rigen por criterios claros la contratación, la promoción y el traslado de los profesores? ¿La distribución de los profesores se basa en la demanda (dándose prioridad a las escuelas con carencias de personal, a la calidad del personal necesario, etc.) más que en la oferta (predilección de los profesores por algunos lugares)? ¿El sistema de información que se utiliza para la gestión del profesorado es todo lo eficaz, rápido y transparente que se necesita para limitar las incoherencias y las oportunidades de prácticas corruptas en ámbitos tales como el pago de los salarios? Más en concreto, ¿está informatizado? ¿Hay mecanismos de control que garanticen que los datos recogidos son correctos? ¿Tiene acceso libre y amplio el público a los datos? ¿Cómo se elige a los profesores que participarán en programas de formación en el puesto de trabajo?

Dependiendo de los países, los códigos éticos y de comportamiento pueden ser unas normas consensuadas o bien estar reflejados en textos

administrativos o jurídicos, incluidos códigos de conducta profesional. En este último caso, sería interesante responder a las siguientes preguntas: ¿cuando se prepararon los códigos se organizaron previamente procesos de consulta? ¿Quiénes participaron en la elaboración de los códigos? ¿Están claros los objetivos de los códigos? ¿Reflejan los códigos tanto los deberes como los derechos del personal educativo? ¿Es fácil acceder a ellos y entenderlos? ¿Cuál de las partes interesadas es responsable del cumplimiento de los códigos? ¿Tiene suficiente capacidad para hacerlo? ¿Qué mecanismos institucionales existen actualmente para detectar, individualizar e investigar las malas prácticas? ¿Conoce la población su existencia? ¿Son eficaces? ¿Qué influencia tienen los códigos en los procesos de admisión, el compromiso y el desempeño de los profesores y del personal, la administración de las escuelas, las malas prácticas en los exámenes, las clases particulares impartidas por los profesores, etc.?

Buenas prácticas

Para prevenir o combatir la corrupción que se relaciona con la gestión del profesorado y el comportamiento de los profesores, pueden utilizarse múltiples estrategias. Entre ellas cabe mencionar la utilización de las ECES para detectar problemas tales como los “docentes fantasmas” o el absentismo de los profesores; la dotación financiera de un sistema informatizado de gestión del profesorado; y/o la aprobación de códigos de conducta; etc. A continuación se examinan dos cuestiones concretas: la reforma de la gestión del profesorado para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas; y el diseño y aplicación de códigos de conducta de los profesores.

1. Reforma de la gestión del profesorado para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas

En esta sección nos limitaremos a considerar la reciente reforma de la gestión del profesorado que ha culminado con éxito la administración educativa de la ciudad de Bogotá (Colombia), debido a su amplitud y a que se dispone de una evaluación sistemática de su ejecución desde la perspectiva de la eficacia y la transparencia (ver *recuadro 25*).

Recuadro 25. Hacer más con menos: un éxito en la gestión del profesorado en Bogotá (1998-2003)

Entre 1998 y 2003, el número de cupos del sistema educativo público se incrementó en un 37% mediante la creación de 240.000 cupos nuevos; el 50% de esta nueva cobertura se logró por efecto del mejoramiento de la eficiencia del sistema. Como buena parte de los recursos que se asignan a la educación se destinan al pago de los maestros, su distribución entre los distintos centros educativos de forma que se satisfagan las necesidades de personal motivadas por el mayor número de niños inscritos es un factor crucial para obtener un ahorro. El compromiso de los gobiernos con la EPT, sumado a las restricciones fiscales, crearon un ambiente favorable a la reforma del sistema de administración del personal docente prestándose atención a la transparencia en el nombramiento y la asignación de docentes a los centros educativos. El nuevo sistema se basa en el criterio de la demanda, los objetivos de inscripción de niños y la calidad del servicio. El diseño del sistema de gestión pretende que haya transparencia en cada una de las etapas del proceso.

Fuente: Peña y Rodríguez, 2003: 3.

Reforma de la gestión

La reestructuración y reorganización de la secretaría educativa supuso la adaptación administrativa y funcional en tres niveles: (i) el nivel central concentró las decisiones en las áreas críticas de la administración; (ii) todos los procesos fueron delegados al nivel local a través de 16 centros de administración educativa local (CADEL), creados con el propósito de apoyar la gestión educativa en los distintos distritos de Bogotá; y (iii) los centros educativos constituían el tercer nivel. Los CADEL fueron fortalecidos para que pudieran facilitar toda la información necesaria y responder a las demandas de los ciudadanos y las comunidades locales. De este modo, contribuyeron a concitar un mayor compromiso y fomentar el sentido de pertenencia e identidad de la sociedad civil con la gestión de los recursos. Al mismo tiempo, se pusieron en marcha mecanismos rigurosos y transparentes de selección y contratación del personal de la secretaría de educación de la ciudad y de los CADEL durante este período, lo que ayudó a mejorar la capacidad de gestión de las instituciones y también la credibilidad de la administración educativa.

Introducción de un nuevo sistema de información

La introducción de un nuevo sistema de información en los tres niveles antes mencionados (con datos sobre los alumnos matriculados, las escuelas y los profesores) fue un factor determinante del éxito de la reforma. En efecto, gracias a este nuevo sistema fue posible seguir día a día el funcionamiento del sector en términos de cobertura y calidad. Ello fue posible gracias a la introducción de un modelo informático bien diseñado que integró 491 procedimientos distintos en total, que fueron sistematizados y optimizados. Gracias a esta herramienta de gestión se ha hecho posible responder con rapidez a todas las solicitudes de información presentadas por los ciudadanos, sin la interferencia de agentes intermediarios (“tramitadores”) relacionados con funcionarios y que muchas veces era necesario pagar para obtener una respuesta oportuna y, por tanto, eran una fuente de prácticas corruptas. El tiempo necesario para recibir información de la administración educativa antes y después de la reforma pone de relieve las ventajas del nuevo sistema: antes de la reforma, se necesitaban de 15 a 45 días; hoy se necesitan entre 5 y 15 días. Otro resultado fue la modernización de los archivos: hasta 1998 cada dependencia local mantenía archivos independientes de los archivos centrales; de este modo se generaban irregularidades e incoherencias. La reforma introdujo un sistema de archivo único, centralizado y transparente, así como normas y criterios de acceso y consulta.

Depuración y actualización continua de la nómina de profesores

La experiencia muestra que resulta extremadamente difícil cruzar los diferentes listados de profesores empleados que proceden de distintas fuentes (Ministerio de Educación, Administración Pública, Hacienda, etc.), que utilizan distintos sistemas de información, etc. Sin embargo, se dispone de datos sobre algunas experiencias de depuración de la nómina de profesores que han culminado con éxito. En el caso de Bogotá, se requirió:

- hacer una estimación correcta de las necesidades de profesores, por regiones e instituciones;
- verificar los listados de profesores empleados y eliminar los contados por partida doble y los “docentes fantasmas” (ver *recuadro 26*), etc.;

Recuadro 26. Estrategias para abordar la cuestión de los docentes fantasmas

Para identificar los docentes fantasmas se pueden utilizar varias estrategias, entre ellas:

- organizar un “conteo” nacional durante el cual, por ejemplo, todos los “puntos de paga” conocidos son visitados por equipos y se verifica físicamente que los profesores incluidos en las nóminas existen y perciben el salario a que tienen derecho;
- pedir a todos los profesores que se desplacen físicamente a un lugar determinado un día concreto, aportando las credenciales adecuadas para acreditar su existencia física y la ubicación de su puesto de trabajo;
- realizar “auditorías sobre el terreno” a lo largo de todo el año, a cargo de un grupo profesional fiable de auditores centrales o de inspectores del Ministerio.

- tener en cuenta las limitaciones presupuestarias para definir la cantidad máxima que puede destinarse a pagar salarios;
- estimar el número de profesores que deben ser destinados y/o trasladados de una región a otra y de una escuela a otra (lo que implica un procedimiento iterativo en el que interviene cada uno de los CADEL en lo que respecta al traslado de profesores);
- exigir un acto administrativo formal para validar la lista final de los profesores que pueden recibir su salario del Ministerio de Educación;
- y
- establecer procedimientos para controlar el absentismo e informar de las anomalías (igualmente, en Uganda se ha establecido en todas las escuelas primarias un control de asistencia; además, en Malawi y Tanzania los profesores tienen que firmar un registro de asistencia [Mulkeen, 2005]).

Gracias a este procedimiento se pudo atender entre 1998 y 2003 a 240.000 alumnos nuevos. De ellos, 120.000 se pudieron atender sin contratar profesores adicionales, gracias a la redistribución del personal existente. Además, los nuevos procedimientos obligan a todas las escuelas a actualizar mensualmente un formulario en el que se describe la situación del personal (incluidas las ausencias por distintos motivos como

enfermedad, ausencia no justificada, etc.). Esto ha permitido mantener una lista actualizada del personal así como controlar continuamente la administración educativa.

Procedimientos más transparentes para el traslado de profesores

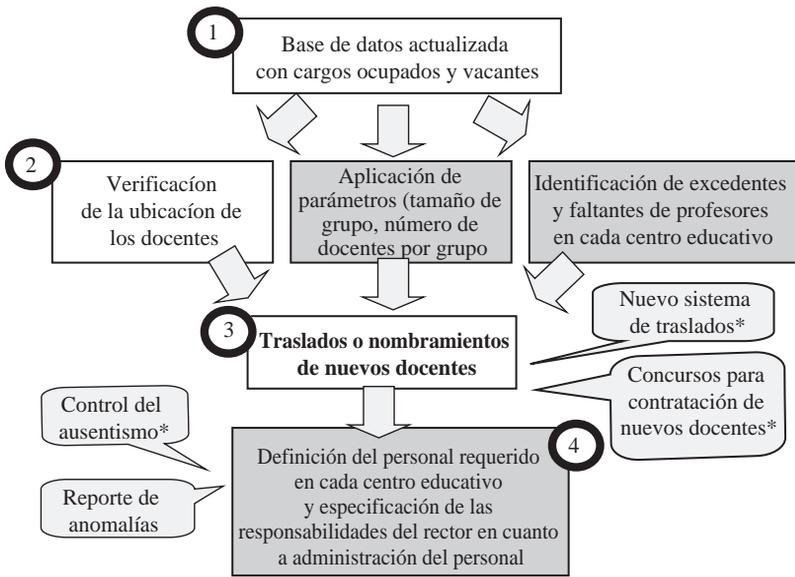
Para reducir las prácticas indebidas en el traslado de profesores, la reforma introdujo las siguientes normas: se congelarían todos los traslados hasta que el nuevo sistema fuera plenamente operativo; sólo se producirían traslados una vez al año, al final del curso escolar; y todas las solicitudes de traslado tendrían que centralizarse, para evitar incoherencias entre las solicitudes que dieran lugar a escaseces o excesos de personal.

Para garantizar la transparencia tanto en el procedimiento de asignación de plazas como en la utilización de criterios para tramitar las solicitudes de traslado, se preparó un programa informático que tenía en cuenta los distintos parámetros (normas y criterios, características de los profesores, necesidades de distintas instituciones por disciplinas, etc.). Este programa informático se utilizó inicialmente de forma experimental. Aunque se observó alguna resistencia entre los miembros de la profesión docente, por creer que el traslado es un “derecho de los profesores”, el ministerio invocó la constitución de 1991, que establece que los derechos de los niños (y la educación es uno de ellos) priman sobre los de los demás, y venció la resistencia de los profesores. Los traslados a Bogotá desde otras partes de Colombia eran una cuestión especialmente difícil de resolver: a pesar de los esfuerzos por controlar esos traslados en función de las necesidades de profesores según las especialidades, las presiones para conseguir traslados a Bogotá eran tan fuertes que sólo en 2003 fue posible regularlos en el marco de la nueva ley de educación. Esta ley establece que los traslados entre regiones se produzcan de acuerdo con contratos firmados por ellas, para permitir más transparencia y una mayor vigilancia.

Corrección de las distorsiones en el pago de salarios

El propósito de este procedimiento era identificar y corregir las anomalías en las nóminas, que se manifestaban en pagos injustificados de salarios. Además de una limpieza continua de las listas de profesores, era necesario establecer un sistema de codificación de los pagos y un control cruzado

Figura 5.1. Reforma de la gestión del profesorado en Bogotá



* Estos procedimientos (entre otros) se diseñaron como resultado del proceso de reorganización de la planta y se aplicaron posteriormente a la gestión de personal docente.

Fuente: Peña y Rodríguez, 2005.

de los listados de profesores empleados en las escuelas con la nómina del ministerio. Resulta interesante comprobar que unos 400 profesores recibían su salario y no estaban destinados en ninguna escuela. Esta observación dio lugar a la introducción de un sistema muy estricto de vigilancia de los nombramientos y la continua actualización de los cambios del personal, incluidas las jubilaciones, fallecimientos u otros acontecimientos que obligan al abandono de la profesión docente. El procedimiento contribuyó también a identificar casos de profesores que recibían dobles salarios (trabajando de hecho a tiempo parcial en diferentes escuelas), bajas por enfermedad no declaradas (de mayor duración que los tres días normales) y otros casos problemáticos. Además, se procedió a una auditoría de los certificados y diplomas dados a los profesores por algunas instituciones de formación del profesorado. Se comprobó que más de 1.000 profesores tenían certificados y diplomas

inválidos. La Secretaría de Bogotá impuso sanciones y adoptó nuevos procedimientos para comprobar de forma más rigurosa los certificados y diplomas obtenidos por los profesores.

Mejor control de los seguros médicos y los fondos de pensiones

Otro ámbito en el que había que eliminar las oportunidades de corrupción era el del sistema de pensiones y seguros médicos, gestionado por una entidad especial: el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio. Tras un período de subcontratación de la gestión del sistema a una consultoría (externalización), se establecieron unos procedimientos más transparentes que se convirtieron en la base de una vigilancia y control más estrictos del funcionamiento del fondo por el ministerio.

2. Diseño de códigos de conducta y aplicación a los profesores

En muchos países, todas las profesiones que prestan un servicio público tienen una ética profesional específica y un código de prácticas (o de conducta), que se añaden a las disposiciones legales generales aplicables a todos los funcionarios. Se trata de instrumentos de autoevaluación que tienen una eficacia potencial en función de los costes mayor

Para eliminar las malas prácticas, varios países han establecido códigos de conducta profesional para el sector de la educación.

que adoptar medidas contra los delinquentes e infractores. Para eliminar las malas prácticas, varios países han establecido códigos de conducta profesional para el sector de la educación. Estos códigos establecen unas directrices

generales conformes con los valores y creencias de la profesión, de lo que puede servir de ejemplo la Declaración sobre Ética Profesional de la Internacional de la Educación (IE)¹¹ (ver recuadro 27). Sus principales objetivos son: aumentar el compromiso, dedicación y eficacia en el servicio de los miembros de la profesión formulando una serie de normas éticas

11. La Internacional de la Educación (IE) es una federación internacional de sindicatos de profesores cuya secretaría se encuentra en Bélgica. La dirección de su web es: www.ei-ie.org

Recuadro 27. Declaración de la IE sobre ética profesional (extractos)

Preámbulo

(...)

3. El ejercicio de criterios responsables está en el centro de la actividad profesional y las acciones del personal docente y de apoyo a la educación, dedicado, competente y comprometido a ayudar a cada alumno/a para que alcance su máximo potencial, son esenciales para proporcionar una educación de calidad; (...)
5. La profesión docente puede beneficiarse enormemente de un debate sobre los valores fundamentales de la profesión. Una creciente toma de conciencia acerca de las normas y ética de la profesión puede contribuir a aumentar la satisfacción laboral del personal docente y de apoyo a la educación, a potenciar su prestigio y autoestima, y a incrementar el respeto de la sociedad hacia la profesión (...).

10. Compromisos con los estudiantes

– el personal de la educación debe:

- a) respetar los derechos de todos los niños y niñas, en particular de sus estudiantes, para que se beneficien de las disposiciones que figuran en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Niños/as, especialmente las que se refieren a la educación;
- b) salvaguardar y promover los intereses y el bienestar de los/as estudiantes y esforzarse para proteger a los/as estudiantes de intimidaciones y de abusos físicos y psicológicos; (...)
- h) proporcionar a los/as estudiantes un sentimiento de pertenencia a una comunidad basada en compromisos mutuos y en la que existe un lugar para todos y todas;
- i) ejercer su autoridad con justicia y compasión;
- j) asegurar que la relación privilegiada entre docentes y estudiantes no sea explotada en ningún sentido, particularmente para hacer proselitismo o para imponer un control ideológico; (...)

Fuente: Internacional de la Educación, 2001.

reconocidas que tienen que respetar todos los miembros de la profesión; establecer directrices de autodisciplina para los miembros de la profesión, creando normas de conducta profesional; y obtener la confianza y el

apoyo de la comunidad a la profesión subrayando las responsabilidades sociales de ésta frente a la comunidad. Estos códigos pueden contribuir significativamente a que mejore la calidad de la enseñanza al crear una atmósfera favorable para ello.

Aunque en general se considere que los códigos de conducta son un instrumento útil, no siempre han sido aplicados eficazmente. En todo el mundo se han utilizado, con mayor o menor éxito, distintas modalidades de aplicación. A continuación se resumen las experiencias a este respecto de algunos países de Asia Meridional (Bangladesh, la India y Nepal), la R.A.E. de Hong Kong (China) y la Provincia Canadiense de Ontario.

Reglamentación y control a cargo de los ministerios de educación (Asia Meridional)

El entorno sociopolítico de cada país determina en gran medida el éxito o el fracaso en la aplicación de los códigos (es decir, el nivel de la corrupción sistémica, la voluntad política de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, la conciencia general de los derechos civiles, la existencia de medios de comunicación independientes y eficaces, la capacidad y voluntad de las organizaciones de la sociedad civil para participar en la aplicación de los códigos y, sobre todo, el surgimiento de grupos de presión a escala local). Un estudio comparativo realizado por el IIPE constató que en Bangladesh, la India y Nepal los factores sociales, políticos, culturales e institucionales influían en gran medida en la aplicación de los códigos.

La conclusión general es que los códigos no se han aplicado eficazmente debido a factores exógenos y endógenos (es decir, ajenos al sistema educativo o propios de éste). Se han identificado las siguientes limitaciones (Khandelwal, 2003):

- la intrascendencia e incoherencia de los códigos (alguno de los cuales proceden del período colonial);
- la falta de información sobre los códigos vigentes, no informándose a todos los interesados de las frecuentes revisiones;
- la escasa capacidad para aplicar los códigos en estructuras administrativas y de gestión de múltiples niveles;

- la ausencia de un programa detallado de planeamiento y fomento de la capacidad para vigilar la aplicación de los códigos;
- la falta de capacitación de los profesores y del personal para utilizar los códigos (un número bastante abundante de personas no están familiarizadas con los procedimientos para presentar una reclamación);
- los retrasos burocráticos y la falta de equidad en la aplicación de los códigos (intervención de autoridades locales, de sindicatos de profesores afiliados indirectamente a partidos políticos, etc.);
- la falta de conciencia y de participación de las comunidades, las organizaciones locales y las organizaciones de la sociedad civil en la aplicación de los códigos; y
- la inexistencia de una base de datos sobre casos de infracción de los códigos y de las medidas correctivas adoptadas.

Reglamentación y control a cargo de un órgano independiente (Hong Kong)

En Hong Kong, la Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC) colabora desde 1992 con el Departamento de Educación para formular un código de la profesión docente. El código define el compromiso de los miembros de la profesión con los estudiantes, los colegas, los empleadores, los padres y la comunidad en general (véanse los objetivos del código enumerados en el *recuadro 28*), pero también sus derechos generales como profesionales y empleados. Establece también directrices para resolver sobre los conflictos de interés, el empleo exterior, la utilización de información confidencial, etc. Las cuestiones relacionadas con la conducta profesional de los profesores se han integrado en varios programas de formación de profesores antes y después de empezar a prestar sus servicios. Además, el Departamento de Educación ha hecho llegar a todas las escuelas una circular en la que las alienta a adoptar el código para su personal docente y no docente. También se ha alentado a las escuelas a enviar el código a los padres, proveedores y contratistas para su información.

En 1994 se creó el Consejo de Conducta Profesional en la Educación (CPC) con el fin de promover el código. Se trata de un órgano asesor constituido por representantes elegidos por el personal docente de todas las escuelas primarias y secundarias, jardines de infancia, escuelas

Recuadro 28. Código de la profesión docente de Hong Kong (extractos)

1.10. El Comité considera que el código tiene los siguientes objetivos:

- 1) Promover un sentimiento de identidad profesional en los miembros de la profesión;
- 2) Reforzar la moral de los miembros de la profesión formulando una serie de normas éticas reconocidas que deben respetar todos los miembros de la profesión;
- 3) Establecer unas normas de autodisciplina de los miembros de la profesión mediante la formulación de normas de conducta profesional;
- 4) Establecer y mantener unos niveles elevados de calidad en la educación ofreciendo directrices a los miembros de la profesión;
- 5) Obtener la confianza de la comunidad y su apoyo a la profesión poniendo de manifiesto su responsabilidad social frente a la comunidad;
- 6) Elevar la autonomía y la condición social de la profesión mediante su profesionalización;
- 7) Promover la democratización de los procesos de adopción de decisiones políticas en la educación.

Fuente: Preparatory Committee, 1990.

especiales y órganos educativos de Hong Kong. El consejo se encarga de resolver los procedimientos disciplinarios: si se presenta un conflicto o se denuncia una supuesta mala conducta profesional, un jurado de tres miembros entrevista a las partes afectadas y prepara un informe sobre el asunto en el que se exponen los hechos, el procedimiento de investigación, sus conclusiones y las recomendaciones. A veces estas conclusiones se hacen públicas, sin revelar el nombre de las personas afectadas. El CPC recibió 66 reclamaciones entre 1994/1995 y 1998/1999. Como ejemplo cabe citar una reclamación presentada por unos padres sobre la norma que estipulaba en una determinada escuela que sus profesores podían cobrar unos honorarios por dar clases particulares a los alumnos. En la práctica, los alumnos que recibían clases particulares podían recibir información útil para realizar los exámenes o pruebas. Siguiendo la recomendación del CPC, el Departamento de Educación publicó unas directrices para todas las escuelas en las que se estipula claramente que está prohibido que los

profesores cobren honorarios por dar clases particulares a alumnos de sus propias escuelas.

Sin embargo, la realización de una encuesta sobre la aplicación del código mostró que, si bien una gran mayoría de los profesores creían que el código podía ayudar a intensificar la conciencia profesional de los educadores, sólo la mitad de ellos entendía el contenido del código, mientras que tres cuartos no tenían idea de cómo funcionaba el CPC y una gran mayoría (70%) creía que el código era aplicado por un mecanismo autónomo del sector educativo.

Reglamentación y control a cargo de los propios profesores (Ontario)

La experiencia demuestra que no basta la simple formulación de códigos para garantizar su cumplimiento efectivo. No bastan los instrumentos (los códigos) por sí solos sino que se necesita además voluntad y capacidad para utilizarlos. Esa fue la razón que movió al gobierno de Ontario (Canadá) a decidir en 1995 que no iba a elaborar unos códigos de conducta e imponerlos a la profesión docente sino que, siguiendo el ejemplo de otras profesiones como las de abogado o doctor, iba a crear un órgano autorregulador, el Colegio de Profesores de Ontario (OCT). La idea era que fueran los propios profesores, en colaboración con la comunidad en general, quienes definieran la conducta y la práctica profesional ya que eran los más competentes para hacerlo y eran sensibles a la buena reputación de su profesión.

El resultado fueron las “Normas para la Práctica” y las “Normas Éticas”. Incluidas en el marco del derecho privado, se refieren a los compromisos de los profesores con los alumnos y su aprendizaje, con sus conocimientos profesionales y su práctica docente, etc. En 1997 se creó un comité de investigación, que examina las quejas contra miembros del colegio por mala conducta profesional, incompetencia o incapacidad. El colegio ha sancionado a más de 140 miembros desde esa fecha: 80 vieron revocado su título y 62 fueron objeto de algún tipo de medida disciplinaria.

La experiencia demuestra que la eficacia de estos órganos reguladores (que también existen en otros países distintos del Canadá, como Escocia)

Recuadro 29. Aplicación de las normas profesionales en Ontario: recomendaciones (extractos)

- Que los profesores intervengan en la definición inicial de las Normas.
- Que todos los interesados y asociados intervengan en la elaboración de las Normas.
- Que se actúe con precaución al establecer Normas para evitar una definición restrictiva del profesor.
- Que se dediquen recursos adecuados, tiempo suficiente y experiencia local al desarrollo de las Normas.
- Que una vez se hayan establecido las Normas, éstas sean difundidas, dando tiempo a los profesores para debatirlas.
- Que la aplicación de las Normas se extienda a las facultades de ciencias de la educación.
- Que la aplicación incluya un debate activo entre los profesores en general y los profesores que intervinieron en la elaboración de las Normas.
- Que las Normas se apliquen a todos los que intervengan en la educación de niños.
- Que se den a conocer las Normas a los padres.
- Que se celebre la publicación de las Normas.
- Que las Normas se revisen cuando corresponda.
- Que se preparen materiales adecuados (un paquete con documentación [ejemplos, etc.], vídeos y carteles) a fin de explicar a todos los educadores las Normas.
- Que la elaboración y revisión de las Normas se regule por ley, y no por reglamento o política, y prevea un examen por personas “ajenas a la profesión” o “legas”.
- Que no se utilicen las Normas como base para evaluar el comportamiento de un profesor.
- Que se eleve el nivel de exigencia de las Normas de enseñanza.
- Que los profesores participen en la creación y aplicación de un sistema válido para determinar si los profesores cumplen las Normas.
- Que se cree un mecanismo que someta a escrutinio continuo a los órganos de decisión profesionales a fin de que no incurran en la defensa de los intereses exclusivos de la profesión.

Fuente: Van Nuland, 2003: 25-26.

depende de diversas circunstancias. Algunas de ellas se enumeran en el *recuadro 29*.

Mensajes para los planificadores políticos y administradores

1. La reforma de la gestión del personal es una cuestión muy sensible. Para vencer las resistencias deben cumplirse varias condiciones, entre ellas:
 - la existencia de un firme compromiso político;
 - la existencia de una base legal para todos los procedimientos que se establezcan; y
 - la participación de los sindicatos de profesores (consultas e información). Además puede ser aconsejable que se diagnostique bien “dónde empezar”; suspender provisionalmente procedimientos; experimentar; y planificar la fase piloto.
2. Si la capacidad administrativa local es reducida, debe optarse por la planificación central de la gestión del profesorado, y no por la planificación local. Aunque sea más engorrosa, puede hacer el proceso más transparente y equitativo.
3. Una de las etapas más importantes del proceso de reforma de la gestión del profesorado es establecer un “listado limpio del personal”.
4. Para lograr una mayor transparencia en la gestión del profesorado es necesario establecer criterios claros y objetivos y planificar y aplicar procedimientos bien definidos y transparentes para la contratación, despliegue y traslado del personal.
5. La automatización de la gestión del personal se contrapone al sistema tradicional de favores, al que sustituye con unos procedimientos fijos y conocidos públicamente que establecen como única condición para ser contratado, promovido o trasladado que se cumplan los requisitos.
6. La facilidad de acceso a la información desde dentro del sistema o respondiendo a las peticiones de los ciudadanos, sumada a una estrategia de comunicación que tenga por objetivo difundir información exacta y oportuna al público en general, puede contribuir

- a que el sistema de gestión del profesorado sea transparente y a que se establezca una cultura ética en los distintos niveles de la administración educativa.
7. El respeto de las normas éticas y los códigos de conducta puede contribuir en gran medida a que se establezca un clima educativo más favorable, lo que influirá directamente en la calidad de la educación.
 8. Para proteger su credibilidad y aceptación, los códigos de conducta del profesorado deben elaborarse a través de un proceso participativo en el que intervenga la profesión docente. Un objetivo mínimo a conseguir es realizar actividades de sensibilización, compartir información, aumentar la capacidad y esforzarse por “generalizar la participación”.
 9. Para aplicar con éxito estos códigos se necesita:
 - una clara definición de sus fines, que no han de limitarse al desarrollo de la carrera profesional;
 - su amplia difusión;
 - el establecimiento de controles sociales y profesionales de su cumplimiento;
 - un reparto estricto de responsabilidades entre los distintos intereses que intervienen en la vigilancia de su cumplimiento;
 - y
 - la formación del personal docente.
 10. Los códigos pueden contribuir a que se cumplan los objetivos del sistema educativo en general al promover la ética y de este modo facilitar la enseñanza y aprendizaje de valores universales y contribuir a la creación de un clima propicio para combatir la corrupción en la sociedad.

Referencias / recursos

- Bajracharya, H.R. 2003. *Teachers' codes of practice. Country report on Nepal*. Documento preparado como parte del proyecto “Ética y Corrupción en la Educación” del IPE.
- Banco Mundial. 2004. *Making services work for poor people. World development report 2004*. Nueva York: Oxford University Press.
- Berryman, S. 2000. *Hidden challenges to education systems in transition economies*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Chaudhury, N. et al. 2003. *Teacher and health care provider absenteeism: a multi-country study*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Chaudhury, N. et al. 2005. *Missing in action: teacher and health worker absence in developing countries*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Dewan, E.A. 2003. *Teachers' codes of practice. Country report on Bangladesh*. Documento preparado como parte del proyecto “Ética y Corrupción en la Educación” del IPE.
- Education & Devenir (E&D). 2003. “Ethique et déontologie dans les métiers de l'éducation”. En: *Les cahiers d'Education et Devenir* (2), diciembre de 2003. Documento presentado durante el coloquio celebrado en Lille, 28-30 de marzo de 2003. Marsella: E&D.
- Filmer, D. 2005. *Public expenditure and service delivery in Papua New Guinea*. Presentación de los resultados de un estudio realizado en 2002 por el Grupo de Investigaciones sobre el Desarrollo (Banco Mundial), durante un curso sobre “Encuestas de seguimiento de gasto público en educación”, Pretoria (Suráfrica), 14-23 de marzo de 2005, organizado en colaboración por el IPE y el Instituto del Banco Mundial.
- Hallak, J.; Poisson, M. (Eds.). 2006. *Governance in education: Transparency and accountability matter. An international perspective* (Serie Ética y Corrupción en la Educación). París: IPE-UNESCO.
- Internacional de la Educación (IE). 2001. *Declaración de la IE sobre ética profesional*. Adoptada en el Tercer Congreso Mundial de la Internacional de la Educación, Jomtien (Tailandia), 25-29 de julio, 2001. En: www.ei-ie.org/worldcongress/docs/WC03Res_DeclarationProfEthics_e.pdf
- Karim, S. 2004. “Report card surveys in Bangladesh”. In: *Transparency in education. Report card in Bangladesh. Quality School Programme in Mexico* (Serie Ética y Corrupción en la Educación). París: IPE-UNESCO.
- Khandelwal, B.P. 2003. *Teachers' codes of practice in South Asia*. Documento preparado para el seminario del IPE “Estrategias para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la educación”, Guanajuato (México), 3-7 de noviembre de 2003.

- Khandelwal, B.P.; Biswal, K. 2004. *Teachers' codes of practice. Country report on India (Uttar Pradesh)*. Documento preparado como parte del proyecto "Ética y corrupción en la educación" del IPE.
- King, E.; Ozler, B. 2002. *What's decentralization got to do with learning? Endogenous school quality and student performance in Nicaragua*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Moses, K. 2000. "Do you know where your teachers and schools are?". En: *TechKnowLogia*, noviembre/diciembre. Vienna (Virginia): Knowledge Enterprise, Inc.
- Mulkeen, A. 2005. *Teachers for rural schools: a challenge for Africa*. Banco Mundial, región África. Washington, DC: Banco Mundial.
- Van Nuland, S. 2003. *Standards for the teaching profession*. Documento preparado para el seminario del IPE "Estrategias para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la educación", Guanajuato (México), 3-7 de noviembre de 2003.
- Van Nuland, S.; Khandelwal, B.P. et al. 2006. *Ethics in education. The role of teacher codes. Canada and South Asia* (Serie Ética y Corrupción en la Educación). París: IPE-UNESCO.
- Peña, M.; Rodríguez, J.S. 2003. *Transparency in the education sector: human resource management in Bogotá*. Documento preparado para el seminario del IPE "Estrategias para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la educación", Guanajuato (México), 3-7 de noviembre de 2003.
- Peña, M.; Rodríguez, J.S. 2005. "Maestros en Colombia: transparencia en la gestión de los recursos humanos en Bogotá (1998-2003)". En: *Transparencia en educación. Maestros en Colombia. Alimentación escolar en Chile. Colombia y Chile* (Serie Ética y Corrupción en la Educación). París: IPE-UNESCO.
- Preparatory Committee. 1990. *Code for the Education Profession of Hong Kong*. Elaborado por el Comité Preparatorio del Código Profesional para los Trabajadores de la Educación. Hong Kong.
- Reinikka, R.; Collier, P. (Eds). 2001. *Uganda's recovery: the role of farms, firms, and government. World Bank regional and sectoral studies*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Reinikka, R.; Smith, N. 2004. *Public expenditure tracking surveys in education*. (Serie Ética y Corrupción en la Educación). París: IPE-UNESCO.
- So, V. 2003. *Improving transparency and accountability in the management of education resources. The Hong Kong experience*. Documento preparado para el seminario del IPE "Estrategias para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la educación", Guanajuato (México), 3-7 de noviembre de 2003.

Capítulo 6

Contratación de gastos no salariales

Definición

Por gastos no salariales se entiende todos los gastos en educación, salvo los gastos salariales. Incluyen los gastos de capital (como la compra del terreno donde se edificará la escuela y el arrendamiento de edificios, la construcción y renovación de las escuelas y la adquisición de equipo), gastos de funcionamiento (como adquisición de materiales escolares, libros de texto, comidas y transporte) y gastos corrientes (como el pago de la calefacción, la electricidad y el agua). La administración pública adquiere bienes y servicios a través de contratos públicos. Los contratos públicos es frecuente que tengan por objeto la compra de bienes o servicios a entidades privadas. Por contratación se entiende todas las actividades que, bajo la forma de un contrato, contribuyen a canalizar los gastos del gobierno. Puede suponer el establecimiento de un sistema justo de selección entre diferentes ofertas (o plicas) de proveedores de bienes o servicios que compiten entre sí.

Antecedentes

Según la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la contratación de bienes y servicios por organismos públicos

representa, por término medio, entre el 15% y el 25% del producto interno bruto (PIB) de un país, y en algunos países todavía más. En términos absolutos, la cifra asciende a billones de dólares cada año (OSCE, 2005). Todo ello es evidente que abre posibilidades para prácticas corruptas. La OSCE estima que la corrupción puede representar hasta el 30% de los gastos totales en

La corrupción en la contratación no se limita a los países que se caracterizan por su mal gobierno o por pagar mal al personal: puede florecer en cualquier parte, incluidas las democracias occidentales.

la contratación pública, y en algunos casos incluso más. Los riesgos potenciales son frecuentemente superiores cuando los contratos son internacionales que cuando son nacionales, dado su tamaño, el número y variedad de interesados y la diversidad de reglamentaciones de la contratación pública en vigor, lo que a veces genera confusión. Además, la experiencia demuestra que la corrupción en la contratación no se limita a los países que se caracterizan por su mal gobierno o por pagar mal al personal: los escándalos desvelados por la prensa demuestran que puede florecer en cualquier parte, incluidas las democracias occidentales.

En el ámbito de la educación, la corrupción en la contratación se relaciona principalmente con los edificios escolares (construcción y mantenimiento), el suministro de equipo y materiales, la producción y distribución de materiales de enseñanza y aprendizaje (en particular libros de texto), y los servicios de comidas. Además, las oportunidades de corrupción en la contratación se han ampliado a causa del creciente recurso a las modalidades de prestación privada y deslocalización de los servicios y del mantenimiento. Se pueden poner dos ejemplos. El primero es el caso del Japón, donde funcionarios universitarios de la ciudad de Tokio fueron acusados de defraudar 94 millones de yen¹² con motivo de un proyecto de construcción de una escuela en 2003 (The Japan Times, 2004). La ciudad de Tokio había efectivamente abonado esta suma para pagar la factura de una importante empresa de construcción, pero pocos meses más tarde se descubrió que esa factura se había presentado varios años antes al cobro como parte de los gastos de construcción de la escuela, y que la universidad había recibido incluso subsidios para ello. El segundo caso se produjo en Filipinas, donde se estimó que los pagos indebidos absorbían hasta el 20-65% de los fondos para libros de texto, y que los sobornos a oficinas regionales y escuelas representaban hasta el 20% del valor de un contrato, lo que daba lugar a que hubiera una enorme escasez de libros de texto en casi todas las 40.000 escuelas públicas del país (Chua, 1999).

Las distorsiones del proceso de contratación contribuyen claramente a elevar los costes, al reducir la cantidad y calidad de los bienes y servicios recibidos y disminuir la eficiencia del gasto público y la asistencia de los

12. Unos USD 800.000.

donantes. Más en concreto, las distorsiones de los procedimientos de contratación tienen un efecto negativo en la economía (costes), y en la eficiencia y eficacia de los bienes y servicios recibidos:

- *economía*. En primer lugar, la corrupción en la contratación tiende a inflar el precio que se paga para obtener un producto o un servicio. Por ejemplo, si existe colusión entre las autoridades públicas y una editorial, el precio total de producción de un libro de texto se puede aumentar para anticipar las sumas que habrán de pagarse como sobornos;
- *eficiencia*. En segundo lugar, las malas prácticas en la contratación contribuyen a reducir la cantidad total de bienes o servicios que se obtienen en comparación con lo que originalmente estaba previsto. Por ejemplo, cuando se desperdician grandes cantidades de fondos en pagos indebidos y desviaciones, el número total de libros de texto entregados puede ser muy inferior al previsto;
- *eficacia*. En tercer lugar, la falta de transparencia en la contratación disminuye el impacto que cabe esperar de los bienes o servicios recibidos. Por ejemplo, cuando la selección de una editorial se hace en función de la cantidad de dinero que acepta pagar como soborno para obtener el contrato, la calidad de los libros de texto entregados puede ser bastante baja, y no es probable que la calidad educativa y los resultados mejoren.

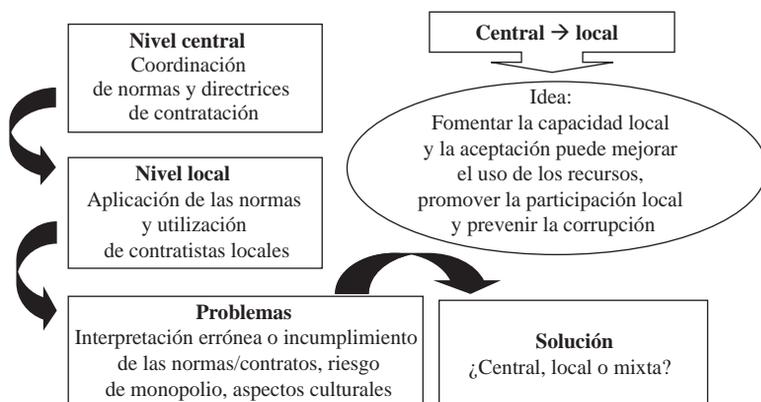
Además, cuanto mayor sea el riesgo de corrupción menor será el nivel de confianza en la contratación (y por consiguiente en la inversión). Por tanto, debe considerarse que la corrupción en la contratación es una cuestión importante que ha de resolverse para que aumenten los volúmenes totales de bienes y servicios que recibe el sector educativo.

Afortunadamente, la contratación está influida actualmente por tres tendencias importantes que se espera que mejoren la transparencia y la rendición de cuentas: primera, la descentralización de los procedimientos; segunda, la armonización de la contratación dentro de cada país; y tercera, la creciente utilización de la contratación electrónica:

- *descentralización de la contratación*. En un número creciente de países, las autoridades locales e incluso las escuelas intervienen cada vez más directamente en el proceso de contratación. Las autoridades centrales siguen siendo todavía responsables en gran parte de los casos de la

coordinación de las normas y directrices, pero los órganos locales son los que aplican estas normas y utilizan contratistas locales. En Moldova, por ejemplo, dos tercios del valor de la contratación pública eran atribuibles a las autoridades locales en 2002, y sólo un tercio al estado (estimaciones de las solicitudes de aprobación de proyectos de capital, basadas en datos del Ministerio de Hacienda). Frecuentemente se argumenta que la contratación pública local puede mejorar el uso de los recursos y prevenir la corrupción al promover la participación y aceptación local (ver *figura 6.1*). Volveremos a considerar esta hipótesis más adelante ya que la experiencia muestra que la interpretación errónea o el incumplimiento de las normas, así como los riesgos de un monopolio oculto, se manifiestan también en ámbitos descentralizados;

Figura 6.1 De la contratación pública central a la local: ¿qué es mejor?



- *armonización de los procedimientos*. En febrero de 2003 los dirigentes de los bancos multilaterales de desarrollo y organismos internacionales y bilaterales más importantes se reunieron con representantes de los países receptores en Roma para celebrar un foro de alto nivel en el que se aprobó la Declaración de Roma sobre la Armonización. Los participantes en el foro se comprometieron a adoptar medidas para mejorar la gestión y la eficacia de la ayuda. En febrero de 2005 volvieron a reunirse en París en el segundo foro de alto nivel, en el

que se aprobó la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo: apropiación, armonización, alineación y resultados, y mutua responsabilidad. En esta última reunión se debatió cómo armonizar las políticas, procedimientos y prácticas y alinear el apoyo con las estrategias de reducción de la pobreza u otros marcos del desarrollo. Una cuestión que suscita especial preocupación dentro de este marco es la contratación pública. Actualmente se está debatiendo la armonización de la reglamentación de la contratación pública en Bangladesh, Benin, Bolivia, el Brasil y Camboya, entre otros países. Se necesita tiempo para valorar el impacto de esta nueva tendencia pero se espera, sin embargo, que ayudará a mejorar la transparencia y reducir las prácticas corruptas;

- *contratación electrónica*. La “contratación pública electrónica” se puede definir como “la utilización de la tecnología de la información y las comunicaciones (especialmente Internet) por los gobiernos para relacionarse con los proveedores para la contratación pública de bienes, obras y servicios de consultoría para atender a necesidades del sector público” (Banco Mundial, 2003). Incluye las compras y las licitaciones por medios informáticos. Las aplicaciones informáticas para las licitaciones pueden ayudar a mejorar la transparencia de la contratación ya que contribuyen a que todos los licitadores (incluidos los pequeños proveedores locales) tengan acceso a la información, a que se automaticen todas las etapas del procedimiento y a que sean públicos los procesos de licitación y sus resultados. Para ello, es necesario cumplir algunos requisitos básicos, que se destacan en el *recuadro 30*, entre los que cabe mencionar: publicidad de la licitación; neutralidad tecnológica; normas técnicas de interoperabilidad y seguridad; coste aceptable; facilidad de participación; y buenos registros de auditoría (*audit trails*).

Malas prácticas y sus formas

La exposición más sistemática de las oportunidades de corrupción en la contratación pública quizá sea el ensayo clásico de Klitgaard titulado “*Corrupt cities*” (Klitgaard, 2000). En este ensayo Klitgaard demostró que la corrupción puede existir antes y después de que se adjudiquen los contratos. Además, identificó las principales oportunidades de corrupción

Recuadro 30. Contratación pública electrónica: algunos principios básicos

Los países prestatarios se inclinan cada vez más por utilizar sistemas electrónicos de contratación pública para procesar y tramitar préstamos, créditos y programas del Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial (BMD*). La contratación pública electrónica se define como la utilización de sistemas y redes de tecnología de la información por los gobiernos para mantener relaciones con proveedores y contratistas para adquirir obras, bienes, servicios y servicios de consultoría que necesita el sector público.

Los procedimientos electrónicos se pueden utilizar en todas las etapas del proceso de contratación, incluida la calificación previa de los licitadores, anuncio público, preparación y aprobación de la documentación de la licitación, recepción, apertura y evaluación de las plicas, aclaraciones y modificaciones, notificaciones y publicación de los resultados. Sin embargo, no es necesario que un sistema de contratación electrónica incluya todas las funciones que dicha contratación supone. En algunas etapas de los procedimientos de contratación utilizados por los gobiernos, la tecnología en línea es extremadamente eficaz (por ejemplo, para anunciar licitaciones). En otros casos, la tecnología en línea y sus aplicaciones son más problemáticas e inseguras; por ejemplo, en lo que respecta a la autenticación, tema en el que los gobiernos siguen considerando todavía, en muchos casos, el enfoque legislativo (de poder serlo), y cuya gestión y seguridad siguen planteando problemas.

Los BMD exigen que cuando se desarrollen estos procedimientos se apliquen los principios fundamentales de transparencia, no discriminación, igualdad de acceso, libre competencia, rendición de cuentas y seguridad. La traducción de estos principios básicos en resultados operativos tiene repercusiones en variables tales como: la publicidad de las licitaciones, la neutralidad tecnológica, las normas técnicas de interoperabilidad y seguridad, algunos procesos (por ejemplo, garantizar unos buenos registros de auditoría), los costes y la facilidad de utilización.

Fuente: BAsD, BID, Banco Mundial, 2005.

* Bancos multilaterales de desarrollo.

en cada una de las etapas del procedimiento de contratación pública, a saber: cuando el gobierno acepta la necesidad de bienes o servicios y publica un aviso; cuando los vendedores presentan propuestas para satisfacer la necesidad; cuando los gobiernos evalúan las propuestas de los vendedores y seleccionan al adjudicatario; y cuando un vendedor ejecuta el contrato. Desde entonces se han elaborado otros muchos documentos sobre cuestiones similares, en particular por la OCDE, el Banco Mundial, el U4 y Transparencia Internacional (ver la lista de referencias al final de este capítulo y el *apéndice 2*, Estándares mínimos sobre contrataciones públicas de Transparencia Internacional). En la *tabla 6.1* se resumen las principales oportunidades de corrupción que se han identificado en estos trabajos. Aunque estas oportunidades no se limitan a un solo sector de la contratación, la experiencia nos indica que hay abundantes ejemplos de prácticas corruptas en la contratación pública dentro del sector de la educación.

Identificación de las necesidades y definición de las especificaciones del contrato (corrupción ex ante)

En la primera etapa, cuando el estado o las autoridades públicas locales estiman las necesidades y definen las especificaciones de un bien o un servicio, pueden plantearse los siguientes problemas:

- contratar estudios de las necesidades innecesarios, y frecuentemente onerosos, con una empresa favorecida (en algunos casos el estudio no llega nunca a entregarse aunque se hayan pagado anticipos, o bien lo realiza una empresa competente y los resultados se ceden a una empresa ficticia, que los copia y genera un margen sustancial de beneficios gracias a su publicación);
- introducir deliberadamente en los resultados de los estudios de necesidades realizados internamente sesgos u omisiones, a fin de justificar la contratación de un estudio posterior;
- falsificar o distorsionar las necesidades a fin de canalizar beneficios hacia una persona o una organización, en lugar de responder a una necesidad específica (por ejemplo, generando una demanda de bienes que no tienen utilidad, justificando compras, obras o servicios innecesarios o desproporcionados en relación con las necesidades reales);

- encargar estudios o especificaciones a un operador vinculado con un grupo que tenga una filial que vaya a participar en la licitación (dándole información exclusiva que otros licitadores no tienen);
- establecer unas especificaciones excesivas o excluyentes, justificadas por la complejidad técnica de la operación o por la existencia de derechos exclusivos sobre los procesos, con el objetivo de favorecer a un proveedor o contratista particular (por ejemplo, eligiendo un servicio protegido por un derecho exclusivo del que sea titular); y
- dictar especificaciones vagas, o no dictar ninguna, o adaptar las especificaciones a determinados licitadores, facilitando el abuso.

Tabla 6.1 Oportunidades destacadas de que se produzca corrupción en el ámbito de la contratación pública

Principales etapas del proceso de contratación	Oportunidades destacadas para la corrupción
Decisión de contratar/definición de las características del contrato	<ul style="list-style-type: none"> • Falsificación de las necesidades para canalizar beneficios hacia una persona o una organización (por ejemplo, se crea una demanda de un bien que nadie compra simplemente para beneficiar al propietario de una empresa) • Especificaciones excesivas o excluyentes • Especificaciones vagas o ausencia de especificaciones
Procedimiento de la contratación	<ul style="list-style-type: none"> • No publicación del anuncio de la licitación, limitándose así el número de licitadores • El anuncio de la licitación se publica pero se fija un plazo corto para presentar las ofertas, lo que dificulta que los licitadores sin experiencia puedan presentarse • Estimación deliberadamente alta, o baja, del precio de la licitación • Colusión entre licitadores para influir en los precios o repartirse el mercado perdiendo artificialmente licitaciones o no presentando ofertas
Adjudicación del contrato	<ul style="list-style-type: none"> • La documentación de la licitación no establece claramente los criterios de evaluación, de forma que la decisión carecerá de fundamentos que la justifiquen • La selección de los licitadores se hace por razones subjetivas (favoritismo hacia una empresa concreta, consideraciones políticas, corrupción burocrática: “caciquismo”, sobornos, comisiones, etc.)
Ejecución y supervisión del contrato	<ul style="list-style-type: none"> • Cambios y renegociaciones de contratos, después de su adjudicación, de un carácter tal que modifiquen la sustancia del propio contrato • Suministro de menos equipo, o de inferior calidad, ignorado por la administración • Corrupción a escala de subcontratistas • Colusión entre contratistas y la administración para presentar falsas facturas

Organización del procedimiento de contratación

En la segunda etapa, cuando el estado o las autoridades públicas locales determinan el método de la contratación y se abre el procedimiento, pueden plantearse problemas del siguiente tipo:

- dividir los contratos grandes en contratos más pequeños que no estén sujetos a la reglamentación de la contratación pública (en algunos casos, una sola empresa hace el trabajo pero las facturas se presentan a nombre de diferentes empresas);
- adjudicar los contratos sin licitación o establecer un procedimiento de licitación restringida que culminará con un proceso de negociación, a fin de reducir el número total de licitadores;
- distorsionar las normas de licitación (licitadores encubiertos, rotación en las licitaciones, amaño o supresión de licitaciones, quebrantamiento de la confidencialidad de las ofertas, etc.);
- eludir de las disposiciones relativas a la publicidad de los anuncios de licitación (los anuncios no se publican o se publican en periódicos de difusión limitada);
- establecer un plazo muy breve para presentar ofertas, dificultando así la presentación de licitadores que no conozcan de antemano el contenido del contrato (a veces con declaraciones falsas de urgencia para reducir el plazo);
- supraestimación del precio de la licitación si existe colusión entre los responsables de la decisión y el licitador (generándose así un margen confortable de beneficios, parte de los cuales irán a parar al responsable de la decisión sin aumentar el coste inicial);
- colusión entre licitadores o contratistas para influir en los precios o repartirse el mercado perdiendo artificialmente licitaciones o no presentando ofertas.

Selección del ganador

En la tercera etapa, cuando el estado o las autoridades públicas locales evalúan las propuestas de los licitadores y seleccionan el ganador, pueden plantearse los siguientes tipos de problemas:

- los criterios de selección no están claramente establecidos en la documentación de la licitación, o se han elegido deliberadamente

por su carácter subjetivo (por ejemplo, selección del proyecto de construcción de una escuela por su “adecuación ambiental”), dejando espacio para la manipulación y las valoraciones sesgadas;

- los criterios de selección se revisan una vez iniciada la licitación, por ejemplo modificándose la importancia atribuida a cada uno de los criterios o añadiendo nuevos criterios;
- los contratistas (constructores y proveedores, autores de libros de texto, editores e impresores, etc.) intentan sobornar a la administración para influir en su decisión final o eliminar competidores que han presentado una oferta más atractiva;
- los constructores intentan sobornar a la administración para ser incluidos en la lista reducida de contratistas seleccionados, o para conocerla;
- los licitadores se seleccionan por motivos subjetivos (favoritismo hacia una empresa concreta, consideraciones políticas, corrupción burocrática: caciquismo, sobornos, comisiones, etc.);
- la decisión de adjudicar el contrato se basa en un solo mérito (por ejemplo, su coste o su calidad) para favorecer a uno de los licitadores;
- no se da publicidad a la decisión final y/o los fundamentos de la misma a fin de ocultar la falta de transparencia de todo el procedimiento de contratación.

Ejecución y supervisión del contrato (corrupción ex-post)

En la cuarta etapa, cuando los adjudicatarios tienen que cumplir el contrato o los contratistas evaluar su ejecución, pueden plantearse los siguientes tipos de problemas:

- anulación de la adjudicación sin justificación;
- modificación o renegociación del contrato de carácter tal que se modifica su sustancia;
- no se obliga a los contratistas a cumplir las especificaciones (o no son sancionados por incumplirlas), o no se les exige entregar las cantidades y calidades estipuladas (lo que se traduce en la producción de menos artículos, con un mayor precio unitario, de peor calidad, etc.);
- información fraudulenta (inflada) sobre los costes, excesos de gastos, gastos generales indebidos, etc.;

- emisión de facturas falsas, a veces anotadas en la contabilidad tanto del cliente como del proveedor (ver *recuadro 31*);
- selección no transparente de subcontratistas y asociados, lo que permite que haya corrupción a escala de subcontratistas (por ejemplo, para el transporte de los libros de texto a las escuelas);
- ingresos garantizados por la administración a empresas privadas. Una vez que ha sido adjudicado el contrato, no vuelve a ser renovado durante decenios (así puede suceder por ejemplo, con las comidas escolares); y
- influencias indebidas en los órganos de supervisión, o las personas encargadas de ella, para alterar el contenido de sus informes de forma que pasen desapercibidos cambios en las características, la calidad y los resultados, etc.

Recuadro 31. Técnicas para malversar fondos: el caso de las facturas falsas

Las facturas falsas se utilizan para extraer dinero legalmente de una entidad. En términos materiales, una factura es un documento que sirve de fundamento para anotar un débito en las cuentas de una entidad industrial o comercial, y justifica su corolario, un desembolso. El documento puede ser real y estar justificado (una factura auténtica), totalmente ficticio (cuando no existe ninguna prestación) o parcialmente falso (sobrefacturación o, en algunos casos, infrafacturación). La facturación falsa significa presentar un documento como si fuera real y estuviera perfectamente justificado cuando en el mejor de los casos sólo lo está parcialmente. Por tanto, una factura falsa puede ser anotada en los sistemas de contabilidad tanto del cliente como del proveedor debido a que existe una contraprestación real, con todas las características de coherencia formal entre las dos contabilidades. La factura desencadena el pago por parte del cliente y por tanto justifica el desembolso.

Fuente: Bueb y Ehlermann-Cache, 2005: 13.

Resulta imposible hacer una lista exhaustiva de las oportunidades de corrupción en el ámbito de la contratación pública: son numerosas y pueden ser desde muy simples a muy complicadas. Además, cada subsector concreto de la contratación genera sus propias formas de malas prácticas. Por ejemplo, en lo que respecta a los libros de texto se pueden plantear problemas de derecho de autor, mientras que si se trata de equipo los problemas pueden derivar de un exceso de especificaciones por supuestas

razones técnicas. Por eso es muy importante que cada subsector identifique unas pocas “señales de alarma” que puedan ayudar a anticipar las malas prácticas, y establezca sobre esta base un “mapa de riesgos” (resaltando el personal o las unidades administrativas que son fuentes potenciales de riesgos). En el ejemplo recogido en la *figura 6.2*, por ejemplo, la decisión de no publicar un anuncio de licitación se considera un indicador potencial de malas prácticas, siendo la competencia desleal el riesgo potencial asociado más importante.

Figura 6.2 “Señales de alarma” y principales riesgos asociados con la contratación pública



Las distintas señales de alarma que acabamos de enumerar permiten identificar qué contextos son favorables para prácticas corruptas. Pero evidentemente es difícil identificar señales de alarma que pongan directamente de manifiesto la existencia de corrupción, por ejemplo, en el proceso de selección de contratistas. Sin embargo, cabe señalar algunos indicadores que pueden ser útiles, por ejemplo:

- la frecuencia (número o cuantía) de los contratos adjudicados a una empresa o un proveedor determinados (sospecha de favoritismo);
- una lista de empresas cuyas plicas sistemáticamente no son aceptadas (por motivos relacionados con el precio o la calidad de los servicios), pero que aparecen en ocasiones, por ejemplo, como subcontratistas del ganador de la licitación (sospecha de acuerdo secreto); y
- existencia de vínculos entre el responsable de las decisiones (o un empleado suyo) y el contratista (sospecha de intereses ilegales), etc.

Alcance de las malas prácticas

Es frecuente que la contratación pública se considere un ámbito de corrupción importante, habiéndose descubierto y difundido ampliamente en la prensa numerosos ejemplos de escándalos en la construcción de escuelas, la producción de libros de texto y otros, en los que estaban implicadas grandes sumas de dinero. Es cierto que los beneficios

de la corrupción son especialmente elevados en la construcción de escuelas y la producción de libros de texto, por ejemplo, pues los licitadores se ven “incitados” a pagar grandes sobornos ya que los niveles de ventas están garantizados. Igualmente, la prestación de unos servicios que implican contratos

La contratación pública de la construcción de escuelas y la producción de libros de texto es un ámbito importante de corrupción.

a largo plazo, como los servicios de comidas escolares, puede plantear formidables problemas de control, en particular el de la calidad de los servicios prestados. A continuación se ofrecen dos ejemplos a este respecto:

- *corrupción en la contratación de libros de texto, Filipinas.* La corrupción en el Departamento de Educación, Cultura y Deportes empezó a extenderse en los años 70, cuando se crearon oficinas regionales y el dinero empezó a fluir hacia los departamentos de contratación de materiales educativos. Los préstamos y donaciones de bancos extranjeros y donantes seguían llegando pero, como la oficina central del departamento no podía utilizar todos sus fondos, empezó a distribuir dinero a las oficinas locales y, por eso mismo, descentralizó la corrupción. A partir de esa fecha, las compras de libros de texto se negociaron directamente con el sector privado a escala regional. Se estima que las comisiones se comían el 20-65% de los fondos correspondientes. Los sobornos a las oficinas regionales y divisiones escolares podían representar el 20% de un contrato, recibiendo el oficial contable administrativo y el auditor cada uno el 0,5-1%. Como consecuencia, casi todas las 40.000 escuelas públicas del país empezaron a experimentar una escasez enorme de libros de texto; por término medio, cada libro de texto era compartido por seis alumnos en las escuelas elementales y por ocho en los institutos (Chua, 1999). Sin embargo, han empezado a surgir algunos indicios de cambio. Un agente independiente que trabajaba para varias editoriales de libros de texto, por ejemplo, fue sorprendido cuando entregaba un soborno de 3 millones de pesos filipinos.¹³ El agente fue convocado por la Oficina Nacional de Investigación y posteriormente por el Senado y la Cámara de Representantes acusado de un delito de corrupción;
- *corrupción en la contratación de comidas escolares, Francia.* La contratación de comidas escolares mueve 4.000 millones de euros¹⁴ cada año. Los contratos se reparten entre 15 empresas privadas, tres de las cuales tienen una cuota del 29% del mercado. Una de éstas ofreció en 2000 pagar y gestionar la construcción de cocinas para preparar las comidas. El precio de la cocina se calculó en función del precio por comida. El problema, sin embargo, era que la cocina era dos veces mayor de lo necesario. Como resultado, la comunidad perdió una suma significativa de dinero. Otra empresa firmó en 1994,

13. Unos USD 58.000.

14. Unos USD 5.000 millones.

cuando se privatizaron las cantinas escolares, un contrato que le daba derecho a vender comidas escolares por un período de 14 años. Este plazo se amplió en varias ocasiones. Según el contrato, la ciudad tenía que pagar las comidas no consumidas. El contrato preveía 421.000 comidas al año en 1996. Sin embargo, el número real de comidas consumidas fue 363.000. Por consiguiente, la ciudad tuvo que pagar 245.000 euros¹⁵ adicionales por comidas no consumidas (Dubien, 2004). Pero también en este caso hay indicios de cambio. En 2004, el contrato finalmente se modificó y la ciudad ya no está obligada a pagar las comidas no consumidas.

No cabe duda de que en el sector educativo se derrochan grandes sumas de dinero debido a la corrupción en la contratación pública. Sin embargo, para tener una imagen más completa de la situación es interesante observar la distribución de los presupuestos educativos por tipos de gastos. Se podrá ver así que los gastos no salariales en la educación preuniversitaria (que son los sometidos a contratación) representan sólo una pequeña parte del presupuesto educativo (de un

cuarto a un tercio de los gastos totales en la mayoría de los casos). El resto se dedica al pago de salarios, en particular los de los profesores. Los libros de texto y los materiales educativos, por ejemplo, representan por término medio el 1-3% del gasto corriente total del sistema público de educación (por ejemplo, el 1,2% del gasto público corriente

en educación en Kirguistán y Andorra, el 1,4% en Omán, el 1,9% en Sudáfrica y el 2,3% en Togo, según el informe de seguimiento de la EPT en el mundo). Por supuesto, son cifras bastante limitadas en términos relativos; sin embargo, representan grandes sumas de dinero en términos absolutos ya que el presupuesto educativo, por su parte, puede representar el 3-9% del producto interno bruto de un país.

Se derrochan grandes cantidades de dinero en el sector educativo debido a la corrupción en la contratación pública.

15. Unos USD 310.000.

Factores

En el ámbito de la contratación hay un conjunto de factores que propician el desarrollo de prácticas corruptas. A este respecto, puede mencionarse un análisis de alguno de estos factores realizado por la SAO de Eslovaquia. El análisis constató que las violaciones de la ley en la contratación pública se producían lo más a menudo por dos motivos: primero, la ignorancia de la ley; y segundo, el incumplimiento deliberado de las disposiciones establecidas para la contratación pública de ciertos tipos de bienes, obras y servicios. Los motivos para violar la ley son, entre otros, la complejidad de sus disposiciones y de los reglamentos conexos (por ejemplo, problemas derivados de la definición del objeto del contrato, la selección de un método adecuado para la contratación pública o la fijación del precio del contrato). La utilización de diferentes procedimientos de contratación (el nacional, pero también el de los distintos donantes o bancos de desarrollo, que a veces son contradictorios) puede complicar la situación. Por eso, las instituciones educativas tienden a dividir el objeto del contrato público en varias partes a fin de evitar la licitación prevista en los procedimientos correspondientes y utilizar métodos simplificados, pero también menos transparentes. Los factores anteriores pueden completarse con los siguientes:

- valor elevado de los contratos, lo que genera incentivos para prácticas corruptas;
- una base legal, reglamentaria o de políticas inadecuada para asegurar una competencia limpia en la adjudicación de los contratos;
- existencia de mercados monopolistas en algunas áreas de la contratación (por ejemplo, la construcción de escuelas, la preparación de comidas escolares, la producción o distribución de libros de texto, etc.);
- falta de capacidad o conocimientos inadecuados, especialmente en las esferas de la planificación y la evaluación de las plicas;
- mecanismos internos y externos de supervisión, control y reclamación poco eficaces; e
- inexistencia de una obligación de dar a conocer las circunstancias de los asuntos, las cuestiones de procedimiento, etc., a los auditores, los reclamantes y el público en general (en particular los padres).

En la *tabla 6.2* se relacionan varios de los factores que intervienen en la contratación de libros de texto y los niveles correspondientes de responsabilidad. Por ejemplo, la falta de una base legal adecuada es responsabilidad del estado, mientras que en ausencia de sistemas adecuados de control es responsabilidad no sólo del estado sino también de los donantes y los usuarios. En la tabla se añaden unos pocos factores que son específicos de la industria de los libros de texto, por ejemplo, una política de derechos de autor poco clara.

Tabla 6.2 “Señales de alarma” en la contratación de libros de texto: niveles de responsabilidad

“Señales de alarma”	Estado	Donantes	Usuarios (profesores/estudiantes)
Base legal inadecuada para garantizar una competencia limpia en la adjudicación de los contratos	*		
Aplicación de una política poco clara de derechos de autor	*		
La industria de los libros de texto tiene en algunos países un carácter casi de monopolio	*	*	
Las normas de contratación pública limitan el acceso a empresas de países donantes		*	
El valor de los contratos de libros de texto es muy elevado	*	*	
Conocimientos inadecuados (para la planificación, la evaluación de las plicas, las auditorías éticas, etc.)	*	*	
Escaso seguimiento de las pautas de distribución	*	*	*
Sistemas inadecuados de control y de auditoría interna y externa	*	*	*

* Deben ser conscientes del peligro de corrupción y saber cómo señalar el problema y darle respuesta.

Preguntas fundamentales

En relación con la contratación se pueden plantear muchas preguntas. Algunas de ellas son bastante específicas del área de que se trate (por

ejemplo, libros de texto o comidas escolares); otras tienen un carácter más general. Como ejemplo de estas últimas cabe mencionar las siguientes: ¿existe un marco legal y reglamentario detallado de la contratación pública? En caso afirmativo, ¿respetan las disposiciones internacionales? ¿Qué entidad tiene la responsabilidad de determinar los procedimientos de contratación y fijar expresamente los criterios de selección? ¿Existe un sistema de calificación previa de los licitadores? ¿Se basa el procedimiento de contratación en un concurso realmente abierto? ¿Se dan a conocer al público sin retrasos los procedimientos de licitación y la documentación correspondiente? ¿Se basa el proceso de adjudicación de los contratos en justificaciones escritas, apertura de las plicas en público, exámenes exteriores, etc.? ¿Hay un comité que se encarga de resolver sobre las objeciones y reclamaciones? ¿Hay un órgano independiente de supervisión y control que se responsabilice de la ejecución de los contratos? ¿Desempeñan las comunidades el papel de “guardianes”? ¿Los controles de la ejecución de los contratos son puramente formales o permiten realmente vigilar la calidad de los servicios que se presten?

Buenas prácticas

Para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la contratación pública lo primero que se necesita es establecer unos principios de equidad y eficiencia en la contratación. Esto implica que debe tenerse cuidadosamente en cuenta la calidad de los bienes y servicios entregados, y su precio, con el objetivo de obtener la mejor calidad al mejor precio. También supone esto que las especificaciones no sean discriminatorias, dándose un trato igual a todos los licitadores potenciales. Por último, el proceso de contratación debe ser transparente y público: todos los proveedores potenciales deben tener acceso a las normas y decisiones y debe prepararse un archivo sistemático de la información para explicar y justificar todas las decisiones que se adopten. La aplicación de estos principios sólo puede tener éxito si se cumplen satisfactoriamente los siguientes requisitos básicos:

- que se elabore y aplique una ley de contratación pública y se establezcan directrices de procedimiento acordes con las normas internacionales (ver el ejemplo de Azerbaiyán en el *recuadro 32*);

Recuadro 32. La Agencia Estatal de Contratación Pública de Azerbaiyán

En Azerbaiyán, la primera legislación sobre contratación pública se aprobó en 1996. La ley de contratación pública vigente se aprobó en 2000. En 1997 se estableció un órgano ejecutivo dependiente del gabinete de ministros, al que se atribuyó la responsabilidad de aplicar la política estatal de contratación pública. Los deberes de la agencia fueron determinados en 2003 por el presidente de Azerbaiyán por decreto. Según este decreto, sus principales actividades son las siguientes: medidas de aplicación; difusión de información; capacitación; supervisión; y control. También es responsable de la preparación de la documentación básica que deben utilizar las entidades contratantes; la preparación de informes al Gabinete de Ministros sobre la situación del sistema de contratación pública; y la preparación de informes anuales sobre sus actividades. Su tamaño es bastante limitado (menos de 20 funcionarios).

Fuente: Gobierno de Azerbaiyán, www.tender.gov.az

- que se aclaren y distribuyan de forma transparente entre las distintas oficinas, comités, etc., las funciones y responsabilidades en materia de contratación pública (especificación de los productos o servicios, adjudicación, supervisión del cumplimiento, etc.): según Klitgaard (2000), los procedimientos de contratación deben confiarse a una autoridad de alto nivel y a una persona de talento y gran integridad;
- que se genere la capacidad adecuada para realizar la contratación (es decir, capacitación de los oficiales encargados de los contratos, creación de comités de evaluación independientes y multidisciplinarios, etc.);
- que se promueva la integridad dentro del sector público (a través de la adopción de códigos de conducta, por ejemplo) y del sector privado (mediante campañas de información, en particular); y
- que se establezcan sistemas eficientes de información, comunicación y documentación (incluidos sistemas de contratación por medios electrónicos y en línea), a fin de facilitar el acceso de todos los interesados a la información.

Más en concreto, debe prestarse atención en cada etapa del procedimiento de contratación que acaba de describirse a lo siguiente:

En la etapa en la que el gobierno *identifica las necesidades y establece las especificaciones del contrato*, deben prepararse por escrito unos procedimientos de contratación que contemplen todo el proceso y fijen explícitamente los criterios para adjudicar el contrato. La determinación de los requisitos y especificaciones del contrato se debe hacer con ayuda de consultores o auditores externos, como en el caso de las universidades eslovacas. En este marco, debe limitarse la duración de los contratos de abastecimiento continuo (como las comidas escolares), a fin de permitir que periódicamente haya un concurso. Por último, deben establecerse desde el primer momento procedimientos para reducir los riesgos de corrupción. A este respecto, algunos países han intentado con mayor o menor éxito introducir una nueva etapa en el procedimiento de contratación pública: la calificación previa de los licitadores. Ello supone el examen o selección previa de los licitadores, muchas veces a través de un cuestionario o de exámenes detallados (de hecho, auditorías simplificadas), en el que se considera la reputación y los vínculos de dependencia empresarial de los licitadores, sus características empresariales, su estructura de gestión, sus activos financieros y sus obligaciones, etc. De esta forma se pueden excluir los licitadores implicados en prácticas corruptas desde el inicio mismo del proceso (en este sentido, puede considerarse la utilización de “listas negras” de empresas).

En la etapa de *organización del procedimiento de contratación*, las autoridades públicas deben asegurarse de que participan siempre varios licitadores e intentar promover una mayor competencia. Para ello, deben reducir al mínimo la confidencialidad de la documentación y asegurarse de que todas las partes potencialmente interesadas puedan conocer de forma pública y cuando corresponda los procedimientos de licitación y la documentación correspondiente. Debe darse a los licitadores de otros países una posibilidad equitativa de participar en el proceso, aunque se puede reconocer a los licitadores del propio país una preferencia expresada en porcentaje del valor total del contrato (el Banco Mundial sitúa este nivel en el 15% de los contratos de bienes y el 7,5% de los contratos de obras). Normalmente esa circunstancia se indica en el anuncio de la licitación. También se puede alentar a los licitadores extranjeros a que incluyan consultores del país contratante en alguna de las partes del trabajo a realizar. Además, la OCDE y la Unión Europea limitan a los

países miembros el acceso, lo mismo que el Canadá, los Estados Unidos y el Reino Unido, entre otros.

La *selección del ganador* del procedimiento de licitación debe estar a cargo de un organismo central responsable de comparar las ofertas y adjudicar los contratos. Hacer más transparente el proceso de selección puede obligar a establecer una serie de filtros sucesivos, basados en criterios cualitativos, técnicos y financieros (para reforzar la objetividad de estos criterios pueden utilizarse mecanismos de revisión y sondeos de los mercados y los costes). La exigencia de justificantes escritos, la apertura de las plicas en público y el examen externo son algunos factores que pueden contribuir a que mejore la coherencia en la evaluación de las ofertas y la selección de los contratistas. A este respecto, puede también considerarse la utilización de sistemas de contratación electrónica, como muestra el caso de México (ver *recuadro 33*). La participación de organizaciones de la sociedad civil en el proceso de selección, por ejemplo, a través de pactos de integridad, puede contribuir a que mejore la rendición de cuentas de todo el proceso de selección (más adelante se hará referencia a un ejemplo de pacto de integridad con respecto a los libros de texto). Por último, para controlar la corrección de la decisión adoptada debe considerarse la creación de un comité responsable de responder a las objeciones que se planteen: las quejas y reclamaciones, especialmente las de licitadores sin éxito, deben tenerse cuidadosamente en cuenta, posiblemente estableciéndose la obligación de publicar los motivos por los que se rechazó su oferta.

En la etapa de la *ejecución del contrato*, pueden utilizarse varias estrategias para limitar las malas prácticas. Primero, para certificar la calidad y puntualidad de los productos o servicios entregados es indispensable que haya un mecanismo de seguimiento y evaluación de la ejecución de los contratos, lo que supone establecer sistemas internos y externos de supervisión y control. Para ello deben establecerse los mecanismos necesarios. Por ejemplo, en el área de la construcción de escuelas debe crearse un equipo de inspección que se asegure de que se cumplen las normas de calidad y la puntualidad de las entregas; en el área de las comidas escolares, los inspectores deben controlar que los alimentos llegan de forma continua, regular y puntual, según el plan establecido. Segundo, deben establecerse sistemas eficientes de recompensa y sanción

de los contratistas, con incentivos dependientes de la ejecución del contrato y con sanciones severas en caso de conductas indebidas (incluso dar a conocer al público esas conductas indebidas). Tercero, debe promoverse la función de “guardián” del cumplimiento adecuado de los contratos (en especial los contratos a largo plazo, como los relacionados con las comidas escolares) que desempeñan las comunidades; a este respecto, pueden ser útiles las encuestas basadas en informes técnicos (ver *capítulo 3*). Cuarto, deben establecerse mecanismos para responder a las quejas potenciales de los usuarios. En la *tabla 6.3* se resumen estas estrategias.

Para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el sector de la educación han de utilizarse algunas estrategias generales en todos

Recuadro 33. Un sistema electrónico refuerza la transparencia y eficiencia de los procesos de contratación gubernamental

El Banco Interamericano de Desarrollo anunció hoy la aceptación del uso de Compranet, el sistema electrónico de contrataciones gubernamentales mexicanas, para licitaciones nacionales e internacionales de proyectos financiados por el BID en México.

El sistema Compranet, desarrollado por la Secretaría de la Función Pública de México, moderniza y brinda transparencia a los procesos de contratación de bienes, servicios, arrendamientos y obras públicas de la administración pública federal y los gobiernos de los estados mexicanos que utilizan este servicio. Bajo las leyes mexicanas, todas las dependencias federales deben difundir por medio de Compranet las convocatorias, bases, notas, resultados y contratos de sus licitaciones. El sistema, accesible por Internet (www.compranet.gob.mx), compila la información sobre estos procesos para el gobierno, y permite a los ciudadanos fiscalizar los gastos públicos.

A través del sistema, cualquier persona puede conocer los montos que gasta el gobierno en bienes y servicios, arrendamientos y obra pública; cuáles dependencias y entidades están realizando procesos de compra; cuáles empresas participan en los concursos y cuáles son las ganadoras y si se presentaron inconformidades durante los procesos de licitación. Compranet permite evitar trámites innecesarios, ayuda a eliminar la discrecionalidad en la asignación de contratos y facilita la participación del sector empresarial en el proceso de compras del gobierno por Internet en un marco de total transparencia.

Fuente: BID, www.iadb.org

Tabla 6.3 Principales estrategias para luchar contra la corrupción en la contratación

Etapa	Principales riesgos	Estrategias
Decisión de contratar/ definición de las características del contrato	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo de que se canalicen beneficios hacia una persona o una organización • Especificaciones excesivas • Especificaciones vagas o inexistentes 	<ul style="list-style-type: none"> • Preparación de procedimientos escritos de contratación, fijación de criterios explícitos de selección • Elaboración de los requisitos y especificaciones del contrato por consultores o auditores externos • Calificación previa de los licitadores a través de cuestionarios o exámenes detallados
Proceso de contratación	<ul style="list-style-type: none"> • No publicación de anuncios de las licitaciones • Publicación de los anuncios de licitación pero con un plazo muy breve para presentar ofertas • Los licitadores o contratistas entran en colusión para influir en los precios o repartirse el mercado 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de mayor competencia • Publicación y difusión puntual de los procedimientos y la documentación de las licitaciones • Oportunidades para que participen licitadores de diversos países en los procedimientos
Adjudicación del contrato	<ul style="list-style-type: none"> • Los criterios de evaluación no están claramente establecidos en la documentación de la licitación, lo que no permite justificar la decisión • Corrupción burocrática/ sobornos/comisiones/ consideraciones políticas • La calidad (o el coste) es el único mérito que se considera para adjudicar el contrato 	<ul style="list-style-type: none"> • Selección por un organismo central encargado de comparar las plicas y adjudicar los contratos • Establecimiento de una serie de filtros sucesivos basados en criterios técnicos, cualitativos y financieros • Exigencia de justificaciones escritas, apertura de las plicas en público, revisiones externas, etc. • Utilización de sistemas electrónicos de contratación pública • Participación de organizaciones de la sociedad civil (pactos de integridad) • Creación de un comité encargado de resolver sobre las objeciones y reclamaciones
Ejecución y supervisión del contrato	<ul style="list-style-type: none"> • Cambios y renegociaciones del contrato después de su adjudicación de carácter tal que modifiquen la sustancia del propio contrato • Corrupción a escala de subcontratistas • Sobrecostes • Entrega de materiales de calidad inferior o de menor equipo • Cancelación de la adjudicación 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas internos y externos de supervisión y control de la ejecución del contrato • Sistemas eficientes de recompensa y sanción de los contratistas • Papel “guardián” desempeñado por las comunidades (“informes técnicos”) • Mecanismos para responder a las reclamaciones

los procedimientos de contratación pública. Sin embargo, cuando se hace referencia a subsectores particulares deben adoptarse enfoques más específicos. A continuación se examinan tres subsectores, a saber, la construcción de escuelas, la producción y distribución de libros de texto y las comidas escolares.

1. Construcción, mejora y reparación de escuelas

La construcción, mejora y reparación de escuelas y universidades genera muchas de las oportunidades de corrupción en la contratación pública antes descritas, entre las que cabe mencionar el pago de sobornos

Las normas para la compra de propiedades pueden inducir una corrupción pasiva (licitadores que corrompen a funcionarios ofreciéndoles dinero) o activa (funcionarios que solicitan sobornos para conceder un contrato).

o comisiones para conseguir el contrato, la colusión entre proveedores, la malversación de recursos, la manipulación de datos, los sobrecostos y el suministro de materiales de calidad inferior o de menor equipo, entre otras. Los criterios de distribución geográfica de las escuelas a veces se ignoran totalmente, adoptándose las decisiones sobre la ubicación

de una escuela o universidad exclusivamente en función de criterios financieros o políticos. También pueden incumplirse totalmente las normas que regulan la compra de propiedades. La corrupción puede ser pasiva (licitadores que corrompen a funcionarios ofreciéndoles dinero) o activa (funcionarios que solicitan sobornos para otorgar el contrato). Normalmente el resultado es una mala distribución de los establecimientos escolares, escuelas y suministros fantasmas, construcción incompleta de los edificios, demanda insatisfecha de plazas escolares, uso ineficaz de las instalaciones (incluidos edificios sin ocupar), escuelas, y otras instituciones, abiertas o cerradas en función de estadísticas falsas y una atmósfera educativa pobre, entre otras consecuencias. La gravedad de la situación ha inducido a varios países a experimentar estrategias destinadas a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en esta esfera. A continuación se resumen algunas de estas estrategias.

Directrices y criterios claros de selección, combinados con inspecciones

Algunos gobiernos han mostrado su voluntad de hacer más transparentes los sistemas de contratación de obras de construcción y rehabilitación de escuelas. Como ejemplo cabe citar Lesotho, que en virtud de su programa de educación primaria gratuita y educación básica universal ha dedicado grandes sumas de dinero a la construcción y rehabilitación de escuelas así como al suministro a las nuevas escuelas de muebles y equipo. El gobierno, para reducir los riesgos potenciales de corrupción que se podrían generar, decidió adoptar una serie de medidas (Lehohla, 2003).

Primero, publicó unas directrices claras y estrictas para la contratación de obras civiles, que garantizan, por ejemplo, que todos los proyectos de construcción de escuelas son objeto de pública licitación y que los contratistas pueden impugnar las adjudicaciones contrarias a las normas. Segundo, desarrolló unos criterios claros para la evaluación de los contratistas a fin de asegurarse de que sólo los que tienen “antecedentes de honradez” en la industria pueden ser autorizados a suscribir contratos. Tercero, estableció unas normas específicas de construcción que permiten evaluar todas las obras realizadas para la construcción de una escuela, a fin de garantizar la calidad en la entrega del producto final. Cuarto, creó un equipo de inspección de construcciones cuyo papel es asegurarse de que no se incumplen las normas cualitativas. Quinto, intentó hacer participar a los estudiantes, pero también a los padres y a toda la comunidad, como nuevo paso para reforzar la transparencia de su sistema de construcción de escuelas.

Sin embargo, la experiencia demostró que estas medidas no bastaban para eliminar la corrupción. Por consiguiente, el gobierno formuló unas medidas complementarias entre las que cabe mencionar la reforma de toda la reglamentación de la contratación pública y de la junta de licitaciones, la introducción de “principios de intercambio de valor por dinero” y la participación de las comunidades que se benefician de los proyectos como guardianes de la calidad de los servicios entregados. Será necesario valorar el éxito de las medidas en función de los resultados obtenidos.

Calificación previa de los proveedores

Varias autoridades locales de los Estados Unidos han decidido hacer hincapié en la calificación previa de los proveedores. Tal es el caso de la Ciudad de Nueva York, la cual, en el marco de su campaña contra la corrupción en la construcción de escuelas, ha creado la Oficina del Inspector General (OIG) para proteger a la Autoridad encargada de la Construcción de Escuelas (SCA) frente al “crimen, la corrupción y el abuso”. Todas las empresas que deseen participar en una licitación necesitan primero someterse a un proceso de calificación previa. En esta calificación previa se tienen en cuenta varios factores, entre ellos los antecedentes de calidad y puntualidad de la empresa, su fiabilidad y responsabilidad, y su integridad (ver *recuadro 34*). El seguimiento del comportamiento de las empresas se hace con ayuda de un sistema automatizado de información, el Sistema de Información sobre

Recuadro 34. Calificación previa de los licitadores en la Ciudad de Nueva York

La Autoridad encargada de la Construcción de Escuelas de la Ciudad de Nueva York (SCA) fue creada en la legislatura de 1988 del Estado de Nueva York con el fin de encargarse de la construcción de nuevas escuelas públicas y administrar el diseño, construcción y renovación de proyectos de inversión en los 1.200 edificios escolares públicos de la Ciudad de Nueva York. La SCA, que dispone de fondos procedentes del presupuesto de capital de la ciudad, dispondrá de USD 13.100 millones para su plan de inversiones durante los cinco ejercicios fiscales comprendidos entre 2005 y 2009. La SCA precalifica todas las empresas que deseen ser admitidas en sus licitaciones de proyectos. Durante el proceso de calificación previa se evalúa la capacidad y las credenciales de las potenciales empresas antes de publicarse los anuncios de licitación. Para ser precalificadas, las empresas están obligadas a cumplimentar un amplio formulario de solicitud en el que se examinan los siguientes factores:

- experiencia;
- calidad y puntualidad en anteriores contratos;
- capacidad financiera;
- fiabilidad y responsabilidad;
- cumplimiento de las normas de seguridad;
- cumplimiento de los requisitos de igualdad en el empleo;
- cumplimiento y respeto de las normas de salarios, jornadas laborales y trato justo;

- inscripción en los programas de formación de aprendices aprobados por el Departamento de Trabajo del Estado de Nueva York en los sectores en los que se solicita la calificación previa;
- integridad de la empresa, su personal fundamental, sus filiales, sus propietarios y directores actuales y pasados.

Para recibir la precalificación para un contrato, las empresas tienen que llevar activas al menos dos años. La Unidad de Calificación de Contratistas (CQU) examina el comportamiento de la empresa en la ejecución de sus cuatro contratos importantes más recientes y el historial laboral de la empresa, según consta en el sistema automatizado de información sobre contratistas (Vendex) desarrollado por la Ciudad de Nueva York para hacer un seguimiento del comportamiento de las empresas a las que se han adjudicado contratos. Si el contratista pretende obtener un trabajo superior a USD 1 millón, la CQU examina los estados financieros auditados de la empresa de los dos años anteriores. La CQU envía una copia de la solicitud a la Oficina del Inspector General (OIG) para que proceda a un examen de la integridad de la empresa y determine si el personal fundamental de la empresa ha estado envuelto en actividades ilegales o contrarias a la ética. El personal de la OIG examina las referencias y los informes Vendex, investiga las relaciones ocultas de las empresas y examina los informes bancarios y los registros públicos para verificar la información incluida en las solicitudes.

Fuente: Thomsen, 2005: 3.

Vendedores. En este marco pueden considerarse también los informes sobre el comportamiento de la empresa en sus cuatro grandes contratos más recientes, así como sus estados financieros auditados. Este sistema de calificación previa de los licitadores se completa con otros requisitos, como fijar módulos de precio y prestaciones, crear un sistema informatizado de seguimiento de las escuelas para vigilar las modificaciones de las órdenes u obras que alteren el contenido del contrato original o reservar únicamente a los funcionarios superiores encargados del proyecto la aprobación de los cambios que modifiquen el precio al alza.

El régimen de calificación previa adoptado por la SCA, sumado a diversas sanciones administrativas, ha tenido un efecto positivo de reducción de la corrupción en la Ciudad de Nueva York (Klitgaard, 2000). Sin embargo, en 2005 la prensa destapó un escándalo en el que estaban implicados seis funcionarios de la SCA, a los que se acusó de

aceptar decenas de miles de dólares en sobornos, a veces a cambio de inflar los costes de las escuelas que se estaban construyendo. Ese mismo año, la SCA realizó una auditoría de las obras en las que se hacían algunas recomendaciones para limitar las malas prácticas en el futuro, como disponer que un funcionario superior examine y firme todas las solicitudes o incluir el informe de la OIG como prueba en toda la documentación del solicitante.

Comités ciudadanos de supervisión

Un enfoque diferente consiste en establecer “comités ciudadanos de supervisión”. Muchos distritos de todo el territorio de los Estados Unidos¹⁶ han establecido comités de este tipo para vigilar los fondos dedicados a la construcción de escuelas o a mejorar las instalaciones. Lo normal es que la dirección de la escuela les solicite ayuda para desempeñar su función de vigilancia y supervisión. Actúan como instrumento para hacer participar al público y mejorar así la rendición de cuentas y asegurar que se utiliza adecuadamente el dinero procedente de los impuestos. Normalmente están compuestos por voluntarios que pueden tener, o no, experiencia profesional relacionada con labores de construcción. Su función primaria es supervisar dos tipos de controles, es decir:

- los *controles internos*, definidos como las políticas y procedimientos establecidos por la administración educativa para garantizar la eficacia y eficiencia de las operaciones, la fiabilidad de los informes financieros y el cumplimiento general de las leyes y reglamentos aplicables; y
- los *controles externos*, que incluyen análisis y auditorías de las políticas del programa de inversiones y de las finanzas, a cargo de una entidad no relacionada con la administración (auditores municipales o estatales o auditores independientes contratados por el distrito).

Los comités ciudadanos de supervisión informan periódicamente a la dirección de la escuela y al público en general, para destacar éxitos o identificar áreas en las que hay que mejorar. Frecuentemente hacen recomendaciones basadas en sus conclusiones y a continuación se aseguran de que estas recomendaciones tienen el seguimiento debido.

16. Entre estos distritos cabe mencionar Cleveland, Ohio; Jefferson County, Colorado; Las Vegas, Nevada; Los Angeles, Oakland, Sacramento y Salinas, California; San Antonio, Texas; Miami-Dade, Florida; y Wichita, Kansas.

Según un estudio realizado en 2003 por el 21° Fondo Escolar¹⁷, hay muchos factores que contribuyen al éxito de un comité en su labor, en particular: el diseño de un reglamento detallado y amplio por todas las partes interesadas; el compromiso de los dirigentes con el objetivo del comité y su ámbito de responsabilidad; el volumen de los recursos disponibles para su labor; y la existencia de sistemas de reunión de información y de obligaciones de informar adecuados.

2. Libros de texto y materiales didácticos

En la mayoría de los países, los recursos que se dedican a la adquisición de libros de texto y materiales didácticos constituyen una parte relativamente menor del presupuesto para educación (del 1% al 5% según la *tabla 6.4*). Sin embargo, según diversos estudios internacionales, los libros de texto y los materiales didácticos son un factor importante que determina la calidad de la educación y los resultados. Además, la calidad y adecuación de los materiales tienen una importancia fundamental en los resultados de la enseñanza. Las prácticas corruptas en el diseño, producción o distribución de los libros de texto o materiales didácticos pueden tener, por tanto, consecuencias mucho más amplias de lo que podrían sugerir los costes. Además, la situación de los libros de texto y materiales didácticos es ya bastante frágil en muchos países donde no hay una auténtica política al respecto que sirva de referencia y principio orientador para los planificadores y administradores educativos; un número alarmantemente bajo de libros de texto por alumno en las aulas; y recortes presupuestarios que afectan periódicamente a los gastos no salariales.

Las principales características de la cadena de producción y distribución de libros de texto varían mucho de un país a otro. En algunos casos están totalmente en manos del sector público. En otros casos, aparte del eslabón constituido por la elaboración del programa de estudios (currículo), la cadena está totalmente en manos del sector privado. Entre medias, como muestra la *tabla 6.5*, existen muchas posibilidades de combinación de estos dos modelos. De hecho, en la mayoría de los países desarrollados el gobierno es responsable de la elaboración del currículo y de los subsidios familiares, mientras que los editores privados

17. La web de este fondo se puede consultar en: www.21csf.org

Tabla 6.4 Libros de texto en la enseñanza primaria, África francófona

	Benin	Burkina Faso	Camerún	Rep. Centrafricana	Rep. D. del Congo	Côte d'Ivoire	Gabón
Presupuesto para libros de texto (1)	2	7,5	10	0,93	0,5	8,5	2,801
Producción endógena	0,5		2,5	0	0,275	6,75	2,297
Importación de libros de texto	1,5	3,9	7,5	0,93	0,235	1,75	0,504
Número de alumnos en escuelas primarias	872 217	939 228	2 112 000	450 000	400 000	1 691 000	342 000
Número de habitantes	6 400 000	11 600 000	15 000 000	3 300 000	2 941 000	16 400 000	1 300 000
Presupuesto del estado	479		1 545	134		1 946	1 139
Presupuesto para Educación Nacional	50	12,5	176			324	356,5
Coste de los libros de texto por alumno (2)	938	7 985	4 734	2 066	1 250	5 026	8 190
	Guinea	Mali	Níger	Senegal	Chad	Togo	Túnez
Presupuesto para libros de texto (1)	1,5	3	1,2	4	2	2	10,8
Producción endógena			0,2				4
Importación de libros de texto	0,75	0,555	1	3,693	1,7	1,5	0
Número de alumnos en escuelas primarias	674 000	1 250 000	529 800	1 197 081	786 000	859 774	1 265 432
Número de habitantes	7 600 000	11 100 000	11 200 000	9 800 000	7 100 000	4 700 000	9 148 000
Presupuesto del estado							
Presupuesto para Educación Nacional							
Coste de los libros de texto por alumno (2)	2 225	2 400	2 835	3 341	2 544	2 328	8 537

1 – en miles de millones de CFA.

2 – en CFA por alumno.

Fuente: Leguéré, 2003 : 29.

deciden qué libros se publicarán, coordinan los procesos de producción y distribución y asumen riesgos financieros. En los países en desarrollo, el sector público desempeña con frecuencia una función mucho mayor: desde la total responsabilidad (como en Túnez) a la contratación de editores privados para el diseño, producción y distribución de libros de texto (como en Lesotho), muchas veces bajo control público directo (como en Côte d'Ivoire). El gobierno subvenciona periódicamente a los editores (públicos o privados) y los libros de texto se distribuyen gratis o a un precio muy bajo, con el apoyo de donantes.

Tabla 6.5 Participación pública y privada en la cadena de producción y distribución de libros de texto

Etapa de la cadena	Pública (O) Privada (X)					
	1	2	3	4	5	6
Tipo de participación pública/privada						
Elaboración de los currículos	O	O	O	O	O	O
Diseño y selección de manuscritos	O	O	O	O	O	X
Edición	O	O	O	O	X	X
Paginado	O	O	O	X	X	X
Impresión y empaquetado	O	X	X	X	X	X
Almacenamiento y distribución o venta	O	O	X	O	X	X

Fuente: Askerud, 1998.

Con independencia del modelo de que se trate, la experiencia demuestra que se presentan oportunidades de corrupción en cada una de las etapas de la cadena de producción y distribución de libros. Entre estas oportunidades cabe mencionar: la falta de una política clara sobre derechos de autor (en particular en el sector público); la falta de unas normas transparentes de adquisición de materias primas (papel); distorsión de los procedimientos de contratación pública de los procesos de impresión y distribución (hacia los que se dirigen a menudo ayudas de las instituciones financieras internacionales); opacidad de los mecanismos de certificación de los libros de texto y materiales didácticos; y criterios poco claros de financiación y costes de producción de nuevos libros de texto (gratuidad o no, utilización de fondos ajenos, utilización de cada libro de texto muchas veces), entre otros. El resultado pueden ser unos costes inflados, un uso ineficiente de los recursos, escasa relevancia (o simplemente inadecuación) de los materiales distribuidos y, por último,

una mínima influencia en la enseñanza. En algunos casos, además, quienes cobran por escribir los libros de texto no son quienes realmente los escribieron.

Entre los factores que explican las prácticas corruptas relacionadas con los libros de texto y los materiales didácticos cabe mencionar: la ausencia de reglamentos claros y mecanismos de control; la inexistencia de una división clara de responsabilidades entre los distintos protagonistas; nombramiento de personal directivo poco eficaz o inadecuado (directores de unidades encargadas de los libros de texto o institutos pedagógicos); falta de conocimientos y experiencia en la publicación y distribución de libros de texto; ausencia de una política fiscal clara con respecto a los bienes culturales (incluida la importación de papel); y la existencia de redes monopolistas o informales de impresión, distribución o almacenamiento, entre otros. Muchos de estos factores están relacionados con la inexistencia de una política nacional real del libro. Esta cuestión puede ser especialmente delicada si se tiene en cuenta la importancia del apoyo financiero exterior. Dado el papel fundamental que desempeñan los libros de texto y los materiales didácticos en los esfuerzos por mejorar la calidad de la educación y aumentar los logros de la enseñanza, son muchas las agencias de ayuda (incluidos bancos de desarrollo) que han asumido una parte importante de los gastos.

La cuestión de la corrupción y el fraude en la producción y distribución de libros de texto se ha abordado con múltiples enfoques distintos. A continuación se resumen tres de ellos, a saber:

- limitar las interferencias entre los responsables de los currículos, los editores y las agencias de certificación;
- establecer pactos de integridad para mejorar la transparencia en la selección de las editoriales; y
- reforzar los mecanismos de distribución (licitaciones públicas).

Estos enfoques pueden confluir y culminar en el diseño y aplicación de una política nacional del libro.

Limitar las interferencias entre los responsables de los currículos, los editores y las agencias de certificación

Con frecuencia se cree que la aprobación de un contenido educativo y su interpretación a través de materiales didácticos no ofrece oportunidades reales para la corrupción. Esta creencia no es totalmente cierta. En algunos países, las editoriales o los importadores de libros de texto y materiales interfieren en el proceso de reforma de los currículos, sea frenándola hasta que han vendido sus existencias de libros de texto, sea influyendo en las decisiones sobre el contenido a fin de proteger su cuota de mercado. Igualmente puede producirse una colusión entre editoriales, nacionales o extranjeras, y las agencias de certificación (como ejemplo cabe citar los miembros de agencias de certificación que están influidos por las editoriales o que incluso trabajan para ellas en algunos casos). La experiencia del Camerún puede servir de ejemplo. En los años 90, se creó una empresa denominada CEPER¹⁸ con el fin de aumentar la capacidad nacional de participar en procedimientos de contratación pública de libros de texto. Un estudio de viabilidad mostró que CEPER podía producir y vender libros de texto y materiales didácticos baratos. Pero muy pronto CEPER tuvo que cerrar sus puertas. Uno de los principales motivos fue que la junta nacional de certificación, con escasas excepciones, no aprobó ninguno de los libros de texto o materiales educativos producidos por CEPER (Leguéré, 2003).

Es necesario garantizar una separación estricta entre las entidades que se encargan de establecer los currículos, las que publican los libros de texto y las que los certifican.

Para suprimir este riesgo es necesario garantizar una separación estricta entre las entidades que se encargan de establecer los currículos, las que publican los libros de texto y las que los certifican. Así sucede en Noruega, donde el gobierno define el currículo, los profesores redactan los manuscritos y los libros de texto

son producidos por editoriales privadas y aprobados por un organismo independiente, el Centro Nacional de Desarrollo de Materiales Didácticos. A partir de ahí, las escuelas pueden elegir libremente entre los textos

18. *Centre d'édition et de production pour l'enseignement et la recherche.*

Recuadro 35. El Centro Nacional de Desarrollo de Materiales Didácticos de Noruega

Noruega dispone de un sistema de aprobación por el gobierno de los libros de texto preparados y publicados por editoriales privadas y vendidos en el mercado libre, y se considera que los profesores son los mejores autores de esos libros de texto. Los autores tienen que comprender claramente el currículo y decidir sobre: la perspectiva básica de la presentación; los principales temas del libro; qué temas exigen un tratamiento más profundo que otros; las ideas o sugerencias metodológicas para los profesores y los alumnos; y la complejidad del lenguaje utilizado.

El manuscrito es enviado al Centro Nacional de Desarrollo de Materiales Didácticos para recibir la aprobación del gobierno y allí son examinados por consultores independientes que hacen una valoración profesional en función de varios criterios, entre ellos: la presentación pedagógica del contenido; la cuestión de la igualdad de género; y la corrección, claridad y conveniencia del lenguaje utilizado en función del grupo de edad de los alumnos. Además, el Ministerio de Educación de Noruega ha iniciado un proyecto titulado “Selección, evaluación y mejoramiento de la calidad de los libros de texto y otros tipos de materiales didácticos”, con el propósito de:

- acumular conocimientos sobre la forma en que las escuelas seleccionan los libros de texto y otros materiales didácticos;
- aclarar por qué se utilizan determinadas publicaciones y quién influye en las decisiones (profesores, directores, juntas locales de dirección, padres, alumnos);
- aclarar de qué forma los libros de texto estimulan la diferenciación y el ajuste entre la enseñanza y el mundo laboral;
- establecer métodos para valorar la calidad de los libros de texto;
- promover el debate de los criterios de selección, evaluación y mejoramiento de la calidad de los libros de texto;
- evaluar cómo cumplen los libros de texto los objetivos de los currículos; y
- evaluar cómo influye la selección y utilización de los libros de texto en el cumplimiento de los objetivos de los currículos.

Fuente: adaptación de Thorbjørnsen, 2000.

en oferta (ver *recuadro 35*). En este contexto, la independencia de la agencia de certificación es fundamental ya que garantiza la neutralidad de todo el proceso. Además, es necesario vigilar de cerca la situación de los funcionarios encargados de la reforma de los currículos así como la de los expertos de las agencias de certificación. En este contexto puede considerarse la elaboración de códigos de conducta que les oriente en su labor y la organización de una rotación periódica del personal. Por último, es necesario comprobar los productos finales que se entregarán finalmente en las aulas. En Filipinas, por ejemplo, se comprobó que autoridades locales corruptas habían comprado para su distribución en las aulas libros de texto que no habían sido aprobados por la entidad certificadora (Chua, 1999).

Establecer pactos de integridad para mejorar la transparencia en la selección de las editoriales

La producción de libros de texto y materiales didácticos implica algunas transacciones financieras importantes, en particular la compra de papel y la financiación de los contratos de impresión. En general, se han establecido procedimientos estrictos de contratación pública y de información sobre los costes, en especial cuando la transacción es financiada por agencias extranjeras. Pero su aplicación y supervisión pueden ser bastante deficientes. En algunos casos, por tanto, los funcionarios pueden recibir sobornos de las editoriales por adjudicar contratos, a veces con costes inflados. En ocasiones, la selección final de las editoriales puede estar determinada más por consideraciones de costes que por la calidad real de los productos (medida en términos de coherencia con el currículo nacional), con el objetivo de dar satisfacción a las editoriales más importantes, que dan preferencia a los diseños normalizados para reducir los costes. En consecuencia, se producen menos libros de texto de los que normalmente cabría esperar, a un coste más elevado y a veces con menor calidad (por ejemplo, en un país de Asia Central los libros de texto fueron impresos con apoyo de bancos de desarrollo pero se comprobó que contenían tantos errores fundamentales que obligaron al gobierno a retirarlos de las escuelas).

Al mismo tiempo, la exclusión común de las editoriales locales de los procedimientos de licitación no sólo perjudica a la industria local sino que favorece también la expansión de procedimientos no transparentes.

En algunos países francófonos, por ejemplo, la mayoría de las editoriales locales estaban excluidas de hecho, lo que beneficiaba a las editoriales francesas (Leguéré, 2003). Para resolver este problema se introdujeron en los últimos años algunos cambios positivos, de los que sirve de ilustración la experiencia del Banco Mundial en Côte d'Ivoire. Se han hecho pues esfuerzos por adaptar los criterios y las condiciones de los procedimientos de contratación pública al contexto nacional, introducir más flexibilidad en la selección de empresas y promover las operaciones de editoriales locales, entre otros.

En términos más generales, recientemente se han registrado algunas tendencias prometedoras hacia una mayor transparencia y rendición de cuentas en la selección de editoriales. Entre ellas cabe mencionar: mayor transparencia de las transacciones gracias a unos procedimientos mejores de contratación y adjudicación de los contratos; mejor conocimiento de los costes; mejor vigilancia y amplia publicidad de las condiciones de las transacciones; y vínculos más estrechos entre las editoriales, las impresoras y las entidades responsables de la administración de la educación, etc. Una iniciativa interesante en este contexto es la de la Argentina. Desarrollada a petición del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología por una ONG denominada *Poder Ciudadano*¹⁹, su objetivo era aumentar la transparencia en la fase anterior a la adjudicación de un contrato público importante de compra de libros de texto. A tal fin, se utilizaron tres instrumentos principales, a saber: debates consultivos con las editoriales; adopción colectiva de un Pacto de Integridad; y obligación de los miembros del comité de presentar “declaraciones de intereses” (ver *recuadro 36*). Como resultado, se definieron conjuntamente las condiciones de licitación del contrato y los miembros con conflictos potenciales de interés fueron excluidos del comité de selección. La evaluación de esta experiencia mostró que las distintas partes interesadas consideraban que se había logrado una mayor imparcialidad gracias a este nuevo proceso, que beneficiaba a un mayor número de editoriales.

19. *Poder Ciudadano* es el capítulo nacional de Transparencia Internacional (TI) en la Argentina.

Recuadro 36. Pacto de Integridad en la Argentina para la compra de libros de texto

En 2003, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECT) pidió a “Poder Ciudadano” (PC), capítulo argentino de Transparencia Internacional, que le prestara asistencia en el proceso de compra de más de tres millones de libros de texto. Estos libros iban a ser distribuidos en todas las provincias, con destino a casi dos millones de estudiantes. Esa petición se debió a las impugnaciones que se habían presentado contra el procedimiento de selección en la fase inicial de la contratación. El MECT y 48 editoriales firmaron un Pacto de Integridad que establecía nuevas reglas de juego con el objetivo de anular los incentivos y las oportunidades para el pago de sobornos en un procedimiento de contratación pública.

El MECT envió una invitación a participar en un debate sobre los criterios para la selección de los libros de texto a la que respondieron 65 editoriales y asociaciones interesadas en la compra. PC preparó un examen y redactó los criterios que serían debatidos por el grupo. Las editoriales y los representantes de asociaciones de la industria editorial aprovecharon la oportunidad para dar a conocer sus opiniones sobre los criterios en proyecto. A consecuencia de ello se reformularon varias condiciones que figuraban en el proyecto original de criterios. También se celebró una reunión consultiva sobre la documentación de las licitaciones, a la que asistieron 68 participantes. Con tal ocasión, se debatieron cuestiones relacionadas con la presentación de ofertas y su admisibilidad, la adjudicación del contrato y su cumplimiento (con inclusión de la distribución de los libros de texto y sus características).

Ante las objeciones que había suscitado el año anterior la composición del comité asesor, PC propuso al MECT que pusiera en marcha un proceso transparente eligiendo a los miembros de la Comisión Asesora Nacional (CAN). A tal fin, se estableció un sistema que incluía la identificación de los conflictos potenciales de interés de los miembros de la CAN encargados de recomendar libros de texto a las provincias. Para garantizar su imparcialidad, cada miembro de la CAN tuvo que presentar una declaración en que debía figurar la siguiente información: antecedentes académicos, investigaciones anteriores, experiencia docente, cargos públicos desempeñados, puestos ocupados en el sector privado, publicaciones, relaciones profesionales o empresariales con empresas editoriales y honorarios recibidos. Después de la publicación de las declaraciones, los editores presentaron una serie de observaciones con respecto a la lista provisional de miembros de la CAN. Sobre la base de esta valoración, el MECT decidió excluir a la mitad de los 19 miembros de la CAN, de forma total o parcial (es decir, para determinados libros de texto o niveles de educación).

Fuente: Arcidiano, citado por Meir y Griffin (Eds.), 2005: 16, 21.

Reforzar los mecanismos de distribución

La distribución de libros de texto incluye tanto actos comerciales (anuncios, organización de redes de puntos de venta y otras medidas) como la fijación de las condiciones de distribución (empaquetado, transporte, almacenamiento, cobro del precio, etc.). Las condiciones para la distribución de libros de texto y por consiguiente el número de oportunidades de que se produzcan prácticas corruptas varían de un país a otro:

- primero, los mecanismos de almacenamiento y distribución de los libros pueden basarse en estructuras tanto públicas como privadas (seleccionadas a través de licitaciones públicas, o no) que están más, o menos, descentralizadas. Su funcionamiento a veces es muy insatisfactorio, pudiendo citarse como ejemplo que se almacenen los libros durante períodos muy largos antes de su distribución, o que no se distribuyan en absoluto, o que su distribución se haga a través de redes informales (“mercado negro”). En algunos casos, pueden almacenarse y sólo estar disponibles para la venta unos pocos ejemplares con el objetivo de provocar una escasez y hacer que de este modo suba su precio. También pueden almacenarse y a continuación, en lugar de ser distribuidos gratuitamente por las escuelas, ser vendidos subrepticamente en un país vecino;
- segundo, el precio de los libros de texto puede variar mucho de un lugar a otro. En algunos países, el precio de un libro de texto se relaciona con su coste, mientras que en otros países los libros de texto se entregan gratuitamente a los usuarios. Todavía hay otros países en los que el precio está bajo el control de las escuelas (y por consiguiente no se pueden obtener en el mercado). En realidad, sin embargo, el hecho de que el precio se aleje frecuentemente del precio de mercado añade una gran dosis de confusión con respecto al coste real de la distribución. Así sucede, en particular, en los países con una población muy dispersa, como en Asia Central o en África Occidental o Central (donde los libros se pueden vender por un precio que se sitúa entre el 75% y el 200% del precio medio). Esta situación genera una gran confusión así como distorsiones y oportunidades para la corrupción.

En África, las denominadas *librairies par terre* ofrecen en las calles próximas a las escuelas libros de texto a un precio artificialmente elevado, lo que muestra que las condiciones de distribución son malas y que las políticas de precios carecen de transparencia.

Los especialistas en economía de la distribución de libros de texto han hecho algunas recomendaciones para aumentar la transparencia y reducir las prácticas corruptas. Entre ellas normalmente figuran las tres siguientes: subcontratar la distribución con el sector privado a través de una licitación pública; ofrecer gratuitamente o con subsidios los libros de texto de acuerdo con criterios socioeconómicos; y establecer sistemas adecuados de información y vigilancia para hacer un seguimiento de los libros de texto desde la editorial hasta las escuelas, e incluso hasta los alumnos.

Elaborar una política integrada del libro

El examen de las experiencias en la esfera de la producción y distribución de libros de texto en África Occidental sugiere que no hay una fórmula perfecta que pueda aplicarse a todas las sociedades (Leguéré, 2003). Un control firme y estricto por el sector público, como en Túnez, no conduce necesariamente a prácticas corruptas, ni tampoco sucede tal cosa si el mercado tiene el papel dominante, como en Côte d'Ivoire. De hecho, cada país debe determinar su política del libro de conformidad con sus propias condiciones históricas, sociales, culturales, económicas y educativas. Además, es importante que esta política sea muy conocida y es preferible que sea aceptada por todos los interesados (en primer lugar, los usuarios). Sólo podrá avanzarse si existe una política transparente del libro.

Una buena política del libro debe abarcar algunas cuestiones fundamentales, por ejemplo, una evaluación reciente de la situación actual; reglamentos y leyes de derechos de autor claros; honorarios para los autores; normas para las ediciones y coediciones nacionales; impuestos y derechos de importación aplicados a mercancías estratégicas (como el papel); una división clara del trabajo y las responsabilidades entre el Ministerio de Educación y el sector privado (currículos, certificados, acuerdos, etc.); nombramiento de gestores con experiencia en la publicación y distribución de libros de texto; actividades de fomento de la capacidad; cumplimiento de los procedimientos de contratación pública

(con sanciones para garantizarlo); fijación de precios oficiales para los libros de texto; mejor negociación de los contratos de coedición; y medidas estrictas de vigilancia, entre otras. Esta política debe desempeñar también un papel fundamental en las negociaciones con agencias exteriores de cooperación.

Se pueden citar varios ejemplos de éxito en la implantación de una política del libro. Uno de ellos es el de Túnez, donde el Ministerio de Educación define desde 1958 su contenido. El CNP²⁰ selecciona los autores de los libros de texto y decide cuánto se les pagará. Una comisión nacional certifica los manuscritos antes de su publicación, debiendo someterse las actividades de su contratación a unos procedimientos estrictos de licitación pública. Por último, el papel se vende a precio subvencionado y el CNP se encarga de la distribución. Se podrían citar otros ejemplos, la mayoría de los cuales respetan las directrices de la UNESCO resumidas en el *recuadro 37*.

3. Alimentación escolar y programas de nutrición

Un apoyo que se ha considerado tradicionalmente fundamental para asegurar el máximo aprovechamiento de la oportunidad educativa por los niños es la oferta de alimentos a los niños más pobres que asisten a la escuela. En efecto, la alimentación

La alimentación escolar se considera fundamental para aumentar la capacidad de aprendizaje, combatir el absentismo escolar y reducir los abandonos.

escolar se considera fundamental para aumentar su capacidad de aprendizaje, combatir el absentismo escolar y reducir los abandonos. Pero la utilización de programas de alimentación escolar abre una amplia variedad de oportunidades para que se produzcan prácticas corruptas. Los motivos principales son

tres. Primero, las licitaciones relacionadas con la alimentación escolar son unas de las de mayor cuantía que lleva a cabo periódicamente el estado y los contratos, al ser a plazo largo, generan fuertes incentivos para la corrupción. En Chile, por ejemplo, el 5,4% del presupuesto educativo (es decir, unos USD 162 millones) se destina a alimentación escolar.

20. *Centre national pédagogique.*

Recuadro 37. Elaboración de una política nacional del libro

Tras haber fijado los objetivos, la política del libro ha de indicar las estrategias que se adoptarán para aplicarla (...). Estas estrategias deben partir de las necesidades de las editoriales, como:

- modernización y desarrollo de la industria editorial, por ejemplo, reconociéndole “carácter prioritario” para asegurarse de que los libros reciben un trato preferencial en las políticas fiscales, las exenciones de diversos impuestos y derechos, las facilidades de crédito, la reglamentación de las importaciones y los incentivos a la exportación, el suministro de materias primas, la oferta de oportunidades de capacitación, etc.;
- la participación del sector editorial privado en la producción y comercialización de materiales didácticos para el sistema educativo con el objetivo de mantener una saludable competencia y un crecimiento viable de la industria editorial autóctona. Para facilitararlo puede ser útil, por ejemplo, la reglamentación de las licitaciones;
- la gestión de los recursos humanos y la institucionalización de la capacitación: la creación de una infraestructura adecuada para el desarrollo profesional (fomento de la capacidad, investigación, renovación, reunión de información para evaluar las necesidades, etc.), mediante una capacitación institucionalizada de los profesionales de todas las categorías (responsables de los currículos, autores, ilustradores, diseñadores, maquetistas, impresores, profesores, libreros y distribuidores, y bibliotecarios);
- la oferta de aliento y apoyo al establecimiento de órganos profesionales, como asociaciones de editores o de escritores;
- la creación o modernización de una red de distribución, que frecuentemente es el eslabón más débil de la cadena del libro, para aumentar la rentabilidad del negocio editorial;
- protección de los derechos de autor y adhesión a otros instrumentos internacionales de desarrollo del libro, como el Acuerdo de Florencia*, a escala nacional e internacional;
- mecanismos de control de la calidad y obtención/actualización de datos relativos al sector del libro.

Fuente: Askerud, 1998: 81-82.

* UNESCO, 1978.

Segundo, igual que sucedía en el caso de la producción y distribución de libros de texto, la ejecución de programas de alimentación escolar se relaciona en muchos aspectos con la gestión de la prestación de servicios y por eso se presta a que se multipliquen las posibles formas de malas prácticas. Tercero, es muy frecuente que no haya información pública sobre la cuantía de los alimentos que se distribuirán y, por consiguiente, ni las escuelas ni los padres ni los alumnos pueden saber a qué tienen derecho y reclamarlo.

La corrupción se puede producir en cualquiera de las diferentes etapas de todo el proceso de oferta de comidas escolares, es decir, al establecer los criterios para la selección de los beneficiarios, al realizarse las licitaciones y al ocuparse de la producción, almacenamiento y distribución de los alimentos, etc. Más en concreto, cabe señalar las siguientes malas

La corrupción se puede producir en cualquiera de las diferentes etapas de todo el proceso de oferta de comidas escolares.

prácticas: selección de un número excesivo de alumnos beneficiarios por las escuelas o las autoridades regionales; pago de sobornos por las escuelas que no reúnen las condiciones para optar al programa a fin de “convencer” a los funcionarios locales de la administración educativa de que cumplen los requisitos;

pago deliberado por los funcionarios locales de un precio excesivo por los alimentos o su transporte; baja calidad y conveniencia de los alimentos distribuidos; robo de alimentos de los almacenes; empresas privadas que “pierden” alimentos en el camino o no los entregan a tiempo para que no se estropeen, y otras. Por ejemplo, los resultados del programa de comidas escolares gratuitas del Reino Unido (FSM) son problemáticos: los alumnos sólo deben inscribirse si han solicitado comidas escolares gratuitas y se ha confirmado que cumplen los requisitos; el resultado es que algunos alumnos que cumplen los requisitos no se acogen al programa mientras que otros padres solicitan comidas gratuitas con declaraciones falsas que las escuelas no pueden verificar fácilmente.

En este contexto, puede ser útil exponer la experiencia de Chile con su programa de alimentación escolar. Este programa, que se remonta a 1976, se ha generalizado a todo el país. Actualmente se acogen a él casi 9.000 escuelas de todo Chile y atiende diariamente a más de 1 millón

de alumnos. En 2003, absorbió el 4,9% del presupuesto del Ministerio de Educación (USD 145 millones). El interés de este programa es que, como se subraya en el estudio del IPE (Latorre, 2005), las autoridades públicas han ido ajustando su actuación para asegurar la utilización óptima y más transparente de los recursos. Como resultado, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), que es el organismo público responsable de la entrega de la alimentación:

- ha establecido unos criterios claros de selección de los beneficiarios y los proveedores, a los que se ha dado una amplia publicidad;
- ha introducido un modelo matemático para seleccionar los proveedores y reducir así al mínimo la corrupción en la contratación pública; y
- ha establecido unos sólidos sistemas de supervisión y control (incluido el control de la exactitud de la contabilidad).

Estas medidas han resultado muy positivas pues han permitido que la calidad de los alimentos y otros factores mejoraran un 24%, a cambio de una subida del precio de las comidas únicamente del 0,76% (con un ahorro equivalente al coste de la alimentación de 115.000 niños). A continuación se describe con más detalle esta experiencia positiva.

Avances en la focalización: selección de beneficiarios

Para asignar eficientemente los recursos, es vital que las comidas que se sirvan lleguen realmente a las escuelas y los estudiantes más vulnerables. Por consiguiente, éstos últimos han de ser seleccionados y clasificados de acuerdo con sus necesidades específicas, basándose en encuestas detalladas para obtener información sobre la salud y nutrición de los niños. Con objeto de hacer este proceso de selección transparente, JUNAEB desarrolló el Índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE), que determina la cantidad y tipo de raciones (por ejemplo, sólo desayuno u once, almuerzo sólo, desayuno y almuerzo) que cada escuela tiene derecho a recibir. JUNAEB calcula el IVE utilizando como base los resultados de una encuesta realizada entre las escuelas. Partiendo del presupuesto anual aprobado y el IVE, JUNAEB selecciona de este modo las escuelas que tienen derecho a recibir alimentos y distribuye entre ellas las raciones, mientras que los estudiantes son seleccionados mediante un programa

matemático de regresión. Los criterios de selección son públicos y reciben una amplia difusión.

Para efectuar la selección y clasificación de las escuelas, JUNAEB procede del siguiente modo. Al inicio del año escolar las direcciones regionales o provinciales de JUNAEB envían a todos los establecimientos municipales y particulares subvencionados del país que ofrecen enseñanza primaria y secundaria una encuesta. Esta encuesta proporciona información sobre diversos antecedentes de los niños matriculados. Con estos antecedentes se calcula el IVE de cada escuela, utilizando un modelo estadístico. El IVE de cada escuela se utiliza a continuación para determinar la cantidad y tipo de raciones que recibirá y que serán distribuidas por el director y los profesores. Por otra parte, cada dirección regional de JUNAEB verifica que la escuela cuenta con las instalaciones de comedor, cocina y almacén necesarias y en condiciones idóneas para distribuir los alimentos. Cada año, en función de las disponibilidades presupuestarias, se determina la cobertura del programa de alimentación escolar (PAE) de acuerdo con los niveles de vulnerabilidad y el tipo de servicio a brindar.

Debido a la gran responsabilidad que asume el profesor encargado del PAE en cada escuela y al predominio de la subjetividad en la selección de los beneficiarios, JUNAEB ha intentado en los últimos años facilitar y objetivizar el proceso de selección. En primer lugar, ha propuesto formularios para la selección y priorización de alumnos, con el objetivo de aumentar la transparencia y homologar los criterios de selección, sobre todo en los colegios con matrículas numerosas. En segundo lugar, se diseñó una herramienta tecnológica de fácil utilización por los profesores para medir automáticamente la vulnerabilidad de sus alumnos. En tercer lugar, se capacitó a los profesores para identificar correctamente los factores que inciden en la vulnerabilidad de los alumnos.

Utilización de un modelo matemático para reducir al mínimo la corrupción en la licitación pública

Hasta 1997, la selección de los proveedores se realizaba mediante una serie de filtros sucesivos basados en criterios financieros y técnicos, descartándose los licitadores que no los pasaban. Pero posteriormente el

sistema se mejoró, en particular gracias a la introducción de un modelo de programación lineal.

Los pasos del proceso de licitación en la actualidad son los siguientes: se efectúa un primer llamado y registro de empresas, y el JUNAEB las clasifica desde el punto de vista administrativo, técnico y financiero. Las empresas presentan una descripción técnica de sus ofertas acorde con las especificaciones fijadas por JUNAEB, entre las que se incluyen: respetar los distintos tipos de comida y cumplir los requisitos nutritivos especificados; los requisitos de frecuencia mínima y máxima de determinados alimentos y los requisitos de variedad mínima de las comidas; las condiciones de operación, como higiene, abastecimiento, manipulación y supervisión; y los requisitos de infraestructura, como mobiliario, equipo y vajilla. Las ofertas de las empresas que quieren participar en la licitación se evalúan sobre esta base, teniéndose en cuenta la calidad de los alimentos, la viabilidad técnica y los costes. Las ofertas que vayan superando las pruebas sucesivas siguen participando en el proceso de licitación y compiten a través del precio. Sin embargo, también pueden considerarse otros factores, por ejemplo, ofrecer ventajas a los licitadores mejor calificados; limitar el número de ofertas de una empresa que pueden ser aceptadas; establecer un número mínimo y máximo de empresas por región; y eliminar las ofertas extremadamente bajas, consideradas irreales.

Por todo ello, en 1997 JUNAEB encargó a un equipo de ingenieros de la Universidad de Chile el diseño e implementación de un nuevo mecanismo de adjudicación de contratos de servicios de comidas. Sobre esta base se diseñó un modelo de programación lineal entera que cambió radicalmente la naturaleza del proceso en cuatro aspectos fundamentales. Primero, dio un alto grado de transparencia y objetividad al proceso completo, generando así competencia entre las empresas. Segundo, permitió a las empresas presentar ofertas territorialmente flexibles para así aprovechar las economías de escala y permitir un uso más eficiente de los recursos. Tercero, el modelo permitió encontrar la solución óptima, cuestión nada trivial si se tienen en cuenta las 5.000 variables aproximadamente en cuestión. Cuarto, garantizó el anonimato de los procedimientos, ya que las ofertas se presentan bajo un código. La relación nombre/código

de cada empresa se deposita ante un notario, garantizándose así que los evaluadores no saben a qué empresa están adjudicando el contrato.

El modelo permitió también a la comisión de adjudicación de JUNAEB evaluar diferentes escenarios así como la calidad y eficiencia de las soluciones, y más en concreto: encontrar soluciones óptimas para los distintos escenarios sin identificar a las empresas; calcular el incremento de costes que significa considerar otros factores distintos de la calidad de los alimentos y los costes para seleccionar a la empresa adjudicataria; y elaborar tablas en las que se consideran las soluciones para las distintas combinaciones. Tomando un ejemplo, se calculó el coste total que supondría mejorar la calidad de las comidas. Se compararon dos menús alternativos y se seleccionó el más barato, lo que permitió un ahorro aproximado de USD 2,5 millones anuales. La comisión de adjudicación determinó que la diferencia de coste era demasiado alta, considerando que los menús no diferían demasiado en cuando a su calidad. Pero por un 4% más únicamente se encontró una solución que significaba adjudicar los contratos a empresas que, en promedio, estaban un 40% mejor calificadas.

Aspectos que han de vigilarse en la implementación del programa de alimentación escolar (PAE)

Actualmente para implementar el PAE se vigilan las siguientes variables: calidad de los servicios prestados (equipo e higiene en las cocinas, etc.); calidad de la nutrición; tamaño de las raciones servidas; y aceptación o rechazo por los estudiantes de los productos alimenticios y su preparación. Para ello se utiliza como base la información facilitada por los propios estudiantes o por el profesor encargado de las comidas en la escuela. La metodología que se utiliza consiste en el diseño de muestras aleatorias de escuelas, a las que se efectúan visitas sin previo aviso. En el caso específico del PAE, se utiliza un instrumento denominado “acta de supervisión”, el cual permite a JUNAEB reunir información y evaluar los resultados del programa.

El control del PAE está a cargo de varios participantes (supervisores JUNAEB, directores, profesores, laboratorios especializados, etc.), cada uno con un papel específico. En consecuencia, el director de la escuela aprueba el certificado mensual del servicio de alimentación del

establecimiento y el profesor encargado del PAE certifica diariamente las raciones servidas completas, incompletas y no servidas. Además, debe acreditar la calidad del servicio entregado por la empresa, detectando situaciones no resueltas y vigilando que el personal manipulador prepare correctamente las raciones, además de seleccionar los niños que participarán en el programa. Los laboratorios controlan las raciones servidas y verifican que cumplen las condiciones nutricionales ofertadas y las especificaciones técnicas estipuladas en el contrato. El análisis de laboratorio, denominado “toma de ración servida”, verifica si los alimentos servidos en las bandejas de los alumnos contienen los nutrientes que corresponden a sus necesidades y cumplen los requisitos establecidos por JUNAEB en las bases técnicas del PAE.

Vigilancia de la exactitud de los registros

El pago por comida servida, si se utiliza correctamente, produce un ahorro ya que sólo se pagarán las comidas realmente servidas por la empresa. JUNAEB ha estimado que se podría lograr un ahorro anual del 5% (USD 3 millones) si sólo se pagaran las comidas realmente servidas. Sin embargo, este sistema requiere que los registros sean correctos. La recepción de los registros y su posterior digitación y procesamiento permiten calcular cuántos platos hay que cancelar. No obstante, se produce un desfase de dos meses para completar el pago. A las empresas concesionarias se les paga un adelanto que se va ajustando una vez procesados los datos reales.

Para modernizar más los procesos, se han evaluado distintas alternativas que permitirían controlar las raciones servidas y garantizar que, en el futuro, el niño que recibe realmente el alimento es el previsto. La solución que se ha evaluado con mayor profundidad es la tarjeta inteligente, sobre la que se hizo un proyecto piloto en el año 2000. El proyecto se puso en práctica en dos escuelas y permitió definir un sistema de control tecnológico ágil y eficiente, basado en el uso de una tarjeta para controlar el acceso de los beneficiarios del servicio de alimentación de JUNAEB. Este sistema permite teóricamente la inmediata captura de información sobre el acceso a las cafeterías escolares y lo que realmente se sirvió, y esta información puede ser diaria. Otros sistemas propuestos se basan en la identificación del iris o el registro de huellas dactilares. Todas estas posibilidades se han probado, pero plantean algunas dificultades

insuperables. Por ejemplo, los aparatos de lectura de huellas digitales exigen que las manos estén limpias, lo que no sucede siempre cuando se trata de niños. Además, la lectura de las huellas es lenta, lo que da lugar a que se produzcan atascos en las entradas de las cafeterías escolares.

Como conclusión cabe señalar que el nuevo sistema adoptado por JUNAEB mejoró considerablemente la relación precio/calidad de los alimentos servidos y generó un ahorro de USD 40 millones en tres años, cifra que cubriría el coste de la alimentación de 115.000 niños durante ese mismo período. En los últimos dos años, el sistema se ha mejorado y flexibilizado. En particular, resulta ahora posible analizar y definir estrategias para abordar las distintas situaciones que puedan plantearse durante el período en cuestión (tres años). En resumen, ha ayudado claramente a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la distribución de alimentos a los niños.

Mensajes para los planificadores políticos y administradores

1. Los responsables de las decisiones deben ser conscientes de que las distorsiones del proceso de contratación contribuyen a aumentar los costes, reducir la cantidad y calidad de los bienes y servicios recibidos y disminuir la eficacia del gasto público y la asistencia de los donantes.
2. Hay distintos motivos para favorecer la contratación local y no la contratación central ya que la primera puede fomentar la participación y la aceptación local en algunos contextos. Sin embargo, la cuestión consiste más en promover la autonomía del órgano encargado del procedimiento de licitación y su capacidad de finalizarlo con un contrato.
3. Las autoridades competentes deben cartografiar claramente las oportunidades de corrupción en cada una de las etapas del procedimiento de licitación. Algunas son comunes a las que se plantean en otros sectores públicos. Otras se presentan específicamente en las áreas de la construcción de escuelas, la producción de libros de texto o la alimentación escolar. Deben identificarse las consiguientes señales de alarma.

4. La elaboración de una ley de contratación pública, el establecimiento de unas directrices de procedimiento acordes con las normas internacionales, la aclaración y distribución nítida de las funciones y responsabilidades de las distintas oficinas y comités, etc. en la contratación son requisitos básicos.
5. Es necesario que los donantes se esfuercen por coordinar sus actividades en el área de la contratación pública para adaptar sus criterios y condiciones al contexto nacional, introducir más flexibilidad en la selección de empresas y promover el desarrollo de industrias locales (por ejemplo, editoriales locales).
6. La calificación previa de los licitadores es una etapa indispensable para asegurarse de que sólo se permite contratar empresas con unos “antecedentes de honradez” en la industria. En este contexto, deben tenerse en cuenta diversos factores entre los que cabe mencionar la calidad y puntualidad de la empresa en contratos anteriores, y su integridad.
7. Para combatir la corrupción se necesita una política del libro con unos objetivos y recursos claramente definidos. En particular, debe establecer con claridad la distribución de las responsabilidades entre el gobierno y entre los distintos interesados en la producción y distribución de libros de texto y materiales didácticos.
8. Los procedimientos informatizados de licitación pueden ayudar a mejorar la transparencia en la contratación al facilitar el acceso de todos los interesados a la información, pero a condición de que se cumplan algunos requisitos básicos, a saber: neutralidad tecnológica; normas técnicas de interoperabilidad y seguridad; coste aceptable; facilidad de participación; y buenos mecanismos de auditoría.
9. La automatización de los procedimientos de selección de los licitadores es un paso importante para garantizar la transparencia y objetividad del proceso. Por eso, un modelo de programación lineal entera puede ayudar a seleccionar a los licitadores en función de una amplia gama de criterios, y comparar diferentes escenarios.
10. Se necesitan unos mecanismos adecuados de control no sólo para verificar que se ha respetado el procedimiento previsto en las normas sino también que la calidad de los bienes y servicios entregados es satisfactoria y que llegan a los beneficiarios previstos. Siempre que

sea posible deben intervenir en ellos representantes de la sociedad civil (por ejemplo, los “comités ciudadanos de supervisión” en la esfera de la construcción de escuelas) u otros interesados importantes (por ejemplo, las editoriales en el caso de los “Pactos de Integridad”).

Referencias / recursos

- Anti-Corruption Resource Centre, U4. 2006. *Special issue: corruption in public procurement*. Recogido el 19 de septiembre de 2006 de www.u4.no/themes/procurement/procurementintro.cfm.
- Arcidiacano, P. 2005. “Argentina. Procurement: a textbook case”. En: B. Meier.; M. Griffin (Eds.), *Stealing the future: corruption in the classroom*. Berlín: Transparencia Internacional.
- Askerud, P. 1998. *Guide pour l’approvisionnement durable en livres*. París: UNESCO.
- Banco Asiático de Desarrollo; Banco Interamericano de Desarrollo; Banco Mundial. 2005. *E-bidding requirements for MDB loans, grants and credits*.
- Banco Mundial. 2002. *User’s guide for procurement of textbooks and reading materials*. (Edición de prueba de una documentación normalizada para las licitaciones). Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2003. *Electronic procurement (e-GP): World Bank draft strategy*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial, Sector de la Educación. 2002. *Operational guidelines for textbooks and reading materials* (Paper No. 24,693). Washington, DC: Banco Mundial.
- Bueb, J.-P.; Ehlermann-Cache, N. 2005. *Identify risks to prevent and sanction corruption in public procurement* (Foro Global sobre la Gobernanza: Lucha contra la corrupción y promoción de la integridad en la contratación pública, de la OCDE). París: OCDE.
- Chua, Y.T. 1999. *Robbed. An investigation of corruption in Philippine education*. Ciudad Quezón: Centro Filipino de Investigación Periodística (PCIJ).
- Dubien, R. 2004. *Cantines scolaires de Saint-Etienne : beaucoup de problèmes ...* Réseaux citoyens de Saint-Etienne.
- Klitgaard, R. et al. 2000. *Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention*. Oakland: ICS Press.

- Latorre, C.-L.; Aranda, P. 2005. "Transparencia en educación. Alimentación escolar en Chile". En: *Transparencia en educación. Maestros en Colombia. Alimentación escolar en Chile. Colombia y Chile* (Serie Ética y Corrupción en la Educación). París: IPEE-UNESCO.
- Leguéré, J.-P. 2003. *Approvisionnement en livres scolaires: vers plus de transparence. Afrique francophone* (Serie Ética y Corrupción en la Educación). París: IPEE-UNESCO.
- Lehohla, A.L. 2003. *Ethics and corruption in education: the case of Lesotho*. Documento preparado para el seminario del IPEE "Estrategias para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la educación", Guanajuato (México), 3-7 de noviembre de 2003.
- Moore, M.H.; Tumin, R.Z. 1996. *Building clean. The control of crime, corruption, and racketeering in the public construction markets of New York City. A preliminary assessment of efforts made by the Office of the Inspector General, New York City School Construction Authority*. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Ochse, K. 2004. *Preventing corruption in the education system. A practical guide* (División 42. Proyecto sectorial: Desarrollo y puesta a prueba de las estrategias e instrumentos para la prevención de la corrupción). Dirigido por el Ministerio Federal para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Eschborn: GTZ.
- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. 2005. *Best practices in combating corruption*. Oficina del Coordinador para las Actividades Económicas y Medioambientales. Viena: OSCE.
- Sack, R. 2002. *Getting the books to the kid: new directions in textbook procurement. Participants' manual*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Sehlabi, C. 2000. "The financing of textbook provision in Lesotho". En: A.J. da Cruz y G.T.A. da Cruz (Eds.), *Financing textbooks and teacher training materials* (pp. 47-73). African Books Collective. East Lansing: Michigan State University Press.
- The Japan Times. 6 de septiembre de 2004.
- Thomsen, W.C. 2005. *Audit of the School Construction Authority's contractor prequalification practices*. Nueva York: Office of the Comptroller, Bureau of Management Audit.
- Thorbjørnsen, A. 2000. *The new system of selection and evaluation of history textbooks for secondary and upper secondary schools*. Presentado en el seminario sobre 'New history textbooks for secondary schools: approaches, perspectives and systems of evaluation' organizado por el Consejo de Europa, Yaroslavl, Federación de Rusia, 10-12 de abril de 2000.

Transparencia Internacional. 2005. *Global corruption report 2005. Special focus: corruption in construction and post-conflict reconstruction*. Londres: Pluto Press, en asociación con Berlín: Transparencia Internacional.

Twenty First Century School Fund (21csf). 2003. *Citizen oversight of public school construction programmes. In search of promising practice*. Washington, DC: 21csf.

UNESCO, 1978. *Importation of educational scientific and cultural materials: a guide to the operation of the 'Florence Agreement' and its protocol*. París: UNESCO.

UNESCO. 2005. *Literacy for life. EFA Global Monitoring Report 2006*. París: UNESCO.

Capítulo 7

Exámenes, credenciales y homologaciones

Definición

El fraude académico se suele definir como un acto relacionado con un examen o prueba con el que se pretende conseguir una ventaja desleal (o en algunos casos poner a un candidato en situación de desventaja). Este acto puede ser realizado por la propia persona examinada, un profesor, un supervisor, un funcionario, un empleado de la autoridad encargada del examen o cualquier otra persona que tenga interés en los resultados de un candidato. Pero el alcance del fraude académico no se limita a los exámenes o pruebas: abarca también las credenciales, los diplomas, las investigaciones, las revistas académicas y las publicaciones. Por extensión, pueden tenerse en cuenta en este marco otras dos áreas muy importantes, a saber, el fraude en la admisión en las universidades y en la acreditación y homologación de éstas.

Antecedentes

En paralelo con el desarrollo de los sistemas educativos, los exámenes se han convertido en un medio importante y universal para evaluar el rendimiento,

Los exámenes se han convertido en un medio importante y universal para evaluar el rendimiento, seleccionar personas calificadas y distribuir las oportunidades limitadas de realizar estudios y obtener empleo.

seleccionar personas calificadas que posean unos conocimientos oportunos y profundos y distribuir las oportunidades limitadas de realizar estudios u obtener empleo, debido a que pueden servir de instrumento para juzgar de forma objetiva y neutral (ver *tabla 7.1*). En otras palabras, los exámenes se utilizan en todo el mundo

como herramientas fundamentales para distribuir los beneficios de la educación. Sin embargo, según aumentan las presiones para obtener

resultados y la selección y calificación adquieren más importancia, también la adquieren los exámenes y en este contexto las conductas académicas indebidas han empezado a suscitar graves preocupaciones. En algunos casos, los profesores o examinadores entran en colusión con los estudiantes vendiéndoles documentación anticipada o manipulando los resultados de pruebas o exámenes. En algunas localidades de la India, las trampas están tan extendidas que, cuando las universidades intentan resistir, los estudiantes protestan y demandan su tradicional “derecho a engañar”. En algunos estados anteriormente soviéticos, la admisión en las universidades se vende: los candidatos con buenas conexiones o los que sobornan o influyen de otro modo en las autoridades académicas responsables de las admisiones son los que triunfan, con independencia de sus calificaciones académicas. En los Estados Unidos, hay empresas que operan a través de Internet y que venden trabajos de investigación a estudiantes universitarios o de instituto superior. Y con el desarrollo de la web, el plagio tiende a extenderse por todas partes.

Tabla 7.1 Funciones de los exámenes: una perspectiva histórica

Período	País	Funciones de los exámenes
Siglo diecisiete	China	Principio de meritocracia: “no hay que dejar ningún asunto de gobierno importante a accidentes tales como el nacimiento o la riqueza”
Siglo dieciocho	Francia	Principio de igualdad
Siglo diecinueve	Francia Alemania Japón Reino Unido	<ul style="list-style-type: none">• Controlar los elementos dispersos de los sistemas educativos• Seleccionar las personas que ocuparán puestos escasos y vocacionales• Construir un estado unitario moderno sobre la base del talento
Hoy	Todo el mundo	Atribuir mayor trascendencia a las credenciales en un mundo globalizado

Además, la *expansión de la enseñanza superior* en todo el mundo ha venido acompañada de la diversificación de su mercado y sus productos. Ello ha conducido a la creación y desarrollo de nuevas instituciones (en particular instituciones privadas) y programas de estudios. Por consiguiente, cada vez es mayor la necesidad de homologación de las instituciones y de reconocimiento y certificación de los cursos. En este contexto, surgen nuevas oportunidades de prácticas no éticas y

corruptas. Por ejemplo, un estudio realizado en Ucrania mostró que las áreas principales donde existe corrupción en el sector educativo del país son, entre otras, las grandes universidades estatales que controlan las licenciaturas y acreditaciones. Las entrevistas realizadas²¹ revelaron que, con pocas excepciones, para tener éxito en la obtención de licenciaturas o acreditaciones era necesario algún tipo de soborno; que las licencias docentes, obligatorias sólo para las instituciones privadas, podían exigir un soborno de USD 200 (unos dos meses de salario de un profesor universitario normal); y que la homologación podía exigir una “dádiva” 10 ó 20 veces superior (Stetar *et al.*, 2005). También en este caso Internet contribuye a complicar más el panorama ya que los criterios para homologar las instituciones tradicionales (como el número de profesores contratados en exclusiva, el número de volúmenes en la biblioteca y el tiempo que deben pasar los estudiantes en las aulas) no son aplicables a las instituciones en línea. Además, resulta muy complicado vigilar los EES y los organismos encargados de la homologación que funcionan únicamente a través de Internet.

Por último, la *mercadotecnia de la educación superior* ha pasado a ser otro rasgo importante en muchos países. De hecho, la profunda crisis financiera que padecen las universidades, sumada a las presiones para obtener fondos, ha hecho que algunas de ellas aumenten las tasas de admisión, ofrezcan nuevos títulos prestigiosos, pero caros, matriculen estudiantes a través de una relación “contractual” (de forma que los estudiantes han de pagar para poder inscribirse, incluso en las universidades públicas), aumenten el porcentaje de estudiantes extranjeros que pagan honorarios por su educación, abran instituciones u ofrezcan cursos con franquicia, etc. En el Reino Unido, por ejemplo, los estudiantes universitarios extranjeros, que representan menos del 10%, contribuyen a la financiación de las universidades más que todos los estudiantes británicos y de la UE juntos. Mientras que los estudiantes británicos y de la UE pagan un poco más de 1.000 libras al año, los estudiantes extranjeros han de pagar entre 8.000 y 20.000 libras por los mismos cursos (Suroor, 2005). En Australia las cifras son similares pues se estima que 100.000 estudiantes extranjeros aportan AUD 2.500 millones anualmente

21. Se mantuvieron entrevistas con 43 rectores, vicerrectores y administradores de cinco universidades privadas.

a la economía (los honorarios que pagan representan hasta dos quintos del presupuesto de algunas universidades). Dada la rentabilidad de estas prácticas, surgen nuevas posibilidades de prácticas inadecuadas y fraude académico. El hecho de que diferentes personas, a veces de diferentes continentes, estén encargadas de matricular y ofrecer orientación y apoyo académico a los estudiantes extranjeros o de certificar los distintos cursos ofrecidos por una universidad con franquicia facilita la corrupción.

En consecuencia, según un crítico ruso del sistema educativo, “los sobornos han corrompido de tal forma las instituciones que virtualmente están desintegradas” (Tavernise, 2003). En efecto, el riesgo que plantea la corrupción es que las admisiones y las promociones de grado dejen de basarse

El fraude académico puede poner en peligro la credibilidad y utilidad de los sistemas de evaluación.

en el mérito y que la homologación de una institución no sea ya una garantía de su calidad académica. Las consecuencias a largo plazo de esta situación son enormes: la “compra de éxito académico” puede constituir de hecho un poderoso desincentivo para que los estudiantes

aprendan y cuestiona la competencia de los titulares de diplomas y títulos; la venta de “cátedras universitarias” puede dañar la reputación del mundo académico en general; el plagio o la manipulación de los resultados de investigaciones puede dañar el desarrollo de un acervo académico; y, hablando en términos más generales, el fraude académico puede poner en peligro la credibilidad y utilidad de los sistemas de evaluación existentes y el valor de los títulos académicos, promoviendo la desconfianza hacia el mundo académico en general. Además, puede poner en riesgo la industria de exportación de educación, que se ha convertido en un negocio importante en países como Australia. Desgraciadamente, las autoridades públicas se sienten muchas veces incapaces de resolver estos graves problemas.

Malas prácticas y sus formas

En el *recuadro 38* se muestra la diversidad de malas prácticas en la esfera del fraude académico.

A continuación se analizan tres tipos principales de fraude académico, a saber: fraude en los exámenes; fraude en la acreditación

Recuadro 38. Información de periódicos: ejemplos de fraude académico*

- *Afganistán*: el gobierno del Afganistán ha invalidado los resultados de los exámenes de entrada en la universidad realizados por más de 6.000 estudiantes en la capital, Kabul, y provincias vecinas tras haberse descubierto pruebas de que se habían filtrado las respuestas fundamentales y de que la corrupción estaba muy extendida en todo el proceso de examen (*Chronicle of Higher Education*, 2004).
- *Inglaterra*: aparentemente están proliferando en el Reino Unido universidades falsas, basadas en la web, a pesar de los esfuerzos de las autoridades por cerrarlas. Los funcionarios encargados de la protección del consumidor del Reino Unido y los Estados Unidos cerraron el pasado año 14 web que ofrecían licenciaturas británicas falsas por una suma que podía llegar a £ 1.000. Según se informa, los certificados de 14 instituciones ficticias han sido utilizados por cientos de personas sin calificación, principalmente en América del Norte, para obtener puestos de trabajo en sectores tales como la enseñanza, la informática y el cuidado de niños (*BBC News*, 2004).
- *Nepal*: una comisión anticorrupción de Nepal informa de que decenas de miles de empleados del gobierno incluidos profesores, policías y funcionarios superiores, han estado utilizando títulos universitarios falsos. La Comisión de Investigación de Abusos de Autoridad dice que sospecha que el 10% de los 140.000 profesores de escuela del reino del Himalaya utilizan diplomas comprados en la India (*Chronicle of Higher Education*, 2003).
- *Sudáfrica*: un escándalo relacionado con los exámenes ha forzado al departamento provincial de agricultura a suspender la concesión de becas hasta que se haya asegurado de que los solicitantes no engañaron en sus exámenes finales. Las irregularidades han afectado a 38 escuelas y a 2.000 exámenes por lo menos (*BuaNews*, 2005).
- *Estados Unidos*: los titulares de fábricas de diplomas son muy difíciles de controlar. Inundan los correos electrónicos con ofertas de títulos universitarios baratos y cobran los honorarios a través de Internet, y a continuación filtran ese dinero hacia cuentas bancarias en el extranjero. Cuando la policía intenta cerrar uno de estos negocios, los titulares lo abren en otra parte, frecuentemente en un país pobre con escasas medidas legales contra el fraude (*Chronicle of Higher Education*, 2003).

* Puede obtenerse más información en la plataforma del IIEP ETICO: www.iiep.unesco.org/es/investigacion/aspectos-destacados/etica-y-corrupcion/in-the-news.html

Se analizan varios tipos de fraude académico, como fraude en los exámenes, fraude en la acreditación y fraude en la certificación.

y certificación; y nuevas oportunidades para el fraude que ofrecen los fenómenos transfronterizos.

Fraude en los exámenes

Se observan malas prácticas a lo largo de todo el proceso de los exámenes: desde la preparación de los documentos hasta la organización de los mismos; el proceso de calificación; y, por último, la utilización de los resultados de los exámenes (ver *tabla 7.2*). Estas malas prácticas implican intercambios entre estudiantes (o sus padres) y miembros del cuerpo docente de las facultades, o entre estudiantes (o sus padres) y administradores.

Antes del examen

Como malas prácticas cabe mencionar:

- profesores universitarios que ofrecen costosas sesiones de tutoría a los candidatos al ingreso en la universidad como requisito previo para ser admitidos o para tener éxito;
- filtración del contenido de los cuestionarios por funcionarios, profesores encargados de prepararlos, moderadores y administradores de colegios, antes de los exámenes, debido a nepotismo, favoritismo o soborno;
- preparación para responder a los temas de examen antes de que se produzcan éstos (como ejemplo cabe citar el Pakistán, donde los profesores encargados de preparar los cuestionarios tenían sus propios centros de enseñanza: previo pago de unos honorarios sustanciales, los candidatos tenían un acceso garantizado al menos a una parte del cuestionario de examen).

Durante el examen

Como malas prácticas cabe mencionar:

- suplantación de la personalidad (cuando se examina una persona distinta del alumno matriculado, a veces con pleno conocimiento del supervisor);
- introducción en la sala de materiales de apoyo no permitidos (por ejemplo, notas escritas y libros de texto ocultos en las prendas de vestir);

Tabla 7.2 Formas de fraude académico

Etapa	Formas de malas prácticas	Cargos públicos implicados
<i>Desarrollo de los exámenes</i> Impresión y distribución de cuestionarios	<ul style="list-style-type: none"> • Filtrado de las preguntas de examen • Venta de las preguntas de examen 	<ul style="list-style-type: none"> • especialistas en los temas • expertos en pruebas • oficinistas • impresores
Preparación de estudiantes para las pruebas/exámenes	<ul style="list-style-type: none"> • Preparación de las pruebas (en particular en clases de tutoría privada) 	<ul style="list-style-type: none"> • maestros • profesores
Gestión de los exámenes	<ul style="list-style-type: none"> • Suplantación de la personalidad • Asistencia externa • Introducción en la sala de materiales de apoyo no permitidos • Copia • Colusión • Intimidación • Sustitución de respuestas • Asignación incorrecta de exámenes • Centros de examen fantasmas 	<ul style="list-style-type: none"> • maestros • supervisores
Calificación de los exámenes	<ul style="list-style-type: none"> • Malas prácticas de los correctores (favoritismo, nepotismo, soborno) 	<ul style="list-style-type: none"> • maestros • profesores calificadores • oficinistas
Registro de los resultados y emisión de diplomas	<ul style="list-style-type: none"> • Manipulación de los resultados de los exámenes • Emisión de títulos y credenciales falsos (fábricas de diplomas) 	<ul style="list-style-type: none"> • administradores • maestros • oficinistas
Utilización de los resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Pago de sobornos para obtener la admisión en una universidad (con independencia de los resultados de los exámenes) 	<ul style="list-style-type: none"> • administradores • profesores • oficinistas

- asistencia externa (por ejemplo, con ayuda de teléfonos móviles);
- plagio de documentos en las respuestas a las preguntas o al escribir un trabajo de fin de curso;
- copia entre alumnos y colusión entre ellos;
- irregularidades durante el proceso de examen (por ejemplo, modificación del tiempo concedido para un examen);
- intimidación del personal supervisor (por ejemplo, por candidatos, auxiliares externos, padres o políticos);
- asignación incorrecta de alumnos por los funcionarios a determinados centros;

- utilización de “centros fantasmas” (centros de examen ficticios creados por funcionarios corruptos en los que los candidatos pueden realizar el examen con el apoyo de auxiliares y sin supervisión);
- compra de los trabajos de final de curso ya acabados, en particular a través de Internet (“fábricas de documentos”); y
- sustitución de respuestas (las escritas durante el examen se cambian por otras escritas antes o después de éste).

Después del examen (admisión en universidades)

Como malas prácticas cabe mencionar:

- malas prácticas en la calificación (colusión entre el candidato y el calificador, intimidación de los calificadores por los padres o intimidación de los padres de los candidatos por los calificadores que quieren obtener una recompensa);
- soborno de las autoridades académicas responsables de las admisiones y/o de la selección de los candidatos que tienen derecho a recibir una beca (cuando esa selección se realiza oficialmente de acuerdo con las calificaciones académicas o los resultados de un examen);
- falsificación de datos de archivo y calificaciones, frecuentemente con ayuda de funcionarios corruptos (por ejemplo, modificación ilegal de los resultados de las pruebas de admisión o de la clasificación de un estudiante en la lista de admisión; o modificación ilegal de los porcentajes de los que pagan y no pagan);
- venta de plazas a los estudiantes cuyas calificaciones no les dan derecho a ellas (a veces a través de un proceso de licitación, cuando el número de plazas es limitado);
- emisión de credenciales y diplomas falsos (“fábricas de diplomas”);
- manipulación de un curriculum vitae para encontrar un puesto de trabajo o conseguir un aumento de salario (alegación de diplomas falsos, publicaciones inexistentes, etc.); y
- venta de puestos académicos (por regalos, sobornos, trabajos gratuitos u otros emolumentos) o adjudicación de estos puestos en función de antecedentes étnicos o religiosos.

También pueden producirse muchas malas prácticas en el área de la investigación, las revistas académicas y las publicaciones, por ejemplo, plagio, fabricación o falsificación de datos, distorsión o manipulación de resultados de investigaciones, manipulación de estadísticas, decisiones parciales y conflictos de interés entre examinadores, etc. Como ilustración cabe señalar que algunos profesores o investigadores universitarios realizan trabajos de consultoría para empresas privadas fuera de la universidad, sin ningún tipo de control por parte de la jerarquía universitaria. Estos trabajos tienen un gran impacto en su nivel de asistencia, pero también influyen en el contenido de sus lecciones e introducen sesgos en las conclusiones de sus investigaciones.

Fraude en la acreditación y certificación

Los procesos de acreditación y certificación están cada vez más minados en todo el mundo por el fraude. Como formas de malas prácticas cabe mencionar:

- pago de sobornos para obtener certificados o acreditaciones positivos;
- aplicación distorsionada de los criterios de acreditación de universidades, por ejemplo, admitir candidatos que no tienen el nivel para cumplir los criterios de matriculación (*ex-ante*) o calificar de forma exageradamente positiva a estudiantes para cumplir los criterios de resultados (*ex-post*);
- procesos de acreditación basados en criterios no transparentes (por ejemplo, rectores que tienen interés en frenar la competencia);
- elusión de los procedimientos de acreditación de instituciones de educación superior a través de franquicias o de la introducción de un curso en un segmento del sistema en el que no es obligatoria la acreditación;
- creación de establecimientos con el único propósito de conseguir un beneficio económico mintiendo sobre su acreditación, lo que impide a sus estudiantes realizar los exámenes nacionales de licenciatura;
- emisión de títulos falsos por instituciones no acreditadas; y
- creación de agencias de acreditación fraudulentas o falsas (“fábricas de acreditaciones” a veces establecidas por los propios EES).

Nuevas oportunidades de fraude ofrecidas por los fenómenos transfronterizos

Los fenómenos transfronterizos abren distintos tipos de oportunidades para el fraude. A continuación se ofrecen dos ejemplos concretos de malas prácticas: las relacionadas con la gestión de estudiantes extranjeros y las relacionadas con la concesión de franquicias para cursos en el extranjero (Hallak y Poisson, 2005).

Gestión de estudiantes extranjeros

Como malas prácticas cabe mencionar:

- oferta de incentivos financieros a estudiantes extranjeros para que se matriculen;
- oferta de falsas esperanzas a solicitantes o promesa de admisión inmediata;
- cobro de diversos honorarios injustificables para admitir alumnos que no cumplen las condiciones;
- utilización de falsas credenciales para obtener la admisión, o cobros por agentes del sistema educativo a cambio de falsificar documentos que califican a un solicitante para entrar en la universidad;
- matriculación indiscriminada de estudiantes extranjeros como medio para obtener dinero (diplomas falsos, desconocimiento del idioma, etc.);
- instituciones falsas que no prestan los servicios que anuncian a través de los medios de comunicación o de Internet (instituciones ficticias o insostenibles que a veces cierran después de haber obtenido el dinero);
- instituciones falsas que prometen visados para estudiantes extranjeros si se matriculan en sus cursos;
- inclusión de agencias y cursos sin una acreditación adecuada en las listas oficiales preparadas para los estudiantes internacionales;
- rebaja de los niveles de exigencia académica para los estudiantes extranjeros (admisión, resultados, promoción); y
- autorización para que los estudiantes extranjeros repitan cursos indefinidamente, aunque no tengan ninguna perspectiva de aprobar.

Concesión de franquicias para cursos en el extranjero

Como malas prácticas cabe mencionar:

- funcionarios corruptos que se enriquecen emitiendo licencias y derechos de franquicia (cobro de tasas o sobornos de quienes quieren la franquicia);
- estudiantes a los que se hace creer que, si se matriculan en la institución que tiene la franquicia, como pagan, serán aprobados automáticamente;
- reducción al mínimo del número de estudiantes suspendidos subiendo las calificaciones de los que tienen riesgo de hacerlo y cerrando los ojos ante los plagios, como pone de manifiesto un escándalo en una universidad australiana en Malasia (ver recuadro 39);
- presión de los estudiantes, los padres, la institución que recibe la franquicia o la que la otorga sobre el personal docente para ajustar los criterios de calificación a fin de que todos los estudiantes aprueben los exámenes y evaluaciones (por ejemplo, en instituciones de China, Malasia y Vietnam).

Recuadro 39. Escándalo de plagio en una universidad extranjera, Malasia

El Ministro de Educación de Australia manifestó su preocupación ante la posibilidad de que un escándalo de plagio en el que están involucrados estudiantes malasios matriculados en una universidad con franquicia australiana dañe sus exportaciones de educación superior, cuyo valor se eleva a miles de millones de dólares. Brendan Nelson urgió a la Universidad de Newcastle para que reabriera un caso de recalificación secreta de las pruebas de 15 estudiantes que habían sido suspendidos por plagio en un *campus* que tiene en Malasia. Los 15 fueron calificados inicialmente con un cero por utilizar una prueba material obtenida de Internet sin citar la fuente, pero su antiguo responsable alega que la universidad modificó su decisión porque estaba preocupada ante la posibilidad de perder los ingresos que le proporcionan sus estudiantes en el extranjero. Los estudiantes en la escuela empresarial universitaria de Kuala Lumpur fueron posteriormente aprobados, y algunos de ellos recibieron incluso distinciones. Nelson dijo que el escándalo podía ensuciar la reputación de Australia como país con un elevado nivel de exigencia académica y dañar el floreciente sector educativo.

Fuente: Smith, 2003.

Alcance de las malas prácticas

Ningún país parece escapar al fraude académico. En todo el mundo se encuentra en la primera página de los periódicos noticias de exámenes vendidos con antelación, incluso en famosas universidades europeas.

La admisión en las universidades está totalmente corrompida en algunas partes del mundo.

Aunque estas desviaciones se consideren inaceptables en algunos lugares y se sancione a los culpables, no siempre sucede así: algunos sistemas académicos permiten un fraude institucional, e individual, significativo y persistente en

todos los niveles. Por ejemplo, en algunas partes del mundo (incluidas unas pocas universidades de la antigua Unión Soviética) la admisión en las universidades está totalmente corrompida. Además, el fraude académico se ha convertido en una auténtica industria en algunos lugares, como los Estados Unidos, con empresas basadas en Internet que venden documentos de investigación y diplomas falsos.

Por razones evidentes, resulta difícil medir exactamente hasta qué punto se han infringido los procedimientos de homologación de los exámenes o de regulación de la admisión en las universidades. Las cifras que se manejan se basan frecuentemente en entrevistas con personas implicadas directamente en el proceso (y por consiguiente a veces están minimizadas). La encuesta de percepción, realizada por la red de estudiantes anticorrupción de Europa Suroriental en Bulgaria, Croacia, Moldova y Serbia, nos transmite algunas interesantes opiniones al respecto (ver *tabla 7.3*). La encuesta pone de manifiesto que, según la percepción de los estudiantes, las prácticas corruptas en el proceso de admisión de las universidades tienen bastante trascendencia en todos los países considerados (en particular Moldova), y que el fraude académico está generalizado. Por otro lado, resulta difícil estimar la magnitud de las sumas de dinero que supone el fraude académico, pero la norma usual es que cuanto más difícil o prestigioso sea el examen, más caro será el soborno. Las sumas pagadas por los estudiantes pueden ser bastante pequeñas (aunque representen una cantidad significativa para los estudiantes pobres); pero si se suman, por ejemplo cuando se realiza un examen a escala nacional, pueden representar cantidades ingentes

de dinero, en particular en los países con una población numerosa (ver recuadro 40).

Tabla 7.3 Percepción por los estudiantes del fraude académico en Bulgaria, Croacia, Moldova y Serbia*

	Bulgaria	Croacia	Moldova	Serbia
Porcentaje de estudiantes que creen que en su facultad no se respeta el proceso oficial de selección	37,1	35,1	38,4	44,9
Percepción de los estudiantes del porcentaje de compañeros suyos que ha sido admitido ilegalmente en su universidad/facultad	18	18	40	15,1
Porcentaje de estudiantes que creen que existe la posibilidad de que se modifiquen ilegalmente las puntuaciones de las pruebas de admisión	32,9	27,5	36,1	36,3
Porcentaje de estudiantes que creen que existen actividades ilegales relacionadas con los estudiantes incluidos en las listas de admisión	26,6	32,2	60,9	39
Porcentaje de estudiantes que creen que se modifican ilegalmente los cupos de estudiantes que no pagan y que pagan	20,3	25,2	47,1	32,8
Percepción de los estudiantes del porcentaje de estudiantes que han pagado por aprobar un examen o por recibir una determinada calificación	6,5	1,5	28	3,8

Fuente: Red de estudiantes anticorrupción en Europa Sudoriental (encuesta presentada en el curso de un seminario organizado por el OSI y el IIPE en Bishkek, 15-19 de noviembre de 2004).

* Se ha utilizado una muestra estratificada de más de 1.200 estudiantes, seleccionada de acuerdo con el número de estudiantes por universidad, facultad, años de estudio y número de admisiones el primer año. Dentro de un estrato, los estudiantes fueron elegidos dentro de un rango (3 a 10) o al azar.

Factores

A escala individual, hay algunos factores evidentes que explican por qué está tan extendido el fraude académico en algunos contextos: ansiedad frente a los resultados; temor a ponerse en desventaja; y carencia de normas éticas (si los valores meritocráticos no se respetan debidamente en las sociedades, el favoritismo, el nepotismo o el pago de sobornos por la promoción a un grado superior o por obtener un diploma se considerarán un comportamiento aceptable), etc. Sin embargo, además de estos factores se pueden señalar otros más estructurales. Entre ellos cabe citar:

Recuadro 40. Noticias de prensa: cifras de fraude académico*

- *Tailandia*: en la universidad de Chulalongkorn se han vendido trabajos académicos a un precio de 15-30 baht por página, dependiendo del tema y la urgencia.
- *Italia*: los estudiantes pagan por tener las preguntas de los exámenes orales por adelantado unas sumas que oscilan entre USD 1.695 y USD 3.391, según el grado de dificultad.
- *China*: personas “alquiladas” se examinan por otras por un precio que oscila entre USD 200 y USD 1.200.
- *India*: las sumas que se pagan por manipular los resultados de las pruebas de entrada en la universidad oscilan entre USD 80 y USD 20.000, que es lo que se paga por las ramas más populares, como ciencias informáticas, medicina o ingeniería.
- *India*: personas que ofrecían vender las respuestas de un examen nacional para estudiar medicina recibieron cheques con fecha posterior a ese examen por un total superior a USD 300.000.

* Puede obtenerse más información en la plataforma del IPE, ETICO: www.iiep.unesco.org/es/investigacion/aspectos-destacados/etica-y-corrupcion/in-the-news.html

- *mayor competencia en la educación y en el mercado laboral*. La necesidad de seleccionar a los estudiantes para encontrar los futuros trabajadores con una elevada educación y una gran preparación práctica ha inducido a las instituciones superiores y a los empleadores a conceder una gran importancia a los certificados de examen, lo que a su vez ha fomentado el desarrollo de malas prácticas en éstos (cuanto mayor sea el beneficio esperado, mayor será también la probabilidad de trampas y prácticas no éticas). Así sucede en particular en los países en los que el porcentaje de candidatos admitidos en la enseñanza secundaria y superior es muy bajo (menos del 5% de los candidatos a la admisión en la universidad en la mayoría de los países en desarrollo), y en los que las universidades ofrecen un número reducido de plazas;
- *globalización de la educación y del mercado laboral*. En el contexto actual de globalización de la educación y los mercados laborales, los estudiantes de los países en desarrollo están desesperados por obtener diplomas de universidades de países desarrollados y están

dispuestos a comprarlos en línea. Entre los principales infractores se encuentran los estudiantes de China, Colombia, Irak, Nigeria y varias antiguas repúblicas soviéticas, en particular Armenia (Mangan, 2002). También puede hacerse la misma afirmación en otro sentido, es decir, empleados de países desarrollados que compran diplomas falsos a universidades de países en transición, a fin de encontrar un trabajo u obtener una promoción. La realidad es que las credenciales extranjeras son difíciles de verificar por los empleadores;

- *ingresos bajos del personal docente y las instituciones educativas.* Existe una relación positiva entre los factores económicos y el fraude académico. Por supuesto, no todas las instituciones con escasos fondos ni todos los funcionarios mal pagados son corruptos, pero las instituciones o las personas que tienen dificultades financieras están más expuestas a prácticas corruptas:
 - cuando las instituciones académicas disponen de poco dinero y son objeto de presiones para que admitan estudiantes, aumenta la probabilidad de que haya corrupción en el proceso de admisión (incluida la de estudiantes extranjeros²²) y de que las investigaciones se dirijan hacia áreas que pueden interesar a clientes que tienen una capacidad de absorción elevada (como la industria farmacéutica);
 - igualmente, los profesores, los ayudantes de examen y los administradores buscan formas de completar sus bajos salarios y sus pobres perspectivas después de la jubilación. Las presiones externas para que admitan y promuevan estudiantes pueden alentar en ellos comportamientos no éticos;
- *mala gestión de los exámenes y otros sistemas de control.* A veces, la escasa capacidad de gestión es responsable de la corrupción de los exámenes, las admisiones en las universidades o la acreditación de éstas. La ausencia de una política general de lucha contra el fraude, sumada a unas definiciones incoherentes o contradictorias del fraude académico, una falta de entendimiento claro por parte

22. En el Reino Unido, entre 1992 y 1993 los estudiantes no procedentes de la UE pagaron 310 millones de libras de honorarios; ese mismo año estos estudiantes gastaron otros 415 millones de libras en bienes y servicios británicos, cifra que representa más del doble del valor de las exportaciones de carbón, gas y electricidad (AUT & DEA, 1999).

de los interesados de lo que es legítimo y lo que no lo es, la poca supervisión, la inexistencia de mecanismos para detectar y castigar el fraude, etc., son pues factores que hacen más probable que se desarrollen comportamientos corruptos;

- *poder monopolista e ingresos garantizados*. La fórmula de Klitgaard para vincular la corrupción, las situaciones de monopolio y el poder discrecional (ver *capítulo 2*) es fácilmente aplicable al fraude académico. En efecto, los exámenes, las pruebas de admisión en las universidades y la acreditación de éstas son esferas en las que el personal docente tiene el monopolio de las decisiones y puede garantizarse unos ingresos si incurre en conductas antiprofesionales. Así sucede, en particular, en los antiguos países con economía de planificación centralizada;
- *adelantos en las nuevas tecnologías*. Los estudiantes que se examinan pueden hoy utilizar pequeños artilugios electrónicos para hacer trampas. Gracias a los modernos medios de reproducción, se pueden falsificar fácilmente los trabajos de examen, los diplomas y los registros con datos de los estudiantes. Cabe argumentar que hoy Internet es el vehículo principal de las prácticas fraudulentas. Entre otras cosas, ha facilitado la práctica de vender ensayos y trabajos de fin de curso (convirtiendo el plagio en un problema importante), aparte de títulos falsos, a veces incluso de universidades e instituciones reputadas como Harvard o Yale. La Oficina General de Cuentas de los Estados Unidos reconoce que en América del Norte resulta hoy fácil, rápido y potencialmente eficaz obtener diplomas falsificados (Cramer, 2004).

El persistente crecimiento de la demanda de servicios de educación superior y la multiplicidad de organismos, así como la falta de reglamentación, harán que se mantenga la presión favorable a las prácticas inadecuadas.

Se supone que el persistente crecimiento de la demanda de servicios de educación superior, sumado a la multiplicidad de organismos que intervienen en el mercado, así como la falta de reglamentación, harán que se mantenga la presión favorable a las prácticas inadecuadas. Afortunadamente, y como consecuencia directa, se ha intensificado al mismo

tiempo la tendencia favorable a una mayor transparencia, rendición de cuentas y ética. Este movimiento no sólo exige una mayor regulación, sino también establecer códigos de conducta, capacitarse para luchar contra el fraude académico, obtener un mayor acceso a información fiable y separar los exámenes del acceso a puestos de trabajo, entre otras medidas.

Preguntas fundamentales

El fraude académico se ha convertido en una plaga en algunos sistemas educativos. A fin de formular estrategias adecuadas de lucha contra las formas tradicionales y más recientes de comportamiento indebido, pueden plantearse algunas preguntas fundamentales: ¿el mecanismo de evaluación actual es adecuado? ¿Existen unas “reglas de juego” claras para entrar en la universidad y obtener una plaza gratuita? ¿Existen medidas de seguridad y sistemas de control adecuados para detectar y sancionar las malas prácticas antes, durante y después de los exámenes? ¿Comparte el mundo académico en general el valor de la integridad académica adecuadamente?

Buenas prácticas

Entre las estrategias desarrolladas para combatir las malas prácticas en el área del fraude académico, algunas son bastante tradicionales. Otras, sin embargo, son más innovadoras e intentan combatir las nuevas formas de fraude académico.

1. Mejorar la gestión de los exámenes tradicionales

Medidas para detectar el fraude

Las estrategias tradicionales para detectar el fraude son, entre otras: controlar la identidad de los candidatos a examen; organizar visitas no anunciadas a centros de examen; analizar y comparar los exámenes escritos (para identificar errores idénticos o peculiaridades tales como la coincidencia de buenas y malas respuestas); doble corrección de los escritos de examen (para limitar las malas prácticas de los calificadores, subidas de notas, etc.); y crear mecanismos de protección y alarma frente al fraude

en los exámenes y las investigaciones. Algunos países utilizan índices estadísticos para identificar resultados estadísticamente improbables (en particular si las pruebas son de opción múltiple). Tal es el caso de Filipinas, donde este método permitió descubrir un cierto número de escuelas en las que las calificaciones parecían haber subido drásticamente (en un caso, cinco de las seis escuelas con mejores calificaciones en un examen nacional habían tenido anteriormente malos resultados). Varios países europeos y de América del Norte utilizan también programas informáticos específicos (por ejemplo, www.turnitin.com) para detectar plagios, como muestra el caso de Escocia expuesto en el *recuadro 41*.

Recuadro 41. Descubrimiento de plagios: la experiencia de Escocia

La universidad de Glasgow desarrolló un programa informático para luchar contra el plagio en respuesta a las quejas de estudiantes agraviados que se consideraban engañados por sus compañeros que utilizaban material de Internet deslealmente. Este programa descubre los escritos de los estudiantes que muestran pautas de semejanza con los de otros y por consiguiente exigen un examen más detallado, práctica que, según algunos profesores, ha servido también de factor disuasorio y “podría ser una herramienta en la educación superior de todo el mundo” (Wojtas, 1999). En algunos casos, se han impuesto sanciones tales como advertencias escritas, reducción de notas y repetición de exámenes. Otras universidades de Escocia han adoptado medidas similares para combatir el plagio electrónico y están mejorando las directrices y reglamentos para combatir la falta de honradez académica, pero señalan que los estudiantes y los profesores tienen el problema común de la falta de certeza sobre las conductas que son inadecuadas. En Bretaña, el Comité Conjunto de Sistemas de Información ha firmado un contrato con iParadigms, una compañía informática estadounidense, que ofrece en línea un servicio de detección de plagios en los trabajos de los estudiantes, que muestra las semejanzas con otros materiales que se encuentran en la web.

Fuente: Eckstein, 2003: 64.

Medidas para combatir el fraude

En muchos países se han adoptado con éxito algunas medidas para limitar las oportunidades de comportamientos corruptos a lo largo de todo el proceso de realización de exámenes. Entre ellas cabe mencionar: garantizar la confidencialidad del contenido de los exámenes y su formato

(preparación de varios juegos de preguntas, impresión externa de estos documentos, introducción de los cuestionarios en sobres sellados y almacenamiento de éstos en “lugares seguros”, incluso el empleo de impresores analfabetos [!]); cortar las relaciones entre la administración y los exámenes de los interesados (utilización de aulas en lugar de salas para realizar los exámenes, vigilancia de los exámenes a cargo de ayudantes y no de los propios profesores, establecer un sistema centralizado de calificación, etc.); seleccionar y preparar a examinadores y supervisores; establecer normas de examen claras; garantizar el anonimato de los candidatos (utilización de códigos en lugar del nombre); garantizar la seguridad en los locales de examen y sus alrededores; adoptar formas adecuadas de supervisión en los distintos niveles (plan de seguridad, controles de la identidad, avisos y advertencias, visitas de control a los centros de examen, etc.); informatizar todos los procedimientos de examen; centralizar la calificación; y publicar los resultados de los exámenes de admisión a la universidad, entre otras. También debe reflexionarse cuidadosamente sobre el contenido de los exámenes para reducir el fraude: para algunas personas, las pruebas de opción múltiple facilitan las trampas mientras que para otras facilitan la detección del fraude.

Medidas para sancionar el fraude

Algunos países han adoptado medidas drásticas para sancionar el fraude académico, no sólo para disuadir a los candidatos de hacer trampas sino también con el propósito de atacar directamente el fraude académico sistémico. Por ese motivo, han decidido agravar las consecuencias de las conductas inadecuadas, penalizando el fraude académico a través de la ley e introduciendo sanciones graves. Entre ellas cabe mencionar: la descalificación de candidatos; la anulación de los resultados; la repetición de exámenes o la exclusión de candidatos; el despido de profesores (República de Corea); la inclusión en el contrato de las personas que preparan el cuestionario de examen y de los impresores de una cláusula de suspensión del pago en caso de que se filtre el contenido; multas; penas de prisión incluso, por falsificar diplomas o utilizarlos (Kenya y Malawi). En China, por ejemplo, se han establecido las siguientes normas: deducción del 30-50% de los puntos por no escribir el nombre en el papel de examen en el lugar debido; expulsión durante un año por apuntar y copiar, durante dos años por fabricar certificados o interferir en el

comportamiento del personal encargado de los exámenes y durante tres años por suplantación de la personalidad. Además, las malas prácticas de los funcionarios encargados de los exámenes, como el soborno, son punibles en virtud de la Ley de Secretos de Estado o del Código Penal. En los Estados Unidos, varios estados, como Dakota del Norte, Illinois, Indiana y Nueva Jersey, han penalizado recientemente la utilización de títulos falsos. En Dakota del Norte, por ejemplo, se ha promulgado una ley que castiga la utilización de un título emitido por una fábrica de diplomas como credencial legítima.

2. Normalizar los exámenes nacionales para lograr un acceso transparente a las universidades

Diferentes países, en particular algunos antiguos estados soviéticos, han decidido en los últimos años sustituir el sistema tradicional de admisión en las universidades por unos exámenes nacionales normalizados para limitar las prácticas corruptas en esta área. En Kirguistán, por ejemplo, la admisión en las universidades se basa desde 2002 en una prueba nacional organizada por una organización independiente (Drummond y DeYoung, 2003). Los potenciales estudiantes universitarios tienen que pasar ahora unas pruebas normalizadas de aptitud de opción múltiple, que se realizan con estrictas medidas de seguridad (como escanear los papeles de examen y calificarlos con medios informáticos). En junio de 2002 los graduados de los institutos de toda la Kirguistán participaron en la primera prueba anual nacional. El objetivo de esta prueba era realizar por primera vez desde la independencia una evaluación objetiva nacional de los conocimientos y capacidades de los graduados de instituto que solicitaban becas del gobierno para estudiar en EES públicos kirguisos. Las becas se distribuyeron en su mayor parte de acuerdo con unos criterios que se basaban en los resultados de la prueba. Cabe afirmar que esta iniciativa ha sido la reforma educativa más importante de la reciente historia de Kirguistán. La prueba cuenta con un amplio apoyo dentro del país, fundamentalmente porque el resultado ha sido una distribución justa de las becas. Sin embargo, es necesario considerar con más detalle la cuestión de su influencia general en la equidad y la transparencia.

3. Externalización de la gestión de los exámenes y la acreditación

Para limitar las interferencias exteriores y reducir la probabilidad de corrupción es fundamental organizar evaluaciones independientes por instituciones autónomas. En Azerbaiyán, por ejemplo, se ha creado una comisión independiente, denominada la Comisión para la Admisión de Estudiantes, cuyo fin es combatir las ineficiencias y distorsiones de los procesos de examen. El proceso de admisión en la educación superior que ha establecido se gestiona totalmente por computadora, desde la preparación de las pruebas, la administración de los exámenes, la calificación de las pruebas y el procesamiento de las admisiones en las universidades, hasta la información a los candidatos de los resultados. Todo ello ha sido posible gracias a una automatización e informatización completa de la selección del personal que organizará los exámenes, la división de los candidatos en salas de examen, la selección de las pruebas de examen en bancos de datos, la calificación de las pruebas y el procesamiento de los resultados. Este sistema permite informar directamente a los candidatos de sus resultados lo que a su vez permite que quienes infrinjan las normas de examen sean identificados con mayor facilidad y se asegure que se adoptarán contra ellos las medidas legales y administrativas necesarias. También ha permitido promover la transparencia en el proceso de admisión en las universidades. Sin embargo, el éxito no ha sido total en la eliminación del fraude. Otros países como Kirguistán (ver más arriba), Georgia y más recientemente Ucrania han adoptado medidas comparables.

Igualmente es importante reducir o eliminar la colusión de intereses entre los agentes encargados de las instituciones de acreditación de EES. Un medio eficaz para ello es establecer órganos profesionales autónomos, en los que estén representados equitativamente los interesados (públicos o privados), como en los Países Bajos (ver *recuadro 42*). Estas instituciones han de cumplir unos códigos de conducta que impidan comportamientos distorsionados tales como el conflicto de intereses. Siguiendo el mismo criterio, deben diferenciarse los procesos de acreditación y de certificación. Heyneman (2004: 640-641) sugiere en el área de la medicina, por ejemplo, que se diferencie el proceso de finalización de los estudios superiores y el de solicitud de admisión en la profesión o de certificación de ésta, y que

quede fuera de la jurisdicción de los EES: “ninguna universidad, por muy excelente que sea, debe conceder una licencia para practicar la medicina. Esta licencia debe ser concedida por una junta de médicos que tenga a su cargo también un sistema de pruebas que habrán de superar todos los estudiantes de medicina. (Deben establecerse sistemas similares para estudiantes de derecho, contabilidad y otros). En este nuevo sistema es fundamental permitir que muchos EES compitan entre sí”.

Recuadro 42. Acreditación para la enseñanza superior en los Países Bajos

A escala nacional

- Mismos requisitos para las instituciones públicas y privadas.
- Decisiones independientes y sanciones claras.
- Pluralidad de métodos de evaluación de la calidad.
- Publicación de los informes de acreditación y valoración de la calidad.

A escala europea

- Creación del Consorcio Europeo de Acreditación.
- Reconocimiento recíproco de las decisiones de acreditación.
- Introducción de un código de buenas prácticas, que ha de ser suficientemente independiente del gobierno, las instituciones de enseñanza superior, los negocios, etc.; la introducción de este código puede ser un ejercicio de responsabilidad pública al hacer públicas y oficiales las políticas, los procedimientos, las directrices y los criterios.

Fuente: The Inspectorate of Education in the Netherlands, 2006.

4. Establecer sistemas de información fiables y de fácil utilización

Como medidas para reforzar la transparencia en la esfera académica cabe mencionar: aumentar la conciencia del alcance y efectos negativos del fraude académico y hacer que el público en general y los investigadores se preocupen por esta cuestión; crear sistemas transparentes de acreditación; publicar el nombre de las empresas privadas que subvencionan los estudios de investigación; ayudar a los empleadores a verificar las credenciales;

y publicar ejemplos de conductas indebidas y procedimientos para combatirlas. Para ello es necesario financiar el desarrollo y mantenimiento de sistemas de información fiables, de fácil acceso y de fácil utilización, actualizados periódicamente y gratuitos. También pueden ser útiles las campañas de información para que los usuarios conozcan mejor la existencia de estos sistemas de información.

En este marco, puede considerarse también la creación de directorios accesibles desde la web. Estos directorios podrían incluir las listas de graduados y estudiantes que han obtenido una licenciatura, así como los EES acreditados, las agencias de acreditación reconocidas, las fábricas de diplomas, las instituciones no acreditadas y las agencias de acreditación rechazadas. Muchos países, en particular anglófonos, han creado directorios de cursos o instituciones acreditadas por las agencias de acreditación aprobadas. Como ejemplo, en la dirección www.detc.org puede consultarse un directorio de programas de educación a distancia acreditados por el Consejo de Educación y Capacitación a Distancia; en los Estados Unidos, el estado de Oregón tiene una Oficina de Autorización de Títulos (www.osac.state.or.us); y el estado de Michigan mantiene una lista de agencias de acreditación no aprobadas (www.michigan.gov). Además, la Asociación Internacional de Presidentes de Universidad ha creado un registro de agencias fiables de acreditación.

Para dar un mayor contenido ético al sistema puede ser útil la creación de sistemas de información sobre las normas y reglamentos aplicables a los estudiantes extranjeros y a los cursos e instituciones que se ofrecen en el extranjero con franquicia. En lo que respecta a los movimientos transfronterizos, es necesario dar una amplia publicidad (en la web) a las convocatorias de plazas, los requisitos y las líneas de ayuda para los cursos, así como las normas, reglamentos y acuerdos, y los planes de distribución de los nuevos estudiantes, entre otros. Además, es necesario facilitar el acceso a las bases internacionales de datos de referencia sobre los EES acreditados y los cursos. Por ejemplo, el Consejo de Acreditación de la Educación Superior (CHEA)²³ ha creado una base de datos con ejemplos de acreditaciones en los Estados Unidos obtenidas por EES de

23. El CHEA es un órgano de coordinación de la acreditación de las instituciones de educación superior.

31 países distintos. Además, puede también ofrecerse información que oriente a los estudiantes interesados en hacer estudios en el extranjero sobre la fiabilidad, calidad y normas de éstos, pudiendo considerarse a este respecto el ejemplo de Sudáfrica. Por último, pueden establecerse sistemas de penalización de las instituciones que ofrezcan una información no fiable o falsa. Para evitar posibles colusiones o conflictos de interés a escala local o nacional, puede ser necesario diseñar mecanismos adecuados a escala internacional que garanticen la neutralidad de los datos. De hecho, a escala nacional, regional (UE) e internacional (OMC, UNESCO), se han adoptado algunas medidas iniciales positivas que ayudan a avanzar en esta área.

5. Fomentar la ética (normas de integridad académica y códigos de honor)

La ausencia ocasional de normas claras para distinguir lo permitido de lo que no lo está, por ejemplo en cuestiones tales como el plagio, y la necesidad de reforzar la ética de los diferentes actores que intervienen en el proceso de exámenes llevó a varias instituciones (en particular universidades) a elaborar “códigos de honor”. En algunos lugares se ofrecen programas de capacitación para crear y apoyar una cultura y unos valores académicos tales como la honradez, la integridad académica y la meritocracia. Además, el mundo académico debe hacer un mayor esfuerzo por combatir el fraude, ampliando el conocimiento público de sus efectos negativos; disminuyendo la presión sobre los niveles de resultados; enseñando integridad; publicando las infracciones; evaluando la eficacia de los medios de control; y combatiendo el potencial de fraude que ofrecen las nuevas tecnologías.

Mejorar la rendición de cuentas de las instituciones y el personal

Ello puede suponer lo siguiente: alertar a los profesionales (profesores, examinadores, calificadores) cuando haya problemas de seguridad; evaluar la eficacia de los mecanismos de control existentes; reforzar las medidas para combatir el fraude (incluida la penalización de ciertos tipos de conductas indebidas), manteniendo el equilibrio entre incentivos y castigos; y apoyar los movimientos estudiantiles contra la corrupción. Las encuestas de percepción pueden ser una herramienta fundamental en

este marco para comprobar la integridad de los procesos de examen. En Bosnia, por ejemplo, el capítulo nacional de Transparencia Internacional (TI) realizó sondeos de opinión en dos de las mayores universidades del país y los resultados mostraron que la corrupción está muy extendida en el sistema de enseñanza superior: las dos formas de corrupción citadas con mayor frecuencia fueron el pago de sobornos para aprobar exámenes y la compra y venta de diplomas (Lazic, citado por Meir y Griffin [eds.], 2005). En Marruecos, el capítulo nacional de TI realizó una labor similar (Debbagh, 2001). A largo plazo, el mundo académico debe vigilarse a sí mismo, difundiendo el conocimiento de las infracciones, desarrollando “códigos de honor” y enseñando integridad. Por último, en un mundo globalizado, debe promoverse la coordinación de las sanciones a escala interuniversitaria e internacional.

Normas de integridad académica

Northwestern University (Estados Unidos) ha optado por establecer códigos de prácticas y normas de integridad académica para el personal de los EES y los estudiantes extranjeros. Según estas normas, los estudiantes extranjeros necesitan, para poder registrarse, respetar los códigos de conducta y las normas de integridad académica de la universidad. Estos códigos prohíben las siguientes conductas: la falsificación de cualquier parte de la solicitud de admisión o de ayuda financiera; la falsificación o alteración de los datos académicos o personales exigidos para la participación en los exámenes; y el plagio, el engaño y la fabricación y obtención de ventajas desleales. Los estudiantes pueden ser expulsados del programa en cualquier momento si infringen los códigos o las normas o se comportan de forma tal que “deshonran” el programa.

Elaboración de directrices y códigos de prácticas

La UNESCO y la OCDE han abierto el camino formulando directrices para promover la calidad de la educación superior transfronteriza. Estas directrices establecen los cuatro objetivos políticos siguientes: los estudiantes y profesores deben ser protegidos frente a los riesgos de la desinformación, la baja calidad y las calificaciones de validez limitada; las calificaciones deben ser legibles y transparentes para aumentar su validez internacional y la posibilidad de convalidarlas; los procedimientos de

convalidación deben ser transparentes, coherentes, equitativos y fiables, e imponer las menores cargas posibles a los profesionales que se trasladan; y las agencias nacionales de garantía y acreditación de la calidad tienen que intensificar su cooperación internacional para aumentar su comprensión mutua. Otro ejemplo es el Código de buenas prácticas para la educación transnacional, adoptado en 2001 (ver *apéndice 3*).

6. Reducción y eliminación de las principales causas estructurales del fraude

Como medidas de carácter general para reducir y eliminar las principales causas estructurales del fraude cabe mencionar: remunerar mejor a algunos de los interesados (en particular los examinadores y calificadoros); evitar los exámenes con una sola prueba y un solo criterio para aprobar; ampliar las oportunidades educativas; desarrollar estructuras que recompensen los resultados; promover la competencia entre instituciones; y ofrecer incentivos para que aumente la productividad.

Mensajes para los planificadores políticos y administradores

1. Debe formularse una política que estipule claramente qué se tolera y qué no cuando se realiza un examen, se solicita el acceso a una universidad, se solicita la acreditación y en otros casos, a fin de informar a los interesados de las normas y advertirles de las posibles sanciones.
2. Las estrategias para combatir el fraude en los exámenes deben incluir medidas para detectarlo, combatirlo (por ejemplo, confidencialidad del contenido del examen, anonimato de los candidatos) y sancionarlo.
3. Debe evaluarse periódicamente la integridad de los exámenes valiéndose para ello de herramientas estadísticas para detectar los fraudes (por ejemplo, distribuciones de frecuencias) y cruzar muestras aleatorias de escuelas y alumnos, etc.
4. Un requisito fundamental para garantizar la transparencia de los procesos de admisión en las universidades es establecer unos exámenes nacionales normalizados al final de la educación

- secundaria. La gestión informatizada de los exámenes puede resultar muy útil al respecto.
5. La externalización de la gestión de los exámenes y de los procedimientos de acreditación es indispensable para limitar las interferencias de los interesados (escuelas, profesores y estudiantes) y garantizar la neutralidad y fiabilidad de todo el proceso.
 6. Puede resultar muy útil el control social, lo que incluye el autocontrol de la profesión (adopción de “normas de integridad académica” o “códigos de honor” por las universidades).
 7. Para promover la transparencia puede ser útil establecer sistemas de información fiables y de fácil utilización sobre los procedimientos de acceso a las universidades y sobre las listas de graduados, instituciones acreditadas y agencias de acreditación, etc. (pero también sobre los diplomas falsos, las instituciones con acreditación falsa y las agencias de acreditación falsas, etc.).

Referencias / recursos

- Association of University Teachers; Development Education Association. 1999. *Globalisation and higher education. Guidance on ethical issues arising from international academic activities*. Londres: AUT.
- Centre for Educational Research and Innovation. 2004. *Internationalisation and trade in higher education: opportunities and challenges*. París: OCDE.
- Cramer, R.J. 2004. *Diploma mills. Diploma mills are easily created and some have issued bogus degrees to Federal employees at Government expense*. Washington, DC: Oficina General de Contabilidad de los Estados Unidos (GAO).
- Debbagh, A. 2001. *La transparence à l'université : une enquête qualitative auprès des principaux acteurs universitaires*. Rabat: Transparencia Internacional (sin publicar).
- Drummond, T.; DeYoung, A.J. 2003. “Perspectives and problems in education reform in Kyrgyzstan”. En: S.P. Heyneman; A. DeYoung, *The challenges of education in Central Asia* (pp. 225-242). Greenwich: Information Age Publishing.
- Eckstein, M. 2003. *Combating academic fraud. Towards a culture of integrity* (Serie Ética y Corrupción en la Educación). París: IIPÉ-UNESCO.

- Greaney, V.; Kellaghan, T. 1995. *Equity issues in public examinations in developing countries* (Informe Técnico del Banco Mundial, n° 272. Serie Técnica de Asia). Washington, DC: Banco Mundial.
- Hallak, J.; Poisson, M. 2005. *Academic fraud and quality assurance: facing the challenge of internalization of higher education*. Foro de políticas sobre “Acreditación y el Mercado Mundial de la Educación Superior”, París, 13-14 junio 2005. París: IPE-UNESCO.
- Hallak, J.; Poisson, M. 2006. “Academic fraud, accreditation and quality assurance: learning from the past and challenges for the future”. En: *Higher education in the world 2007. Accreditation for quality assurance: What is at stake?* Global University Network for Innovation (GUNI). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Heyneman, S. 2004. “Education and corruption”. En: *International Journal of Educational Development*, 24(6), 637-648. Amsterdam: Elsevier Ltd.
- Karosadnize, T.; Christensen, C. 2005. “A new beginning for Georgia’s university admissions”. En: B. Meier; M. Griffin (Eds.), *Stealing the future: corruption in the classroom*. Berlín: Transparencia Internacional.
- Kellaghan, T.; Greaney, V. 2003. *Monitoring performance: assessment and examination in Africa*. Reunión bianual del ADEA de 2003, Grand Baie, Mauricio, 3-6 de diciembre de 2003 (Documento de trabajo).
- Lazic, D. 2005. “Bosnia Herzegovina. A ‘copy-and-paste’ approach to university”. En: B. Meier.; M. Griffin (Eds.), *Stealing the future: corruption in the classroom*. Berlín: Transparencia Internacional.
- Mangan, K.S. “The fine art of fighting fakery. Admissions officers and credentials consultants increasingly have to check documents for forgery”. En: *The Chronicle of Higher Education*, 1 de noviembre de 2002.
- Mihajlovic, D. 2004. *Results of a survey on academic fraud*. Dirigido por el Anti-Corruption Student Network in South Eastern Europe, con el apoyo del Open Society Institute, Higher Education Support Programme (OSI/HESP). Presentado durante un seminario organizado por el OSI y el IPE en Bishkek, Kyrgyzstán, 15-19 de noviembre de 2004.
- Ongom, D.L. 1990. *Malpractices in examinations*. Documento presentado durante el seminario sobre “Malas prácticas en los Exámenes”, Zomba, Malawi, 2000.
- Rumyantseva, N.L. 2005. “Taxonomy of corruption in higher education”. En: *Peabody Journal of Education*, 80(1), 81-92. Nashville: Lawrence Erlbaum associates, inc.
- Smith, A. 2003. “The darkening shadow of stolen words”. En: *The Age*, 24 de agosto de 2003. Melbourne: The Age Ltd.

- State Student Admission Commission. 2001. *Automatization and computerization of examination system to enable further transparency*. República de Azerbaiyán. Bakú: SSAC.
- Stetar, J.; Panych, O.; Cheng, B. 2005. "Confronting corruption: Ukrainian private higher education". En: *International Higher Education*, (38), 13-15. Boston: Center for International Higher Education, Boston College.
- Suroor, H. "Cash for class at Oxbridge". En: *Viewpoint* (443), 23 de marzo de 2005. University of Southampton.
- Tavernise, S. 2003. "A Russian tilts at graft (it could be a quixotic task)". En: *New York Times*, 10 de febrero de 2003.
- The Inspectorate of Education in the Netherlands. 2006. *Accreditation in international perspective*. Inspectorate report 2006-09. Utrecht: The Inspectorate of Education in the Netherlands.
- Wojtas, O. 1999. "Students asked for cheat alert". En: *Times Higher Education Supplement*, 2 de septiembre de 1999.

Capítulo 8

Clases particulares: ¿cómo evitar la corrupción del sistema educativo?

Definición

En la educación preuniversitaria, las clases particulares complementarias se definen como una tutoría en asignaturas del currículo (como lengua y matemáticas) que ofrece un profesor a cambio de dinero y que se añade a la escolarización dentro del sistema general (Bray, 1999). Las clases particulares normalmente se ofrecen fuera del horario escolar, frecuentemente en un local independiente. No incluyen las tutorías privadas en temas no incluidos en el currículo ni las ayudas voluntarias. Son propuestas por el profesor principal de los alumnos o por otro profesor, y tienen una intensidad variable (dependiendo muchas veces de los ingresos de la familia). Hay que distinguir entre “clases particulares individuales” ofrecidas por un profesor, y “cursos preparatorios” ofrecidos por establecimientos educativos.

Antecedentes

Originalmente las clases particulares complementarias tenían unos objetivos muy positivos: mejorar el aprendizaje de los alumnos; ofrecer cursos de recuperación a los alumnos más retrasados; ofrecer a los profesores la oportunidad de obtener unos ingresos complementarios; utilizar mejor el tiempo libre, y otros. De hecho, se pueden considerar positivas si ayudan a los estudiantes a seguir mejor las clases normales, y apreciarlas. Con gran frecuencia hay algunos factores que explican la existencia de grandes lagunas en el aprendizaje de los estudiantes, como las ausencias de alumnos y profesores, el cierre frecuente de las escuelas, la mala docencia

Originalmente las clases particulares complementarias tenían unos objetivos muy positivos.

y la negligencia de los profesores. No todas las escuelas pueden disponer de un equipo completo de profesores especialistas en materias fundamentales como matemáticas, ciencias y lengua. Confiar la enseñanza de estas materias a profesores sin calificación ni experiencia puede resultar muy poco rentable cuando lo que se pretende es que los estudiantes comprendan bien los temas tratados. Las clases particulares pueden ayudar a colmar estas lagunas o insuficiencias de los estudiantes en su educación y dar a éstos mayor confianza en sí mismos, lo que les permitirá competir en condiciones de igualdad. Las clases particulares complementarias pueden ayudar también a los buenos estudiantes a aprovechar mejor las clases normales y puede producirse una saludable “división del trabajo” entre las clases particulares y las clases normales.

En algunos países, sin embargo, las clases particulares complementarias se han convertido en una industria importante, que consume una cantidad considerable de dinero de los padres y tiempo de los alumnos. Además, en algunos casos se han convertido en fuente de distorsiones que repercuten negativamente en la educación general (el currículo enseñado, los horarios escolares, el comportamiento tanto de los alumnos como de los profesores, etc.) y en el objetivo de lograr la igualdad de oportunidades en la educación (ver *recuadro 43*).²⁴ Según un estudio comparativo reciente que ha realizado el IIPE de los códigos de conducta de los profesores en Asia Meridional, las clases particulares se consideran una fuente importante de conductas no éticas en Bangladesh, la India y Nepal (Khandelwal, 2003). Este hecho resulta evidente en particular en los países en los que las clases particulares se ofrecen en gran escala al término de la enseñanza secundaria

Recuadro 43. Las clases particulares como sucedáneo del sistema educativo

En algunos países, los padres, educadores y políticos se muestran muy críticos con la forma en que las clases particulares influyen en el sistema general de escolarización. Como algunos sucedáneos, las clases particulares no son un elemento inerte sino que pueden influir negativamente en el cuerpo que los asimila.

Fuente: Bray, 2003: 21.

24. Un estudio realizado en la República de Corea muestra que los gastos en clases particulares del 10% más rico de la población investigada eran 12 veces mayores que los del 10% más pobre.

Las clases particulares complementarias se han convertido en fuente de distorsiones que repercuten negativamente en la educación general (el currículo enseñado, los horarios escolares, el comportamiento tanto de los alumnos como de los profesores).

para ayudar a los estudiantes a superar los exámenes de admisión en la enseñanza superior. En estos casos, las clases particulares han resultado ser una fuente importante de prácticas corruptas en los mecanismos de selección para la enseñanza superior. Así sucede en muchos antiguos estados soviéticos, debido a que los maestros y profesores dan clases particulares y al mismo tiempo participan en

los comités de admisión a la enseñanza superior, con las correspondientes interferencias, y a la escasa fiabilidad de los criterios de selección.

Malas prácticas y sus formas

Recientemente se ha producido una aceleración de la tendencia favorable a las clases particulares y las tutorías privadas en todo el mundo, lo que se ha traducido no sólo en una creciente repercusión negativa en el sistema educativo general sino también en el desarrollo de comportamientos no éticos y prácticas corruptas.

Efectos negativos de las clases particulares

Para los profesores

- fatiga e ineficacia de los profesores cuando trabajan varias horas extraordinarias cada tarde;
- los profesores ponen menos interés en clase por asegurarse de que todos los alumnos están preparados adecuadamente para los exámenes; y
- los profesores prefieren ganar unos ingresos extraordinarios a través de las clases particulares y no ofrecer clases de recuperación como parte de su trabajo.

Para los alumnos

- una carga de trabajo muy pesada debido al esfuerzo acumulado que suponen las clases normales y las clases particulares, lo que conduce

a la fatiga de los estudiantes (un estudio realizado en Mauricio [Foodun, 1992] constató que los niños podían dedicar hasta nueve horas diarias a las clases normales y las particulares, mientras que los adultos trabajaban siete horas diarias);

- desarrollo de una “cultura de dependencia”. Los alumnos tienden a confiar en los tutores privados para todo, incluidos los deberes en casa, además de recibir información anticipada sobre los exámenes; y
- falta de interés de los alumnos en la escuela y aumento del número de ausencias en el sistema ordinario de escolarización.

Para los contenidos educativos

- reducción del alcance y los objetivos del currículo. Se espera que las escuelas logren cumplir una amplia gama de objetivos, mientras que las clases particulares tienden a eliminar los temas que no tienen una relación directa con los exámenes, como interés académico, conciencia cívica y valores universales, etc.;
- un currículo abigarrado, que hace que los alumnos trabajen mecánicamente (los que se encuentran simultáneamente con dos enfoques distintos pueden sentirse muy confusos); y
- sofocamiento de la creatividad, lo que puede dañar las bases de la producción económica (como ejemplo cabe citar los *buxiban* chinos²⁵, en los que los estudiantes son educados “como soldados”, con castigos por falta de disciplina).

Para el proceso de enseñanza/aprendizaje

- las clases particulares adquieren más importancia que la experiencia sinérgica en las aulas;
- la dinámica del proceso de enseñanza/aprendizaje en las clases normales se ve afectada. Una vez más, los alumnos tienden a trabajar mecánicamente, sin hacer ningún esfuerzo por captar los contenidos de fondo (como ejemplo puede citarse a Taiwán, cuyo gobierno decidió introducir enfoques constructivos en la enseñanza de las matemáticas para mejorar la comprensión. Esta decisión fue sabotada por los tutores privados, que enseñaban a los alumnos

25. Escuelas que ejercen una tutoría privada en Taiwán.

cómo obtener la respuesta correcta utilizando mecánicamente fórmulas); y

- los profesores ordinarios se encuentran con mayores disparidades entre sus alumnos (con el riesgo de que descienda el nivel, lo que presionaría a todos los padres a invertir en clases particulares para sus hijos).

Prácticas corruptas en las clases particulares

Más en concreto, cabe distinguir dos situaciones distintas en las que se producen prácticas no éticas o corruptas: i) tutores (que pueden ser también, o no, profesores dentro del sistema educativo general) que ofrecen clases particulares a alumnos de los que no son responsables; y ii) profesores de la enseñanza general que dan clases particulares a estudiantes que ya estaban bajo su responsabilidad en las aulas del sistema general de educación.

Tutores que dan clases particulares a alumnos de los que no son responsables

- honorarios elevados, número excesivo de alumnos en las clases y escasos resultados de los centros de tutoría (debido a la falta de reglamentación de las calificaciones que deben tener los tutores);
- monopolio de algunos centros que ofrecen clases particulares, con una “influencia indebida”;
- profesores que descuidan sus deberes en la educación general para atender a sus clases particulares;
- creación de “redes de relaciones” entre profesores de distintas escuelas, que les permiten enviarse los alumnos unos a otros para recibir clases particulares (especialmente en los países donde los profesores tienen prohibido dar clases particulares a sus propios alumnos);
- colusión entre las escuelas y los centros de tutoría privada (por ejemplo, un establecimiento de enseñanza superior de Taiwán que había establecido una relación de colaboración directa con un *buxiban* en virtud de la cual todos los días del año se transportaba a tres estudiantes al *buxiban* después de haber finalizado el horario escolar para recibir otras dos horas de enseñanza memorística);

- aumento del nivel de los requisitos para aprobar los exámenes de admisión en los EES para justificar las clases particulares ante sus empleadores y, por lo tanto, abrir la posibilidad de recibir ingresos adicionales²⁶; y
- los profesores de las universidades más prestigiosas piden un precio elevado por sus clases particulares porque saben, o se supone que saben, cuál será el contenido aproximado de los exámenes de admisión que realizarán las instituciones para las que trabajan.

Profesores del sistema general de enseñanza que dan clases particulares a estudiantes de los que son responsables

- utilización de edificios públicos (escuelas) para intereses privados;
- presión sobre los profesores principales para obtener las plazas que garantizan más dinero (normalmente las plazas de profesor en el último curso de la escolarización básica o secundaria);
- presión de los profesores sobre los padres para que paguen las clases particulares: según Bray (1999), “los profesores pueden ejercer presión debido no sólo a la competencia exterior a la que están sometidos los estudiantes sino también al control que ejercen sobre las promociones de los alumnos a grados superiores al final del curso académico. Los padres saben que si no pagan clases particulares pueden terminar pagando más por otras vías porque probablemente sus hijos tendrán que repetir cada año académico”;
- distorsión de la forma en que se enseña el currículo. En algunos casos (Mauricio) en el horario oficial sólo se enseña parte de las materias; y
- penalización de los alumnos que no asisten a clases particulares, incluida su descalificación deliberada.

Alcance de las malas prácticas

La tendencia favorable a la tutoría privada y las clases particulares no es reciente. Desde los años 60 es un fenómeno de grandes dimensiones en algunas partes de Asia Oriental, en particular el Japón, la República de Corea y Taiwán. Desde entonces ha adquirido una escala significativa en

26. Tevzadze, 2004 (sin publicar) cita los ejemplos de Georgia y Ucrania.

muchos lugares (en particular en las zonas urbanas) y se ha desarrollado con rapidez, incluso en América Latina como muestra el *recuadro 44*. En la mayoría de los países, las clases particulares son propuestas por tutores individuales o pequeños centros de tutoría. Pero en algunos países se ha convertido en un negocio importante; en Asia Oriental, los principales centros de tutoría son grandes empresas extremadamente modernas. En la República de Corea se anuncian en los trenes y autobuses. En el Japón sus acciones se cotizan en Bolsa.

Recuadro 44. Magnitud de las clases particulares complementarias

Debido en parte a que la mayoría de las clases particulares complementarias no son oficiales y no se quiere llamar la atención, los datos sobre el tema no abundan. Sin embargo, se puede componer una imagen con los distintos estudios realizados en diversas circunstancias. Entre ellos cabe mencionar los siguientes:

- En *Camboya*, el 31,2% de las 77 escuelas primarias que respondieron a una encuesta en 1997/1998 indicó que los alumnos recibían clases particulares, cuyo coste se elevaba al 6,6% de los fondos totales destinados a la enseñanza primaria.
- En *Egipto*, una encuesta realizada en 1994 en 4.729 hogares constató que el 64% de los alumnos urbanos de la enseñanza primaria y el 52% de los rurales habían recibido clases particulares complementarias. En 1997 un estudio estimó que el gasto de los hogares en clases particulares complementarias en la enseñanza preparatoria, primaria y secundaria ascendía al 1,6% del producto interno bruto.
- En *Hong Kong*, una encuesta realizada en 1996 entre 507 estudiantes constató que el 44,7% de los alumnos de primaria, el 25,6% de los alumnos de primeros cursos de secundaria, el 34,4% de los alumnos de cursos medios y el 40,5% de los alumnos de cursos superiores recibían clases particulares. Una encuesta de seguimiento realizada en 1998/1999 en seis escuelas secundarias, con los alumnos estratificados por rangos de capacidad, constató que el 35,1% de los alumnos de los cursos primero a tercero de secundaria recibían clases particulares. Los porcentajes correspondientes en los cursos cuarto y quinto y los cursos sexto y séptimo eran el 46,6 y el 70,3%.
- En la *India*, una encuesta realizada en 1997 entre 7.879 alumnos de enseñanza primaria en Delhi constató que el 39,2% recibían clases particulares. Otros informes sugieren que un 70% de los niños urbanos reciben clases particulares sobre una o más asignaturas.

- En el *Japón*, una encuesta realizada en 1993 constató que el 23,6% de los alumnos de elemental y el 59,5% de los alumnos de instituto asistían a clases particulares. Una encuesta realizada en 1997 aumentó el número de alumnos que recibían otras formas de tutoría, y constató que el 33% de los alumnos de quinto curso de primaria asistía a clases particulares, el 5,7% recibía ayuda de tutores individuales, el 24,5% estudiaba cursos por correspondencia y el 17,9% recibía materiales de estudio en su domicilio. En zonas urbanas, más del 90% de los niños recibían algún tipo de tutoría.
- En *Kenya*, un sondeo nacional realizado en 1997 entre 3.233 alumnos de sexto curso constató que el 68,6% recibían clases particulares, con cifras que oscilaban entre el 39% en la Provincia del Nordeste y el 74,4% en la Provincia de Nyanza.
- En *Malta*, una encuesta realizada en 1997/1998 entre 1.482 alumnos de los cursos altos de enseñanza primaria y los cursos bajos de enseñanza secundaria constató que el 50,5% había recibido clases particulares en algún momento. Algunos habían recibido estas clases particulares por primera vez cuando tenían cuatro años, aunque la mayoría habían comenzado a recibirlos a los 10.
- En *Rumanía*, un estudio realizado en 1994 sobre alumnos de duodécimo curso de todo el país constató que el 32% de los que vivían en zonas rurales y el 58% de los que vivían en zonas urbanas recibían clases particulares complementarias.
- En la *República de Corea*, un estudio realizado en 1997 indicó que el 72,9% de los alumnos de enseñanza primaria recibían clases particulares. Entre los estudiantes de la escuela media, el porcentaje era del 56%; y entre los alumnos de la escuela superior del 32%.
- En *Taiwán*, las estadísticas del gobierno indican que en 1998 había 5.536 centros de tutoría con 1.891.096 alumnos. Otros centros no estaban registrados, de forma que el número total era todavía superior. Una encuesta realizada en 1998 entre 359 estudiantes de ocho escuelas secundarias de Kaoshiung constató que el 81,2% recibían clases particulares.

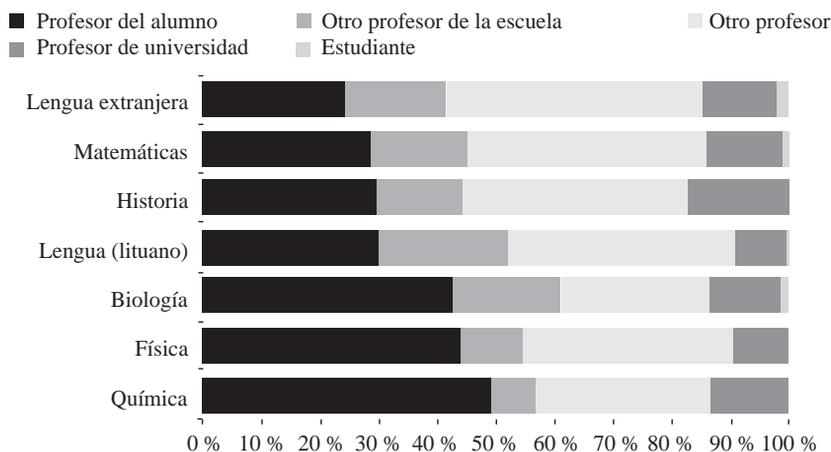
Fuente: Bray, 2003: 22-24.

Algunos estudios basados en encuestas cuantitativas de alumnos de enseñanza secundaria y estudiantes universitarios de primer curso ofrecen ideas muy útiles sobre las principales características de las tutorías

privadas en distintos países (Silova *et al.*, 2005). Estos estudios muestran que el coste de las clases particulares normalmente varía según la materia de estudio, la experiencia de los tutores, su profesionalidad y su situación institucional. En los países de la antigua Unión Soviética, en los que se considera una práctica normal contratar a un tutor privado para acceder a la enseñanza superior, el coste de las clases particulares varía en el mejor de los casos entre USD 10 y USD 40 por hora (Azerbaiyán, Rusia); en condiciones menos favorables, los estudiantes pueden verse obligados a pagar hasta USD 30 por hora, tres veces a la semana (Temple y Petrov, 2004). En Ucrania, el coste medio de unas clases particulares de tutoría para una universidad prestigiosa es de más de USD 10.000, mientras que el salario medio es de USD 100 (Hrynevych, 2005).

Por último, el porcentaje de profesores del sistema general de enseñanza que dan clases particulares a sus propios alumnos varía mucho de un país a otro (en algunos lugares, esta práctica está prohibida por ley). El porcentaje varía también según las materias enseñadas, como ilustra el caso de Lituania que muestra la *figura 8.1*.

Figura 8.1 Porcentaje de tutores privados que son profesores del sistema general de enseñanza: el caso de Lituania*



* Respuestas a la siguiente pregunta: “¿Quién fue tu profesor particular en el primer curso (por materias)?”.

Fuente: Zabulionis, 2003.

Factores

Se puede considerar que el desarrollo de las clases particulares y las tutorías privadas forma parte de una tendencia más general: el aumento de los *costes financieros ocultos* complementarios que los padres tienen que pagar por la educación de sus hijos. Este fenómeno se relaciona en parte con el bajo nivel de los salarios de los profesores, que no les permiten ganarse la vida. En los países en transición en particular, los salarios de los profesores han disminuido drásticamente en la última década, en particular si se compara con el salario medio nacional. En Armenia, por ejemplo, el nivel de los salarios de los profesores representaba el 65% del salario medio nacional en 1990, y sólo el 44% en 1997; igualmente, en Kirguistán ascendía en 1990 al 75% del salario nacional y al 61% en 1997 (cifras del Banco Mundial). Por consiguiente, los profesores tienen que conseguir fuentes adicionales de ingresos, por ejemplo, a través de clases particulares.

Pueden indicarse una serie de factores que explican las clases particulares, diferenciando los relacionados con la demanda de los relacionados con la oferta.

La cuestión vista desde el lado de la demanda de clases particulares:

- *elevada tasa de beneficios*. Los estudios de los niveles de beneficios desde principios de los años 70 han puesto de manifiesto el papel fundamental que desempeñan los exámenes en la generación de ingresos. Estudios más recientes han confirmado los incentivos que mueven a las personas a estudiar el mayor tiempo posible para acumular créditos y obtener mayores ingresos (Psacharopoulos y Patrinos, 2002). Sin embargo, las diferencias de ingresos entre personas con distinto nivel educativo son mayores en unos países que en otros y los niveles educativos también varían de un país a otro. Quizá eso explique la elevada demanda de clases particulares que se observa en las sociedades asiáticas durante los estudios preuniversitarios, y la creciente demanda de tutoría privada posterior

a la enseñanza secundaria en Europa Oriental²⁷ y en la región del Cáucaso.

- *mayor competencia.* La expansión de la educación superior y el número creciente de estudiantes que son admitidos en universidades ha generado una “carrera de codazos”. Esta “carrera de codazos” se caracteriza por una mayor competencia entre los propios alumnos, no sólo para ser admitidos en la universidad sino también para matricularse en las mejores instituciones y obtener los títulos o diplomas más valorados. Evidentemente esto genera una demanda de clases particulares, en particular en países como Ucrania, donde la diferencia entre los requisitos en la enseñanza secundaria y en la universidad es grande.
- *factores culturales.* Entre los factores culturales hay que mencionar el papel que se atribuye al esfuerzo en el éxito en la educación. Así sucede en muchas sociedades asiáticas influidas por las tradiciones del confucianismo, que atribuyen una gran importancia al esfuerzo. Pero estas sociedades han dejado de tener el monopolio. Estudios de evaluación realizados en todo el mundo llegan insistentemente a la conclusión de que el esfuerzo tiene una importancia fundamental y subrayan los determinantes del éxito escolar.

La cuestión vista desde el lado de la oferta de clases particulares:

- *baja calidad educativa.* En un contexto de baja calidad educativa (o en declive), las clases privadas parecen una compensación de la oferta educativa insuficiente, es decir, un currículo sobrecargado; requisitos excesivos para pasar de curso; un currículo que no abarca todo lo que se necesita para superar los exámenes de entrada en la universidad; una enseñanza inadecuada en las aulas para aprobar los exámenes (en particular las pruebas de entrada en la universidad);

27. El área más corrupta del sistema de enseñanza superior de Georgia quizá sea la de admisión de alumnos. El sistema es injusto e ineficaz, y se caracteriza frecuentemente por los sobornos y la utilización de unos criterios muy subjetivos. La corrupción se manifiesta indirectamente a través de un sistema de profesores particulares que preparan a los estudiantes para los exámenes de admisión. Los honorarios que pagan los estudiantes son, de hecho, sobornos que permite el sistema para garantizar la admisión en el departamento querido (adaptado de Janashia, 2004).

unos profesores que no explican las materias con dedicación (Silova *et al.*, 2005); etc.;

- *mecanismos de selección y evaluación*. Estos mecanismos tienen una gran influencia en el desarrollo de las clases privadas, que tienden a extenderse cuando los sistemas no son tolerantes con los alumnos más lentos; los exámenes de entrada en la universidad desempeñan una función de “portero”; los profesores son evaluados por los resultados de sus alumnos; etc. Por eso, las pruebas centralizadas de entrada en la universidad que se introdujeron en los años 90 en los antiguos países soviéticos como novedad para luchar contra la corrupción han producido un florecimiento del sector de la tutoría privada en muchos de ellos. La publicación de cuadros comparativos de los resultados de las escuelas en los exámenes públicos en países como Australia, Francia o Reino Unido ha incidido también en la difusión de las clases privadas;
- *poder monopolista*. Como subraya Klitgaard (ver *capítulo 2*), los comportamientos ilícitos florecen cuando los agentes tienen un poder monopolista sobre sus clientes; pueden ejercer una capacidad discrecional de decisión; y tienen escasa obligación de rendir cuentas. Tal es el caso de los profesores que dan clases particulares a sus propios alumnos. En efecto, estos profesores están en condiciones de obtener dinero incumpliendo sus obligaciones dentro del sistema de enseñanza general, dando a entender que esas clases particulares garantizan la promoción de los alumnos (puesto que son ellos los únicos que muchas veces controlan la promoción de los estudiantes);
- *desarrollo de las TIC*. Gracias a la difusión del uso de la tecnología en la educación, especialmente en la superior, se está difundiendo cada vez más un enfoque de mercado en el que se hace publicidad de las oportunidades para recibir clases particulares. Al mismo tiempo, las tecnologías de la información y las comunicaciones aumentan la diversidad de la oferta de tutoría privada.

Preguntas fundamentales

Las clases particulares y tutorías privadas no son algo bueno o malo en sí mismo. Todo depende de cómo se ofrezcan y en qué circunstancias. ¿Son

Las clases particulares y tutorías privadas no son algo bueno o malo en sí mismo. Todo depende de cómo se ofrezcan y en qué circunstancias.

un complemento de la escuela ordinaria? ¿Corrompen el sistema general? ¿Se ofrecen a través de mecanismos transparentes: están los usuarios bien informados sobre los costes que suponen y los servicios esperados? ¿Están previstos procedimientos de garantía de la calidad, rendición de cuentas y cumplimiento de

las normas para proteger a los alumnos y estudiantes con desventajas? Éstas son algunas de las cuestiones fundamentales que hay que plantearse para hacer un diagnóstico de un sistema de tutoría privada y formular una estrategia de reducción de las prácticas corruptas que las clases particulares y las tutorías privadas generan.

Buenas prácticas

Para comprender mejor las principales características del fenómeno de las clases particulares y las tutorías privadas, es indispensable examinar el asunto en profundidad y en toda su amplitud. El diseño de una estrategia para combatir los efectos negativos de las clases particulares y tutorías privadas debe basarse en las dos siguientes observaciones: primero, las clases particulares y tutorías privadas son un sistema que se retroalimenta; segundo, existe una confluencia de intereses en su mantenimiento (ver *recuadro 45*). La consecuencia es que las estrategias deben combinar publicidad e información, normas y reglamentos, incentivos, medidas habilitadoras y medidas de apoyo. También deben incidir en la necesidad de mejorar la calidad de la educación para reducir la necesidad de los padres de buscar servicios externos, y de diversificar los métodos de selección.

1. Publicidad e información

Es importante que el público conozca mejor el carácter, la escala y las consecuencias de las clases particulares y tutorías privadas en el sistema público de educación. Además, las campañas de información para educar a los padres sobre la forma de elegir un centro de tutoría (concienciación pública) deben incluir una indicación de los honorarios que habrán de

pagarse y de los servicios que cabe esperar, incluidas las condiciones de su prestación, y el establecimiento y mantenimiento de un sistema de certificados de centros de tutoría y tutores. En Hong Kong, la web “Cómo elegir un centro de tutoría”²⁸ tiene especial interés a este respecto. Incluye una lista de los centros de tutoría registrados, detalles sobre cada uno de estos centros y registros de las sanciones y condenas de centros no registrados o delitos cometidos por establecimientos registrados (en Singapur se ha adoptado un enfoque similar). La publicidad debe informar a los clientes sobre sus derechos y advertir a los operadores de ellos.

**Recuadro 45. Obstáculos a la reforma de las tutorías privadas:
el ejemplo de Mauricio**

El predominio de las tutorías privadas conforma un sistema que se retroalimenta. Está muy extendida la opinión de que la enseñanza ordinaria es insuficiente para aprobar los exámenes, lo que provoca que los estudiantes soliciten tutorías privadas. Pero muchos profesores presuponen que sus alumnos reciben clases particulares y por eso se esfuerzan menos en clase por conseguir que todos sus alumnos estén preparados adecuadamente para aprobar.

Una vez que las tutorías privadas se han integrado en el sistema, se manifiestan muchos intereses creados en mantener la situación. Los padres creen que las clases particulares son el camino para que sus hijos progresen social y económicamente, los profesores consideran que las tutorías son una fuente de ingresos libres de impuestos y el público en general considera que son una forma de mejorar los resultados educativos sin costes para los contribuyentes. Por todos estos motivos, era improbable que las propuestas de reducir las dimensiones de las tutorías tuvieran éxito si no se presentaban acompañadas de medidas radicales para mejorar la enseñanza en las escuelas.

Fuente: Joynathsing et al., 1998, citado por Bray, 2003.

2. Reglamentación de las tutorías privadas

Algunos países, como la República de Corea, han prohibido formalmente las clases particulares complementarias, pero sin éxito. Otros, como Kenya, han decidido prohibir que los profesores ofrezcan clases particulares a

28. www.emb.gov.hk

sus propios alumnos.²⁹ Igualmente, en Bosnia y Herzegovina, Croacia y Polonia, está prohibido legalmente o se desaprueba públicamente que los profesores ofrezcan clases particulares a sus propios alumnos (los códigos de conducta de los profesores a veces incluyen disposiciones concretas que regulan estas cuestiones), pero con frecuencia también sin éxito, ya que muchas clases particulares tienen un carácter informal (es decir, son acuerdos privados entre los tutores y sus clientes) y los profesores no tienen asegurada ninguna compensación.

Además, algunos estados han decidido adoptar leyes y políticas que legalizan la existencia de las clases particulares y tutorías privadas, y la regulan. Algunos de ellos han regulado, por ejemplo, la utilización de los edificios de las escuelas para dar clases particulares. Otros han prohibido las clases particulares para determinados cursos (Mauricio, la RAE de Hong Kong [China]) o en determinados días o determinadas horas (Taiwán). En términos más generales, algunos han regulado estrictamente el número de horas semanales y el tamaño de las clases de los tutores privados. Otros han sometido a unas normas estrictas las instalaciones utilizadas: los centros de tutoría pueden estar obligados, para registrarse, a cumplir determinados requisitos (espacio, seguridad, pero también calificaciones de los profesores, currículos, materiales didácticos, vigilancia, honorarios y sistemas de evaluación de los resultados de los estudiantes, beneficios fiscales, etc.). En algunos casos, como en Singapur, se ofrece asistencia a algunos centros privados que acogen alumnos de grupos con bajos ingresos.

Por último, pueden contemplarse medidas para mejorar la rendición de cuentas de las instituciones y de las personas que ofrecen clases particulares y tutoría privada. Para ello puede optarse por atribuir la responsabilidad de la vigilancia y el control al Ministerio de Educación, o bien el establecimiento de mecanismos de control profesional (asociaciones profesionales, como los “buxiban” en Taiwán).

29. “El cobro de honorarios por recibir clases extraordinarias es ilegal (...). Por tanto, se espera que el profesor ponga al descubierto la capacidad de los alumnos y adopte las medidas didácticas correctoras adecuadas, y no que ofrezca clases particulares. Así pues, las clases de recuperación deben formar parte del proceso de enseñanza/aprendizaje normal” (extracto de una circular del gobierno de Kenya de 6 de julio de 1999).

3. Reducir la necesidad de tutores privados

Debe prestarse más atención a los objetivos generales del currículo (aprender para saber, aprender para ser); aumentar la competitividad del sistema ordinario de escolaridad adoptando drásticas medidas para mejorar su calidad (como hizo la República de Corea a mediados de los años 90); lograr una mayor homogeneidad entre las escuelas, a lo que habría que sumar la reducción del número de escuelas con disciplina militar; adaptar mejor la enseñanza a las necesidades individuales de los alumnos, utilizando métodos didácticos eficaces; reservar horas en el currículo escolar para repasar los materiales y preparar los exámenes; exigir unas calificaciones mejores a los profesores en lo que respecta a la preparación de los exámenes externos normalizados; y reformar los exámenes para hacerlos más parecidos a pruebas y ampliar su contenido para integrar los objetivos generales de la educación. Cabe esperar que de este modo se ayude a separar los objetivos de las clases particulares y tutorías privadas de los de la educación formal.

Hablando en términos más generales, para utilizar mejor los recursos financieros y humanos puede ser necesario “racionalizar el gasto salarial de los profesores”, utilizándolos mejor (para que ofrezcan cursos de recuperación) y ajustar sus salarios cuando disminuye el número de candidatos.

Mensajes para los planificadores políticos y administradores

1. Son necesarios más estudios/investigaciones para: i) reunir datos; ii) analizar los efectos negativos de las clases particulares y tutorías privadas; y iii) examinar estrategias alternativas para reducir el impacto negativo sobre el sistema general de educación.
2. Los gobiernos no siempre tienen en cuenta las causas y las consecuencias de las clases particulares. Algunos no intervienen, fiándose de las fuerzas del mercado, mientras que otros adoptan medidas directas para controlar y vigilar las tutorías privadas con un cierto grado de éxito.
3. Es fundamental prohibir a los profesores que ofrezcan clases particulares a sus propios alumnos a fin de limitar los riesgos de

colusión de intereses y de que se presione a los padres. Sin embargo, puede resultar inútil si no se adoptan al mismo tiempo medidas incentivadoras.

4. Unos requisitos estrictos de información y control deben obligar a los tutores privados a satisfacer unos criterios mínimos de forma que los padres sepan exactamente qué servicios pueden esperar. Los infractores deben ser castigados, y publicarse las infracciones.
5. Debe prestarse atención a mejorar la calidad de la enseñanza, es decir, reformar el contenido de los currículos, los métodos didácticos, la calificación de los profesores, la revisión de los exámenes, etc., a fin de reducir la necesidad de servicios externos.
6. Los métodos de selección deben diversificarse y reformarse los contenidos de los exámenes, aproximándolos al de una prueba, y ampliando su contenido para integrar los objetivos generales de la educación.
7. Como demuestra la experiencia de Taiwán, los profesionales de la educación pueden regular con mayor o menor éxito las clases particulares y las tutorías privadas.

Referencias / recursos

- Bray, M. 1999. *The shadow education system: private tutoring and its implications for planners* (Fundamentos de Planificación de la Educación, n° 61). París: IPE-UNESCO.
- Bray, M. 2003. *Adverse effects of private supplementary tutoring. Dimensions, implications and government responses* (Serie Ética y Corrupción en la Educación). París: IPE-UNESCO.
- Foodun, A.R. 1992. *Private tuition in Mauritius: the mad-race for a place in a 'five-star' secondary school* (Programa de investigación y estudios del IPE sobre "Aumentar y mejorar la calidad de la educación básica". Monografía n° 8). París: IPE-UNESCO.
- Hrynevych, L. 2005. *Private tutoring in Ukraine*. Presentación preparada para el seminario subregional IPE/OSI sobre "Transparencia, ética y medidas contra la corrupción en la educación", Kiev (Ucrania), 27-29 de octubre de 2005.
- Janashia, N. 2004. "Corruption and higher education in Georgia". En: *International Higher Education* (34).

- Khandelwal, B.P. 2003. *Teachers' codes of practice in South Asia*. Documento preparado para el seminario del IPE “Estrategias para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la educación”, Guanajuato (México), 3-7 de noviembre de 2003.
- Psacharopoulos, G.; Patrinos, H. 2002. *Returns to investment in education: a further update* (Policy research working paper 2.881). Washington, DC: Banco Mundial.
- Silova, I.; Bray, M. (Eds). 2005. *Shadow education. Private tutoring and its implications in the nine post-socialist countries: Azerbaijan, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Georgia, Lithuania, Mongolia, Poland, Slovakia, Ukraine*. Informe resumido. Budapest: Open Society Institute (OSI)/ Education Support Programme (ESP).
- Silova, I.; Kazimzade, E. 2005. *The rise of private tutoring in post-socialist Eurasia*. Presentación preparada para el seminario subregional IPE/OSI sobre “Transparencia, ética y medidas contra la corrupción en la educación”, Kiev (Ucrania), 27-29 de octubre de 2005.
- Silova, I. 2006. *Education in the hidden marketplace. Monitoring of private tutoring in the post-socialist bloc*. Presentación preparada para el seminario IPE/OSI sobre “La problemática de la anticorrupción en la educación”, Bakú (Azerbaiján), 21-23 de febrero de 2006.
- Temple, P.; Petrov, G. 2004. “Corruption in higher education. Some findings from the States of the former Soviet Union”. En: *Higher education management and policy*, 16(1), 83-100. París: OCDE.
- Tevzadze, G. 2004. *Hidden tutoring. Causes, scope and models of development of current situation (cases of Ukraine and Georgia)*. Tbilisi: Chavchavadze State University (sin publicar).
- Wanyama, I.; Njeru, E.H.N. *The sociology of private tuition*. Documento preparado para el seminario del IPE “Estrategias para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la educación”, Guanajuato (México), 3-7 de noviembre de 2003.
- Zabulionis, A. 2003. *The scope of private tutoring for Matura examinations in Lithuania*. Vilnius (Lituania): Vilnius University (sin publicar).

Capítulo 9

Memorando para políticos, planificadores y gestores

En el presente capítulo se expone de forma sintética cómo abordar el problema de la corrupción en el sector educativo. También se resumen las conclusiones de los capítulos anteriores. Por tanto, se puede considerar un conjunto de directrices para los políticos, planificadores y gestores.

1. Algunos requisitos básicos

Es fundamental diferenciar y aislar las diferentes manifestaciones de la corrupción, para establecer qué tipos de corrupción son más importantes en un país determinado y cuáles son las relaciones más sobresalientes entre

Es fundamental diferenciar y aislar las diferentes manifestaciones de la corrupción.

ellos. ¿Se trata de la corrupción en la contratación pública? ¿De la corrupción en la contratación de profesores? ¿Se trata de sobornos para que se den por cumplidos los requisitos burocráticos administrativos para la admisión en una escuela o universidad, para acogerse a

un plan de becas o para recibir una asignación especial para profesores? ¿Desviación de intervenciones estatales para prestar apoyo a escuelas secundarias privadas? En situaciones diferentes las prioridades serán también diferentes. Por eso es absolutamente fundamental el diagnóstico y el análisis de los datos: no hay una sola solución aplicable a todos los países, cada uno de ellos ha de hacer sus deberes de forma seria y rigurosa, basándose en estudios empíricos en profundidad, como hizo el Perú en 2004 (Helfer Palacios *et al.*, 2004).

Para eliminar la corrupción, las medidas deben adoptarse simultáneamente en distintas áreas.

La razón es que, para eliminar la corrupción, las medidas deben adoptarse simultáneamente en distintas áreas: políticas, legales, institucionales y de gestión, económicas y educativas. Para

ello se necesitará evidentemente tiempo, como indicó Valdas Adamkus, Presidente de la República de Lituania, en el curso de un viaje de estudio organizado por el IIFE en noviembre de 2003 a este país: “Los viejos hábitos no mueren de un día a otro. Tenemos que promulgar leyes que las instituciones lleven a la práctica. Para ello se necesitará probablemente una década, pero cuando la nueva generación se haya educado en los nuevos conceptos y los haya utilizado formarán parte de su personalidad” (Vilnius, 13 de octubre de 2003). También será necesario para ello hacer frente a los factores internos y externos que propician las conductas corruptas.

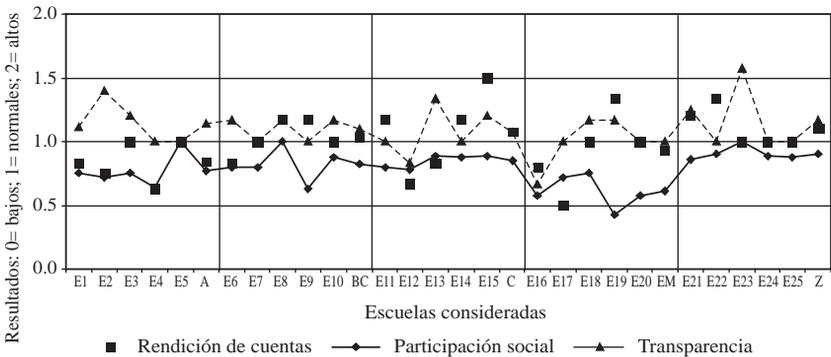
Cómo hacer frente a los factores internos (principalmente los institucionales y los relacionados con la gestión)

El sector educativo debe ser objeto de reformas institucionales y de gestión para hacerlo más transparente y responsable. Pueden hacerse las siguientes sugerencias:

- establecer *procedimientos y responsabilidades con claridad*. En el caso de las escuelas, ello supone unos procedimientos de contratación que incluyan la separación de funciones del personal, la definición de los distintos niveles de autorización para firmar un contrato público y los correspondientes límites financieros, y la determinación de los criterios para elegir los métodos de selección, entre otros. En el caso del personal, ello incluye una información completa sobre las responsabilidades laborales en todos los niveles, la publicación de directrices sobre los procedimientos financieros, la selección de los libros de texto y los materiales didácticos, etc.;
- *mantenimiento correcto de los registros*. Los gestores de las escuelas deben establecer unos procedimientos claros para realizar los pagos. Entre ellos cabe mencionar la necesidad de que las facturas o reclamaciones de pagos estén debidamente certificadas por un miembro autorizado del personal; la utilización de números correlativos en todas las órdenes de compra; facturas y recibos para facilitar las comprobaciones; y mantenimiento adecuado y continuo, y auditoría periódica, de los estados financieros y cuentas;
- ejercicio de una *supervisión eficaz* para asegurar el cumplimiento de todas las normas y procedimientos. Como ejemplo cabe señalar la introducción de auditorías internas y externas en el sistema de control;

el establecimiento de mecanismos de controles y balances, ya que pueden ayudar a prevenir o detectar con rapidez las irregularidades y las malas prácticas; y la intervención de las comunidades en el diseño y utilización de “marcos de rendición de cuentas”, que permitan una evaluación de su adecuado cumplimiento a través de distintas series de criterios (ver figura 9.1);

Figura 9.1 Indicadores de evaluación de la rendición de cuentas*, la participación social y la transparencia***: el Programa Escuelas de Calidad de México**



Indicadores utilizados:

**Rendición de cuentas*: ¿cómo se informa a la comunidad escolar sobre la utilización de los recursos de todo tipo? ¿Con qué frecuencia se facilita información a la comunidad escolar sobre los proyectos escolares? ¿Conocen los miembros de la comunidad escolar cómo se utilizan los recursos adicionales aportados por la comunidad social al proyecto escolar?

***Participación social*: ¿cómo son elegidos los miembros de los consejos escolares? ¿Quién los selecciona? ¿Quién interviene en la formulación de un proyecto escolar? ¿Quién decide cómo asignar los recursos durante la ejecución de un proyecto escolar? ¿Quién promueve las relaciones entre una escuela y su entorno, y por qué medios?

****Transparencia*: ¿qué nivel de conocimiento tienen las personas entrevistadas de las cuestiones fundamentales durante la formulación, ejecución y evaluación de un proyecto escolar?

Fuente: Santizo Rodall y Cabrero Mendoza, 2004: 117.

- *detección de las señales de alarma*. Como ejemplo pueden citarse alteraciones no justificadas de los estados financieros, que falten o que no estén ordenados en una serie, duplicaciones innecesarias de registros, etc.;

- establecimiento de *canales para recibir preguntas y quejas y dar publicidad a un sistema de sanciones de los casos de incumplimiento de las normas*, tanto por el personal como por otros interesados, como los administradores de las escuelas, los inspectores, los padres, los alumnos, los proveedores y los contratistas. Se debe responder a las quejas con prontitud y darlas a conocer, y se deben adoptar las medidas correctoras correspondientes.

En la *tabla 9.1* se resumen estas sugerencias.

Cómo hacer frente a los factores externos (principalmente políticos, legales, económicos y educativos)

Las lecciones que pueden extraerse de la experiencia y los datos objetivos sugieren que hay cinco elementos fundamentales muy prometedores si se pueden sumar, a saber: liderazgo; competencia en la esfera política y económica; derecho a la información; acción colectiva; y un enfoque integrado:

- *liderazgo*. Para avanzar en la lucha contra la corrupción se necesita un apoyo político al más alto nivel y mantenido durante un largo período. A este respecto son fundamentales los compromisos políticos y profesionales: los dirigentes de los sindicatos de profesores, las autoridades universitarias y los presidentes de las APA pueden desempeñar una función importante. Por eso debe prestarse particular atención a los modos de selección de los dirigentes, así como a las inversiones en la capacitación de estos dirigentes;
- *competencia*. En el sector de la educación, como en los demás sectores, los monopolios facilitan el desarrollo de prácticas corruptas. Al contrario, las objeciones políticas, los debates, las investigaciones y la competencia económica son elementos fundamentales para contrarrestar las tendencias monopolistas. La existencia de órganos independientes y neutrales que se encarguen de la evaluación, selección, control, auditoría, etc., así como de operadores privados en el terreno educativo, puede resultar fundamental en este contexto;
- *derecho a información*. La libertad de prensa y el acceso a la información son fundamentales para la transparencia y la rendición de cuentas. La experiencia de países como la India (ver *recuadro 46*) que han ido estableciendo progresivamente los fundamentos legales

del derecho a la información pueden resultar extremadamente útiles a este respecto. En efecto, muestran que para facilitar el acceso real a la información es necesario adoptar algunas medidas de acompañamiento, por ejemplo, campañas de concienciación, capacitación adecuada (tanto de los administradores como de los

Tabla 9.1 Criterios de buen gobierno en la prestación de servicios

Criterio	Explicación	Ejemplos de aplicación
Transparencia	Acceso fácil y sin obstáculos a información y datos exactos, actuales, relevantes y generales, y disponibilidad de éstos: como ejemplo cabe citar los libros de texto; los derechos de autor; los honorarios pagados a los autores; el coste del papel; el coste de la impresión por número de libros de texto; modo de selección y certificación de los manuscritos; procedimiento de licitación, etc.	Producción y distribución de libros de texto. <ul style="list-style-type: none">• Tribunal independiente de competencia que supervise los proceso de licitación.• Publicación de los resultados de la selección de competidores para la adjudicación de la producción y distribución de libros de texto.• Publicación del contrato entre el sector público y los operadores seleccionados.
Rendición de cuentas	Las personas y las organizaciones encargadas de realizar determinados actos o actividades tienen definidas sus responsabilidades a través de normas, funciones y atribuciones: profesores, administradores, estudiantes, padres/escuelas, APA, universidades, ministerio de educación, ONG, etc.	Financiación de las escuelas y EES mediante la aplicación de una fórmula. <ul style="list-style-type: none">• Responsabilidades y derechos de los operadores, los reguladores y los ciudadanos definidos con claridad.• Estados financieros del operador auditados por un órgano independiente y publicados.• Mecanismos sencillos de reclamación y procedimientos ante los tribunales baratos.• Reuniones anuales en las que los Ministerios de Educación y Hacienda y las autoridades locales, APA y escuelas, presenten y aprueben los planes anuales de gestión.
Participación y vigilancia y control social	Los interesados participan en las decisiones relativas a la formulación de políticas, sea directamente o a través de instituciones intermedias legítimas.	Ubicación, planeamiento y construcción de escuelas. <ul style="list-style-type: none">• Procedimientos públicos de consulta para aprobar los criterios de ubicación de las escuelas y las características de éstas (decisiones sobre las demarcaciones).• Comités de asesoramiento/vigilancia compuestos por representantes de la sociedad civil.

Fuente: adaptado de Sarvan, 2003.

Recuadro 46. Aplicación del derecho a la información en la India

En 1996, un grupo de campesinos y trabajadores denominado Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS) lanzó una campaña de agitación de 40 días (dharna) en Rajasthan, demandando el derecho a información y utilizando el lema: “el derecho a saber es el derecho a vivir”. El grupo pedía una auditoría pública de los gastos en desarrollo de la Panchayati Raj (una institución rural de autogobierno local). Posteriormente, se preparó la Campaña Nacional en Favor del Derecho de la Población a la Información (NCPRI), en la que participaron activistas de ONG, burócratas, académicos, abogados y periodistas. El principal objetivo de la NCPRI era formular y promulgar leyes a escala estatal y central y prestar apoyo a iniciativas a escala local para demandar y ejercer este derecho. En este contexto, Tamil Nadu y Goa se convirtieron en los dos primeros estados de la India que aprobaron leyes que reconocían el derecho a la información, seguidos por Rajasthan en 2000. Estos hechos motivaron que otros estados, como Karnataka, Maharashtra, Assam y Delhi aprobaran sus propias leyes relativas al derecho de información.

Sin embargo, la experiencia muestra que los gobiernos tienen distintas dificultades para aplicar las leyes correspondientes y lograr los cambios previstos a escala local. Entre ellos cabe mencionar: la falta de conciencia de las leyes relativas al derecho de información entre los educadores y el público en general; la falta de respeto estricto de las normas y reglamentos prescritos por parte de los funcionarios del gobierno; la falta de libertad para introducir enmiendas; los intereses creados de los políticos; la falta de interés activo de los administradores afectados por realizar los cambios necesarios; el predominio de una cultura de secretismo dentro de la administración educativa; la falta de ética en la administración educativa; y los niveles bajos de alfabetización de la población en general. Sobre esta base, los educadores de Karnataka y Rajasthan hicieron algunas recomendaciones para mejorar la situación. Algunas de estas recomendaciones son las siguientes:

- Hacer intervenir al gobierno, ONG y otros asociados en la difusión del conocimiento de las leyes relativas al derecho de información (a través de programas de orientación y capacitación), y en la educación de los ciudadanos sobre las circunstancias en que puede reclamarse la aplicación de las leyes relativas al derecho a la información para acceder a ésta, y cómo hacerlo.
- Ofrecer capacitación a todo el personal gubernativo (incluidos los administradores del sector educativo y de facultades) sobre las leyes

relativas al derecho de información, la interpretación correcta de esas leyes, los procedimientos de aplicación y el comportamiento ético en el sector educativo.

- Facilitar la difusión en los plazos establecidos de cualquier información útil para el público, incluida su actualización periódica, de forma que sea fácilmente accesible por los distintos tipos de usuarios (por ejemplo, los analfabetos, los alfabetizados, las personas que viven en zonas urbanas y las que viven en zonas rurales); se deben reforzar en consecuencia los sistemas de información.
- Alentar a los funcionarios encargados de facilitar la información a que lo hagan rápidamente y de conformidad con las normas (deben imponerse multas diarias a los funcionarios encargados de la información si no lo hacen).
- Establecer honorarios por facilitar la información que no superen el coste de reproducción o entrega de la misma, incluidos los costes postales, a fin de reducir la oportunidad de que las autoridades públicas se valgan de unos honorarios elevados como instrumento para denegar la información.

Fuente: adaptado de Devi, 2003.

ciudadanos), establecimiento de sistemas adecuados de información, diseño de mecanismos de sanción para incitar a los administradores a facilitar una información exacta y actualizada cuando proceda, etc.;

- *acción colectiva*. La batalla contra la corrupción no puede ganarla un solo actor. Básicamente esto quiere decir que la responsabilidad no corresponde en exclusiva al órgano ejecutivo sino más bien a una amplia coalición que requiere la presencia de diversos actores, controles y balances importantes y reparto de responsabilidades entre muchos, entre ellos el parlamento, los tribunales y jurisdicciones, los sindicatos, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones de padres, los movimientos juveniles y los medios de comunicación, entre otros;
- *un enfoque integrado*, que tenga en cuenta no sólo la ética en la educación sino también la educación en la ética, y que procure no sólo reducir la corrupción en la educación sino también en el sector de

la salud y en otros sectores públicos. La razón es que si las prácticas corruptas no se erradican en todos los sectores, lo que supone hacer inversiones a escala local para reforzar la participación, empoderar a mujeres y niños, y otros fines, es probable que las estrategias para reducir las prácticas corruptas en la educación, que es un sector “transversal”, fracasen y pierdan eficacia debido a las captaciones y desviaciones de recursos de otros sectores.

2. Reglamentación, gestión y aceptación: el “triángulo virtuoso”

En los capítulos anteriores se han debatido tres ejes estratégicos principales para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión del sector educativo, a saber, la creación y mantenimiento de sistemas reglamentarios transparentes, el reforzamiento de las capacidades de gestión para lograr una mayor responsabilidad en la rendición de cuentas, y la promoción de una mayor aceptación de todo el proceso de gestión:

- la **creación y mantenimiento de sistemas reglamentarios** supone adaptar los marcos legales ya existentes para que se focalicen más en los problemas que plantea la corrupción (recompensas y/o sanciones), diseñar normas y criterios claros para los procedimientos (por ejemplo, en lo que respecta a la asignación de fondos o la contratación pública), desarrollar códigos de prácticas de la profesión docente y definir bien los objetivos de las medidas, en particular las relacionadas con la asignación de fondos;
- el **reforzamiento de las capacidades de gestión** para asegurar la aplicación de estos sistemas reglamentarios. Ello supone aumentar la capacidad institucional en diversas esferas, en particular los sistemas de información, establecer mecanismos eficaces de control contra el fraude y promover comportamientos éticos; y
- la promoción de **una mayor aceptación de todo el proceso de gestión**. Ello supone establecer mecanismos descentralizados y participativos, incrementar el acceso a la información, en particular mediante la utilización de TIC, y capacitar a las comunidades para ayudarlas a ejercer un mayor “control social”.

La siguiente fórmula y la *figura 9.2* resumen todo ello:

Rendición de cuentas en la educación = f (reglamentos transparentes, control social por los usuarios) + sistema de sanciones

Educación libre de corrupción = f (gestión responsable, aceptación, programa de educación contra la corrupción)

**Figura 9.2 Reglamentación, gestión y aceptación:
el “triángulo virtuoso”**



Estos tres ejes son deducibles de las lecciones que pueden extraerse de los distintos capítulos de este libro dedicados a la financiación y a la gestión del profesorado y el comportamiento de los profesores, entre otros. En la *tabla 9.2* se resume todo ello.

Tabla 9.2 Reglamentación, gestión y aceptación: el “triángulo virtuoso”

Áreas	Reglamentación	Gestión	Aceptación
<ul style="list-style-type: none"> • Financiación • Distribución y asignación de determinados beneficios (becas, subsidios, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • fórmula equitativa y transparente de asignación • procedimientos financieros claros (directrices) • normalización del formato de los informes financieros 	<ul style="list-style-type: none"> • proceso de gestión computadorizado/automatizado • capacitación de los directores y del personal administrativo en los procedimientos financieros • vigilancia presupuestaria • mecanismos independientes de control • auditorías internas y externas • castigo del fraude (sanciones) 	<ul style="list-style-type: none"> • movilización social • información al público • capacitación de los interesados
<ul style="list-style-type: none"> • Construcción, mantenimiento y reparación de escuelas • Escritura, producción y distribución de libros de texto • Distribución de equipo, suministros y materiales (incluido el transporte, el alojamiento, las cantinas y las comidas escolares) 	<ul style="list-style-type: none"> • legislación y reglamentación claras de los procedimientos de contratación pública (directrices) • políticas normalizadas de mantenimiento y reparación de las escuelas • políticas claras de adquisición de equipo/materiales • políticas de derechos de autor y del libro claras 	<ul style="list-style-type: none"> • especificaciones detalladas y transparentes en los contratos • precalificación de los proveedores • procesos computadorizados/ automatizados (contratación electrónica, modelos lineales) • vigilancia de la contratación pública • auditorías internas y externas • castigo del fraude (sanciones) 	<ul style="list-style-type: none"> • intervención del Ministerio de Educación • información al público • supervisión/control por la propia profesión (redes de integridad) • comités ciudadanos de supervisión
<ul style="list-style-type: none"> • Nombramiento, gestión (traslado, promoción), pago y capacitación de profesores 	<ul style="list-style-type: none"> • competencia abierta para la contratación de profesores • criterios claros y objetivos para la gestión del profesorado (incluido el sistema de promoción y traslado) 	<ul style="list-style-type: none"> • limpieza de las nóminas de profesores • proceso computadorizado/ automatizado • sistemas adecuados de incentivos • control del absentismo • información de las anomalías 	<ul style="list-style-type: none"> • participación de los sindicatos • información al público

<ul style="list-style-type: none"> • Comportamiento de los profesores (faltas profesionales) 	<ul style="list-style-type: none"> • normas/códigos profesionales y éticos • normas básicas (clases particulares) 	<ul style="list-style-type: none"> • capacitación • clases particulares y tutorías privadas complementarias de la educación general • sistemas adecuados de incentivos (incluidos los salarios de los profesores) 	<ul style="list-style-type: none"> • participación de la profesión (elaboración y aplicación de los códigos) • supervisión/control por la propia profesión de la aplicación de los códigos • información al público
<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de información 	<ul style="list-style-type: none"> • establecimiento de un sistema fiable de información para la gestión de la educación • informes técnicos • encuestas de seguimiento 	<ul style="list-style-type: none"> • procesos computadorizados/ automatizados • capacitación • sistemas adecuados de incentivos • mecanismos independientes de control de la fiabilidad de los datos • auditorías periódicas de la información • castigo del fraude (sanciones) 	<ul style="list-style-type: none"> • información al público (información expuesta en tablones de anuncios, transmitida a través de los principales periódicos, Internet, etc.)
<ul style="list-style-type: none"> • Exámenes y diplomas • Acceso a las universidades • Acreditación de las instituciones • Movimientos transfronterizos (estudiantes extranjeros, cursos o instituciones con franquicia) 	<ul style="list-style-type: none"> • políticas claras de lucha contra el fraude académico • normas y procedimientos transparentes para la admisión en las universidades • criterios transparentes para obtener la acreditación • preparación de directrices internacionales para la educación transfronteriza 	<ul style="list-style-type: none"> • confidencialidad del contenido de los exámenes y anonimato de los candidatos • gestión computadorizada de los exámenes • mecanismos para detectar el fraude (utilización de herramientas estadísticas) • castigo del fraude académico (sanciones) • preparación de exámenes nacionales normalizados • externalización de la gestión de los exámenes y los procedimientos de acreditación 	<ul style="list-style-type: none"> • adopción de normas de integridad académica por la profesión • adopción de códigos de honor por la profesión • establecimiento de sistemas de información fiables y de fácil utilización sobre los procedimientos de contratación, los listados de graduados, las instituciones acreditadas, las agencias de acreditación, etc.

3. “Todos contra la corrupción”

A largo plazo, para combatir la corrupción es necesario que cambie la actitud y el comportamiento de los agentes y usuarios del sistema educativo y que mejore la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión del sistema, se movilice la sociedad contra la corrupción y, a ser posible, se prepare el camino para una profunda transformación social. A este respecto, pueden considerarse dos enfoques principales, a saber: i) educación contra la corrupción; y ii) movimientos anticorrupción.

Educación contra la corrupción

La educación contra la corrupción tiene especial utilidad en los países en los que no hay tradición de transparencia y donde sensibilizar al público contra la corrupción contribuye a conocerla mejor y aumentar la intolerancia frente a sus manifestaciones. La educación contra la corrupción puede tener diversas manifestaciones. Puede dirigirse a distintas categorías de interesados, por ejemplo, los funcionarios, los profesores, los alumnos de primaria y secundaria, los estudiantes universitarios o, en términos más generales, la sociedad en su conjunto, valiéndose para ello de campañas de información; puede dirigirse al sector público y/o el empresarial; puede ser bastante dispositiva o, por el contrario, basarse en situaciones y relaciones prácticas; puede estar a cargo de organismos públicos o de instituciones de la sociedad civil. En cualquier caso, difiere de la educación “moral”, “ética” o “cívica”, pues estos tipos de educación no combaten de forma directa y profunda la corrupción. Como ha señalado Palicarsky, el objetivo de la educación contra la corrupción “no es enseñar a las personas a que sean buenas, sino enseñarles la forma de respetar determinadas normas de conducta” (Palicarsky, 2006).

Se dispone actualmente de un gran cúmulo de experiencias en la esfera de la educación contra la corrupción, que el IPE no ha analizado todavía en profundidad ya que supera los límites de su programa actual. Sin embargo, un rápido examen de la información disponible, principalmente sobre los países del antiguo bloque soviético, ilustra la diversidad de iniciativas actualmente en curso en países como Bulgaria, Kazajstán, Lituania, Moldova o Ucrania. En Bulgaria, por ejemplo, se creó un grupo especial de expertos en educación contra la corrupción en

el marco de la Coalición 2000, con el objetivo de preparar un manual de educación contra la corrupción.³⁰ Este manual aborda la corrupción como fenómeno social, las estrategias de lucha contra la corrupción, el papel de la sociedad civil y las prácticas internacionales en esta esfera (IIPE/PNUD, 2003). Igualmente, el Centro de Didáctica Moderna de Lituania ha preparado un manual contra la corrupción, que ha sido traducido a diversas lenguas y difundido en varios estados (IIPE/PNUD, 2003).

Un estudio de la experiencia búlgara nos ofrece unas aportaciones útiles a los distintos programas que han de considerarse en este marco (Palicarsky, 2006). En efecto, el enfoque adoptado por Bulgaria, que es bastante general, abarca las siguientes iniciativas:

- *campañas generales de publicidad.* Su propósito es conseguir que el público tenga mayor conciencia de los peligros y las consecuencias de la corrupción, y desterrar la corrupción dentro de determinados grupos concretos (policía, aduanas, medicina, universidades). Su planteamiento general es difundir uno o dos mensajes sencillos y facilitar ocasionalmente a los ciudadanos información sobre cómo reaccionar cuando se solicita un soborno. La mayoría de las campañas son gestionadas por ONG.
- *educación en la enseñanza secundaria.* El objetivo de esta iniciativa es difundir un conocimiento adaptado a una franja de edad y establecer los fundamentos para que los estudiantes de instituto adquieran una formación cívica razonable. Este currículo incluye la lucha contra la corrupción como asignatura optativa para los estudiantes de los cursos noveno a duodécimo. El programa de la asignatura es elaborado conjuntamente por expertos del Ministerio de Educación y Ciencia, la Comisión Anticorrupción y la Coalición 2000. Las clases de la asignatura combinan la teoría y la práctica. También participan en el proceso varias ONG y gobiernos locales y alcaldes.
- *clases en las universidades.* La especialización de la educación terciaria permite un planteamiento mucho más focalizado pues hace factible diversificar los mensajes, es decir, los conocimientos teóricos y prácticos. Por eso, un curso destinado a un futuro empresario será

30. La Coalición 2000 es una alianza de organizaciones de la sociedad civil que combate la corrupción y promueve la transparencia y la rendición de cuentas en Bulgaria.

bastante distinto del destinado a un futuro abogado o a un estudiante de administración pública o de gestión del sector público. El principal problema es la falta de profesores universitarios que conozcan el tema y la escasa disposición de las universidades a sumarse a la iniciativa.

- *ética profesional de los funcionarios.* El principal objetivo es dotar a los funcionarios de instrumentos prácticos para reconocer y resolver los dilemas éticos; hacer aportaciones para su solución; y garantizar la socialización del grupo profesional. Su diseño es lo más práctico posible, centrándose en los problemas reales del servicio público y proponiendo posibles soluciones a algunos de estos problemas. Los funcionarios son preparados para aplicar de la forma más práctica posible los códigos de ética, las normas y procedimientos internacionales, etc., vigentes.

Transparencia Internacional ha contribuido considerablemente a promover y difundir estas experiencias (Transparencia Internacional, 2004). Sin embargo, es necesario realizar algunos estudios de evaluación para conocer mejor su calidad, relevancia e impacto. A este respecto, la experiencia búlgara muestra muy claramente que, para tener éxito, la educación contra la corrupción debe basarse en un comportamiento colectivo (ver *recuadro 47*), adoptado tanto por los agentes públicos como por los privados. También muestra que es necesario que sea muy práctica y se refiera a casos concretos. Como subraya Palicarsky, “para que la formación sea eficaz, la enseñanza no puede consistir sólo en una simple repetición de ‘invocaciones y conjuros’. Es necesario que sea práctica; que relacione el comportamiento de los funcionarios públicos con el respeto de las normas establecidas por los códigos de ética; que dote a los funcionarios y gestores de instrumentos para reconocer y resolver los dilemas éticos; y que permita combatir eficazmente la corrupción cuando proceda” (Palicarsky, 2006).

Movimientos anticorrupción

En lo que respecta a los movimientos anticorrupción, también se manifiesta una diversidad de iniciativas, que a veces reciben el apoyo de organizaciones internacionales como Transparencia Internacional o

Recuadro 47. Educación contra la corrupción en Bulgaria

En Bulgaria, el gobierno y la antigua Comisión Anticorrupción fueron las fuerzas motrices de los esfuerzos por introducir la educación contra la corrupción en la administración pública. El Ministerio de Educación y Ciencia se encargó de realizar los cambios necesarios en los currículos escolares. El IPAEI, dependiente del Ministerio de Administración Pública y Reformas Administrativas, es un actor importante en la oferta de formación a los funcionarios. En lo que respecta a la preparación de los jueces, el Instituto Nacional de Justicia se encarga de la formación de los jueces, fiscales y magistrados instructores para combatir la corrupción. La mayoría de los programas se elaboraron en estrecha cooperación con la sociedad civil. La Coalición 2000 participó activamente en la preparación de los programas de formación de la enseñanza secundaria para combatir la corrupción, mientras que el Capítulo Nacional de Transparencia Internacional contribuyó a la formación de la administración pública en “Ética profesional y lucha contra la corrupción”.

Fuente: Palicarsky, 2006: 14.

el Instituto Sociedad Abierta. La “caja de herramientas para el control ciudadano de la corrupción”, publicada por Transparencia Internacional, es un compendio de experiencias prácticas de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción, que destaca el potencial que tiene la sociedad civil de crear mecanismos para controlar a las instituciones públicas y demandar a la administración pública rendición de cuentas y responsabilidad. Hay otras muchas experiencias que merecen ser mencionadas, como los movimientos juveniles anticorrupción que han surgido en Lituania, Moldova, Serbia, Ucrania y otros muchos países. En el *recuadro 48* se describe un interesante proyecto realizado por el Centro de Debates Lituano, que consiste en ayudar a los jóvenes a elaborar argumentos claros contra las prácticas corruptas en sus países. El papel fundamental que desempeñan los jóvenes en algunos de estos movimientos constituye una esperanza de futuro. Evidentemente, algunos de estos movimientos están politizados. No obstante, sus logros pueden ser desiguales y pueden exigir todavía tiempo. Sin embargo, si están dirigidos adecuadamente pueden contribuir sin duda a que se acelere el cambio hacia una mayor democracia y un mejor futuro.

Recuadro 48. El proyecto “Juventud contra la corrupción” en Lituania

El Centro de Debates es una organización no gubernamental que fomenta precisamente el debate como método educativo formal. Apoyado por el Fondo Sociedad Libre de Lituania (OSFL), promueve el pensamiento crítico a través de actividades tales como seminarios para profesores y estudiantes, campamentos de verano, viajes de estudios y congresos de estudiantes, todas ellas relacionadas con el debate. Además, ofrece a las escuelas ayuda informativa. Su objetivo final es ayudar a la generación joven de Lituania a convertirse en ciudadanos conscientes socialmente, interesados por resolver los problemas en que se encuentra su país y el mundo y encontrar soluciones para un futuro mejor. De este modo, pueden ayudar a conseguir unos resultados sociales positivos.

El proyecto “Juventud contra la corrupción” es uno de los desarrollados por el Centro de Debates en cooperación con el Ministerio de Educación y varias ONG. Iniciado en agosto de 2000, ha llegado actualmente a su etapa final. Su principal objetivo era implicar a los jóvenes en una campaña activa contra la corrupción. Se centró no sólo en los estudiantes de instituto o de universidad sino también en los dirigentes de las comunidades locales, los funcionarios públicos, las autoridades locales y las instituciones del gobierno nacional. Se esperaba promover una mayor cooperación entre la generación joven y las instituciones gubernamentales y reforzar la lucha contra la corrupción en el país. El proyecto incluyó varias medidas anticorrupción, pero se centró principalmente en el debate y la discusión.

Fuente: Scoota, 2003.

4. Doce recomendaciones para los responsables de las políticas y los gestores educativos

Para lograr un “buen gobierno” y por consiguiente combatir las prácticas corruptas es necesario combinar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación.

En conclusión, para lograr un “buen gobierno” y por consiguiente combatir las prácticas corruptas es necesario combinar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación. Sobre esta base se formulan las 12 recomendaciones siguientes, dirigidas a los responsables de las políticas y los gestores educativos.

Creación y mantenimiento de sistemas reglamentarios transparentes

1. Para combatir la corrupción se precisan normas y reglamentos claros, procedimientos transparentes y un marco político que establezca explícitamente, en cada una de las etapas, la distribución de responsabilidades entre los distintos interesados en la asignación, distribución y utilización de los recursos educativos.
2. Debe ponerse gran cuidado en no incentivar prácticas desviadas en el diseño de estas normas, reglamentos o procedimientos. Al contrario, los incentivos deben concebirse de forma que inciten a las instituciones y las personas a ser más responsables, más transparentes y más “meritocráticas”, recompensando el trabajo bien hecho. Igualmente, deben evitarse cuidadosamente los riesgos de colusión y de conflicto de intereses.
3. La normalización de los procedimientos financieros, la homogeneidad de los reglamentos de gestión del personal, la armonización de las normas de contratación pública y la adopción de un formato aceptado para la preparación de los informes financieros de las escuelas y autoridades intermedias pueden tener una gran importancia en la promoción de la transparencia dentro del sistema.
4. La elaboración de normas éticas y códigos de conducta para la profesión docente (en particular los maestros) puede contribuir en gran medida a que se establezca una atmósfera educativa más favorable, influyendo así directamente en la calidad de la educación y en el aprendizaje de valores éticos por las nuevas generaciones.

Reforzamiento de las capacidades de gestión para lograr una mejor rendición de cuentas

5. Mejorar la capacidad de gestión, de rendición de cuentas, de vigilancia y de auditoría es un requisito básico para reducir la corrupción en la educación. Por consiguiente, debe considerarse la mejor preparación no sólo del personal administrativo de los distintos niveles implicados sino también de otros interesados en el sistema, como las asociaciones de padres de alumnos, los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil.

6. La utilización de sistemas de información computadorizados y automatizados constituye una herramienta importante para mejorar y vigilar la transparencia de la gestión. En efecto, pueden ayudar a reducir las interferencias individuales en el funcionamiento ordinario del sistema.
7. Los mecanismos de control de los recursos y los datos escolares han de ser frecuentes e independientes del personal administrativo. En particular, las auditorías externas deben caracterizarse por su autonomía, neutralidad, regularidad y credibilidad, de modo que pueda detectarse con prontitud cualquier deficiencia y adoptarse inmediatamente disposiciones para remediarla. Deben ir acompañados de un sistema de sanciones.
8. En una atmósfera de corrupción, la descentralización de la gestión administrativa sólo contribuye a descentralizar las oportunidades de que se produzcan prácticas corruptas entre un mayor número de interesados. Por consiguiente, la descentralización sólo debe considerarse si se han establecido normas claras y se ha reforzado la capacidad de los interesados de aplicarlas.

Mejorar la aceptación del proceso de gestión

9. Una estrategia de reforma basada en el principio de la movilización y el control social (de abajo arriba), que haga hincapié en la participación a escala local y aumente la aceptación de los interesados mediante su participación directa en el diseño de las políticas y en su aplicación, puede contribuir a incrementar la transparencia y mejorar la rendición de cuentas.
10. El acceso del público en general a la información es indispensable para promover la participación, la aceptación y el control social. Por consiguiente, los más próximos al punto de entrega de los servicios educativos, es decir, las escuelas, han de estar suficientemente informados para ser capaces no sólo de detectar el fraude sino también de reclamar todo aquello a lo que tengan derecho.
11. La vigilancia recíproca, incluida la autorregulación de la profesión (adopción de “códigos de honor” por las universidades, autorregulación de las clases particulares y tutorías privadas y el establecimiento de redes de integridad en la producción de libros de

texto), puede estimular la participación y el control social y contribuir a reducir las oportunidades de prácticas corruptas.

12. Más en concreto, para garantizar la credibilidad y la aceptación, la elaboración de los códigos de conducta de los profesores se debe hacer a través de un proceso participativo en el que intervenga la profesión docente. Un objetivo mínimo a lograr es la organización de actividades de sensibilización, intercambio de información, aumento de la capacidad y esfuerzos por lograr una “generalización de la participación”.

Referencias / recursos

- Devi, S. 2003. *Implementation of the Right to information in education in the States of Karnataka and Rajasthan, India*. Documento preparado para el seminario del IIPE “Estrategias para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la educación”, Guanajuato (México), 3-7 de noviembre de 2003.
- Helper Palacios, G.; Alvarado Bonhote, V.; Gutiérrez Sánchez, T.; Pascasio Quiñones, N. 2004. *Educación libre de corrupción. Sistematización de una experiencia participativa en la elaboración del Proyecto de Ley Anticorrupción en el Sector Educación*. Editado por el Congreso de la República con el apoyo de la OEI. Lima.
- IIPE; PNUD. 2003. *Corruption and education*. Documento de antecedentes preparado para la reunión del grupo de trabajo regional del IIPE/PNUD sobre “Corrupción y educación”, París (Francia), 4-5 de diciembre de 2003.
- Palicarsky, C. 2006. *Anti-corruption training in Bulgaria*. Documento elaborado como parte del proyecto “Ética y Corrupción en la Educación” del IIPE. París: IIPE-UNESCO.
- Santizo Rodall, C.; Cabrero Mendoza, E. 2004. “Quality Schools Programme in Mexico”. En: *Transparency in education. Report card in Bangladesh. Quality School Programme in Mexico* (Serie Ética y Corrupción en la Educación). París: IIPE-UNESCO.
- Sarvan, E.A. 2003. *Disjunctive paradigms: good governance and the privatisation of service provision in sub-Saharan Africa*. London School of Economics, Facultad de Económicas (sin publicar).
- Scoota, M. 2003. ‘Youth against corruption project’. En: *What can we learn from the ten year Lithuanian experience in addressing the challenges of improving transparency in education?* Informe de la visita de estudio del IIPE a Vilnius (Lituania), 12-18 de octubre 2003 (sin publicar).

Escuelas corruptas, universidades corruptas: ¿Qué hacer?

Transparencia Internacional. 2004. *Teaching integrity to youth, examples from 11 countries*. Corruption Fighter's Toolkit. Berlín: Transparencia Internacional.

Referencias

- Alcazar, L. 2004. *Tracking public expenditure in Peru* (sin publicar). Documento preparado para el informe de Reinikka y Smith para el IIPE (véase más abajo).
- Altinyelken, H.K. 2004. *Corruption in the education sector in developing countries*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos. Departamento de Educación y Desarrollo.
- Amundsen, I. 2000. *Corruption. Definition and concepts*. Bergen: Instituto Chr. Michelsen.
- Anderson, J.A. 2005. *La rendición de cuentas en la educación* (Serie políticas educativas, 1). París: IIPE-UNESCO, IAE.
- Baines, S.; Ehrmann, D. 2003. *Corruption in Indonesian education: case studies from the Scholarships and Grants Program and the School Improvement Grants Program*. Documento preparado para el seminario del IIPE “Estrategias para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la educación”, Guanajuato (México), 3-7 de noviembre de 2003.
- Baines, S. 2004. *Controlling corruption: lessons from the School Improvement Grants Program in Indonesia*. Documento preparado para la reunión del Grupo de Trabajo Internacional sobre la Educación (IWGE), Washington, DC, 19-21 de octubre de 2004.
- Baines, S. 2005. *Towards more transparent financial management: scholarships and grants in Indonesia* (Serie Ética y Corrupción en la Educación). París: IIPE-UNESCO.
- Bajracharya, H.R. 2003. *Teachers’ codes of practice. Country report on Nepal*. Documento preparado como parte del proyecto “Ética y Corrupción en la Educación” del IIPE.
- Banco Mundial. 2000. *Cambodia. Governance and corruption diagnostic: evidence from citizen, enterprise and public official surveys*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2002. *Kazakhstan. Governance and service delivery: a diagnostic report*. Informe n° 23257-KZ. Unidad para la Reducción de la Pobreza y la Gestión Económica (ECSPE)/Región de Europa y Asia Central. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial, Sector de la Educación. 2002. *Operational guidelines for textbooks and reading materials* (Documento n° 24.693). Washington, DC: Banco Mundial.

- Banco Mundial. 2002. *User's guide for procurement of textbooks and reading materials* (Edición de prueba de una documentación normalizada para las licitaciones). Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2004. *Making services work for poor people. World development report 2004*. Nueva York: Oxford University Press.
- Bennet, N. 2001. *Corruption in education systems in developing countries: what is it doing to the young?* Informe presentado durante la 10ª Conferencia Internacional contra la Corrupción, Praga, la República checa, 7-11 de octubre de 2001.
- Berryman, S. 2000. *Hidden challenges to education systems in transition economies*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bray, M. 1999. *The shadow education system: private tutoring and its implications for planners* (Fundamentos de Planificación de la Educación, n° 61). París: IPEE-UNESCO.
- Bray, M. 1999. *The private costs of public schooling: household and community financing of primary education in Cambodia* (Mechanisms and strategies of educational finance series). París: IPEE-UNESCO.
- Bray, M. 2003. *Adverse effects of private supplementary tutoring. Dimensions, implications and government responses* (Serie Ética y Corrupción en la Educación). París: IPEE-UNESCO.
- Bueb, J.-P.; Ehlermann-Cache, N. *Identify risks to prevent and sanction corruption in public procurement*. Informe presentado durante el Foro Global sobre la Gobernanza: Lucha contra la corrupción y promoción de la integridad en la contratación pública, de la OCDE. París, 29-30 de noviembre de 2004. París: OCDE.
- Chapman, D. 2002. *Corruption and the education sector. Sectoral perspectives on corruption*. Elaborado por MSI. Patrocinado por USAID, DCHA/DG (sin publicar).
- Chapman, D. 2003. *Stealing an education: corruption in education – its nature, effects and remedies* (sin publicar).
- Chaudhury, N. et al. 2003. *Teacher and health care provider absenteeism: a multi-country study*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Chaudhury, N. et al. 2005. *Missing in action: teacher and health worker absence in developing countries*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Chua, Y.T. 1999. *Robbed. An investigation of corruption in Philippine education*. Ciudad Quezón: Centro Filipino de investigación Periodística (PCIJ).
- Cockroft, A. et al. 2005. *Social audit of governance and delivery of public services, Pakistan 2004/5, National report*. Islamabad: CIET; DTCE.

- Cohen, L.; Manion, L.; Morrison, K. 2000. *Research methods in education*. 5ª Edición. Nueva York: Routledge/Falmer.
- Cramer, R. J. 2004. *Diploma mills: Diploma mills are easily created and some have issued bogus degrees to Federal employees at Government expense*. Washington, DC: Oficina General de Contabilidad de los Estados Unidos (GAO).
- Da Silva, M. et al. 2001. *How does corruption hurt growth? Evidences about the effects of corruption on factors of productivity and per capita income*. São Paulo: Transparencia Internacional Brasil.
- Das, J.; Dercon, S.; Habyarimana, J.; Krishnan, P. 2004. *Public and private funding of basic education in Zambia. Implications of budgetary allocations for service delivery*. Working Paper Series. Washington, DC: Banco Mundial/ Sector de Desarrollo Humano /Región África.
- Debbagh, A. 2001. *La transparence à l'université : une enquête qualitative auprès des principaux acteurs universitaires*. Rabat: Transparencia Internacional (sin publicar).
- Dedze, I. "Transparency in education in former communist countries". En: *IIEP Newsletter*, 23(4), octubre-diciembre 2005.
- Devi, S. 2003. *Implementation of the Right to information in education in the States of Karnataka and Rajasthan, India*. Documento preparado para el seminario del IIPE "Estrategias para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la educación", Guanajuato (México), 3-7 de noviembre de 2003.
- Dewan, E.A. 2003. *Teachers' codes of practice. Country report on Bangladesh*. Documento elaborado como parte del proyecto "Ética y corrupción en la educación" del IIPE.
- Drummond, T.; DeYoung, A.J. 2003. "Perspectives and problems in education reform in Kyrgyzstan". En: S.P. Heyneman y A. DeYoung (Eds.), *The challenges of education in Central Asia* (pp. 225-242). Greenwich: Information Age Publishing.
- Eckstein, M. 2003. *Combating academic fraud. Towards a culture of integrity* (Series educativas: Ética y corrupción). París: IIPE-UNESCO.
- Education & Devenir (E&D). 2003. "Ethique et déontologie dans les métiers de l'éducation". En: *Les cahiers d'Education et Devenir* (2), diciembre de 2003. Documento presentado durante el coloquio celebrado en Lille, 28-30 de marzo de 2003. Marsella: E&D.

- Filmer, D. 2005. *Public expenditure and service delivery in Papua New Guinea*. Presentación de los resultados de un estudio realizado en 2002 por el Grupo de Investigaciones sobre el Desarrollo (Banco Mundial), durante un curso sobre “Encuestas de seguimiento de gasto público en educación”, Pretoria (Suráfrica), 14-23 de marzo de 2005, organizado en colaboración por el IPE y el Instituto del Banco Mundial.
- Foodun, A.R. 1992. *Private tuition in Mauritius: the mad-race for a place in a 'five-star' secondary school* (programa de investigación y estudios del IPE sobre “Aumentar y mejorar la calidad de la educación básica”. Monografía n° 8). París: IPE-UNESCO.
- Gilbreath Holdar, G.; Zakharchenko, O. 2002. *People's Voice project. Citizen participation handbook*. Kiev: iMedia Ltd.
- Girishankar, N.; Manning, N. 2005. *Specific toolkit for assessing constraints on frontline service delivery*. Institutional Analysis and Assessment. Washington, DC: Banco Mundial. Disponible en: www1.worldbank.org/publicsector/toolkitsassessing.htm?OpenDocument
- Global University Network for Innovation (Guni). 2005. *Higher education in the world 2006. The financing of universities* (Social Commitment of Universities series, 1). Suffolk: William Cloes Ltd.
- Gobierno de Rwanda. 2002. *Poverty Reduction Strategy Paper*. Programa Nacional de Reducción de la Pobreza. Ministerio de Hacienda y Planificación Económica/Gobierno de Rwanda.
- Gray, C.W.; Kaufmann, D. 1998. “Corruption and development”. En: *Finance & Development*. March 2008. Washington, DC.
- Greaney, V.; Kellaghan, T. 1995. *Equity issues in public examinations in developing countries* (Informe Técnico del Banco Mundial, n° 272. Serie Técnica de Asia). Washington, DC: Banco Mundial.
- GTZ. 2004. *Fighting poverty and corruption. Integrating the fight against corruption into the PRS process – Analysis and recommendations for development cooperation*. (División 42. Proyecto sectorial: Desarrollo y puesta a prueba de las estrategias e instrumentos para la prevención de la corrupción. Dirigido por el Ministerio Federal para la Cooperación y Desarrollo Económicos). Eschborn: GTZ.
- Hallak, J.; Poisson, M. 2002. *Ethics and corruption in education*. (Foro de políticas n° 15). Resultados del Seminario de trabajo del grupo de expertos del IPE, París, Francia, 28-29 de noviembre de 2001. París: IPE-UNESCO.

- Hallak, J.; Poisson, M. 2004. "Teachers' codes of conduct: How can they help improve quality?". Documento de antecedentes para el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2005 – El Imperativo de la Calidad*. París: UNESCO.
- Hallak, J.; Poisson, M. 2004. "Corruption in education: what impact on quality, equity and ethics?". Documento de antecedentes para el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2005 – El Imperativo de la Calidad*. París: UNESCO.
- Hallak, J.; Poisson, M. 2005. "Ethics and corruption in education: an overview". En: *Journal of Education for International Development*, 1(1). Citado de http://equip123.net/JEID/1/1_3
- Hallak, J.; Poisson, M. 2005. *Academic fraud and quality assurance: facing the challenge of internalization of higher education*. Foro de políticas sobre "Acreditación y el Mercado Mundial de la Educación Superior", París, 13-14 junio 2005. París: IPEE-UNESCO.
- Hallak, J.; Poisson, M. (Eds.). 2006. *Governance in education: transparency and accountability matter. An international perspective* (Serie Ética y Corrupción en la Educación). París: IPEE-UNESCO.
- Hallak, J.; Poisson, M. 2006. "Academic fraud, accreditation and quality assurance: learning from the past and challenges for the future". En: *Higher education in the world 2007. Accreditation for quality assurance: what is At Stake?* Global University Network for Innovation (GUNI). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Hallak, J.; Poisson, M. 2006. "Improving transparency and accountability in education. An international perspective". En: *Gaceta de Política Educativa*, 5. México: Secretaría de Educación Pública (SEP).
- Helfer Palacios, G.; Alvarado Bonhote, V.; Gutiérrez Sánchez, T.; Pascasio Quiñones, N. 2004. *Educación libre de corrupción. Sistematización de una experiencia participativa en la elaboración del Proyecto de Ley Anticorrupción en el Sector Educación*. Editado por el Congreso de la República con el apoyo de la OEI. Lima.
- Heyneman, S.P. 2004. "Education and corruption". En: *International Journal of Educational Development*, 24(6), 637-648. Londres: Elsevier Ltd.
- Hrynevych, Liliya. 2005. *Private tutoring in Ukraine*. Presentación preparada para el seminario subregional IPEE/OSI sobre "Transparencia, ética y medidas contra la corrupción en la educación", Kiev (Ucrania), 27-29 de octubre de 2005.

- IIPE/PNUD. 2003. *Corruption and education*. Documento de antecedentes preparado para la reunión del grupo de trabajo regional del IIPE/PNUD sobre “Corrupción y educación”, París (Francia), 4-5 de diciembre de 2003.
- Inspectorate of Education in the Netherlands. 2006. *Accreditation in international perspective*. Inspectorate report 2006-09. Utrecht: Inspectorate of Education in the Netherlands.
- Internacional de la Educación (IE). 2001. *Declaración de la IE sobre ética profesional*. Adoptada en el Tercer Congreso Mundial de la Internacional de la Educación, Jomtien (Tailandia), 25-29 de julio, 2001. Disponible en: www.ei-ie.org.
- Janashia, N. 2004. “Corruption and higher education in Georgia”. En: *International Higher Education*, (34).
- Johnston, M. 2000. *Corruption and democratic consolidation*. Hamilton: Universidad Colgate, Departamento de Ciencias Políticas.
- Karim, S. 2004. “Report card surveys in Bangladesh”. En: *Transparency in education. Report card in Bangladesh. Quality School Programme in Mexico* (Serie Ética y Corrupción en la Educación). París: IIPE-UNESCO.
- Karosadnize, T.; Christensen, C. 2005. “A new beginning for Georgia’s university admissions”. En: B. Meier y M. Griffin (Eds.), *Stealing the future: corruption in the classroom*. Berlín: Transparencia Internacional.
- Kaufmann, D.; Pradhan, S.; Ryterman, R. “New Frontiers in diagnosing and combating corruption”. En: *PremNotes Public Sector*, 7 de octubre de 1998. Washington, DC: Banco Mundial.
- Kaufmann, D.; Kraay, A. 2003. *Governance and growth: causality which way? Evidence for the world, in brief*. Washington, DC: Instituto del Banco Mundial.
- Kaufmann, D. 2005. “Myths and realities of governance and corruption”. En: *Global competitiveness report 2005-2006*, (capítulo 2.1). Washington, DC: Instituto del Banco Mundial.
- Kellaghan, T.; Greaney, V. 2003. *Monitoring performance: assessment and examination in Africa*. Reunión bianual del ADEA de 2003, Grand Baie, Mauricio, 3-6 de diciembre de 2003 (Documento de trabajo).
- Khandelwal, B.P. 2003. *Teachers’ codes of practice in South Asia*. Documento preparado para el seminario del IIPE “Estrategias para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la educación”, Guanajuato (México), 3-7 de noviembre de 2003.
- Khandelwal, B.P.; Biswal, K. 2004. *Teachers’ codes of practice. Country report on India (Uttar Pradesh)*. Documento elaborado como parte del proyecto “Ética y corrupción en la educación” del IIPE.

- King, E.; Ozler, B. 2002. *What's decentralization got to do with learning? Endogenous school quality and student performance in Nicaragua*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Kirby, S.N.; Stecher, B. (Eds.). 2004. *Organizational improvement and accountability: lessons for education from other sectors*. Elaborado para The William and Flora Hewlett Foundation. Santa Monica: Rand Publication.
- Klitgaard, R. et al. 2000. *Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention*. Oakland: ICS Press.
- Kopnicka, S. 2004. *University Managing Audit in Slovakia as a means of the transparency and accountability*. Documento elaborado como parte del proyecto “Ética y corrupción en la educación” del IIPE. París: IIPE-UNESCO.
- Krastev, I. “The strange (re)discovery of corruption”. En: *Jahrbuch 1999/2000*. Berlín: Wissenschaftskolleg.
- Latorre, C.-L.; Aranda, P. 2005. “Transparencia en educación. Alimentación escolar en Chile”. En: *Transparencia en educación. Maestros en Colombia. Alimentación escolar en Chile. Colombia y Chile* (Serie Ética y Corrupción en la Educación). París: IIPE-UNESCO.
- Lazic, D. 2005. “Bosnia Herzegovina. A ‘copy-and-paste’ approach to university”. En: B. Meier.; M. Griffin (Eds.), *Stealing the future: corruption in the classroom*. Berlín: Transparencia Internacional.
- Leguéré, J.-P. 2003. *Approvisionnement en livres scolaires : vers plus de transparence. Afrique francophone* (Serie Ética y Corrupción en la Educación). París: IIPE-UNESCO.
- Lehohla, A.L. 2003. *Ethics and corruption in education: the case of Lesotho*. Documento preparado para el seminario del IIPE “Estrategias para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la educación”, Guanajuato (México), 3-7 de noviembre de 2003.
- Levačić, R.; Downes, P. 2004. *Formula funding of schools, decentralization and corruption. A comparative analysis* (Serie Ética y Corrupción en la Educación). París: IIPE-UNESCO.
- Mangan, K.S. 2002. “The fine art of fighting fakery. Admissions officers and credentials consultants increasingly have to check documents for forgery”. En: *The Chronicle of Higher Education*, 1 de noviembre de 2002.

- Mauro, P. 1995. "Corruption and growth". En: *Quarterly Journal of Economics*, 110(3).
- Meier, B.; Griffin, M. (Eds.). 2005. *Stealing the future: corruption in the classroom*. Berlín: Transparencia Internacional.
- Mihajlovic, D. 2004. *Results of a survey on academic fraud*. Dirigido por el Anti-Corruption Student Network in South Eastern Europe, con el apoyo del Open Society Institute, Higher Education Support Programme (OSI/HESP). Presentado durante un seminario organizado por el OSI y el IPE en Bishkek, Kyrgyzstán, 15-19 de noviembre de 2004.
- Monastyrski, T. 2003. *People's Voice project. Better governance through public participation*. Washington, DC: Banco Mundial (sin publicar).
- Monastyrski, T. 2004. *Ukraine. Better governance in Ukraine through public participation – The People's Voice project*. Kiev: PADCO/ICPS.
- Moses, K. 2000. "Do you know where your teachers and schools are?". En: *TechKnowLogia*, noviembre/diciembre. Vienna (Virginia): Knowledge Enterprise, Inc.
- Mulkeen, A. 2005. *Teachers for rural schools: a challenge for Africa*. Banco Mundial, región África. Washington, DC: Banco Mundial.
- Ochse, K. 2004. *Preventing corruption in the education system. A practical guide* (División 42. Proyecto sectorial: Desarrollo y puesta a prueba de las estrategias e instrumentos para la prevención de la corrupción). Dirigido por el Ministerio Federal para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Eschborn: GTZ.
- Ogrodzinska, T. 2001. *Study on the impact of corruption on education in Poland* (sin publicar). Polish Children and Youth Foundation.
- Ongom, D.L. 1990. *Malpractices in examinations*. Documento presentado durante el seminario sobre "Malas prácticas en los Exámenes", Zomba, Malawi, 2000.
- Palicarsky, C. 2006. *Anti-corruption training in Bulgaria*. Documento elaborado como parte del proyecto "Ética y corrupción en la educación" del IPE. París: IPE-UNESCO.
- Peña, M.; Rodríguez, J.S. 2003. *Transparency in the education sector: human resource management in Bogotá*. Documento preparado para el seminario del IPE "Estrategias para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la educación", Guanajuato (México), 3-7 de noviembre de 2003.
- Peña, M.; Rodríguez, J.S. 2005. "Maestros en Colombia: transparencia en la gestión de los recursos humanos en Bogotá (1998-2003)". En: *Transparencia en educación. Maestros en Colombia. Alimentación escolar en Chile. Colombia y Chile* (Serie Ética y Corrupción en la Educación). París: IPE-UNESCO.

- Preparatory Committee. 1990. *Code for the Education Profession of Hong Kong*. Elaborado por el Comité Preparatorio del Código Profesional para los Trabajadores de la Educación. Hong Kong.
- Psacharopoulos, G.; Patrinos, H.A. 2002. *Returns to investment in education: a further update* (Policy research working paper No. 2.881). Washington, DC: Banco Mundial.
- Reinikka, R.; Collier, P. (Eds.). 2001. *Uganda's recovery: the role of farms, firms, and government*. *World Bank regional and sectoral studies*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Reinikka, R.; Svensson, J. 2004. *The power of information: evidence from a newspaper campaign to reduce capture*. Policy Research Working Paper No. 3.239 – 2004. Washington, DC: Banco Mundial.
- Reinikka, R.; Smith, N. 2004. *Public expenditure tracking surveys in education* (Serie Ética y Corrupción en la Educación). París: IPEE-UNESCO.
- Roy, R. 1996. "State failure in India". En: *Institute of Development Studies (IDS) Bulletin*, 27(2), 22-30. Número especial sobre "Liberalization and the new corruption". Brighton: IDS.
- Ross, K.N.; Levačić, R. (Eds.). 1999. *Needs-based resource allocation in education via formula funding of schools*. París: IPEE-UNESCO.
- Rumyantseva, N.L. 2005. "Taxonomy of corruption in higher education". En: *Peabody Journal of Education*, 80(1), 81-92. Mahwah, N.J. (EE.UU.): Lawrence Erlbaum Associates, Inc.
- Sack, R.; Saidi, M. 1997. *Functional analysis (management audits) of the organization of the ministries of education* (Fundamentos de Planificación de la Educación, n° 54). París: IPEE-UNESCO.
- Sack, R. 2002. *Getting the books to the kid: new directions in textbook procurement. Participants' manual*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Santizo Rodall, C.; Cabrero Mendoza, E. 2004. "Quality Schools Programme in Mexico". En: *Transparency in education. Report card in Bangladesh. Quality School Programme in Mexico* (Serie Ética y Corrupción en la Educación). París: IPEE-UNESCO.
- Sarvan, E.A. 2003. *Disjunctive paradigms: good governance and the privatisation of service provision in sub-Saharan Africa*. London School of Economics, Facultad de Económicas (sin publicar).

- Scoota, M. 2003. "Youth against corruption project". En: *What can we learn from the ten year Lithuanian experience in addressing the challenges of improving transparency in education?* Informe de la visita de estudio del IPE a Vilnius (Lituania), 12-18 de octubre 2003 (sin publicar).
- Sehlabi, C. 2000. "The financing of textbook provision in Lesotho". En: A.J. da Cruz y G.T.A. da Cruz (Eds.), *Financing textbooks and teacher training materials* (pp. 47-73). African Books Collective. East Lansing. Michigan State University Press.
- Silova, I.; Bray, M. (Eds). 2005. *Shadow education. Private tutoring and its implications in the nine post-socialist countries: Azerbaijan, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Georgia, Lithuania, Mongolia, Poland, Slovakia, Ukraine*. Informe resumido. Budapest: Open Society Institute (OSI)/ Education Support Programme (ESP).
- Silova, I.; Kazimzade, E. 2005. *The rise of private tutoring in post-socialist Eurasia*. Presentación preparada para el seminario subregional IPE/OSI sobre "Transparencia, ética y medidas contra la corrupción en la educación", Kiev (Ucrania), 27-29 de octubre de 2005.
- Silova, I. 2006. *Education in the hidden marketplace. Monitoring of private tutoring in the post-socialist bloc*. Presentación preparada para el seminario IPE/OSI sobre "La problemática de la anticorrupción en la educación", Bakú (Azerbaián), 21-23 de febrero de 2006.
- So, V. 2003. *Improving transparency and accountability in the management of education resources. The Hong Kong experience*. Documento preparado para el seminario del IPE "Estrategias para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la educación", Guanajuato (México), 3-7 de noviembre de 2003.
- State Student Admission Commission. 2001. *Automatization and computerization of examination system to enable further transparency*. República de Azerbaián. Bakú: SSAC.
- Tan, M. 2005. *Corruption and public provision: the politics and de facto privatization of the Thai education sector. Research proposal*. University of Leeds, School of Politics and International Studies (sin publicar).
- Tanaka, S. 2001. "Corruption in education sector development: a suggestion for anticipatory strategy". En: *The International Journal of Educational Management*, 15(4), 158-166. MCB University Press.
- Tavernise, S. 2003. "A Russian tilts at graft (it could be a quixotic task)". En: *New York Times*, 10 de febrero de 2003.
- Temple, P.; Petrov, G. 2004. "Corruption in higher education. Some findings from the States of the former Soviet Union". En: *Higher education management and policy*, 16(1), 83-100. París: OCDE.

- Tevezadze, G. 2004. *Hidden tutoring. Causes, scope and models of development of current situation (cases of Ukraine and Georgia)*. Tbilisi: Chavchavadze State University (sin publicar).
- The Education Gadfly. 2004. "Nebraska: mo' money, less accountability". Lectura recomendada. En: *The Education Gadfly*, 4(15). Washington, DC: Thomas Fordham Foundation. Disponible en: www.edexcellence.net/foundation/gadfly/archive.cfm
- The Japan Times. 6 de septiembre de 2004.
- Transparencia Internacional. 2004. *Teaching integrity to youth, examples from 11 countries*. Corruption Fighter's Toolkit. Berlín: Transparencia Internacional.
- Transparencia Internacional. 2005. *Global corruption report 2005. Special focus: corruption in construction and post-conflict reconstruction*. Londres: Pluto Press, en asociación con Berlín: Transparencia Internacional.
- UFE Foundation; International Centre for Policy Studies; Instituto del Banco Mundial. 1999. *People's Voice Project. Survey in Ternopil*. Informe. Disponible en: www.icps.kiev.ua
- Victorian Auditor-General. 2003. *Report on public sector agencies: results of special reviews and 30 June financial statement audits*. Melbourne: Impresora del Gobierno del Estado de Victoria.
- Wanyama, I.; Njeru, E.H.N. *The sociology of private tuition*. Documento preparado para el seminario del IPE "Estrategias para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la educación", Guanajuato (México), 3-7 de noviembre de 2003.
- Wojtas, O. 1999. "Students asked for cheat alert". En: *Times Higher Education Supplement*, 2 de septiembre de 1999.
- Wolf, R.M. 1993. *Judging educational research based on experiments and surveys*. (Fundamentos de Planificación de la Educación, n° 45). París: IPE-UNESCO.
- Yang, R. 2005. "Corruption in China's higher education: a malignant tumor". En: *International Higher Education* (39), Spring. Boston: The Boston College Center for International Higher Education.
- Zabulionis, A. 2003. *Educational assessment versus corruption in education?* Documento presentado en el seminario sobre "Transparencia y Rendición de cuentas en la Educación", Vilnius, 13-17 de noviembre, 2003. Lituania: Vilnius University, Center for Education Policy.
- Zabulionis, A. 2003. *The scope of private tutoring for Matura examinations in Lithuania*. Vilnius (Lituania): Vilnius University (sin publicar).

Apéndice 1

Lista de cuestiones que deben plantearse para evaluar la calidad de las encuestas

1. Problema

- a. está expuesto claramente y de forma comprensible;
- b. incluye las variables necesarias;
- c. tiene valor y peso teórico (impacto sobre las ideas);
- d. tiene valor y utilidad práctica (impacto en la práctica).

2. Examen de la documentación

- a. es relevante y está suficientemente completa;
- b. se presenta de forma coherente y lógica;
- c. es técnicamente correcta.

3. Hipótesis o cuestiones

- a. se plantean como tales y, en la medida de lo posible, indicándose el propósito;
- b. son justificables y están justificadas;
- c. están expuestas claramente.

4. Diseño y método

- a. están descritos adecuadamente;
- b. responden al problema;
- c. prevén el control de los principales factores que influyen en la validez interna;
- d. prevén el control de los principales factores que influyen en la validez externa.

5. Muestra

- a. transmite una imagen clara de la población considerada;
- b. en su selección se utiliza la probabilidad para garantizar su representatividad;
- c. prevé una estimación adecuada de los errores que pueden cometerse en la selección de la prueba.

6. Mediciones

- a. están reguladas y se utilizan adecuadamente;
- b. se demuestra su validez;
- c. se demuestra su fiabilidad.

7. Estadísticas

- a. son las adecuadas;
- b. se utilizan correctamente.

8. Resultados

- a. están expuestos de forma clara y correcta;
- b. son razonablemente concluyentes;
- c. es probable que tengan un impacto teórico, político o práctico.

9. Debate

- a. permite obtener conclusiones necesarias y válidas;
- b. incluye interpretaciones necesarias y válidas;
- c. incluye consecuencias adecuadas y razonables.

10. Presentación

- a. es clara y legible;
- b. está bien organizada y estructurada;
- c. es concisa.

Apéndice 2

Estándares mínimos sobre contrataciones públicas de Transparency International

Los Estándares Mínimos sobre Contrataciones Públicas de Transparency International proporcionan un marco para evitar y reducir la corrupción, basándose en normas claras, transparencia y control, y auditorías efectivas a lo largo de los procesos de compra.

Las normas se focalizan en el sector público y cubren todo el ciclo del proyecto, incluyendo la evaluación de las necesidades, el diseño, la preparación y actividades de presupuesto antes del proceso, el proceso de compra en sí y la implementación del contrato. Las normas abarcan todo tipo de contratos gubernamentales, entre ellos:

- Compra de bienes y contratación de servicios de asesoramiento
- Contratos de suministro, construcción y servicios (incluyendo consultoría legal, de ingeniería, finanzas y economía, entre otras)
- Privatizaciones, concesiones y licencias
- Procesos de sub-contratación y la participación de agentes y socios de emprendimientos conjuntos

Las autoridades que supervisan las contrataciones públicas deberán

1. Implementar un código de conducta que comprometa a la autoridad contratante y a sus empleados a seguir una estricta política anticorrupción. La política debe considerar los posibles conflictos de interés, proporcionar mecanismos para denunciar la corrupción y proteger a los informantes.
2. Permitir que una empresa participe de una licitación sólo si ha implementado un código de conducta que comprometa a la empresa y a sus empleados a seguir una estricta política anticorrupción.

3. Confeccionar una lista negra de empresas de las que se tenga pruebas de sus actos de corrupción, como alternativa se puede utilizar una lista negra preparada por una institución internacional adecuada. Evitar que las empresas de la lista negra participen de licitaciones de proyectos durante un período específico de tiempo.
4. Asegurarse de que todos los contratos entre la autoridad y los contratistas, y proveedores de bienes y servicios exijan que todas las partes cumplan con una estricta política anticorrupción. Esto podría lograrse mejor al exigir el uso del pacto de integridad tanto durante la licitación, como en la ejecución del proyecto, comprometiéndolo a la autoridad y los oferentes a evitar sobornos.
5. Asegurarse de que los contratos públicos por encima de cierto monto estén sujetos a licitaciones públicas abiertas. Las excepciones deben ser limitadas y la justificación clara.
6. Proporcionar a todos los oferentes, y preferentemente al público en general, un fácil acceso a información sobre:
 - Actividades llevadas a cabo antes de iniciar el proceso de contratación
 - Oportunidades de licitación
 - Criterios de licitación
 - Proceso de evaluación
 - Decisión de la adjudicación y su justificación
 - Términos y condiciones del contrato y sus modificaciones
 - Implementación del contrato
 - Papel de los intermediarios y agentes
 - Mecanismos de solución de conflictos y procedimientos

La confidencialidad debe estar limitada a la información protegida legalmente. La información equivalente sobre contratación directa o procesos de licitación limitada también debe estar disponible al público.

7. Asegurarse de que ningún oferente obtenga acceso a información privilegiada en ninguna etapa del proceso de contratación, en especial a información relacionada con los procesos de selección.

8. Permitir que los oferentes tengan suficiente tiempo para preparar la licitación y los requisitos de pre-clasificación cuando corresponda. Permitir un tiempo razonable entre la publicación de la decisión de adjudicación del contrato y la firma de aquel, para darle a los oferentes agraviados la oportunidad de apelar la decisión de adjudicación.
9. Asegurarse de que los “cambios” en los pedidos del contrato que alteran el precio o descripción del trabajo más allá del umbral acumulativo (por ejemplo, 15% del valor del contrato) sean supervisados por completo, preferentemente por el cuerpo que tomó la decisión de adjudicar el contrato.
10. Asegurarse de que los controles internos y externos y los organismos auditores sean independientes y funcionen efectivamente, y que sus informes sean accesibles al público. Toda demora razonable en la ejecución del proyecto deberá propiciar actividades de control adicional.
11. Separar las funciones clave para asegurar que la responsabilidad de exigir que la evaluación, preparación, selección, contratación, supervisión y control de un proyecto sean asignados a organismos separados.
12. Aplicar garantías normales, tales como el uso de comisiones en la toma de decisiones y la rotación de personal en posiciones sensibles. El personal responsable de procesos de compras debe estar capacitado, y recibir una remuneración adecuada.
13. Promover la participación de organizaciones de la sociedad civil como supervisores independientes tanto de la licitación, como de la ejecución de proyectos.

Fuente: Eigen, citado en Transparencia Internacional, 2005: 4-6.

Apéndice 3

Código de buenas prácticas en la educación transnacional

(Sección II. Principios)

1. **Los acuerdos transnacionales** se deben preparar y cumplir, y vigilarse su aplicación, de forma tal que se amplíe el acceso a los estudios de enseñanza superior, respondan totalmente a las necesidades educativas de los estudiantes, contribuyan a su desarrollo cognitivo, cultural, social, personal y profesional, y estén en conformidad con la legislación nacional de la enseñanza superior en los países de acogida y de origen. Cuando los acuerdos sean de cooperación, es necesario que los acuerdos o contratos sean escritos y vinculantes legalmente, estipulando los derechos y las obligaciones de todas las partes.
2. **La calidad y los modelos académicos** de los programas de educación transnacional deben ser por lo menos comparables a los de las instituciones que conceden los títulos, así como a los del país de acogida. Tanto las instituciones que conceden los títulos como las que forman a los estudiantes son plenamente responsables de la garantía y el control de la calidad. Los procedimientos y las decisiones referentes a la calidad de los servicios de educación propiciados por los acuerdos transnacionales deben fundamentarse en criterios específicos, que sean transparentes, sistemáticos y abiertos al control.
3. **La declaración de intenciones y de política general** de las instituciones fundadas al amparo de los acuerdos transnacionales, sus estructuras de gestión y sus medios educativos, así como **las metas, los objetivos y los contenidos** de los programas específicos, el contenido de los currículos y otros servicios educativos, deben hacerse públicos y ponerse a disposición de las autoridades y los beneficiarios de los países de acogida y de origen, cuando lo soliciten.
4. **La información** que facilite a los estudiantes potenciales y a los inscritos en un programa de estudios amparado por los acuerdos

la institución que concede el título, la organización que forme a los estudiantes o un agente suyo debe ser correcta, exacta, coherente y fiable. La información debe incluir indicaciones a los estudiantes sobre los trámites apropiados para resolver problemas particulares, quejas y apelaciones. Cuando un programa se realiza al amparo de un acuerdo de colaboración, la naturaleza del acuerdo y las responsabilidades de cada parte deben estar claramente definidas. La institución que concede el título se responsabilizará de la información que transmitan los agentes que operen en su nombre, incluso la relativa a la posible convalidación de las calificaciones en su país de origen o en cualquier otro, y por tanto debe supervisarla y controlarla.

5. **Los miembros del personal** de las instituciones o los que enseñan en el marco de los programas establecidos al amparo de acuerdos transnacionales deben ser competentes desde el punto de vista de sus calificaciones, su enseñanza, su investigación y cualquier otra experiencia profesional. La institución que concede el título debe asegurar la aplicación de medidas eficaces para evaluar la competencia de los miembros del personal que participa en los programas que conducen a sus calificaciones.
6. Los acuerdos de educación transnacional deben promover el conocimiento y el respeto de **la cultura y las costumbres** de las instituciones que conceden los títulos y de los países de acogida, por parte de los estudiantes y los miembros del personal.
7. La institución que concede el título debe ser responsable de los **agentes** que ella o las instituciones colaboradoras nombren para actuar en su nombre. Las instituciones que utilicen agentes deben firmar con ellos contratos escritos y vinculantes legalmente, estipulando claramente las funciones, responsabilidades, competencias delegadas, así como las cláusulas relativas al control, el arbitraje y el cese. Estos acuerdos o contratos deben además incluir disposiciones para evitar conflictos de interés y respetar los derechos de los estudiantes con respecto a sus estudios.
8. **Las instituciones que conceden los títulos** deben responsabilizarse de la entrega de las calificaciones obtenidas en sus programas de estudios transnacionales. Deben ofrecer información precisa

y transparente sobre las calificaciones, en particular mediante el Suplemento de Diploma, que facilite la evaluación de las calificaciones por organismos competentes de convalidación, las instituciones de enseñanza superior, los empleadores y otros. Esta información debe incluir el tipo, la duración, el número de horas, la localización y la o las lenguas del programa de estudios que conduce a sus calificaciones.

9. **La admisión** de los estudiantes en un curso de estudios, **las actividades de enseñanza/aprendizaje, el examen y los baremos de evaluación** de los servicios educativos ofertados al amparo de acuerdos transnacionales deben ser equivalentes a los de los mismos programas o de programas comparables ofrecidos por la institución que concede el título.
10. **El volumen de trabajo académico** dentro de los programas de estudios transnacionales, tanto si está expresado en créditos como en unidades, duración de los estudios o de otra manera, debe ser igual al de los programas comparables de la institución que concede el título, y cualquier diferencia con éstos hará necesaria una declaración que precise la razón y las consecuencias del reconocimiento de las calificaciones.
11. Las calificaciones entregadas al amparo de acuerdos de educación transnacional conformes con las disposiciones del presente Código deben ser evaluadas según las disposiciones de la Convención de Lisboa sobre Reconocimiento.

Fuente: UNESCO/Consejo de Europa, Riga, 6 de junio de 2001, www.cepes.ro/hed/recogn/groups/transnat/code.htm

Índice geográfico

Afganistán	255
Argentina	39, 44, 50, 234-235
Armenia	44, 265, 290
Australia	27, 78, 136-137, 139-148, 253-254, 261, 292
Azerbaiyán	7, 44, 168, 216-217, 271, 289
Bangladesh	7, 39, 44, 89, 94-96, 132, 176, 180, 190, 203, 282
Bosnia y Herzegovina	44, 144, 275, 295
Brasil	27, 50, 57, 137, 139-140, 142-148, 173, 203
Bulgaria	43-44, 50, 262-263, 310-312
Camboya	41, 46, 64, 126, 173, 203, 287
Camerún	44, 228, 231
Canadá	39, 53, 136, 193-195, 219
Chile	27, 41, 44, 50, 238, 240-246
China	45, 191-193, 252, 261, 264, 265, 269, 295
Colombia	7, 27, 43-44, 79, 172, 182-188, 265
Corea (República de)	40, 45, 269, 282, 286, 288, 294, 296
Costa Rica	89, 98
Côte d'Ivoire	43-44, 228-229, 234, 237
Croacia	43-44, 262-263, 295
Ecuador	44, 177
Egipto	44, 287
Eslovaquia	80, 102, 104, 214
Estados Unidos de América	6, 39, 219, 224-227, 252, 255, 262, 266, 270, 273, 275
Filipinas	39, 44, 57, 79, 80, 200, 212-213, 233, 268
Finlandia	144
Francia	6, 80, 137, 212-213, 252, 292
Ghana	44, 110, 133

Haití	39, 44, 57, 168
Honduras	44, 111, 168, 177, 178
Hungría	144
India	7, 40, 94, 170, 176-178, 180, 190, 252, 255, 264, 282, 287, 304-305
Indonesia	39, 44, 45, 57, 69, 130-131, 137, 141, 150-164, 168, 177, 180
Irak	265
Islandia	44, 144
Italia	6, 45, 264
Japón	44, 200, 252, 286-288
Kazajstán	44, 58, 125, 310
Kirguistán	125, 151, 213, 270-271, 290
Lesotho	223, 229
Liberia	171
Lituania	24, 44, 102-103, 125, 289, 300, 310-311, 313-314
Malasia	39, 45, 261
Malawi	185, 269
Malta	288
Mauricio	57, 284, 286, 294-295
México	40, 44-45, 50, 61, 171, 219-220, 301
Moldova	44, 202, 262-263, 310, 313
Nepal	44, 89, 98, 176, 190, 255, 282
Nicaragua	89, 98, 100
Nigeria	44, 127, 168, 265
Noruega	52-53, 107, 231-233
Países Bajos	53, 97, 107, 151, 271-272
Pakistán	44, 89, 98, 256
Papúa Nueva Guinea	44, 177-178
Perú	44-45, 110, 114, 116, 133, 177, 180, 299
Polonia	27, 39, 45, 63-64, 137, 139, 140, 143-144, 146, 149, 295

Reino Unido	27, 39, 45, 52-53, 107, 136-137, 139, 219, 240, 252-253, 255, 265, 292
Rumanía	138, 288
Rusia	44-45, 58, 82, 144, 289
Rwanda	47-48
Singapur	295
Sudáfrica	213, 255, 274
Suecia	53, 144
Tailandia	5, 141, 264
Taiwán	284-286, 288, 295, 297
Túnez	44, 228-229, 238
Ucrania	58, 82, 89-93, 253, 271, 286, 289, 291, 310, 313
Uganda	7, 89, 98, 110-111, 113-115, 117-118, 133-134, 177-178, 180, 185
Zambia	44, 69, 107, 110, 115-116, 133, 177

Índice temático

- Absentismo (profesores) 33, 66-67, 81, 86-87, 99, 111, 119, 169, 170, 174, 176-178, 180-182, 185, 308
- Acreditación y garantía de la calidad 26-27, 37, 61-62, 65-67, 70, 76-77, 82, 107, 251, 253-254, 256, 259, 265-266, 271-274, 276-277, 294, 309
- Admisión en las universidades 27, 82, 151, 182, 251-254, 257-258, 260-266, 269-270, 271, 275-277, 283, 286, 291, 299, 309, 338
- Agencias donantes 52-54, 72-73, 90, 107, 112, 124, 136-137, 153, 230, 238
- Asignaciones/donaciones/ayudas 65, 71, 76, 81, 88, 107, 110-118, 116, 127, 128-130, 132, 140-143, 149, 150-157, 160, 163, 212, 229-230, 306, 308
- Auditoría 21, 26, 48, 54, 68-69, 73, 86-87, 98, 100-108, 125, 133-137, 140, 145-150, 165, 178, 185, 187, 203-204, 215, 218, 226, 247, 300-304, 308-309, 315-316, 333
- Auditoría interna* 47-48, 75, 78, 100-102, 105, 150, 215
- Auditoría externa* 69, 71, 73, 100-101, 104-106
- Auditoría social* 97, 99-100
- Banco Mundial 7, 31, 40, 52, 58, 78, 81, 90, 97, 111, 151, 168, 170, 177-178, 203-205, 218, 234, 290
- Becas 34, 65, 69, 76, 81, 85, 108, 129-131, 150-153, 157-158, 160, 255, 258, 270, 299, 308
- Calidad de la educación 5, 22, 29, 33, 35-37, 57-58, 69, 76-82, 88, 91, 103, 123, 142, 150-152, 169, 189, 190, 192, 196, 201, 227, 230, 275-276, 291, 293, 297, 301, 315
- Centro Utstein de Recursos contra la Corrupción 7, 34, 52-53
- Clases particulares/tutoría privada 25, 27-28, 33, 57, 63, 66, 71, 76, 81, 126, 175-176, 182, 192-193, 257, 281-297, 309, 316
- Comisión anticorrupción 255, 311, 313

Códigos de conducta, ética o práctica (<i>ver profesores</i>)	53, 68-69, 71, 73, 75-76, 81, 108, 181-182, 188-196, 217, 233, 267, 271-272, 274-277, 282, 295, 306, 309, 312, 315-317, 333, 336-338
Construcción (escuelas)	6, 26-27, 32, 41, 65, 76, 80, 132, 160-162, 199-200, 208, 210-211, 214, 219, 222-226, 246, 248, 303, 308
Contratación	20, 26, 31, 66, 76, 78-81, 85, 108, 113, 145, 148, 167, 187, 199-223, 246, 299, 300, 308-309
Contratación pública	6, 23, 27, 31, 51, 54, 58, 61-62, 87, 102, 105, 119, 132, 135, 199-223, 231-241, 247, 306, 308, 315, 333-335
<i>Contratación pública electrónica</i>	204, 308
Control	
<i>Supervisión/escrutinio de los presupuestos</i>	143-145, 149, 157, 159-161
<i>Auditoría interna/externa (ver auditoría)</i>	
<i>Vigilancia independiente</i>	137, 144-145, 148, 186-188, 226, 245, 303, 308, 315-316
<i>Control recíproco (por la propia profesión)</i>	103, 193, 308-309, 316-317
<i>Supervisión de los ciudadanos/escrutinio público</i>	152, 157, 159-161, 226-227, 248, 308-309
Convenciones	
<i>Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, de la OCDE</i>	50
<i>Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción</i>	25, 50-51, 53
Corrupción	
<i>Definición</i>	25, 29-32, 60-61
<i>Factores</i>	26, 42-43, 66-74
<i>Niveles</i>	32, 62-63
<i>Costes</i>	43-48, 78-82
Crecimiento económico	46
Descentralización	48, 68-69, 73, 77-78, 98, 123-127, 136, 137-150, 201, 316
Diagnóstico participativo	25, 89-93, 119-120

Docentes fantasmas	31, 57, 60, 66-67, 81, 86, 111, 168, 173, 175, 177-178, 182, 185
Educación transfronteriza (transnacional)	275-276, 309, 336-338
Encuestas	
<i>Encuestas de percepciones</i>	26, 86-88, 176, 274
<i>Encuestas de seguimiento del gasto público</i>	26, 86, 109-110, 114-118, 120, 132-133, 309
<i>Encuestas cuantitativas de entrega de servicios</i>	86, 109, 111, 177, 288
<i>Encuestas basadas en el examen de informes técnicos</i>	26, 86, 89, 93-97, 220
Enfoques sectoriales	69, 72
Escuelas	
<i>Fondos escolares</i>	165, 171, 174, 176
<i>Honorarios/tasas educativas (ver honorarios)</i>	
<i>Construcción de escuelas (ver construcción)</i>	
<i>Comidas escolares/alimentación (nutrición)</i>	
Ética	5, 20, 23, 24, 32-34, 42, 78, 81-82, 107-108, 188-189, 192, 193, 196, 263, 274, 305, 310, 312, 313, 315
Exámenes	7, 27, 65-66, 75-76, 78, 81-82, 95-96, 102, 169, 174-176, 251-277, 283-286, 290-297, 309
Fábricas de diplomas	27, 60, 66, 82, 255-259, 270, 273
Financiación	65, 75, 78, 87, 128, 150, 302, 308
Fórmula de financiación	137-150
Fraude académico	6, 23, 25, 27, 70, 72, 77, 251, 254-257, 262-269, 272, 309
Gestión	
<i>Gestión financiera</i>	48, 74, 118, 123-165
<i>Gestión de los recursos humanos</i>	27, 66, 79, 102, 167-182, 238, 307-308
<i>Gestión de los recursos materiales</i>	34-35, 105, 227-248, 308
Globalización	68-70, 264-265
Gobierno/gobernanza/gobernabilidad	5-6, 22, 24, 26, 42-48, 68, 90, 129, 139, 303, 314

Grupo Internacional para la Coordinación de la Lucha Contra la Corrupción (IGAC)	52-53
Hacienda	72, 91-92, 102, 118, 125, 127, 184, 202, 303
Honorarios (ilegales o no autorizados)	32, 60-64, 66, 81, 87-88, 95-97, 127, 132, 169, 174, 192-193, 291, 293-295
Índice de Percepción de Corrupción (IPC)	26, 37, 54-55
Información	
<i>Campañas de información</i>	117-118, 120, 163, 217, 273, 293, 310
<i>Sistemas de información</i>	26, 47, 65-66, 69, 75, 77-78, 111, 179, 181, 184, 224, 237, 268, 272-273, 277, 305-306, 309, 316
<i>Sistemas automatizados de información</i>	224-225, 308-309, 316
<i>Derecho a la información</i>	69, 71-74, 303-305
Internacional de la Educación	188-189
Libros de texto	25-27, 32, 34, 57-58, 65-66, 74-80, 88, 95, 102, 106, 108-109, 123, 127, 152, 199-201, 208-216, 227-239, 246-247, 303, 308
Movimientos juveniles	274, 305, 313
Nutrición	238-246
Participación de las organizaciones no gubernamentales	53, 90-93, 98, 125, 131, 234, 303-304, 311, 314
Pobreza	26, 43-48, 70, 73, 120, 128, 135, 142, 151-154, 163, 203
<i>Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza</i>	46-48, 73, 135
Política del libro	237-239, 247
Presupuestos	22, 69, 71-73, 76, 81, 87-88, 100, 102, 105-106, 111, 113, 124-130, 132-133, 140, 143, 147-148, 157, 168, 213, 224, 227-228, 238, 241, 254, 333
<i>Escrutinio (ver control)</i>	6, 143, 149, 152, 157, 159-160, 194
<i>Apoyo presupuestario</i>	69, 72, 125
Privatización	60-61, 68-70, 77, 82, 124, 126, 333
Profesores/maestros	
<i>Códigos de conducta de los profesores</i>	53, 68-73, 76, 78, 81, 108, 181-182, 188-196, 217, 233, 267, 271-277, 282, 295, 306, 309, 312-317, 333, 336-338
<i>Gestión del profesorado</i>	7, 25, 27, 67, 79, 102-103, 167-188, 195-196, 307-308

<i>Salarios de los profesores</i>	42, 57, 64-73, 76, 78, 81, 88, 96, 105-106, 110-112, 116, 119, 127, 130, 132, 144, 167-168, 171-181, 185-187, 213, 265, 289-290, 296, 309
<i>Sindicatos de profesores</i>	7, 21, 29, 108, 112, 171, 188, 191, 195, 302, 305, 308, 315
Reconstrucción	42, 150-165
Reglamentación	
<i>Legislación</i>	102, 140, 145, 217, 308, 336
<i>Marco reglamentario (normas)</i>	21, 31-32, 36, 38, 42, 65, 67-69, 73, 85, 107-108, 112, 115-116, 150, 157-159, 164, 303-306, 309, 315
<i>Financiación basada en normas (ver fórmula de financiación)</i>	
Reglamentos financieros	104, 133, 143-145, 149, 157
Rendición de cuentas y responsabilidad	36-39, 43-44, 47-49, 51-52, 68, 73-74, 86, 90, 94-98, 107, 118, 125, 136, 139, 149-150, 159-163, 181-182, 201, 216-222, 226, 274-275, 293, 301-303, 306, 314-316
Señales de alarma	25-27, 59, 74-81, 104, 175, 210-211, 215, 246, 301
Sociedad civil	7, 21, 47, 49, 52, 54, 112, 120, 157, 183, 190-191, 219, 221, 248, 303, 305, 310-315, 335
Transparencia	5-6, 22, 25-29, 34-35, 45, 47-52, 67-69, 76, 79, 81, 85-86, 90, 93-94, 97, 102-103, 107, 111, 125, 136, 139-141, 149-159, 170, 181-183, 186, 190, 195, 201-204, 208, 216, 220-223, 230, 233-234, 237, 242-243, 246-247, 267, 270-272, 276-277, 301-303, 306, 310-316
Transparencia Internacional	23, 38, 49, 52, 54, 94, 205, 234-235, 275, 312-313, 333-335

En la misma colección

Adverse effects of private supplementary schooling

Mark Bray

Combating academic fraud: towards a culture of integrity

Max A. Eckstein

Appvisionnement en livres scolaires : vers plus de transparence

Jean-Pierre Leguéré

*Formula funding of schools, decentralization and corruption:
a comparative analysis*

Rosalind Levačić y Peter Downes

Public expenditure tracking surveys in education

Ritva Reinikka y Nathanael Smith

*Transparency in education: Report Card in Bangladesh,
Quality Schools Programme in Mexico*

Shahnaz Karim; Claudia A. Santizo Rodall y Enrique Cabrero Mendoza

*Transparencia en educación: maestros en Colombia,
alimentación escolar en Chile*

Margarita Peña y Jeannette S. Rodríguez;

Carmen Luz Latorre y Paula Aranda

*Towards more transparent financial management:
scholarships and grants in Indonesia*

Stephan Baines

Governance in education: transparency and accountability

Jacques Hallak y Muriel Poisson (eds.)

Ethics in education: the role of teacher codes

Shirley van Nuland y B.P. Khandelwal et al.

*Corrupt schools; corrupt universities: what can be done?
(También disponible en inglés y francés)*

Jacques Hallak y Muriel Poisson

Escuelas corruptas, universidades corruptas: ¿Qué hacer?

Teacher codes: learning from experience

Shirley van Nuland, coord. Muriel Poisson

Transparency in education in Eastern Europe

Arūnas Plikšnys, Sylvia Kopnicka, Liliya Hrynevych,
Constantine Palicarsky

Publicaciones y documentos del IIPPE

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación ha publicado más de 1.200 títulos sobre los diferentes aspectos de la planificación de la educación. Estos figuran en un catálogo completo que presenta los siguientes temas:

Planificación de la educación y cuestiones globales

Estudios generales – cuestiones globales y de desarrollo

Administración y gestión de la educación

Descentralización – participación – educación a distancia – mapa escolar – profesores

Economía de la educación

Costos y financiación – empleo – cooperación internacional

Calidad de la educación

Evaluación – innovación – supervisión

Distintos niveles de la educación formal

Desde la educación primaria hasta la superior

Estrategias alternativas de educación

Educación permanente – educación no formal – grupos desfavorecidos – educación de género

**Para obtener el catálogo, diríjase a la
Oficina de Difusión de Publicaciones del IIPPE**

info@iiep.unesco.org

Los títulos y resúmenes de las publicaciones más recientes
se pueden consultar en el sitio Web del IIPPE:

www.iiep.unesco.org

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE), creado por la UNESCO en 1963, es un centro internacional de formación e investigación avanzada en el campo de la planificación de la educación. La financiación del IPE está asegurada por la contribución de la UNESCO y por donaciones de los Estados Miembros. Durante los últimos años, los Estados Miembros que han dado contribuciones voluntarias al Instituto son: Australia, Dinamarca, España, India, Irlanda, Noruega, Países Bajos, Suecia y Suiza.

El objetivo del Instituto es contribuir al desarrollo de la educación en el mundo mediante la difusión del conocimiento y la oferta de profesionales competentes en el campo de la planificación de la educación. En esta perspectiva, el Instituto coopera con las organizaciones de formación e investigación interesadas de los Estados Miembros. El Consejo de Administración del IPE, que aprueba su programa y presupuesto, se compone de un máximo de ocho miembros elegidos y cuatro miembros designados por la Organización de las Naciones Unidas, así como por algunos de sus organismos especializados e institutos.

Presidente:

Raymond E. Wanner (EE.-UU.)

Asesor Principal sobre cuestiones relativas a la UNESCO, Fundación de las Naciones Unidas, Washington, DC.

Miembros designados:

Christine Evans-Klock

Directora, Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, Suiza.

Carlos Lopes

Director de Educación, Red de Desarrollo Humano, Banco Mundial, Washington DC, EE.UU.

Jamil Salmi

Subsecretario General para el Desarrollo Económico, Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de las Naciones Unidas, Nueva York, EE.UU.

Diéry Seck

Director, Instituto Africano para el Desarrollo Económico y Planeamiento, Dakar, Senegal.

Miembros elegidos:

Aziza Bennani (Marruecos)

Embajadora y Delegada Permanente de Marruecos ante la UNESCO.

Nina Yefimovna Borevskaya (Rusia)

Jefe de Investigación y de Proyectos, Instituto de Estudios Orientales, Moscú.

Birger Fredriksen (Noruega)

Consultor en Desarrollo de la Educación para el Banco Mundial.

Ricardo Henriques (Brasil)

Consejero Especial del Presidente. Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social.

Takyiwaa Manuh (Ghana)

Directora, Instituto de Estudios Africanos, Universidad de Ghana.

Jean-Jacques Paul (Francia)

Profesor de Economía de la Educación y de la Relación Formación-Emplo, Director del Instituto de Investigaciones sobre la Educación (IREDU) y del Centro de Estudios e Investigaciones sobre las Calificaciones (CEREQ), Universidad de Borgoña, Francia.

Xinsheng Zhang (China)

Vice-Ministro de Educación, China.

Las consultas sobre el Instituto deben dirigirse al:
Secretariado del Director, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
7-9, rue Eugène Delacroix, 75116, París, Francia.

El libro

Contrataciones fraudulentas, malversaciones, cobros ilegales, fraude académico – no faltan los datos empíricos para ilustrar las diversas formas que puede tomar la corrupción en el sector de la educación. Las encuestas sugieren que la desviación de fondos destinados a las escuelas puede ser enorme; sobornos y cohechos en el reclutamiento y promoción de docentes inducen una disminución de la calidad de la docencia; mientras que los cobros ilegales de derechos para ingresar en las escuelas y otros gastos ocultos contribuyen a la reducción de las tasas de escolarización y al aumento de los índices de deserción escolar.

Este libro presenta las conclusiones de la investigación del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE-UNESCO) sobre ética y corrupción en la educación. Incita a una toma de conciencia por parte de los responsables políticos y gerentes educativos sobre la importancia de combatir la corrupción; propone herramientas para detectar y evaluar el alcance de los problemas de corrupción; y funciona como una guía en la formulación de estrategias para limitar las malas prácticas.

Después de definir los conceptos clave de la corrupción, la transparencia, la rendición de cuentas y la ética, los autores identifican las áreas de la educación que presentan mayores riesgos de corrupción. A continuación, exponen medidas que se pueden aplicar para evaluar los problemas de corrupción, tales como encuestas de percepción y de seguimiento del gasto público.

A partir de su estudio de las estrategias utilizadas en el mundo para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de la educación, los autores proponen recomendaciones para los responsables políticos y gerentes educativos. Argumentan que una mayor transparencia de los sistemas de reglamentación, un refuerzo de las capacidades de gestión para mejorar la rendición de cuentas y una mejor apropiación del proceso de gestión pueden contribuir al desarrollo de sistemas educativos exentos de corrupción.

Los autores

Jacques Hallak, consultor internacional, ha sido Director del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE-UNESCO). Ha contribuido al desarrollo del proyecto del IIPE 'Ética y corrupción en la educación' desde su inicio.

Muriel Poisson es Especialista de Programa en el IIPE.

Asimismo, está encargada del proyecto 'Ética y corrupción en la educación'.

**Escuelas corruptas,
universidades corruptas:
¿Qué hacer?**



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional
de Planeamiento
de la Educación

ISBN 978-92-803-3296-4



9 789280 332964