



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

# LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR EDUCATIVO: MÉTODOS, HERRAMIENTAS Y BUENAS PRÁCTICAS

Copyright © Octubre 2011

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
Dirección de Políticas de Desarrollo  
One United Nations Plaza  
Nueva York, NY 10017, EE.UU.

Correo electrónico: [pacde@undp.org](mailto:pacde@undp.org)  
Página web: [www.undp.org/governance](http://www.undp.org/governance) y [www.undp.org/poverty](http://www.undp.org/poverty)

## **Agradecimientos**

Este estudio fue encargado por el PNUD y escrito por John Wood y Laetitia Antonowicz. Los autores están afiliados a Education for Change Ltd., una empresa independiente de investigación y consultoría con un importante bagaje en el Reino Unido y a nivel internacional. Los casos de estudio presentados en el Anexo 5 fueron escritos por Allen Asiimwe, con la ayuda de Ashaba Ahebwa y Víctor Agaba (consultores independientes).

Las opiniones expresadas en esta publicación son las de los autores y no necesariamente representan las del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El estudio recibió el apoyo de un Comité Asesor que sirvió de guía y revisó los borradores del informe. Dicho Comité estaba integrado por Paul Banoba (TI), Daniela Gregr (PNUD), Usman Iftikhar (PNUD), Muriel Poisson (UNESCO), Claire Schouten (Tiri), Stefanie Teggemann (GIZ), y Marijana Trivunovic (consultora independiente). Este estudio pudo beneficiarse también de las discusiones mantenidas durante la tercera reunión de la Comunidad de Prácticas del PNUD y de varios talleres organizados por el PNUD durante la 14<sup>a</sup> Conferencia internacional anticorrupción (Noviembre 2010, Bangkok, Tailandia). Agradecer también a Gerardo Berthin, Tuva Bugge, Francesco Checchi, Arkan El-Seblani, Samuel de Jaegere, Dan Dionisie, Tsegaye Lemma, Siphosami Malunga, Job Ogonda, Christianna Pangalos, Paavani Reddy, Charmaine Rodrigues, y Pauline Tamesis, por sus valiosas sugerencias y opiniones, que contribuyeron de manera significativa a este proyecto. Aprovechamos la ocasión para agradecer a Jeff Hoover por la labor de corrección del informe.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo es el organismo de la ONU que promueve el cambio y conecta a los países con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor. Está presente en 135 países y territorios, trabajando con los gobiernos y las personas para ayudarles a encontrar sus propias soluciones a los retos mundiales y nacionales del desarrollo.

Editores: Phil Matsheza, Anga R. Timilsina and Aida Arutyunova  
Diseño: First Kiss Creative



<b>Prólogo</b>	<b>3</b>
<b>Abreviaturas y acrónimos</b>	<b>5</b>
<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>6</b>
<b>1. Contexto: Antecedentes y panorama general</b>	<b>10</b>
<b>1.1 Acerca de este informe</b>	<b>10</b>
<b>1.2 Metodología y finalidad del informe</b>	<b>10</b>
<b>1.2.1 Análisis y organización de la documentación analizada</b>	<b>11</b>
<b>1.2.2 Limitaciones</b>	<b>15</b>
<b>1.3 La corrupción y los objetivos del desarrollo claves para la educación</b>	<b>15</b>
<b>1.4 Definición de gobernabilidad y corrupción</b>	<b>18</b>
<b>1.5 Otros antecedentes interesantes para este estudio</b>	<b>22</b>
<b>2. Conclusiones del análisis de herramientas y prácticas anticorrupción</b>	<b>24</b>
<b>2.1 Estado de derecho/integridad</b>	<b>24</b>
<b>2.1.1 Legislación</b>	<b>24</b>
<b>2.1.2 Sanciones</b>	<b>26</b>
<b>2.1.3 Códigos de conducta</b>	<b>27</b>
<b>2.2 Administración pública y reformas de sistemas</b>	<b>28</b>
<b>2.2.1 Mejores sistemas financieros</b>	<b>30</b>
<b>2.2.2 Mejores sistemas: independencia y supervisión externa.</b>	<b>37</b>
<b>2.2.3 Mejor TI para la administración</b>	<b>40</b>
<b>2.3 Transparencia y rendición de cuentas</b>	<b>42</b>
<b>2.3.1 Promoción y sensibilización</b>	<b>43</b>
<b>2.3.2 Educación anticorrupción.</b>	<b>44</b>
<b>2.3.3 Contrataciones abiertas y transparentes</b>	<b>46</b>
<b>2.3.4 Seguimiento participativo y responsabilidad social</b>	<b>46</b>



2.3.5 Información y uso de medios y tecnologías de la información	52
2.3.6 Iniciativas para poner freno al absentismo de los docentes	53
2.3.7 Encuestas	54
2.4 Desarrollo de capacidades	56
2.5 Ayuda al desarrollo para educación	58
3. Conclusiones	59
3.1 Brechas en los procesos de elaboración de informes	59
3.2 El contexto es importante	60
Anexo 1. Glosario	61
Anexo 2. Fuentes de Internet	62
Anexo 3. Referencias	66
Anexo 4. Propuesta de términos de referencia para estudios de caso por país sobre lucha anticorrupción en el sector de la educación	72
Anexo 5. Estudios de caso de Ghana, Malawi y Uganda: Identificación de buenas prácticas anticorrupción en el África subsahariana	77



En los últimos diez años se han logrado avances significativos en el cumplimiento de los compromisos asumidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Se han puesto en funcionamiento marcos jurídicos, sistemas y procedimientos, y el gasto público en servicios sociales como la educación, la salud, y el agua y el saneamiento ha aumentado de manera significativa en la mayoría de los países. Sin embargo, los datos desglosados sobre la consecución de los ODM se muestran desiguales según las regiones y según el país.

La razón para este progreso desigual no se debe tan sólo a fallos en el manejo de las arraigadas disparidades y desigualdades o a la cantidad y a la calidad insuficiente de los recursos financieros destinados a los países en desarrollo sino también al gran obstáculo que supone la corrupción sistémica. Por medio de la corrupción se desvían los valiosos recursos y los sectores más pobres y vulnerables de la población terminan siendo los que sufren las consecuencias.

En el documento final de la Cumbre sobre los avances hacia el cumplimiento de los ODM de 2010, la corrupción aparece como el principal obstáculo para cumplir con los ODM. Por ello, en el documento se insta a adoptar medidas definitivas para combatir la corrupción en todas sus formas. Esto requiere comprender en profundidad las distintas manifestaciones de la corrupción y saber identificar los espacios en los que surge el riesgo de corrupción en diferentes sectores con el fin de formular estrategias que permitan abordar los obstáculos que impiden avanzar en materia de gobernabilidad y lucha anticorrupción.

El presente estudio, patrocinado por el PNUD, incluye métodos, herramientas y buenas prácticas para identificar el riesgo de corrupción, diseñar estrategias y establecer asociaciones para abordar estos obstáculos y hacer frente a la corrupción en el sector del agua. Es un complemento al Marco de Aceleración de los ODM del PNUD aprobado por el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas y permite a gobiernos y asociados para el desarrollo identificar y priorizar de forma sistemática los obstáculos que bloquean, dentro de los procesos nacionales, el progreso hacia el logro de los ODM para después encontrar la forma de superarlos.

Con este estudio, los esfuerzos del PNUD por apoyar a los países creando escenarios que les permitan alcanzar más rápidamente los ODM se aúnan con los esfuerzos para alcanzar de manera satisfactoria los compromisos asumidos en la Convención de las NU contra la corrupción. Igualmente, supone un impulso a la agenda del PNUD en el desarrollo específico de estrategias sectoriales para hacer frente a la corrupción.

Si bien todos los ODM están relacionados entre sí y la consecución de uno tiene, por tanto, un impacto en el logro de los demás, se reconoce ampliamente que el cumplimiento del objetivo de la educación es uno de los más críticos para la reducción de la pobreza, para el empoderamiento de las mujeres y para la mejora de los objetivos de salud, saneamiento y medio ambiente.

Este estudio es el primero de este tipo en identificar y analizar la bibliografía, los métodos, las herramientas y las iniciativas de la lucha contra la corrupción en el sector educativo. Y lo más importante, pone de relieve el creciente interés de los ciudadanos y de las regiones en participar en la mejora de la calidad y del acceso a la educación – posiblemente debido a que la educación es cada vez más valorada y considerada como la clave para el desarrollo individual y social. El estudio presenta información concreta sobre cómo construir alianzas entre múltiples actores, entre los que



## PRÓLOGO

figurarían los beneficiarios directos del sector de la educación pública, con el fin de hacer frente a los problemas y a la corrupción del sector educativo.

Esperamos sinceramente que este estudio sea un incentivo para continuar analizando los riesgos de la corrupción en el sector educativo a nivel de país. También esperamos que los métodos, el enfoque y las buenas prácticas presentadas en este estudio sirvan como un recurso útil para crear alianzas sostenibles que permitan desarrollar e implementar a nivel nacional intervenciones en la lucha contra la corrupción promoviendo la rendición de cuentas y la mejora en la eficiencia en las prestaciones.

Atentamente,

Geraldine Fraser-Moleketi  
Directora, Gobernabilidad Democrática  
Dirección de Políticas de Desarrollo, PNUD

Selim Jahan  
Director, Grupo de Reducción de la Pobreza  
Dirección de Políticas de Desarrollo, PNUD



CEF	Fondo de educación de los países de la Commonwealth
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
DFID	Departamento británico para el desarrollo internacional
EPT	Educación para todos
EMIS	Sistemas de información sobre la administración de la educación ( <i>Education management information system</i> en inglés, ver Glosario)
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (antes, GTZ: Cooperación Técnica Alemana)
FMI	Fondo Monetario Internacional
TI	Tecnología de la Información
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
MGMP	Marcos de gasto de mediano plazo
ONG	Organización no gubernamental
NORAD	Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo
ESGP	Encuesta de seguimiento del gasto público ( <i>Public expenditure tracking survey</i> en inglés)
APM	Asociación de padres y maestros
CGE	Comité de gestión escolar
SWAp	Enfoque sectorial ( <i>Sector-wide approach</i> en inglés)
TI	Transparency International
TMIS	Sistema de información para la gestión del profesorado ( <i>Teacher management information system</i> en inglés, ver Glosario)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo
EPU	Enseñanza primaria universal
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo internacional



El presente informe, realizado a petición del PNUD en 2010, recopila los hallazgos del análisis preliminar de datos secundarios sobre las estrategias, las herramientas y los métodos de los que se dispone para combatir la corrupción en el sector educativo. El objetivo es contribuir a la identificación de las condiciones necesarias para que se den las buenas prácticas y cómo replicarlas.

La mayoría de los documentos analizados pertenecían al sector de la educación pública formal (primaria, secundaria y enseñanza superior) y consistían en informes sobre las intervenciones anticorrupción de un amplio espectro de agencias, estudios académicos y manuales, guías de diversos organismos y organizaciones de la sociedad civil (OSC). El análisis no tuvo en cuenta iniciativas más amplias de gobernabilidad a nivel macro o nacional, ni analizó las circunstancias especiales de Estados frágiles o en situación de post-conflicto.

El informe comienza con el análisis de algunos de los contextos internacionales y de las categorías de riesgos de corrupción que han servido de guía en la lucha contra la corrupción en la educación. El informe se centra a continuación en cuatro categorías principales de intervenciones establecidas a partir de un estudio encargado por la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (NORAD):<sup>1</sup>

- estado de derecho (control y sanción);
- sistemas y administración pública (prevención de la corrupción);
- transparencia y rendición de cuentas (titulares y garantes de derechos, actores no estatales, información, sensibilización); y
- desarrollo de capacidades (capacitación individual, organizacional e institucional).

### Estado de derecho

A pesar de que las leyes anticorrupción no suelen referirse directamente al sector educativo y a pesar de que sus organismos de gestión tienen poca relación con los ministerios competentes, contar con un marco legislativo es condición necesaria para hacer frente a la corrupción, además de ser un indicador de que existe una voluntad política para hacerlo. Sin embargo, la falta de sanción es un tema destacado en los estudios existentes sobre el tema.

En muchos países, se han revisado o impuesto en los últimos años códigos de conducta para el personal docente con el fin de mejorar el comportamiento y el desempeño profesional de los mismos y para hacer frente a temas específicos como el absentismo, las clases particulares y el acoso sexual. Se reconoce la necesidad de procesos consultivos, de la participación de los sindicatos de profesores y de mecanismos efectivos de difusión y de aplicación.

---

1 NORAD (2008). 'Anti-corruption approaches: a literature review'



## Sistemas y administración pública

*Mejores sistemas financieros.* El fortalecimiento de los sistemas de gestión financiera ha sido particularmente apoyado por los donantes, incluyendo la introducción de marcos de gasto de mediano plazo (MGMP) y otros mecanismos. Cuando existen procedimientos a nivel macro para controlar la transparencia del presupuesto, la supervisión del gasto en los niveles inferiores es crítica. La mejora de los sistemas electrónicos para la reconciliación de los gastos y la presentación de informes, son fundamentales para permitir que los datos puedan ser inspeccionados y compartidos.

El desembolso de las asignaciones escolares ha recibido cada vez más atención internacional en el contexto de la descentralización. Estudios sobre el tema reportan toda una serie de argucias para controlar dichas asignaciones, desde el uso de una agencia a nombre de un tercero hasta la generalización de cuentas bancarias de la escuela y otras prácticas de mayor envergadura con los ingresos y las liquidaciones. La transparencia en la información es fundamental, especialmente en lo relativo a las fórmulas de financiación y a los procedimientos de desembolso de las asignaciones.

*Independencia y supervisión externa.* Las auditorías y otras herramientas de supervisión externa tienen un rol fundamental en la detección de casos de corrupción en la educación. La independencia de estas investigaciones, su nivel de autoridad para investigar los casos, y el reporte directo al Parlamento y a los poderes judiciales públicamente constituidos son vitales. Las instituciones públicas, normalmente sobrecargadas de trabajo, tienen dificultades para llevar a cabo investigaciones sectoriales sostenidas, especialmente cuando mayores son las responsabilidades financieras que se hayan transferido a los niveles administrativos inferiores.



UN Foto/Eskinder Debebe



La creación de organismos externos que manejen la asignación de determinados beneficios como las becas, y que supervisen el ingreso a la universidad, los exámenes de ingreso, los exámenes de los profesores y sus nombramientos, ha resultado ser de gran ayuda para el control del riesgo de corrupción en estas áreas específicas. El papel que los padres están poco a poco asumiendo en la gestión de la escuela podría servir de freno para algunas prácticas corruptas que se dan en este ámbito, sin embargo, existen importantes dudas aún sobre la preparación de los padres para este rol.

*Sistemas TI.* Se ha demostrado que contar con sistemas de información y tecnologías de la información (TI) robustos en sectores como el registro y la gestión de los profesores, los exámenes y el acceso a la universidad, ser eficientes en algunos países para abordar algunos retos como el de los docentes fantasma, el patrocinio o la búsqueda de beneficios en la carrera profesional y el plagio.



UN Foto/Milton Grant

### **Transparencia y rendición de cuentas**

*La promoción y las campañas de sensibilización en contra de la corrupción* son a menudo medidas complementarias en el proceso de reforma educativa.

*Educación anticorrupción.* El sector de la educación ha demostrado ser un importante punto de entrada para educar en contra de la corrupción, ya sea a través de proyectos o incluyéndolo en el currículo. Sin embargo, medir los resultados de dichas intervenciones supone un gran reto metodológico, aunque se entiende que esos resultados tendrán impacto a largo plazo pues es en las percepciones y en el comportamiento donde se pretenden lograr cambios.

*Procesos de adquisiciones abiertos y transparentes.* La bibliografía sobre el tema hace referencia a procesos de adquisición basados en pactos de integridad entre los proveedores y los demandantes.

*El monitoreo participativo y la rendición de cuentas social* son iniciativas que han ido surgiendo en los últimos años. Estas iniciativas van desde el aumento de la participación de los comités de gestión escolar en el control del desembolso de las asignaciones escolares, hasta el seguimiento presupuestario y el monitoreo de las intervenciones llevadas a cabo por miembros de la comunidad, a veces niños, coordinadas por las OSC a nivel escolar. Las metodologías de cuadro de mando integral (*Scorecard*) han sido de gran ayuda para aumentar la conciencia local sobre temas de prestación de servicios y la identificación de los riesgos de corrupción.



*Información y uso de los medios de comunicación.* Las leyes de la información y el libre acceso a la información pública han ayudado a reducir las fugas en la información, concretamente en lo relativo a las asignaciones escolares.

*Mecanismos de rendición de cuentas sobre el absentismo de los docentes.* La vigilancia de la comunidad y otras iniciativas, como el uso de incentivos para frenar el fenómeno, también han sido objeto de investigación en algunos países.

*Encuestas.* Las encuestas de seguimiento del gasto público y las encuestas cuantitativas de prestación de servicios son dos herramientas de diagnóstico comúnmente utilizadas en el sector educativo. Aunque han demostrado ser útiles en la identificación de las fugas y de las áreas de corrupción, son un ejercicio costoso que ofrece poca información sobre el contexto sociopolítico en el que se da la corrupción, por lo que su contribución a la elaboración de soluciones consensuadas para acabar con la corrupción es limitada.

### **Desarrollo de capacidades**

Las iniciativas documentadas sobre el tema incluyen el fortalecimiento de las capacidades individuales y organizacionales como parte de los proyectos de asistencia técnica, completando así el aporte del donante y los fondos de la iniciativa acelerada de la Educación para todos. La formación de los parlamentarios sobre presupuestos educativos y de los padres y los comités de gestión escolar en gestión básica del presupuesto y en procedimientos para la gestión escolar, han resultado ser eficaces.

La bibliografía sobre cómo enfrentar la corrupción en la escuela es bastante reducida. Está conformada principalmente por casos de estudios generales y frecuentemente repetidos y por pocos ejemplos documentados de buenas prácticas de lucha contra la corrupción en el sector educativo que incluyan métodos y herramientas. En este limitado escenario, este estudio pretende definir cómo debería ser una buena práctica de lucha contra la corrupción en la educación (ver términos de referencia en el anexo).

Otro gran hallazgo de este estudio es que las iniciativas nacionales llevadas a cabo por los gobiernos y por las OSC se difunden poco si las agencias internacionales no están involucradas. A la descripción de las estrategias y de las herramientas les falta a menudo el análisis de la educación nacional y el contexto político y social mayor en el que se da la corrupción. Les falta igualmente información sobre el trabajo preliminar que ha permitido la implementación de las mismas. Todo esto reduce las oportunidades de identificar los factores que contribuyen o que limitan la réplica o la generalidad de dichas iniciativas. La mayoría de las estrategias de lucha contra la corrupción en el sector no han sido evaluadas de manera independiente o han sido evaluadas como parte de una evaluación de mayor escala. Esto nos indica la necesidad de investigaciones y de análisis de iniciativas de lucha contra la corrupción en la educación mucho más focalizadas.



# 1. CONTEXTO: ANTECEDENTES Y PANORAMA GENERAL



UN Foto/Eskinder Debebe

## 1.1 Acerca de este informe

Este informe es el resultado del análisis de los datos secundarios sobre las estrategias, las herramientas y los métodos existentes para combatir la corrupción en el sector educativo, llevado a cabo en agosto y septiembre de 2010. Se trata de uno de los tres estudios encargados por el Programa temático global de lucha contra la corrupción para la efectividad del desarrollo (PACDE, por sus siglas en inglés) del PNUD. Los otros dos estudios versan sobre los temas de salud y agua. El estudio pretende hacerse eco de una serie de estudios regionales y nacionales sobre prácticas anticorrupción en el sector educativo así como informar sobre el análisis de los factores y las condiciones para unas buenas prácticas y para su réplica en otros contextos.

## 1.2 Metodología y finalidad del informe

La investigación para este informe supuso un análisis documental de informes de intervenciones de lucha contra la corrupción, estudios académicos y otros, así como consultas a grupos de expertos.



El análisis documental también tuvo en cuenta metodologías e iniciativas anticorrupción en el sector educativo, entendiendo por “sector educativo” la educación primaria, secundaria y la enseñanza superior, tanto en el ámbito formal como en el informal y tanto en el público como en el privado.<sup>2</sup> La mayoría del material analizado pertenecía al sector formal de la educación porque este ha sido el foco principal del desarrollo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Sin embargo, aunque el énfasis esté en los ODM y por tanto se centre más en la educación primaria, el informe abarca métodos y estrategias usados tanto en secundaria como en el nivel terciario.

El análisis no tuvo en cuenta iniciativas de mejora de la gobernabilidad a nivel macro o nacional tales como la mejora en las leyes de adquisiciones o la existencia de organismos de lucha contra la corrupción, las cuales normalmente resultan de legislaciones independientes o de regulaciones que carecen de enfoque específico por sector. Sin embargo, el análisis sí tuvo en cuenta aquellas iniciativas anticorrupción a nivel nacional en el sector educativo que incluían estrategias específicas para combatir la corrupción legislativa, por ejemplo.

El análisis no pretende analizar las circunstancias especiales de Estados frágiles y en post-conflicto en los cuáles el objetivo central es el desarrollo de capacidad institucional y organizacional que permita ofrecer servicios educativos.

No se especificó un periodo concreto para el análisis, sin embargo, se encontró poco material anterior al año 2000. Este simple hecho pone de manifiesto la importancia que ha ido tomando el tema de este estudio desde esa fecha.

## ***1.2.1 Análisis y organización de la documentación analizada***

### **Tipos de documentos**

Los documentos recopilados se dividen en cuatro categorías principales:

- Informes y estudios de organismos bilaterales y multilaterales, de agencias de la ONU, fundaciones y ONG.
- estudios académicos y de investigación,
- presentaciones de diversas agencias, y
- manuales y guías de agencias y organizaciones de la sociedad civil (OSC).

El Anexo 2 enumera las principales fuentes de referencia.

---

2 Se recogió documentación potencialmente relevante que fue catalogada aprovechando la existencia de varios sitios web ‘consolidados’ (enumerados en el Anexo 2). Este hecho junto con el seguimiento a referencias primarias en publicaciones clave arrojaron unos 100 documentos incluyendo estudios académicos, estrategias de agencia, métodos y prácticas y experiencias recogidas de algunos proyectos o países específicos.



# 1. CONTEXTO: ANTECEDENTES Y PANORAMA GENERAL

## Categorización

Los documentos se ordenaron usando dos variables: las categorías de estrategias anticorrupción y el sector educativo. Cada uno de ellos se analiza a continuación:

### *Dimensión 1: categorías de estrategias anticorrupción*

Las distintas agencias usan diferentes categorías de estrategias y de herramientas, la mayoría clasificados en función de conceptos como los de integridad, transparencia, capacidad, participación y rendición de cuentas. Para la finalidad de este estudio, los autores han usado la clasificación usada en un análisis encargado por la Agencia Noruega de Cooperación al Desarrollo (NORAD),<sup>3</sup> que pretendía sintetizar y racionalizar la vasta cantidad de herramientas analíticas existentes en los diferentes estudios sobre el tema en las siguientes cuatro categorías:

- estado de derecho (control y sanción);
- sistemas y administración pública (prevención de la corrupción);
- transparencia y rendición de cuentas (titulares y garantes de derechos, actores no estatales, información, sensibilización); y
- desarrollo de capacidades<sup>4</sup> (fortalecimiento de capacidades individual, organizacionales e institucionales).

Los tipos de intervención fueron definidos según la descripción de las estrategias encontradas en la documentación analizada. Los términos detallados a continuación abarcan, por tanto, las herramientas y las estrategias encontradas en la bibliografía y aparecen como una lista heurística surgida de la revisión. Están organizados en la Tabla 1 según las categorías anteriormente mencionadas. Algunas de las intervenciones documentadas combinan acciones en varias de estas áreas.

<sup>3</sup> NORAD (2008). 'Anti-corruption approaches: a literature review'

<sup>4</sup> NORAD usa el término 'creación de capacidades', pero en la práctica reciente de los autores han venido usando el término 'desarrollo de capacidades' en su lugar.



**Tabla 1: Categorías de estrategias anticorrupción en el sector educativo**

Estado de derecho	Sistemas y administración pública	Transparencia y rendición de cuentas	Desarrollo de capacidades
Políticas Legislación Códigos de conducta	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sistemas de protección/procedimientos para denuncias</li> <li>■ Innovación para enfrentar el absentismo docente</li> <li>■ Mejora de los sistemas financieros y de contabilidad</li> <li>■ Mejora de la independencia y del control externo de los sistemas</li> <li>■ Mejora de las tecnologías</li> <li>■ Mejora en los sistemas de adquisición abierta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Encuestas de seguimiento del gasto público (ESGP), prestación de servicios y otras encuestas</li> <li>■ Información – uso de los medios y de la tecnología de la información</li> <li>■ Información – sistemas</li> <li>■ El monitoreo participativo y la rendición de cuentas social</li> <li>■ Asociaciones y alianzas</li> <li>■ Educación anticorrupción (en la educación o sobre el sector educativo)</li> <li>■ Incidencia política y campañas de sensibilización</li> <li>■ Participación de las mujeres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Reformas institucionales</li> <li>■ Desarrollo organizacional</li> <li>■ Formación</li> </ul>

*Dimensión 2: Sector educativo*

Muchas intervenciones, especialmente las relativas a la buena gobernabilidad en general, abarcan más de un área educativa. En la Tabla 2, se muestra el esquema con la categorización aparece la Tabla 2. Por claridad, se han omitido algunos detalles.



# 1. CONTEXTO: ANTECEDENTES Y PANORAMA GENERAL

**Tabla 2. Cuadro de categorías: intervenciones anticorrupción**

	Estado de derecho		Sistemas y administración pública			Transparencia y rendición de cuentas			Desarrollo de capacidades			
	Políticas	Legislación	Códigos de conducta	Sistemas de protección/procedimientos para denuncias	Innovación para reducir el absentismo docente	Mejora de los sistemas	ESGP y otras encuestas	Monitoreo participativo	etc.	Reformas institucionales	Desarrollo organizacional	Formación
Áreas educativas												
Financiación de la educación (a partir del nivel escolar)												
Adquisiciones (libros de texto, infraestructuras, etc.)												
Titulación de los profesores, contratación y nombramiento												
Acreditación institucional												
Sistemas de información												
Asignación de beneficios particulares												
Asignaciones escolares												
Gestión escolar (general)												
Comportamiento del personal de la escuela												
Ayudas para la educación												
Exámenes, diplomas, acceso a la universidad												



## 1.2.2 Limitaciones

La bibliografía sobre iniciativas anticorrupción específicas para el sector educativo es pobre (especialmente si se compara con los análisis sobre los riesgos de corrupción). Aunque existen algunos casos generales, realmente son pocos los ejemplos prácticos de métodos y herramientas que puedan servir de referencia.

Efectivamente es difícil encontrar información cuantitativa sobre la corrupción y sobre medidas anticorrupción y su impacto. Sin embargo, esta aparente carencia de evidencias en lo relativo a los métodos y a las herramientas en el sector educativo pone de manifiesto la necesidad de emprender más iniciativas de investigación y de análisis anticorrupción. Otras limitaciones importantes se refieren a lo siguiente:

*Iniciativas independientes.* El análisis de los estudios muestra que existen pocos informes realizados a iniciativa de los gobiernos o de las OSC más allá de aquellas iniciativas difundidas por los organismos internacionales. Medidas anticorrupción a pequeña escala, como el hecho de cambiar los procedimientos de contratación de los profesores, podrían ser de especial interés para este estudio, sin embargo, no se encuentra información con el nivel de detalle suficiente.

*Contexto.* Las descripciones de las estrategias y de las herramientas anticorrupción que se encuentran en los estudios sobre el tema suelen carecer de un análisis del contexto educativo nacional en el que se da dicha corrupción. Los diferentes niveles de descentralización, de acuerdos para la gestión del profesorado y de provisión de recursos crean escenarios o incentivos sustancialmente distintos para la corrupción. Es necesario identificar iniciativas preliminares o paralelas que hayan contribuido a la lucha contra la corrupción. De lo contrario, será difícil identificar los factores que contribuyen o que limitan la continuidad en las investigaciones o la réplica de las iniciativas<sup>5</sup>.

*Evaluaciones y evaluaciones de impacto.* La mayoría de las estrategias y las herramientas empleadas para la combatir la corrupción en el área educativa no han sido evaluadas de manera independiente sino que han sido evaluadas en conjunto con otros programas educativos en evaluaciones de mayor envergadura. Esto implica que las oportunidades de analizar y de comprobar la efectividad de estas medidas en este tema específico son muy limitadas. De hecho, contamos tan sólo con unos pocos análisis generales sobre el impacto de ciertas intervenciones. A pesar de que esto ha sido una limitante para este estudio, constituye también un hallazgo importante que habrá que tener en cuenta en futuros estudios.

## 1.3 La corrupción y los objetivos del desarrollo claves para la educación

La corrupción dificulta el logro de los objetivos de Educación para todos (EPT) (Recuadro 1) y de los ODM relativos a la educación (Recuadro 2) desviando los recursos de las inversiones en infraestructura y en las instituciones y distorsionando los incentivos para la prestación de un servicio de calidad.

---

5 Los ampliamente reportados beneficios tras las ESGP en 1995-1995 y en el 2001 en Uganda mostraron cómo el desarrollo de capacidades y los cambios en el sistema contribuyeron a la obtención de esos beneficios.



# 1. CONTEXTO: ANTECEDENTES Y PANORAMA GENERAL

## **Recuadro 1. Objetivos de la Educación para todos<sup>6</sup>**

1. Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos.
2. Velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.
3. Velar por que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa.
4. Aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente.
5. Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a las jóvenes un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento.
6. Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas.



UN Foto/Shehzad Noorani

6 Según se cita en la web del Banco Mundial en el siguiente enlace <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXT EDUCATION/0,,contentMDK:20374062~menuPK:540090~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282386,00.html>.



Los ODM son básicos para los programas y para los marcos de ayuda, como las estrategias de reducción de la pobreza, y desde el año 2000 han guiado la cooperación al desarrollo también en el lo relativo a la educación. Los ODM 2 y 3 están directamente relacionados con la educación. El indicador del Objetivo 2, meta 2A se centra en las tasas de matriculación y de finalización satisfactoria de la educación primaria y, en cierto modo, en la calidad de la educación (tasa de alfabetización de niños entre 15-24 años). El Objetivo 3 se refiere a la eliminación de las disparidades de género en la educación para 2005 en la educación primaria y secundaria.

## **Recuadro 2. Los ocho ODM**

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2. Lograr la enseñanza primaria universal
3. Promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer
4. Reducir la mortalidad infantil
5. Mejorar la salud materna
6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo

El objetivo 2 de los ODM — lograr la enseñanza primaria universal— a menudo requiere una mejora de las instalaciones y de los recursos didácticos existentes en los centros escolares, hacer frente a la falta de incentivos para matricularse (concretamente los costos) y asegurar la calidad en la prestación de servicios. Los sistemas educativos tienen que asumir mayores compromisos financieros para expandirse y para operar, más profesores y personal administrativo y estrategias efectivas de participación para grupos marginados. El aumento en las adquisiciones y en la contratación y el nombramiento de empleados, así como cualquier otra demanda adicional de supervisión aumenta el riesgo de prácticas corruptas aunque estén aumentando a la vez las probabilidades de alcanzar los ODM.

En la misma línea, los objetivos de educación universal, la iniciativa de EPT y los ODM han priorizado la educación, y los fondos que a ella se destinan, entre los socios del desarrollo. Las iniciativas de armonización y de asociación surgidas de la Declaración de París aumentaron las exigencias externas de que se demuestre el uso apropiado de los fondos y la gestión de los recursos y del personal. Los socios están más dispuestos a reconocer y a hablar abiertamente sobre la corrupción y a desarrollar estrategias para hacerle frente.



# 1. CONTEXTO: ANTECEDENTES Y PANORAMA GENERAL

## 1.4 Definición de gobernabilidad y corrupción

En las discusiones sobre políticas de los ODM — y concretamente en la creación de una alianza mundial para el desarrollo como se estipula en el ODM 8 — la llamada “buena gobernabilidad” ha sido

reconocida como una importante (casi necesaria) condición previa para el logro de la EPT y de los ODM específicos de educación<sup>7</sup>. La gobernabilidad se refiere al modo en que los que detentan el poder y las responsabilidades actúan en relación al compromiso con los procesos democráticos, la rendición de cuentas, la eficiencia administrativa, el estado de derecho, la participación y la justicia. A pesar de las ligeras variaciones que se pueden encontrar entre las distintas definiciones de gobernabilidad (Recuadro 3), llama la atención que ninguna se refiera expresamente a la corrupción aunque todas alientan marcos contextuales en los que ni el gobierno ni sus agentes desarrollen prácticas corruptas.

En la mayoría de los países, el sector educativo es uno de los más se beneficia de la financiación pública y de los que más funcionarios públicos emplea; precisamente por eso es uno de los sectores con más probabilidad de que exista algún tipo de corrupción y con un alto impacto potencial.

### *Recuadro 3. Algunas definiciones de gobernabilidad*

“La gobernabilidad es la autoridad política, económica y administrativa para gestionar los asuntos de una nación. Son los complejos mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuáles los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos, cumplen con sus obligaciones y median sus diferencias.” (PNUD<sup>8</sup>)

“La gobernabilidad es la manera en que se ejerce el poder para el manejo de los recursos sociales y económicos de un país con el fin de lograr su desarrollo. La gobernabilidad es la manera en que ejercen el poder los que lo tienen” (Banco Asiático de Desarrollo<sup>9</sup>)

La gobernabilidad es “... las tradiciones y las instituciones a través de las cuales se ejerce el poder en un país para el beneficio común. Esto incluye i) el proceso mediante el cual los que ejercen el poder son elegidos, monitoreados y reemplazados, ii) la capacidad del gobierno para gestionar de manera efectiva los recursos y para implementar políticas firmes, y iii) el respeto de los ciudadanos y del estado por las instituciones que gobiernan las relaciones económicas y sociales entre ellos” (Banco Mundial<sup>10</sup>)

7 El 2009 EFA Global Monitoring Report, publicado por la UNESCO, ofrece una investigación más exhaustiva sobre el tema. En línea: <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001776/177683e.pdf>.

8 Ver <http://mirror.undp.org/magnet/policy/glossary.htm>.

9 Ver [www.adbi.org/discussion-paper/2005/09/26/1379.governance.indonesia.comments/definition.of.governance/](http://www.adbi.org/discussion-paper/2005/09/26/1379.governance.indonesia.comments/definition.of.governance/).

10 Ver <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/PSGLP/0,,menuPK:461645~pagePK:64156294~piPK:64156292~theSitePK:461606,00.html>.



La formulación de las definiciones de ‘corrupción’ ha resultado ser problemática, especialmente en documentos formales y legales.<sup>11</sup> La Nota práctica sobre anticorrupción del PNUD (2004), se refiere a un documento político aprobado por el Comité Ejecutivo en 1998 para definir la corrupción como: “el abuso del poder público, oficial o de la autoridad en beneficio propio mediante el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude o la malversación de fondos. Aunque la corrupción a menudo se relaciona con el gobierno y con los funcionarios públicos, también se da en el sector privado”<sup>12</sup>.

Más recientemente, el PNUD ha empezado a usar una definición de corrupción más amplia para que incluya al sector privado. La corrupción quedaría entonces definida como “el uso indebido del poder conferido en beneficio propio” (Manual del PNUD sobre Corrupción y Desarrollo, 2008). Transparency International usa una definición simple que sin embargo abarca todo el trabajo que realizan: “el abuso del poder conferido en beneficio propio”. Ambas definiciones son válidas para este estudio sobre el sector educativo.

La corrupción en el sector educativo se manifiesta de distintas formas y lo hace tanto a nivel nacional como sub-nacional e institucional. La corrupción en el sector educativo se define como: “el uso sistemático de los cargos públicos para el beneficio propio, impactando de manera significativa en el acceso, la equidad y la calidad de la educación”<sup>13</sup>. Aunque los ejemplos sobre prácticas corruptas en las distintas áreas de la planificación y de la gestión escolar enumerados en la Tabla 3 no son exhaustivos, muestran no obstante una cantidad interesante de riesgos y prácticas corruptas identificadas por los estudiosos del tema<sup>14</sup>.

---

11 Ver por ejemplo la discusión en UNODC (2004). ‘The global programme against corruption: UN anti-corruption toolkit’, 3ª edición.

12 Ver [www.uneca.org/itca/governance/Documents/Anti%20Corruption%20Note%20FINAL%20VERSION%20031704.pdf](http://www.uneca.org/itca/governance/Documents/Anti%20Corruption%20Note%20FINAL%20VERSION%20031704.pdf).

13 Hallak & Poisson, 2001.

14 Una lista más amplia de riesgos en la gobernabilidad en una guía reciente del Banco Asiático de Desarrollo yuxtaponen estas áreas de corrupción con otras específicas ligadas a la gobernabilidad. Ver Banco Asiático de Desarrollo (2010). ‘Guidance note: education sector risk assessment’ (‘Guía práctica: identificación sobre los riesgos en el sector educativo’). En línea: [www.adb.org/documents/Guidelines/Education-Sector-Risk-Assessment/Guidance-Note-Education-Sector-Risk-Assessment.pdf](http://www.adb.org/documents/Guidelines/Education-Sector-Risk-Assessment/Guidance-Note-Education-Sector-Risk-Assessment.pdf).



# 1. CONTEXTO: ANTECEDENTES Y PANORAMA GENERAL

**Tabla 3. Prácticas corruptas en el sector educativo<sup>15</sup>**

Áreas	Práctica corrupta
Finanzas	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Violación de las reglas/procedimientos</li><li>■ Sobreprecios en presupuestos</li><li>■ Malversación de fondos</li></ul>
Beneficios (becas de investigación, subsidios, etc.)	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Favoritismo, nepotismo</li><li>■ Soborno</li><li>■ Eludir los procedimientos de selección</li><li>■ Discriminación (política, social, étnica)</li></ul>
Construcción, mantenimiento y reparaciones escolares	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Fraude en las licitaciones públicas</li><li>■ Complot entre proveedores</li><li>■ Malversación de fondos</li><li>■ Manipulación de datos</li><li>■ Ignorar los mapas escolares</li><li>■ Entregas fantasma</li></ul>
Distribución de equipos, muebles y materiales (incluye transporte, alojamiento, libros de texto, comedores escolares y comidas)	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Fraude en licitaciones públicas</li><li>■ Complot entre proveedores</li><li>■ Desviación de suministros escolares</li><li>■ Compra de equipos innecesarios</li><li>■ Ignorar los criterios de asignación</li><li>■ Manipulación de datos</li><li>■ Entregas fantasma</li></ul>
Redacción y asignación de los libros de texto	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Fraude en la selección de los autores (favoritismo, soborno, regalos)</li><li>■ Evasión de leyes sobre los derechos de autor</li><li>■ Estudiantes forzados a comprar los manuales producidos por el instructor</li></ul>

<sup>15</sup> Tabla elaborada a partir de Hallak, J. y Poisson, M. (2007). 'Corrupt schools, corrupt universities: what can be done?' IIEP UNESCO.



Áreas	Práctica corrupta
Selección, gestión, pago y formación del profesorado	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Fraude en la selección y en la asignación de docentes (favoritismo, soborno, regalos)</li> <li>■ Discriminación (política, social, étnica)</li> <li>■ Falsificación de credenciales/uso de diplomas falsos</li> <li>■ Evasión de los criterios establecidos</li> <li>■ Retrasos en los pagos, a veces con reducciones no autorizadas</li> </ul>
Comportamiento de los docentes y del personal de la escuela (mala praxis)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Docentes fantasma</li> <li>■ Absentismo</li> <li>■ Cuotas ilegales (de acceso a la escuela, para exámenes, evaluaciones, clases privadas, etc.)</li> <li>■ Favoritismo/nepotismo/aceptación de regalos</li> <li>■ Discriminación (política, social, étnica)</li> <li>■ Tutorías privadas (se incluye el uso de la escuela para uso personal)</li> <li>■ Abuso sexual o explotación</li> <li>■ Sobornos o favores durante visitas de inspección</li> </ul>
Sistemas de Información	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Manipulación de datos para tergiversar resultados</li> <li>■ Seleccionar/ocultar información</li> <li>■ Irregularidades en la producción y en la publicación de la información</li> <li>■ Pago por información gratuita</li> </ul>
Exámenes y diplomas, acceso a las universidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Venta de información sobre los exámenes</li> <li>■ Fraude en los exámenes (suplantación, hacer trampas, favoritismo, regalos)</li> <li>■ Sobornos (para notas altas, grados, selección para programas especializados, diplomas, admisión en universidades)</li> <li>■ Fábricas de diplomas y credenciales falsas</li> <li>■ Investigación fraudulenta, plagio</li> </ul>
Acreditación institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Fraude en los procesos de acreditación (favoritismo, soborno, regalos)</li> </ul>



# 1. CONTEXTO: ANTECEDENTES Y PANORAMA GENERAL

## 1.5 Otros antecedentes interesantes para este estudio

### Educación formal vs. educación no formal<sup>16</sup>

Los ODM han centrado su atención en la educación formal, normalmente ofrecida desde el sector público. Sin embargo, mucha de la educación es suministrada por actores no formales, especialmente en niveles de preescolar y fuera del sistema educativo. Este estudio no encontró documentación específica que analizara los riesgos de corrupción o medidas anticorrupción fuera de la educación formal y de la formación académica terciaria. El contexto administrativo y de gobernabilidad de estos sectores varía según los países pero en muchos casos la educación no

formal queda fuera del alcance de los gobiernos locales y nacionales, reciben poca supervisión y, en la mayoría de los casos, ha sido marginalizada en las iniciativas de desarrollo emprendidas desde la adopción de los ODM, centrados en la educación formal.

De igual manera, este estudio no encontró documentación específica que analizara los riesgos de corrupción o la existencia de medidas concretas anticorrupción en las escuelas privadas. Teniendo en cuenta la expansión de la educación privada en muchos

países, el creciente apoyo que está recibiendo el discurso sobre la privatización para el desarrollo en la educación y las estrechas relaciones entre las esferas públicas y privadas, la oferta privada merece más atención; sobre todo cuando el subsidio público es derivado al sector privado.

**La corrupción en el sector educativo se define como el uso sistemático de los cargos públicos para el beneficio propio, impactando de manera significativa en el acceso, la equidad y en la calidad de la educación.**

### Descentralización

El sector de la educación ha presenciado iniciativas importantes, normalmente impulsadas por asociados para el desarrollo, para descentralizar las responsabilidades en la gestión, la toma de decisiones y la administración financiera a niveles institucionales inferiores al nacional. Muchos de los ejemplos de buena gobernabilidad en educación y muchos de los ejemplos más explícitos de prácticas anticorrupción se han dado en el contexto de procesos de descentralización y con la introducción específica de subvenciones en bloque o per cápita en las escuelas. Dichas subvenciones ofrecen una financiación—una cantidad fija o una cantidad proporcional al número de estudiantes respectivamente—que las escuelas deciden cómo usar (normalmente para mantener el plan de escuela participativa).

El Banco Mundial ha promovido esta modalidad como parte de su amplia agenda de gobernabilidad sobre la rendición de cuentas y la participación comunitarias. Considera que la descentralización reduce las evasiones y mejora la gestión porque los sistemas de supervisión y de rendición de

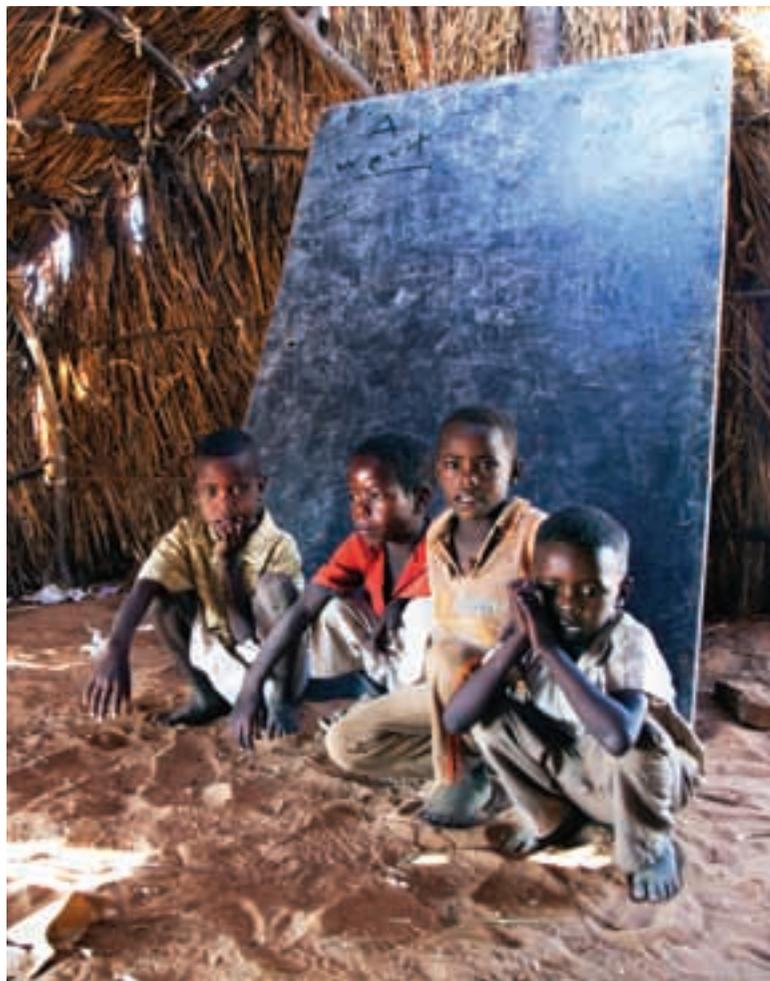
<sup>16</sup> La educación informal se ofrece en horarios flexibles, con un currículo flexible y adaptado y se centra en atender las necesidades específicas de determinados grupos de niños/as y adultos.



cuentas locales tienden a ser más efectivos. En este sentido, la descentralización en la educación y la gestión basada en la escuela son probablemente las prácticas más comunes para reducir la corrupción en la asignación y en el uso de los recursos financieros de la escuela y para asegurar un comportamiento apropiado en los docentes. Sin embargo, la descentralización no es la panacea pues los padres y los grupos comunitarios pueden ser corrompidos o puede que no sean capaces de ejercer una función de supervisión efectiva.

## Corrupción politizada

Puesto que se trata de un servicio público mayor, la educación está irremediablemente influenciada por la política (como debe ser). Sin embargo, los compromisos políticos pueden corromper ciertas negociaciones, por ejemplo, imponiendo nombramientos o promociones o eludiendo las sanciones por comportamientos corruptos (aunque esto no es muy común en el sector educativo). Dicha interferencia se da bastante en Bangladesh, donde la burocracia está bastante politizada<sup>17</sup>.



UN Foto/Albert Gonzalez Farran

La descentralización de la gestión del sector educativo contribuye a reducir las evasiones y mejora la gestión puesto que los sistemas de supervisión y de rendición de cuentas locales tienden a ser más efectivos. Sin embargo, la descentralización no funcionará si los padres y las comunidades se comportan de forma corrupta o si carecen de capacidad de monitoreo.

17 Ver por ejemplo Wood, J., Hye, H. & Shrivastava, A. (2003). 'Bangladesh: developing a risk-reduction strategy for financial management and governance in PEDP2'.



## 2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS ANTICORRUPCIÓN



UN Foto

### 2.1 Estado de derecho/integridad

Entre las iniciativas documentadas de esta categoría están las adquisiciones (de instalaciones y de materiales de enseñanza y aprendizaje) y las condiciones de servicio del personal. Entre los métodos y herramientas se incluyen la legislación de contratación de personal, las sanciones y los códigos de conducta de los docentes.

#### 2.1.1 Legislación

La existencia de un marco legislativo adecuado constituye una condición necesaria para luchar contra la corrupción. Debido a que la corrupción se ha abordado normalmente como un problema transversal de hecho, por ejemplo, en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) la legislación contra la corrupción no suele ser específica para cada sector, aunque pueda establecer disposiciones específicas. En Vietnam, por ejemplo, la ley anticorrupción de 2005 exige transparencia en la matriculación y los exámenes y la divulgación del uso de los fondos públicos utilizados en instituciones de educación<sup>18</sup>. Todavía no se ha podido evaluar el impacto de esta ley.

18 PNUD (2008). 'Preventing corruption in the education sector: international experiences with civil society involvement'. Nota sobre políticas del PNUD, PNUD Vietnam.

## 2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS ANTICORRUPCIÓN



No hay referencias bibliográficas acerca de la evaluación de la legislación contra la corrupción y de su impacto en la educación. No obstante, la introducción o la renovación de la legislación anticorrupción se suele ver como un indicador de la predisposición de los gobiernos para atajar la corrupción y del impacto de una cierta presión y debate social en esta materia. Los asociados para el desarrollo han instado y facilitado la adopción de dicha legislación.

La legislación puede establecer órganos de lucha contra la corrupción con capacidad para investigar prácticas corruptas. Los encuestados han reportado una progresión lógica por la cual a la legislación general le siguen respuestas específicas para cada sector, incluido el educativo. Por ejemplo, en Sierra Leona, la Comisión de lucha contra la Corrupción elaboró un documento en el que se evaluaba el riesgo de corrupción para el sector educativo y se proponían medidas paliativas.<sup>19</sup>

Las leyes de lucha contra la corrupción suelen aplicarlas las agencias de lucha contra la corrupción y, con frecuencia, hay poca conexión con los ministerios competentes. Sin embargo, en Nigeria, el organismo de lucha contra la corrupción cuenta con oficinas en los principales ministerios, incluido el de educación, y tiene derecho a estar presente en las reuniones de trabajo y a revisar documentos.

**La información acerca del impacto de la legislación contra la corrupción en los resultados educativos no suele estar disponible; sin embargo, la introducción o la renovación de la legislación se suele considerar como un indicador de la predisposición de los gobiernos para atajar la corrupción y tiene un cierto impacto en el discurso social acerca del tema.**

### ***Temas para futuros estudios por país acerca del impacto de la legislación de lucha contra la corrupción en el sector de la educación:***

- Si existe legislación contra la corrupción, ¿se ha mediado y se ha hecho operativa dentro del sector educativo?
- El sector educativo, ¿ha resultado ser particularmente problemático respecto de la introducción y aplicación de la nueva legislación por algún motivo?

<sup>19</sup> Anti-Corruption Commission (2009). 'From the abyss back to the Athens of West Africa: a report on systems review of Ministry of Education'. Ministerio de Educación, Sierra Leona.



## 2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS ANTICORRUPCIÓN

### 2.1.2 Sanciones

Tal y como se refleja en el análisis documental, entre las sanciones criminales y las medidas disciplinarias orientadas a disuadir prácticas corruptas en ámbito educativo, destacan:

- sistemas de denuncia independientes
- investigadores con autoridad suficiente y acceso a información relevante
- sanciones criminales acordes con la naturaleza y el nivel de las prácticas corruptas
- medidas disciplinarias (no judiciales)
- publicación de listas de las empresas o individuos culpables de prácticas corruptas (por ejemplo, listas negras para contrataciones), y
- mayores poderes de supervisión de escuelas.

Los estudios anteriores ponen de relieve la falta general de sanciones para el no cumplimiento de las reglamentaciones, incluso en casos relativamente graves en los cuales parecería adecuado aplicar medidas penales o disciplinarias. Las irregularidades no están clasificadas como corrupción según las normativas del sector educativo, que normalmente funciona según lo dispuesto en algún tipo de ley de educación. Las sanciones a las prácticas corruptas en el sector educativo suelen ser menos severas que las previstas en las leyes de lucha contra la corrupción.

#### Temas para futuros estudios por países acerca de las sanciones y medidas disciplinarias

- ¿Cuáles son las sanciones para las prácticas corruptas? ¿Han cambiado? y, ¿se han aplicado? Un enfoque específico puede centrarse en si se ha despedido a personal por prácticas corruptas y, en caso afirmativo, si los cargos imputados fueron específicamente de carácter anticorrupción o bien se consideraron delitos menores en virtud de la Ley de educación.
- ¿Hasta qué punto la agencia de lucha contra la corrupción está controlando la corrupción en el sector educativo?

## 2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS ANTICORRUPCIÓN



### 2.1.3 Códigos de conducta

Las publicaciones existentes muestran cómo los códigos de conducta para el personal educativo (directores de escuelas, personal de las autoridades educativas, docentes y personal auxiliar) contribuyen a la mejora del rendimiento y el comportamiento profesional.<sup>20</sup> El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP) ha trabajado recientemente en un conjunto de herramientas enfocado a los códigos de conducta para docentes.<sup>21</sup> Las ONGs y las agencias de desarrollo que trabajan en asuntos de gestión escolar y en el ámbito de la violencia contra las jóvenes en la escuela también han alentado la revisión o el desarrollo de códigos de conducta. En los países en los que las malas prácticas y los problemas de conducta por parte del cuerpo docente salían cada vez más a la luz a través de los medios de comunicación (por ejemplo en Gambia), los sindicatos de docentes han tenido un papel clave en la elaboración de tales códigos.

Además de Gambia, Sierra Leona es otro ejemplo reciente de la elaboración de un código de conducta con aportaciones sólidas por parte de sindicatos de enseñanza y con un apoyo significativo de distintos organismos y, en especial, de las ONG. Se pueden encontrar hojas informativas acerca del proceso de desarrollo en una publicación reciente de la Oficina Regional para África Occidental y Central del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF WCARO), la Oficina Regional del Plan para África Occidental (WARO), Save the Children Suecia y ActionAid,<sup>22</sup> centrada en cómo estas iniciativas pueden contribuir a poner freno a la violencia en las escuelas y a la explotación sexual de la infancia. La misma publicación también pone énfasis en cómo los códigos de conducta de cada escuela, desarrollados con la participación de alumnos, docentes y miembros de la comunidad (por ejemplo, Costa de Marfil a través del programa 'Rewrite the Future' de Save the Children<sup>23</sup>) abordan específicamente el absentismo de los docentes, a pesar de que parece que no tratan los problemas de acoso sexual o de 'sexo por notas'. Los factores identificados para el éxito a través de estas iniciativas incluyen principalmente una fuerte implicación de los sindicatos de docentes (a través de un proceso ascendente en el caso de Gambia) y la amplia colaboración entre los sindicatos y los ministerios de educación. Los retos pendientes tienen que ver con la aplicación de los códigos y el establecimiento de organismos responsables de la aplicación de las sanciones. Sin embargo, hay países en los cuales se han creado mecanismos u órganos específicos para garantizar la aplicación de los códigos, entre los cuales están, por ejemplo, Canadá y Hong Kong.<sup>24</sup>

**Los códigos de conducta para el personal educativo pueden ser eficaces si los docentes y los miembros de la comunidad se implican en su desarrollo, si la información y las expectativas que recogen los códigos se dan a conocer de manera amplia y todas las partes implicadas las comprenden, y si existen mecanismos eficaces para aplicar los códigos.**

20 van Nuland, S. y Khandelwal, B. (2006). 'Ethics in education: the role of teacher codes in Canada and South Asia'. UNESCO IIEP.

21 Poisson, 2009; <http://teachercodes.iiep.unesco.org>

22 Antonowicz, L. (2010). 'Too often in silence: a report on school-based violence in West and Central Africa'. UNICEF, Plan West Africa, Save the Children Sweden West Africa y ActionAid. En línea: [www.unicef.org/wcaro/VAC\\_Report\\_Directory.pdf](http://www.unicef.org/wcaro/VAC_Report_Directory.pdf).

23 *Ibíd.*

24 van Nuland, S. & Khandelwal, B. (2006). 'Ethics in education: the role of teacher codes in Canada and South Asia'. IIEP UNESCO.



## 2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS ANTICORRUPCIÓN

La difusión de los códigos y la comprensión por parte del personal educativo tanto de su contenido como de sus consecuencias tienen una importancia crucial. Todas las iniciativas que se acaban de mencionar han puesto énfasis en la necesidad de consulta, validación y difusión de información en ámbito nacional, regional, local y de la escuela, tanto entre los alumnos como entre los docentes, las autoridades locales de educación y los padres.

### Resultados

Se ha dado a conocer el impacto de los códigos de conducta en el absentismo de los docentes, pero no hay datos sobre en qué medida los códigos pueden estar (o no) poniendo freno al acoso y al abuso sexual por parte del personal docente. El impacto de los códigos puede verse afectado por la falta de difusión, la dificultad de su comprensión, la falta de conocimiento por parte de los alumnos y la comunidad de los procesos de denuncia en caso de no cumplimiento y la falta general de mecanismos de aplicación.<sup>25</sup>

#### Temas para futuros estudios sobre los códigos de conducta por países

- Si se están aplicando códigos de conducta:
- ¿Cómo se desarrollan?
- ¿Qué aspectos de conducta abarcan?
- ¿Cuáles son los mecanismos de aplicación?
- ¿Cómo se han empleado los mecanismos de aplicación?
- Los docentes fantasmas y el absentismo de los docentes puede combatirse implicando a las comunidades. ¿Hasta qué punto las comunidades están implicadas en el desarrollo y aplicación de los códigos de conducta?
- ¿Cómo se enlazan los códigos de conducta con los procesos disciplinarios formales?
- ¿Qué impacto tienen las tarjetas de puntuación en las comunidades donde se realiza una clasificación de rendimiento de las escuelas?

### 2.2 Administración pública y reformas de sistemas

Las iniciativas documentadas en esta categoría abarcan la mejora de los sistemas (mejores sistemas de financiación y contabilidad, un mayor uso de organismos independientes y externos, el uso de software y tecnología para evitar la corrupción); sistemas de información; participación de las comunidades; la supervisión general de la gestión y las finanzas de las escuelas, el desarrollo de políticas y la participación de las mujeres.

25 Antonowicz, L. (2010). 'Too often in silence: a report on school-based violence in West and Central Africa'. UNICEF, Plan West Africa, Save the Children Sweden West Africa y ActionAid. En línea: [www.unicef.org/wcaro/VAC\\_Report\\_Directory.pdf](http://www.unicef.org/wcaro/VAC_Report_Directory.pdf).

## 2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS ANTICORRUPCIÓN



A pesar de que las iniciativas de esta categoría se centran principalmente en el sistema educativo en general, las áreas específicas tratadas incluyen las ayudas a la educación, los fondos destinados a educación, asignaciones escolares, adquisiciones, certificación, contratación y colocación de docentes, exámenes y acceso a la universidad y a las escuelas.

### **Recuadro 4. Construcción de la educación filipina, edificios escolares uno a uno: la historia de la *Bayanihang Eskwela***

El organismo Government Watch (G-Watch) del Ateneo School of Government ha ejecutado el proyecto *Bayanihang Eskwela* desde 2005. El programa consiste en un seguimiento comunitario de los proyectos de construcción de escuelas del gobierno de Filipinas cuya finalidad es garantizar la realización de proyectos de construcción de escuelas de alta calidad en el momento oportuno y donde más se necesitan. El programa ha movilizado a más de 700 monitores comunitarios en sus tres fases, que han garantizado la construcción, siguiendo las normas, 133 aulas con un costo de 122,8 millones de pesos filipinos (2,8 millones de dólares). El Ministerio de Educación ha adoptado oficialmente el programa como componente de seguimiento comunitario de su programa de construcción de escuelas que garantiza la transparencia y la rendición de cuentas en la ejecución del programa. Esta experiencia de responsabilidad social ha generado conocimientos para la prevención de anomalías y de la corrupción en la provisión de servicios, mejorando por tanto la eficiencia de los servicios a través de la implicación ciudadana en la gobernabilidad.

*Bayanihang Eskwela* sigue el enfoque de responsabilidad social de G-Watch social, que incluye características innovadoras que responden a los obstáculos y las brechas de ejemplos anteriores de implicación de la sociedad civil en la gobernabilidad. *Bayanihang Eskwela* se ha diseñado de forma que, desde la preparación al seguimiento en sí y el procesamiento de resultados, los representantes gubernamentales y la sociedad civil se implican de manera constructiva en tareas y responsabilidades cruciales para el éxito del proyecto. Incluye un mecanismo de coordinación-comunicación entre los actores y participantes de la sociedad y del gobierno que facilita el intercambio de información, la resolución de problemas y una respuesta rápida. Esto convierte a *Bayanihang Eskwela* en una iniciativa conjunta de seguimiento entre el gobierno y la sociedad civil, que subraya su carácter distinto de otras iniciativas de supervisión.

*Bayanihang Eskwela* también sigue el enfoque de G-Watch para frenar la corrupción, que es de carácter preventivo y prioritario. Al aclarar las normas para la realización de los proyectos de construcción de escuelas y el seguimiento del cumplimiento de dichas normas, se evitan la desviación y la corrupción. El seguimiento del cumplimiento de las normas se convierte en un estímulo que alienta a los actores responsables a comportarse como se espera de ellos.

Una clave del diseño de *Bayanihang Eskwela* es la participación de la comunidad y la realización del seguimiento dentro de la comunidad misma. Esto garantiza la apropiación de la iniciativa por parte de los implicados y reduce el coste del seguimiento puesto que los monitores no incurrir en gastos de transporte. Se crean equipos de seguimiento comunitario en cada escuela, compuestos por el director, el ingeniero de proyecto, observadores, representantes de las asociaciones de padres y docentes, y de ONG.



## 2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS ANTICORRUPCIÓN

La clave de *Bayanihang Eskwela* es su herramienta de seguimiento, sencilla y fácil de usar. Esta herramienta consiste en una lista de comprobación con preguntas cerradas (sí/no) que interrogan acerca del seguimiento de las normas en la aplicación de los proyectos escolares. Durante la primera y segunda fase de *Bayanihang Eskwela*, la herramienta se centraba principalmente en las especificaciones para la construcción de escuelas y las actividades obligatorias antes y después de la construcción que garantizan la participación de los principales interesados y la transparencia del proceso. En su tercera fase, la herramienta de seguimiento de *Bayanihang Eskwela* se revisó para que tuviera en cuenta además si las escuelas se construían allí donde existía una carencia importante de aulas (es decir, demostrando una capacidad de respuesta frente a la necesidad) y si las aulas propician el aprendizaje. En este sentido, la herramienta cubre además factores tales como la ventilación, la iluminación, el espacio, la higiene y la seguridad del lugar.

Por último, los resultados del seguimiento de *Bayanihang Eskwela* se respaldan mediante evidencias, entre ellas documentos oficiales, grabaciones y fotografías. A los monitores se les enseña la importancia que reviste la recopilación de pruebas que apoyen los resultados de su seguimiento y que garanticen la objetividad de éste.

Este enfoque ha demostrado su repetibilidad, ya que se ha adoptado para el seguimiento de G-Watch de libros de texto acerca de la aplicación de los derechos humanos, en particular el derecho de sufragio de las personas privadas de libertades y el derecho a los alimentos de los desplazados internos. Actualmente, G-Watch está probando la aplicación de esta estrategia en la provisión de servicios de unidades de gobierno locales, en especial en lo referido a la salud, la educación, la agricultura, las infraestructuras y el medio ambiente.

### 2.2.1 Mejores sistemas financieros

#### Gestión financiera

El fortalecimiento de los sistemas financieros ha sido uno de los métodos utilizados por donantes y gobiernos para combatir la corrupción en el sector educativo y mejorar la planificación financiera y la gestión en su conjunto. Las contrapartes de desarrollo han apoyado la gestión de las finanzas públicas y la gestión del gasto público para establecer sistemas presupuestarios adecuados y facilitar la generación de cuentas y la consolidación de los gastos. La capacidad financiera es crucial para la consideración del apoyo presupuestario y modalidades similares de financiación, así como los enfoques sectoriales (SWAp).

Los marcos de gastos de mediano plazo son “ejercicios de gastos públicos plurianuales que se emplean para establecer los requisitos presupuestarios futuros para los servicios existentes y para evaluar las implicaciones de recursos de los cambios de políticas.”<sup>26</sup> Se introdujeron en la década pasada como modo de fortalecer y racionalizar los procesos presupuestarios. Los marcos de gastos de medio plazo son programas continuos basados en un marco presupuestario y una planificación

26 Pearson, M. (2002). ‘Medium-term expenditure budget frameworks: an introduction’. DFID Health Systems Resource Centre.

## 2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS ANTICORRUPCIÓN



UN Foto/L. Rajaonina

de entre tres y cinco años, con presupuestos anuales fijos. Mejoran la predictibilidad de las inversiones, la eficiencia y la responsabilidad en la gestión puesto que las implicaciones de las decisiones sobre políticas deben tener un coste. Por último, los marcos de gastos de mediano plazo pueden priorizar los gastos destinados a los más desfavorecidos.

En Bangladesh, se está probando un marco presupuestario de mediano plazo (el tipo más básico de marco de gastos a medio plazo) en siete ministerios, entre ellos el Ministerio de Educación, con apoyo del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) para hacer frente a algunos de los riesgos fiduciarios identificados. Esto ha permitido a los ministerios garantizar la homogeneidad de las asignaciones con objetivos políticos y fiscales, y a reforzar algunas de sus capacidades financieras. Por ejemplo, en Bangladesh, esto permitió una mejora en la rapidez a la hora de generar las cuentas y en la publicación de los informes fiscales mensuales por parte del gobierno.<sup>27</sup>

27 Banco Mundial (2006). Program document for a proposed Second Programmatic Education Sector Development Support Credit to the People's Republic of Bangladesh. Human Development Sector, South Asia Region.



## 2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS ANTICORRUPCIÓN

La Oficina Regional de Educación para Asia y el Pacífico de la UNESCO también encargó una serie de estudios en profundidad acerca de la planificación financiera educativa en Asia (Mongolia, Nepal, República de Corea, Tailandia y Viet Nam), centrados en los marcos de gastos de mediano plazo.<sup>28</sup> Estas publicaciones no necesariamente abordan la lucha contra la corrupción “per se”, pero proporcionan información útil acerca de los marcos de gastos de mediano plazo en lo referido a educación, los retos de su aplicación, y claridad acerca de las reglas de asignación por cada tipo de insumo destinado a educación.

También se hace referencia a cómo las evaluaciones de expertos externos acerca del rendimiento presupuestario también se están poniendo a prueba en ámbito sectorial, incluido el sector educativo, para realizar un seguimiento de la credibilidad presupuestaria y el desempeño de las instituciones.<sup>29</sup>

**Si bien las intervenciones de alcance general para aumentar la transparencia presupuestaria reducen las posibilidades de uso inadecuado de fondos educativos, el desembolso de fondos, la conciliación de gastos y la supervisión de éstos en los niveles más bajos proporcionan oportunidades tanto para la gestión indebida como para la corrupción.**

Si bien tales métodos de alcance general ayudan a aumentar la transparencia presupuestaria y pueden reducir las posibilidades de uso indebido y la desviación de fondos destinados a la educación en ámbito nacional, las oportunidades para la corrupción y la gestión indebida persisten en la gestión de su desembolso, en la conciliación de gastos y en la supervisión del gasto en los ámbitos más reducidos. La intervención más útil a este respecto son los sistemas electrónicos mejorados y el uso de sistemas bancarios, en vez de dinero en metálico, para realizar los pagos de salarios de docentes o de las asignaciones escolares. Las iniciativas de gestión de finanza públicas, in-

cluida la llevada a cabo en Bangladesh y que se ha citado anteriormente, persiguen el establecimiento de sistemas nacionales con registros compartidos, entre otros elementos. Entre los pasos importantes en ámbito técnico están los sistemas financieros de integración para la conciliación de los pagos realizados, basados en codificación estandarizada y un uso potenciado de los sistemas electrónicos que permiten compartir e inspeccionar los datos financieros.

Se reconoce que tales prácticas pueden no abordar específicamente las prácticas corruptas identificadas en ámbito nacional, pero pueden en cambio contribuir a la agenda general de buena gobernabilidad en ámbito gubernamental y ministerial. Parece existir una contradicción entre la introducción de gestión financiera electrónica y la transferencia de funciones financieras a ámbitos institucionales, que pueden no contar con las habilidades y las infraestructuras necesarias.

28 Véase [www.unescobkk.org/unit-archive-folders/epr-archive-folder/education-planning-and-financing-portal/country-case-studies/country-examples-of-education-mtef/](http://www.unescobkk.org/unit-archive-folders/epr-archive-folder/education-planning-and-financing-portal/country-case-studies/country-examples-of-education-mtef/).

29 Lewis, M., Pettersson, J. (2009) Governance in Education: Raising Performance, 22 de diciembre de 2009.

## 2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS ANTICORRUPCIÓN



### Resultados

La búsqueda no arrojó resultados acerca de evaluaciones del impacto directo de estos procesos de gestión financiera y la reducción de la corrupción, ni acerca del tipo de corrupción específica que puede abordarse en ámbito educativo. En general, sin embargo, las publicaciones hacen referencia al aumento de capacidad financiera del gobierno y de los principales ministerios y de sistemas mejorados que crean y posibilitan un entorno de buena gobernabilidad. En los casos en los que información presupuestaria se genera en un ciclo más corto, se dan potencialmente más oportunidades para la supervisión externa. Esto se debe tal vez a la ausencia de información básica, y a los múltiples objetivos de dichas intervenciones en términos de mejor gobernabilidad.

#### Asuntos para estudios futuros por países acerca de los sistemas de gestión financiera

- ¿Cuál es el nivel de introducción de los sistemas contables, en oficinas subnacionales y agencias?
- ¿Se han introducido mecanismos robustos de gestión financiera, con el objetivo específico de reducir la corrupción? Si es así, ¿cuál era la naturaleza, tamaño y ubicación de los riesgos?
- Para la introducción de nuevos mecanismos de gestión financiera:
  - ¿Quién está implicado?
  - ¿Cuáles son los elementos impulsores en ámbito gubernamental?
  - ¿Qué estructura administrativa debe existir para posibilitar que tales mecanismos sean efectivos?

### Desembolso de asignaciones escolares

Las asignaciones escolares se han hecho cada vez más comunes durante las dos últimas décadas, impulsadas por programas que buscan una mejor capacidad de respuesta local, descentralización y el objetivo explícito de lucha contra la corrupción en los fondos que se someterán a supervisión por parte de los beneficiarios y principales interesados (alumnos y padres).

Las publicaciones existentes presentan una variedad de parámetros que se toman en cuenta cuando se establecen los sistemas de asignación escolar, en particular en torno a las fórmulas de asignación y los posibles canales de desembolso. Las estrategias de lucha contra la corrupción que contienen incluyen lo siguiente:

*Uso de terceros para el desembolso.* En Sierra Leona, se compararon dos rutas para el desembolso de asignaciones escolares desde el ámbito central al ámbito escolar, a través de secretaríos educativos y oficinas de educación de distrito (2001-2002) y a través de terceros, concretamente KPMG (una empresa auditora mundial) en 2002-2003. El segundo método tuvo unos resultados prácticamente sin desviación de fondos en comparación con el primero, con un 98,6 por ciento de los fondos



## 2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS ANTICORRUPCIÓN



UN Foto/Albert Gonzalez Farran

transferidos a las escuelas a las que KPMG tuvo acceso, frente a sólo un 45 por ciento de los fondos en el caso del desembolso central.<sup>30</sup> Sin embargo, este sistema ha dejado de existir. Con la Ley de Gobierno Local de 2004 y la transmisión a los municipios de la función correspondiente a la educación primaria, ahora las asignaciones escolares se desembolsan desde el gobierno central a los municipios, y desde los municipios pasan a las cuentas bancarias de las escuelas.

*Transferencia de asignaciones para libros de texto a escuelas.* En Kenya, las asignaciones para libros de texto se transfirieron directamente a las cuentas bancarias de las escuelas para la compra local de libros de texto. Según una auditoría de seguimiento, se descubrieron pocas irregularidades.<sup>31</sup> (La compra y distribución centralizada de libros de texto supone un riesgo de corrupción reconocido en muchos países, y esta transferencia de responsabilidad y fondos a las escuelas es un raro ejemplo de un método que podría hacer frente a dicho riesgo.)

30 Lewis, M. & Petterson, J. (2009). 'Governance in education: raising performance'. Banco Mundial.

31 *Ibíd.*

## 2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS ANTICORRUPCIÓN



*Cuentas bancarias de las escuelas.* La mayoría de los países que introducen asignaciones en bloque o por alumno han requerido a las escuelas la apertura de cuentas bancarias para evitar el desembolso completo de las asignaciones en metálico. En la mayoría de los casos, existen tres signatarios en la cuenta: el director, el responsable del comité de gestión de la escuela y un tesorero o un funcionario local de educación.

*Devoluciones y liquidaciones.* Las asignaciones suelen desembolsarse en distintos períodos a lo largo del año, normalmente por trimestre. Existen procesos financieros que las escuelas deben seguir para justificar su gasto de los fondos antes de que les corresponda el desembolso del segundo o tercer plazo de las asignaciones. Éste es el caso de Sierra Leona, por ejemplo, donde las asignaciones para la educación primaria las desembolsan cada trimestre los municipios en las cuentas bancarias de las escuelas. Las escuelas deben responder de todos sus gastos y proporcionar facturas a los municipios. En caso de no hacerlo, el siguiente trimestre no recibirán asignación.

*Otros métodos.* En las publicaciones existentes se muestran otras estrategias para garantizar el desembolso adecuado y la utilización de las asignaciones escolares. Entre ellas están las siguientes:

- **sistemas para mejorar la validez y la prontitud de la información acerca de las escuelas del sistema de información de gestión educativa nacional para garantizar que las asignaciones (especialmente las que siguen algún tipo de fórmula) se ajustan a las necesidades de las escuelas, y**
- **intentos activos para garantizar la concienciación pública acerca de las asignaciones y la supervisión comunitaria de las finanzas escolares.**

Estos métodos se analizan más tarde en el contexto de la información, la transparencia y la supervisión participativa.

### **Resultados**

Las publicaciones existentes indican que los resultados positivos en términos de fugas reducidas debidas a una intervención dada en los flujos de gestión financiera pueden que no quieran decir que el problema está erradicado, sino que puede haberse transferido, y que las fugas estén sucediendo en otros niveles cuando los sistemas han puesto freno en otras instancias.

## 2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS ANTICORRUPCIÓN

Entre los ejemplos documentados destacan los siguientes:

- **Cuando las asignaciones escolares de Sierra Leona se desembolsaron a través de un tercero (KPMG), el proceso garantizó que las asignaciones llegaran a las escuelas. Sin embargo, este proceso no podía controlar posibles fugas en la propia escuela.**
- **En Camboya, el método de asignación basado en fórmulas y la estructura presupuestaria del programa que se aplica a las asignaciones escolares ('Priority Action Programme 2.1 funds') permitió que los fondos llegaran en su mayoría a las escuelas. Sin embargo, la encuesta de seguimiento de la educación pública de 2005 puso de manifiesto la preocupación de que el control más estricto y los procedimientos de seguimiento referidos a las asignaciones habían desplazado la corrupción a otras líneas presupuestarias, en particular la línea presupuestaria que cubre los viajes relacionados con el puesto de trabajo, el equipamiento, y el alojamiento para funcionarios de educación.<sup>32</sup>**

Otro asunto que se pone de manifiesto en el análisis documental es que los procedimientos de contabilidad pública (mantenimiento de registros y la documentación de apoyo) pueden ocultar una gestión financiera indebida o prácticas corruptas cuando las cuentas "sobre el papel" no se corresponden con la realidad del uso de los fondos.<sup>33</sup>

### Asuntos para estudios futuros por países acerca del desembolso de las asignaciones escolares

- Si ha habido asignaciones para las escuelas:
- ¿Cómo se desembolsan las asignaciones?
- ¿De qué manera se pide a las escuelas que rindan cuentas de las asignaciones?
- Las estrategias, ¿anticipan los cambios que supondría la introducción de un nuevo sistema financiero o de desembolso encima de los ya existentes? ¿Cómo se realiza esto?
- ¿Cuál es el papel de la gobernabilidad de ámbito escolar (comités de escuela o asociaciones de padres) en la aprobación de los gastos y la contabilidad, y qué tan abierta es dicha supervisión financiera de ámbito escolar?
- La evaluación de las buenas prácticas debería prestar atención no sólo a los resultados en el área cubierta por la lucha contra la corrupción, sino también de manera más amplia para garantizar que no se han producido transferencias impropias.
- ¿Se aplican sistemas de recolección de datos para complementar las prácticas de gestión financiera/contabilidad para corroborar lo que se presenta por escrito?

32 Grupo del Banco Mundial (2005). 'Cambodia - public expenditure tracking survey (PETS) in primary education'.

33 Hallak, J. y Poisson, M. (2007). 'Corrupt schools, corrupt universities: what can be done?' IIPÉ UNESCO.



### 2.2.2 Mejores sistemas: independencia y supervisión externa.

#### Educación en general

A iniciativa de los gobiernos, con algo de presión por parte de los programas de gobernabilidad de las contrapartes de desarrollo, los países han dado pasos para establecer y reforzar organismos auditores independientes. Las publicaciones hacen alusión al trabajo realizado por éstos pero faltan detalles acerca de su impacto a la hora de evitar la corrupción, más allá de la investigación de casos que condujeron a acciones contra funcionarios corruptos y el despido de ministros o funcionarios corruptos. Los problemas citados más comúnmente se refieren a la independencia financiera de estos organismos auditores, su no dependencia del gobierno para las decisiones administrativas, su nivel de autoridad para investigar casos y contratos, y sus líneas de reporte (al Parlamento y a las autoridades judiciales en particular).

La ordenación institucional nacional para las auditorías públicas en los distintos sectores carece de capacidad humana o de recursos financieros (o ambos) para proporcionar una supervisión de auditoría adecuada de las instituciones educativas. Esta situación se ve agravada por la delegación de una mayor responsabilidad en las instituciones y en las unidades administrativas subnacionales. En las publicaciones analizadas, no hay mención a iniciativas que pretendan cambiar de auditorías y funciones de supervisión nacionales a sistemas descentralizados. Además, en el ámbito de la escuela, se depende normalmente de la supervisión comunitaria.

Más allá de los organismos auditores, pueden emplearse otros mecanismos para la revisión detallada de las finanzas públicas y aumentar la transparencia y la responsabilidad en la gestión. Se trata del caso, por ejemplo, del Comité de Cuentas Públicas (Public Accounts Committee - PAC) de Nepal. El PAC es "uno de los comités seleccionados de la Asamblea Constituyente de la actual Legislatura. Su función principal es examinar las cuentas públicas y el informe del Auditor General para reducir el abuso y el uso indebido de fondos públicos. Tiene poderes para ordenar a los departamentos afectados que expliquen las irregularidades financieras y también para incoar la liquidación de atrasos que puedan haberse especificado en el informe del Auditor General."<sup>34</sup> Como resultado de una investigación del Comité Parlamentario de Cuentas Públicas que se centró en el ministro de educación, y con apoyo de donantes, el ministro dimitió por cargos de corrupción a principios de

**En muchos países en vías de desarrollo, las ordenaciones institucionales carecen de capacidades humanas o de recursos financieros para proporcionar una supervisión adecuada de las instituciones educativas, incluidas importantes funciones de seguimiento. En la mayoría de los casos, la responsabilidad de la auditoría y la supervisión queda delegada a las unidades administrativas subnacionales.**

34 Banco Asiático de Desarrollo (2009). 'NEP: governance risk assessment report prepared for the Nepal Country Partnership Strategy (2010-2012)'.



## 2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS ANTICORRUPCIÓN

2010. Esto ocurrió en un contexto de mayor concienciación pública acerca de la corrupción y de cómo afecta a la provisión de servicios, como resultado de la presión de la sociedad civil y de los medios. La exitosa investigación también se vio alentada por el hecho de que el PAC celebra deliberaciones públicas que reciben una amplia cobertura por parte de los medios.<sup>35</sup>

### Temas para futuros estudios por países acerca del seguimiento y la supervisión general

- La existencia de organismos auditores así como su estatus, papel y nivel de autoridad debería investigarse en los estudios por países. Deberían analizarse ejemplos de investigaciones realizadas por tales organismos en lo referido al sector educativo.
- Los resultados de las auditorías, ¿conducen a sanciones, si se estima adecuado?
- ¿Desempeñan los padres algún papel en la revisión de los consejos escolares, incluida la revisión de cuentas y el seguimiento de los gastos?
- ¿Cómo se reportan las discrepancias?

### Asignaciones escolares

También se ha recurrido a entidades independientes para la evaluación de cumplimiento y realizar un seguimiento del desembolso de becas y asignaciones escolares. Las publicaciones hacen referencia al ejemplo de la Unidad Central de Seguimiento Independiente (Central Independent Monitoring Unit - CIMU), establecida para realizar un seguimiento de las asignaciones escolares e investigar las denuncias al respecto en Indonesia.<sup>36</sup> La CIMU, creada por recomendación de contrapartes de desarrollo, revisa de manera independiente las asignaciones escolares y de distrito que se introdujeron como parte de una importante iniciativa de descentralización. De acuerdo con su diseño, la CIMU estaba comandada por un consultor internacional, ya que se le considera más capaz de resistir a posibles presiones a las cuales la CIMU pudiera verse sometida. La CIMU sacó a la luz una serie de casos de uso indebido y desvío de fondos, dando pues a conocer el problema.

### Temas para futuros estudios por países acerca del seguimiento de asignaciones escolares

- ¿Existen organismos independientes con responsabilidad en la supervisión de la lucha contra la corrupción y en las acciones referidas al sector educativo? ¿Cómo se constituyen? ¿Cómo se mantiene su independencia?
- ¿Cuál es el papel de las asociaciones de padres y las juntas escolares?

35 Ibid.

## 2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS ANTICORRUPCIÓN



### Exámenes, titulaciones y acceso a la universidad

A pesar de que la educación terciaria no es un objetivo específico de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el desarrollo del sistema terciario y de su capacidad para ‘producir’ titulados es crucial para el sector educativo en general, y para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en particular. Las universidades y otras instituciones de educación terciaria tales como centros de formación de docentes desempeñan un papel clave tanto en el acceso como en la calidad de la educación. Sin docentes en las aulas, los países que se han comprometido con la educación primaria obligatoria y gratuita no pueden mantener su promesa de proporcionar acceso para todos. De manera similar, los docentes que no han recibido la formación adecuada no pueden impartir una educación de calidad. Las perspectivas educativas también pueden desempeñar un papel en las decisiones de las familias para apoyar la educación de chicos y chicas desde la escuela primaria en adelante, y resulta crucial en la transición entre la primaria y la secundaria elemental. Como resultado, la revisión amplió su cobertura para incluir la educación terciaria.

La corrupción en el acceso a la universidad ha sido bien descrita, por ejemplo, en los antiguos países comunistas. Los riesgos de corrupción son especialmente altos cuando los exámenes y pruebas correspondientes se realizan de manera interna.

Las publicaciones mencionan cómo la creación de organismos externos para el manejo y la supervisión del acceso a la universidad y los exámenes de ingreso, tales como el Comité Estatal de Admisión de Estudiantes, nombrado por el Gobierno de Azerbaiyán<sup>37</sup> o el Centro Nacional de Evaluación y Exámenes de Georgia,<sup>38</sup> ha reducido la corrupción en relación con el acceso a la universidad.<sup>39</sup>

#### Temas para futuros estudios acerca del riesgo de corrupción en la educación terciaria

- Identificar la existencia, estatus y competencias de las comisiones de examen o de estudiantes en cada país, y plantear su papel.
- ¿Cuál es el papel de las asociaciones de estudiantes y juntas de padres en la educación terciaria?

### Certificación de docentes

Las publicaciones existentes proporcionan ejemplos de organismos independientes encargados de los exámenes y nombramientos de docentes, como parte de un esfuerzo para superar el clientelismo político o el nepotismo en las contrataciones. Por ejemplo, en Bangladesh, la Autoridad No Gubernamental de Registro y Certificación de Docentes (NTRCA) ha tenido, desde 2005,

36 Baines, S. (2005), 'Towards more transparent financial management: scholarships and grants programmes in Indonesia'. UNESCO IIEP.

37 Chapman, D. (2002). 'Corruption and the education sector'. Sectoral Perspectives on Corruption, USAID.

38 Meier, B. y Griffin, M., eds. (2005). 'Stealing the future: corruption in the classroom: ten real world experiences'. Transparency International.

39 Chapman, D. (2002). 'Corruption and the education sector'. Sectoral Perspectives on Corruption, USAID.

## 2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS ANTICORRUPCIÓN

competencias para realizar los exámenes de registro de docentes para la selección de docentes competentes para escuelas no gubernamentales de secundaria elemental, institutos, *madradas*, escuelas técnicas e instituciones vocacionales, en una apuesta para garantizar que los comités de gestión de las escuelas y los órganos de gobierno escolar no pudieran nombrar a docentes sin las habilidades necesarias.

De manera paralela, el área de alto riesgo de la contratación de docentes de primaria en Bangladesh se ha visto afectada por la aplicación de medidas para reducir la corrupción tales como reducir la importancia de la nota de las entrevistas (con mayor tendencia a las prácticas corruptas) en comparación con la nota del examen del proceso de contratación.<sup>40</sup>

### Temas para estudios futuros por países acerca de la certificación de docentes

- En los puntos críticos para la contratación y los ascensos, ¿existen oportunidades de que se realice supervisión externa de los procedimientos?

### Ámbito escolar

Existen algunas evidencias recogidas en las publicaciones acerca de que la devolución de competencias a los padres y a las comunidades para la gestión de las escuelas ha reducido la corrupción. Por ejemplo, en El Salvador se estableció en un proyecto piloto que el control parental estrecho de las escuelas afectó a la detección y prevención de los comportamientos corruptos.<sup>41</sup> Sin embargo, hay una serie de factores que considerar cuando se realiza la devolución de la gestión escolar a los padres, incluidos los relacionados con la predisposición de la comunidad, la disponibilidad y la capacidad para asumir dicha tarea.

### Temas para estudios futuros por países acerca de la gestión escolar

- ¿Cómo se implican los padres en la supervisión de las escuelas? ¿Cuentan con oportunidades para actuar contra las prácticas corruptas?
- ¿Cuál es el papel de las distintas asociaciones de padres respecto de tales problemas?

### 2.2.3 Mejor TI para la administración

Las publicaciones mencionan cómo el software y el uso de tecnologías de la información (TI) pueden reducir la corrupción, en particular en las áreas de registro y pago a docentes, expedientes de estudiantes, exámenes y acceso a la universidad.

40 Ministerio de Educación Primaria y Masiva de Bangladesh: Informe de Gobernabilidad 2008

41 PNUD (2008). 'Preventing corruption in the education sector: international experiences with civil society involvement'. Nota sobre políticas del PNUD, PNUD Viet Nam.



### Colocación y pago a docentes

Las publicaciones proporcionan ejemplos acerca de la fiabilidad de los sistemas de información sobre la administración de la educación (EMIS) y los sistemas de información de gestión de docentes (TMIS) refuerzan la lucha contra la corrupción. Mejores sistemas de información pueden reducir las oportunidades para que se produzcan prácticas corruptas en los pagos y nombramientos de docentes. Entre los ejemplos están los sistemas de información de Colombia<sup>42</sup> y las herramientas de gestión de nóminas de Zambia.<sup>43</sup> La depuración de nóminas mediante verificación física aleatoria en las escuelas también se empleó en Uganda.<sup>44</sup> A pesar de que en Uganda hubo una reducción en el número de docentes fantasmas, las publicaciones no pueden achacar esto únicamente a la depuración de nóminas y al censo de docentes. La implicación de los padres o de las juntas escolares que pueden detectar la existencia de docentes fantasmas también ha sido un factor contribuyente.

Otro ejemplo proveniente de Gambia pone de relieve cómo un detallado sistema de información para la gestión del cuerpo docente (TMIS) que registra una serie de habilidades y competencias de docentes puede proporcionar información para reforzar la asignación de docentes a escuelas de acuerdo con sus necesidades, y proporcionar las bases para cuestionar las decisiones basadas en la búsqueda de renta, favoritismo y nepotismo.<sup>45</sup>

Sin embargo, por desgracia, no existen evaluaciones de impacto de estas prometedoras iniciativas y los documentos que hacen referencias a éstas actualmente proporcionan escasa información al respecto. Por lo tanto, este informe no puede abundar sobre estos ejemplos.

### Educación superior

Se ha empleado TI para abordar los riesgos de corrupción en la educación superior. Por ejemplo:

- **Se ha desarrollado software para luchar contra los plagios y se emplea de manera amplia en instituciones académicas en muchos países.<sup>46</sup>**
- **Mediante el uso de TI, los procesos de admisión pueden automatizarse. Esto limita la oportunidad para la manipulación manual,<sup>47</sup> especialmente cuando los gobiernos pagan cuotas directamente a las universidades por algunos alumnos a los que están subvencionando.**

42 Hallak, J. y Poisson, M. (2007). 'Corrupt schools, corrupt universities: what can be done?' IPEE UNESCO.

43 U4 Anti-Corruption Resource Centre (2006). 'Corruption in the education sector'. U4 Núm. 4

44 Lewis, M. y Pettersson, J. (2009). 'Governance in education: raising performance'. Banco Mundial.

45 Chapman, D. (2002). 'Corruption and the education sector'. Sectoral Perspectives on Corruption, USAID.

46 Eckstein, M. (2003). 'Combating academic fraud: towards a culture of integrity'. UNESCO IPEE.

47 UNESCO IPEE (2006). Taller de formación avanzada sobre 'Resource leakage and corruption in the education sector in Kenya: capacity-building for KESSP investment programme managers'.



## 2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS ANTICORRUPCIÓN

### Temas para futuros estudios por países acerca de la colocación y los pagos a docentes.

- ¿Se emplean EMIS o TMIS? ¿Permiten a los docentes y/o a terceros el efectuar comprobaciones de la realidad?
- ¿Existen sistemas de TI que se apliquen y que puedan emplearse para validar los procesos administrativos y financieros que se encuentran en riesgo?

### 2.3 Transparencia y rendición de cuentas

Entre las iniciativas documentadas en relación con la transparencia y la rendición de cuentas en el sector educativo se encuentran las campañas de promoción; la concienciación y la educación para la lucha contra la corrupción; el uso de medios distintos para la difusión de la información; encuestas de seguimiento del gasto público en educación (ESGP), provisión de servicios y otras encuestas; supervisión comunitaria; seguimiento de estudiantes; estrategias innovadoras para reducir el absentismo de los docentes y procedimientos más abiertos.

Las áreas educativas principales a las cuales se aplican estas estrategias son los fondos destinados a educación, las asignaciones a las escuelas, la gestión de las escuelas, el comportamiento del personal de las escuelas y las adquisiciones.

Las herramientas locales apropiadas, tales como la presentación de informes financieros en los paneles informativos de las escuelas pueden informar acerca de la supervisión local.

#### ***Recuadro 5. Seguimiento participativo de lucha contra la corrupción (ACPM) en Armenia***

La aplicación del proyecto Seguimiento participativo de lucha contra la corrupción (ACPM) tuvo como objetivo la evaluación del impacto de las medidas e iniciativas de lucha contra la corrupción en el sector educativo a través del seguimiento comunitario.

La iniciativa consistía en un sistema de seguimiento de tres niveles que realizaba un control y evaluaba los problemas sistémicos, los riesgos de corrupción y las manifestaciones de corrupción a través de cuatro aspectos entrelazados y complementarios: calidad de acceso a los servicios, finanzas y circulación monetaria encubierta, derechos y legalidad, y administración y funciones.

Si bien los principios del seguimiento comunitario se conocen bien, el proyecto hubo de desarrollar, en primer lugar, herramientas específicas para garantizar el control de calidad, tales como líneas maestras acerca de las responsabilidades de los miembros de un grupo de la comunidad, normas de ética, normas de base e instrumentos para realizar observaciones, entrevistas a expertos, grupos de estudio y entrevistas en profundidad. Los grupos comunitarios implicados en la realización del seguimiento se equiparon pues con las herramientas y los conocimientos necesarios para afrontar la iniciativa, incluso si algunos de ellos no contaban con experiencia relevante anterior.

## 2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS ANTICORRUPCIÓN



El seguimiento se realizó de abril a octubre de 2007 en Yerevan, la capital, y otros 10 pueblos y ciudades de distintas regiones del país. Se revisaron en total de 44 instituciones educativas.

Los resultados del proyecto describían la situación básica en el sector educativo, en particular los riesgos y manifestaciones de corrupción en varios aspectos y ámbitos del sistema educativo (básica, secundaria, etc.). Partiendo de esta base, las recomendaciones para los cambios sistémicos se desarrollaron y se dieron a conocer a las autoridades estatales responsables y a la Oficina del Primer Ministro. Al concluir, se aceptó la mayoría de recomendaciones y se incluyó en la nueva estrategia nacional de lucha contra la corrupción.

### 2.3.1 Promoción y sensibilización

Las publicaciones mencionan algunas campañas aisladas de promoción de la 'lucha contra la corrupción en la educación' (Mali, Perú). La realización de campañas, que normalmente es una medida que acompaña a otras estrategias de lucha contra la corrupción, pueden aumentar la implicación y movilizar a la opinión pública para que estén atentos a las iniciativas de lucha contra la corrupción.

Hay lecciones que aprender de la campaña de fomento de 2006 en Perú, cuyo objetivo fue situar la lucha contra la corrupción como elemento crucial de la reforma educativa.<sup>48</sup> La campaña, que contaba con el apoyo conjunto de Proética, la delegación peruana de Transparency International, y la oficina de *Defensoría del Pueblo*, tuvo como finalidad la puesta en evidencia de las áreas expuestas a la corrupción en el sector educativo mediante el análisis de las denuncias de corrupción en ámbito regional. La campaña provocó un aumento de las denuncias y una mayor concienciación de los docentes, padres, niños y comunidades locales acerca de los problemas de corrupción en el sector. Esto provocó lo siguiente: i) algunos de los casos fueron referidos a las autoridades competentes, las cuales se encargaron de ellos; ii) el compromiso del gobierno para establecer una comisión para desarrollar una política de probidad para el sector educativo así como para los foros de lucha contra la corrupción en los que participan múltiples partes interesadas, y iii) la revisión de las normativas referidas a la investigación de los docentes implicados en actos de corrupción.

Entre los factores que contribuyeron al éxito de la campaña se encuentran los siguientes: i) el entorno político propicio (incluida la nueva legislación sobre educación aprobada dos años antes de la campaña y la continua descentralización); ii) la ventana de oportunidad proporcionada por la aplicación de este cambio legislativo; iii) la predisposición del público que ya se encontraba implicado en debates sobre educación; y iv) una alianza sólida entre la sociedad civil y una institución pública. La principal limitación de la campaña fue la falta de vínculos directos con los procesos de cambio en el sector educativo, y esto impidió los intentos de convertir el éxito de la campaña en acciones transformadoras.

---

48 U4 Anti-Corruption Resource Centre (2008). 'Corruption-free education: lessons from a state and civil society joint initiative in Peru.'



## 2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS ANTICORRUPCIÓN

En Mali, la campaña de promoción 'Erradiquemos la corrupción en la educación' fue liderada por la Asociación de Periodistas contra la Corrupción, con el apoyo de USAID (2002-2004). Funcionó con los interesados de ámbito escolar y también nacionales, desde el Ministerio de Educación a los sindicatos docentes y las asociaciones de padres y docentes para aumentar la concienciación acerca de los efectos drásticos de la corrupción en el sistema educativo. La campaña provocó el establecimiento de un sistema de evaluación de estudiantes más transparente, que incluía los exámenes, y una menor opacidad en el proceso de asignación de becas y méritos.<sup>49</sup>

La medición del impacto de las campañas de fomento y concienciación siempre supone un reto, y las organizaciones que participan en las campañas tienden a arrojar una luz positiva sobre los resultados para generar un apoyo adicional. Además, el contexto y el entorno posibilitador no deberían subestimarse a la hora de determinar la contribución de las campañas a los cambios y los resultados tangibles.

Dado que el apoyo y la concienciación son uno de los aspectos importantes del capítulo de prevención de UNCAC, los socios donantes, incluido GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, anterior GTZ: Sociedad Alemana de Cooperación Técnica) y el PNUD apoyan la educación de los jóvenes acerca de la corrupción.

### Temas para futuros estudios por países acerca de la promoción y la concienciación

Entre los elementos que se deberán considerar destacan los siguientes:

- Entorno posibilitador o dificultador de la campaña (contexto político, social, económico y cultural)
- Modalidad, puntos fuertes y debilidades de las alianzas.
- Vínculos entre los resultados de las campañas y acciones transformadoras.

### 2.3.2 Educación anticorrupción.

La mayoría de las actividades de concienciación y educación abordadas en las publicaciones se concentran generalmente en la lucha contra la corrupción y no en sectores específicos. Sin embargo, muchas de las actividades de concienciación acerca de la lucha contra la corrupción se realizan en el sector educativo, ya sea a través de módulos específico o bien insertas en asignaturas tales como educación moral o educación para la ciudadanía. Esto hace que la corrupción en el sector educativo sea un punto de entrada especialmente útil para debatir acerca de la corrupción en general. Esto puede permitir que los estudiantes reflexiones acerca de casos de corrupción en su propio entorno, y ofrece una oportunidad única para debatir acerca de las prácticas corruptas que se dan en el sector educativo y cómo afectan a los derechos de los estudiantes respecto de la educación.

49 USAID (2004). 'Fighting corruption in Mali's education system'. Artículo disponible en: [http://africastories.usaid.gov/search\\_details.cfm?storyID=277&countryID=14&sectorID=0&yearID=4](http://africastories.usaid.gov/search_details.cfm?storyID=277&countryID=14&sectorID=0&yearID=4).

## 2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS ANTICORRUPCIÓN



La asociación entre GIZ y la comisión de lucha contra la corrupción en Sierra Leona constituye un ejemplo reciente de una estrategia de ese tipo.<sup>50</sup> Entre 2005 y 2008, GIZ trabajó con la comisión para poner freno a los impactos negativos políticos y socioeconómicos de la corrupción, que se citaron como uno de las causas de los conflictos civiles de los últimos años. El proyecto combinaba la concienciación a través de programas de radio y televisión, así como material educativo para jóvenes con ayudas de apoyo para docentes (ilustraciones, pósters, etc.). Se pusieron en marcha también seis ‘clubes de integridad’ en escuelas secundarias, en los cuales los estudiantes tomaban un papel activo en la concienciación acerca de la corrupción entre sus compañeros estudiantes y la comunidad educativa en sentido amplio.<sup>51</sup>

Los resultados de dichas intervenciones no se analizan en profundidad en las publicaciones. A pesar de que el argumento de que la educación para la lucha contra la corrupción conduce a una disciplina personal y una concienciación mayores acerca de los derechos y deberes de los ciudadanos,<sup>52</sup> incluidos los niños y jóvenes, está bien articulado, los estudios adolecen de falta de pruebas de que las iniciativas educativas específicas de lucha contra la corrupción han provocado una reducción en la corrupción en ámbito educativo.

A través de una estrategia basada en los derechos humanos, la educación de lucha contra la corrupción proporciona una base sólida para que los titulares de los derechos reclamen su derecho a la educación y pidan responsabilidad y transparencia por parte del gobierno y otras partes implicadas en la educación. Cuando la educación de lucha contra la corrupción se presenta como ‘educación moral’, con el acento puesto en el individuo y su comportamiento, tales intervenciones pueden no ser tan relevantes o eficaces, especialmente en contextos en los cuales la corrupción es de carácter endémico y se encuentra inserta en las estructuras de poder.

Tales iniciativas de educación de lucha contra la corrupción pueden estar basadas en el plan de estudios nacional o gestionarse como añadidos extracurriculares. Esta última opción, sin embargo, es más arriesgada en lo referido a su sostenibilidad.

### **Temas para futuros estudios por países acerca de la educación de lucha contra la corrupción**

- En el caso de que existan campañas de sensibilización e las iniciativas de educación de lucha contra la corrupción que complementen las intervenciones de lucha contra la corrupción en el sector educativo, deberían analizarse para evaluar su eficacia e identificar las conclusiones para ayudar a guiar su utilización.

50 GTZ UNCAC Project (2008). ‘Anti-corruption in education: supporting the Anti-corruption commission in Sierra Leone.’

51 Ver <https://www.gtz.de/en/weltweit/afrika/senegal/15258.htm>.

52 Ver el trabajo de la Comisión Independiente de Lucha Contra la Corrupción de Hong Kong (ICAC) en dicha área.

## 2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS ANTICORRUPCIÓN

### 2.3.3 Contrataciones abiertas y transparentes

Las publicaciones recogen algunos de los pasos clave hacia procesos abiertos y transparentes en las contrataciones. Un caso de estudio bien documentado es la contratación de los libros de texto en Argentina.<sup>53</sup> Se empleó una serie de estrategias combinadas y simultáneas para hacer frente a las alegaciones de corrupción en el proceso de oferta pública para la licitación de los libros de texto: i) transparencia en el proceso de selección de los miembros de la Comisión Nacional Consultiva, con perfiles publicados de los expertos y una línea de comunicación para que las editoriales comentaran acerca de los expertos propuestos e identificaran posibles conflictos de intereses; ii) debates abiertos acerca de los criterios de contratación y los documentos de puja con las editoriales, y iii) un pacto de integridad entre las editoriales y el Ministerio de Educación acerca del proceso de contratación que se formalizó con una declaración firmada por parte de todos los interesados. Cada estrategia condujo a resultados específicos: i) la exclusión de expertos no adecuados de la Comisión Nacional Consultiva, ii) criterios de contratación refinados que se adaptaron a la información proporcionada por las editoriales, y iii) firma del pacto de integridad por parte de 48 editoriales.

Algunos observadores pusieron de relieve la falta de sanciones en el pacto de integridad, pero otros han subrayado el efecto positivo que los nuevos procedimientos tuvieron en el proceso y sobre la calidad de los productos comprados. Incluso con estos importantes cambios, sin embargo, la contratación de libros de texto sigue suponiendo un coste elevado y una actividad de alto riesgo en lo referido a corrupción.

#### Asuntos para futuros estudios por países acerca de las contrataciones

- ¿Qué pasos se han dado para introducir mejores sistemas de contrataciones?
- ¿Qué se ha hecho para reducir los riesgos, especialmente acerca de la provisión de libros de texto?

### 2.3.4 Seguimiento participativo y responsabilidad social

La bibliografía revela una serie de iniciativas de seguimiento participativo y de responsabilidad social, con distintos grados y modalidades de participación. Los objetivos declarados de estos métodos pueden buscar de manera explícita afrontar la corrupción pero, con mayor frecuencia, se ven como parte de programas de buena gobernabilidad de mayor alcance, que pretenden mejorar la supervisión y la responsabilidad por parte de los interesados de la comunidad que están organizados y que cuentan con apoyo adecuado para su provisión.

53 Meier, B. y Griffin, M., eds. (2005). 'Stealing the future: corruption in the classroom: ten real world experiences'. Transparency International.

## 2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS ANTICORRUPCIÓN



### Papel de los comités de gestión escolar

En línea con los procesos de descentralización, la descentralización de fondos de los gobiernos centrales a las escuelas ha aumentado a lo largo de los últimos 20 años, especialmente en los países en desarrollo. Esto ha conducido a la creación de comités de gestión escolar, también conocidos como juntas escolares, o juntas de gobernadores en las escuelas secundarias, con responsabilidad sobre la supervisión de la planificación escolar, los presupuestos escolares y las finanzas de la escuela. La pertenencia a los Comités de gestión escolar suele estar regulada por ley o decreto; entre sus 6-10 miembros está el director, un responsable de la comisión y un tesorero. La pertenencia puede incluir representantes de las organizaciones de la comunidad, grupos religiosos, autoridades educativas locales y asambleas o consejos locales. En la mayoría de los casos, los Comités de gestión escolar cuentan con al menos una mujer dentro de su estructura. A pesar de que la inclusión de los estudiantes aún no está generalizada, se ha convertido en tendencia en algunos países.

El impacto de la implicación de los Comités de gestión escolar en el seguimiento escolar varía entre países y regiones. Si bien en algunos países existen informes que recogen una mayor supervisión y un mejor uso de los fondos dedicados a las escuelas, en otros, los responsables de los Comités de gestión escolar y los directores parecen haber dominado los comités y rara vez permitieron a otros miembros la supervisión de las finanzas o la exposición de sus preocupaciones.<sup>54</sup> Esto puede ser especialmente probable en los Comités de gestión escolar en los cuales los únicos miembros con alfabetización son el director de la escuela y el responsable de la comisión, y donde las personas tienen una comprensión limitada acerca de contabilidad y finanzas.<sup>55</sup>

La bibliografía proporciona una serie de ejemplos de mayor transparencia como resultado de la implicación parental a través de los Comités de gestión escolar. Por ejemplo, en Bangladesh, la reformulación del papel y la composición de los Comités de gestión escolar —con un aumento de la participación de los padres y la participación de las mujeres en particular— condujo a una reducción en la proporción de estudiantes a los cuales se pedía el pago de sobornos para beneficiarse de un programa gubernamental de remuneración y apoyo a niños pobres, al cual los estudiantes tenían derecho.<sup>56</sup> En Indonesia, la implicación de los padres en la gestión de la escuela también ha reducido las oportunidades de que se den casos de corrupción en lo relacionado con las asignaciones escolares.<sup>57</sup>

---

54 Lugaz, C. & De Grauwe, A. (2010). 'Schooling and decentralisation, patterns and policy implications in Francophone West Africa'. IIPPE/UNESCO.

55 Antonowicz, L., Lesné, F., Stassen S. & Wood, J. (2010). 'Good governance lessons for primary education' in Africa Education Watch series. Transparency International.

56 Banco Mundial (2006). Program document for a proposed Second Programmatic Education Sector Development Support Credit to the People's Republic of Bangladesh. Human Development Sector, South Asia Region.

57 Chapman, D. (2002). 'Corruption and the education sector'. Sectoral Perspectives on Corruption, USAID.

## 2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS ANTICORRUPCIÓN

### Recuadro 6. Mujeres y corrupción

La participación de las mujeres en la vida pública y en la política como medio para reducir la corrupción se ha debatido en la pasada década sin que se llegue a conclusiones claras al respecto. Aún así, existen algunos indicios de que las mujeres son menos susceptibles a los sobornos.<sup>58, 59</sup> No hay evidencias que pertenezcan específicamente al sector educativo, pero la participación de las mujeres se describe en parte de la documentación como una posible herramienta para luchar contra la corrupción en este sector.<sup>60</sup>

Un área de investigación potencial podría ser si hay correlaciones entre género y el nivel de corrupción en ámbito escolar. Por ejemplo, existe menor corrupción cuando los directores y/o los responsables de los comités de gestión escolar son mujeres? En caso afirmativo, ¿por qué?

### Temas para futuros estudios por países acerca del seguimiento participativo y la responsabilidad social

- ¿Cuál es la composición de los comités de gestión escolar en la educación primaria y en secundaria?
- ¿Cómo se evalúan y se abordan sus necesidades de desarrollo de capacidades?
- ¿Qué papel desempeñan en la supervisión de las finanzas?
- ¿Existen ejemplos de Comités de gestión escolar que hayan expuesto las fechorías de los gestores de la escuela?

### Seguimiento y monitoreo de presupuestos

Una de las características distintivas de las intervenciones de seguimiento presupuestario es la implicación de las OSC; el seguimiento presupuestario ha sido promovido por varios grupos de ese tipo, incluido el Fondo de educación de los países de la Commonwealth (CEF).<sup>61</sup> Sin embargo, su capacidad para participar de manera eficaz no siempre está garantizada. La bibliografía subraya la importancia del establecimiento de un entorno posibilitador para el seguimiento presupuestario por parte de las ONG y las OSC, para obtener reconocimiento y apoyo a la hora de afrontar este tipo de trabajo.<sup>62</sup>

58 Azfar, O., Knack, S., Lee, Y. y Swamy, A (1999). 'Gender and corruption'. Working paper 232, IRIS Center.

59 Para mayor información y referencias sobre el tema, ver [www.u4.no/helpdesk/helpdesk/queries/query98.cfm](http://www.u4.no/helpdesk/helpdesk/queries/query98.cfm)

60 Chene, M. (2009). 'Gender, corruption and education'. U4 Expert Answer, U4 Anti-Corruption Resource Centre y Transparency International.

61 Ver a modo de ejemplo: [www.commonwealtheducationfund.org/budget.html](http://www.commonwealtheducationfund.org/budget.html).

62 U4 Anti-Corruption Resource Centre (2009). 'Confronting corruption in education: advancing accountable practices through budget monitoring'. U4 Informe 7.

## 2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS ANTICORRUPCIÓN



Un buen ejemplo lo proporciona un proyecto de CEF que recibió fondos del DFID entre 2002 y 2008 y que fue gestionado de manera conjunta entre ActionAid, Oxfam y Save the Children. El proyecto pretendía mejorar la participación de la comunidad local en el seguimiento de los presupuestos educativos y de los gastos en ámbito local y nacional. Se llevó a cabo en Bangladesh, Camerún, Gambia, Ghana, India, Kenya, Lesotho, Malawi, Mozambique, Nigeria, Pakistán, Sierra Leona, Sri Lanka, Uganda, República Unida de Tanzania, Zambia y Zimbabue. El CEF, a través de varios partenariados de ámbito local y nacional, junto con ONG y OSC, puso en marcha una serie de herramientas y estrategias y aprendieron varias lecciones. Las herramientas y los manuales se han perfeccionado para permitir la participación genuina de los padres, y se han desarrollado procedimientos para la participación de monitores independientes de las juntas (tales como el trabajo en grupos para evitar los sobornos).<sup>63</sup> Se ha reportado un impacto positivo en la buena gobernabilidad y una educación de mayor calidad, al igual que la recuperación de algunos fondos que habían sido desviados de manera fraudulenta.<sup>64</sup> Sin embargo, se dice que el impacto a largo plazo de tales iniciativas está limitado debido a la falta de seguimiento de los casos de corrupción que se pusieron de manifiesto.

### *Tarjetas de puntuación*

Existen evidencias de que las tarjetas de evaluación comunitarias se utilizan en una serie de países, entre ellos Armenia<sup>65</sup>, Ghana<sup>66</sup>, Tanzania<sup>67</sup>, Sierra Leona<sup>68</sup>, Ucrania y Bangladesh (acerca de la distribución de libros de texto)<sup>69</sup>. Las tarjetas de informe se consideran como algo flexible y útil para ayudar a la toma de conciencia de los problemas de provisión de servicios y, tal vez, a la identificación de casos de gestión indebida y corrupción. Las emplean las OSC que trabajan con comunidades para proporcionar la perspectiva de los usuarios/beneficiarios.

Las tarjetas de evaluación comunitarias son una herramienta que se emplea para estructurar la manera en la que la responsabilidad del 'seguimiento' se delega a los beneficiarios y puede afrontarse durante un período más extenso. Sin embargo, parte de la documentación proporciona una nota de precaución acerca de una condición previa necesaria, que los beneficiarios se impliquen lo suficiente para realizar el trabajo necesario, que no se vean constreñidos por el miedo a represalias en caso de que sus tarjetas de evaluación reflejen malas prácticas y gestión indebida.<sup>70</sup> Las estructuras que se encargan del análisis de las tarjetas de evaluación y de la aplicación son pues cruciales para su eficacia. Gran parte de la experiencia se basa en programas piloto en los cuales agencias externas lideraron este papel, en vez de que estuviera institucionalizado.

63 Anyuru, M. (2006). 'Experiences of the Apac Anti-Corruption Coalition (TAACC), CCF Acenlworo Children and Family Programme, and Uganda Adult Education Network (UGAADEN): Best practices in budget and anti-corruption work, Commonwealth Education Fund Uganda.

64 Hart, J. (2008). 'Education budget work: civil society action against corruption'. Commonwealth Education Fund, presentación en la XIII Conferencia Internacional Anticorrupción, Atenas, Grecia.

65 Banco Mundial (2005). 'Social accountability and participatory monitoring approaches in Armenia: experiences and opportunities'.

66 Robinson, L. (2004). 'Community scorecards'. Module 1: facilitating the community scorecard'. Northern Ghana Network for Development.

67 Twaweza (2008). Program Components. Tanzania.

68 National Accountability Group (2006). 'Participatory service delivery assessment of the activities of local councils in the mental health and sanitation, agriculture and educational sectors in Sierra Leone', una tarjeta de informe ciudadano acerca de 19 consejos locales.

69 Ochse, K. (2004). 'Preventing corruption in the education sector: a practical guide'. GTZ.

70 Banerjee, A. & Duflo, E. (2006). 'Addressing absence'. *Journal of Economic Perspectives*, 20(1): 117-132.



## 2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS ANTICORRUPCIÓN

### *Recuadro 7. Seguimiento de la integridad del sistema rumano de educación superior<sup>71</sup>*

En respuesta a los altos niveles de corrupción detectados en la educación superior, una coalición de ONG de Rumanía —la Coalición por las Universidades Limpias— lanzó una iniciativa para definir y aplicar una serie de principios de integridad que deberían gobernar el sector.

La integridad académica se definió y se evaluó según las cuatro siguientes categorías clave y sus indicadores, con una puntuación total posible de 100 puntos:

- Probidad y transparencia administrativa: publicación/acceso público a documentos tales como registros de contabilidad y contratación; declaraciones de ingresos y declaraciones de intereses; documentos que certifican que los miembros individuales no habían estado implicados en la policía política comunista (30 puntos)
- Ecuanimidad académica: plagio, rendimiento en investigación y enseñanza, eficacia de los mecanismos de reclamación (20 puntos)
- Calidad de la gobernabilidad: nepotismo, participación de los estudiantes en la toma de decisiones, prácticas de promoción recompensa (35 puntos)
- Gestión financiera gastos discrecionales, procesos de contratación (15 puntos)

Cinco equipos de evaluadores externos se encargaron de la evaluación de las universidades, cada uno compuesto de un académico de alto rango y un estudiante, mediante un instrumento estándar (un cuestionario desarrollado para el proyecto). Se prestó especial atención a la independencia y a la objetividad de los asesores, en particular garantizando que no tuvieran vínculos con las instituciones que estaban evaluando.

La iniciativa evolucionó en fases. La primera (fase piloto, entre octubre de 2007 y mayo de 2008) se diseñó para definir y poner a prueba la metodología de seguimiento en un número selecto de instituciones. Al esfuerzo inicial siguió un proyecto nacional más amplio durante los años académicos 2008-2009 y 2009-2010, que incluía el seguimiento y la evaluación de 42 universidades públicas rumanas.

La iniciativa parecer haber tenido un impacto decisivo en el establecimiento de estándares de integridad para la educación superior en Rumanía, muchos de los cuales se reflejaron más tarde en las políticas de los organismos gubernamentales para la reforma educativa del país.

---

71 Ver también la exposición completa del autor de la metodología: Alina Mungiu-Pippidi (Hertie School of Governance), 'Civil society and control of corruption: assessing governance of Romanian Public Universities', en *International Journal of Educational Development*, Marzo de 2011; disponible online en [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1790062](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1790062).



### Temas para futuros estudios por países acerca del monitoreo y el seguimiento presupuestario

- ¿Existen ejemplos de iniciativas de seguimiento que también han incluido estrategias para garantizar el seguimiento de casos y la aplicación de la legislación?
- ¿Existen iniciativas para la supervisión local de los servicios o de las finanzas?

UN Foto/Bikem Ekberzade



### *Seguimiento de los niños*

A pesar de que muchas ONG se han implicado en la supervisión comunitaria participativa de los fondos destinados a educación y en el seguimiento presupuestario de la educación, pocos han buscado la participación de los niños en tales procesos. La participación de los niños en la gestión de la escuela se ha alentado como contribución a la buena gobernabilidad. Un caso de estudio bien documentado en Uganda<sup>72, 73</sup> demuestra el papel que pueden desempeñar los estudiantes en el seguimiento de las asignaciones escolares y su aportación a la gestión de la escuela. El seguimiento por parte de los niños se percibió como algo positivo para reportar las ausencias de los docentes, así como comportamientos inadecuados. Se reportaron a las autoridades casos de directores de escuela corruptos y de personal de escuelas que dejó embarazadas a estudiantes.

72 Anyuru, M. (2006). 'Experiences of the Apac Anti-Corruption Coalition (TAACC), CCF Acenlworo Children and Family Programme, and Uganda Adult Education Network (UGAADEN)'. Best practices in budget and anti-corruption work, Commonwealth Education Fund Uganda.

73 Hart, J. (2008). 'Education budget work: civil society action against corruption'. Commonwealth Education Fund, presentación en la XIII Conferencia Internacional Anticorrupción, Atenas, Grecia.

## 2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS ANTICORRUPCIÓN

Para que tales intervenciones tuvieran éxito, es necesaria una sólida voluntad política en ámbito local y la predisposición por parte de las comunidades para escuchar la voz de los niños. Los retos clave son los referidos a la aplicación de la ley u el seguimiento de los casos por parte de las autoridades (ya sea educativas o judiciales), así como la posible manipulación de los niños y su exposición a situaciones potencialmente peligrosas cuando los informes identifiquen prácticas indebidas.

### Temas para futuros estudios por países acerca de la participación de los niños en las tareas de seguimiento

- ¿Existen intentos de empoderamiento de los niños y para proporcionar vías de movilización de sus voces y sus conocimientos frente a la corrupción?

### 2.3.5 Información y uso de medios y tecnologías de la información

En la bibliografía se subraya la importancia del acometimiento junto con los medios del trabajo de lucha contra la corrupción. La mayoría de los proyectos realizados en la pasada década incluían una componente de medios, con partenariados estratégicos para la difusión de la información, formación en periodismo de investigación y presentación de reportes, etc. El caso de Uganda se analiza extensamente, con respecto del papel desempeñado por la difusión de la información en las ESGP y la reducción de las fugas relacionadas con las asignaciones escolares.<sup>74</sup> Los periódicos nacionales y locales publicaron información acerca del importe de las asignaciones que iban a pagarse a las escuelas, y este paso se asoció con una reducción en las pérdidas (a través de corrupción y gestión indebida).

Si bien algunos argumentaron que el acceso público a la información en Uganda estaba fuertemente correlacionado con la reducción en la captación de fondos para las escuelas,<sup>75</sup> otros han establecido que, a pesar del papel desempeñado por el acceso público a la información, los resultados positivos, en términos de reducción de la corrupción, no habrían sido posibles si otros factores no hubieran influido en el momento de la intervención por parte de los medios. Entre esos factores estuvieron la reestructuración de las asignaciones y la introducción de la educación primaria universal,<sup>76</sup> así como otras actividades asociadas al desarrollo de capacidades.

Con el surgimiento de los nuevos medios y de Internet, han aumentado las posibilidades de difusión de la información y de exposición pública de los gastos públicos. En la bibliografía se encuentran ejemplos de sistemas de contratación de acceso público para permitir la exposición pública, pero el impacto de tales prácticas aún está pendiente de elaborarse al completo.<sup>77</sup>

74 Hubbard, P. (2007). 'Putting the power of transparency in context: information's role in reducing corruption in Uganda's education sector'. Centro para el Desarrollo Global. Documento de trabajo número 136.

75 Reinikka, R. y Svensson, J. (2004). 'The power of information: evidence from a newspaper campaign to reduce capture'. Documento de trabajo de investigación sobre políticas N° 3239, Banco Mundial.

76 Hubbard, P. (2007). 'Putting the power of transparency in context: information's role in reducing corruption in Uganda's education sector'. Centro para el Desarrollo Global. Documento de trabajo número 136.

77 Hallak, J. y Poisson, M. (2007). 'Corrupt schools, corrupt universities: what can be done?' IIPE UNESCO.

## 2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS ANTICORRUPCIÓN



Resulta importante que la cobertura de los medios no se limita a la exposición de la corrupción. Son necesarias relaciones mantenidas con los medios para garantizar un flujo constante de información acerca de los problemas de corrupción que contribuye al conocimiento veraz por parte del público, reduce la tolerancia frente a las conductas corruptas en el sector educativo y conduce a la acción o al cambio de comportamiento.

### Temas para estudios futuros por países acerca del papel de los medios

- Evaluar el grado de libertad y de compleción con que los medios reportan los casos de corrupción y actúan para aumentar la concienciación pública acerca de la corrupción en la educación.

### 2.3.6 Iniciativas para poner freno al absentismo de los docentes

El absentismo de los docentes es una de las principales preocupaciones de gestión de la educación en muchos países. Cuando los docentes se ausentan sin una justificación legítima, están desviando recursos públicos para sus propios fines en detrimento de la educación de sus alumnos.

Más allá de las intervenciones de seguimiento participativo, que normalmente se concentran en realizar un seguimiento de la presencia de los docentes en las escuelas, las OSC han aplicado una serie de iniciativas piloto diseñadas para poner freno al absentismo. Las iniciativas ponen énfasis en el papel de los incentivos directos para los docentes. Dos observadores expertos, Banerjee y Duflo,<sup>78</sup> exploran en profundidad el papel de los incentivos comparando estrategias y concluyen que los mejores resultados de asistencia se consiguen a través de sistemas mecánicos implantados sistemáticamente en vez de a través de sistemas que dependen de los directores, los cuales pueden, por una serie de motivos, manipular los registros de asistencia de los docentes. Sus conclusiones se basan en dos iniciativas. La primera requería que los docentes tomaran una fotografía de sí mismos frente a la clase al inicio de cada día de la semana, con una cámara digital con funciones de registro de fecha y hora. Las comprobaciones regulares ayudaron a determinar cuándo los docentes no habían estado en las escuelas, y las ausencias no justificadas se tradujeron en la pérdida del salario correspondiente a los días en los cuales no trabajaron. La segunda iniciativa confiaba a los directores el seguimiento de la presencia de los docentes y el ofrecer una bicicleta a quienes contaran con un buen registro de asistencia.

El seguimiento de ambos experimentos tuvo lugar en escuelas de control. La primera iniciativa mostró una diferencia positiva en la asistencia de los docentes entre escuelas que usaban cámaras y las que no las usaban. La segunda iniciativa no mostró una diferencia significativa, lo cual lo explican los autores afirmando que “cuando se requiere el juicio humano en un sistema en el que las reglas se adaptan a los intereses, los incentivos pueden corromperse con facilidad.”

78 Banerjee, A. y Duflo, E. (2006). ‘Addressing absence’. *Journal of Economic Perspectives*, 20(1): 117–132.



## 2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS ANTICORRUPCIÓN

### Temas para estudios futuros por países acerca del absentismo de los docentes

- ¿Qué están haciendo los países para garantizar la asistencia de los docentes y reducir el absentismo?
- ¿Qué evidencias hay en ámbito de la escuela?

### 2.3.7 Encuestas

Los tipos de encuestas encontrados en los trabajos de lucha contra la corrupción incluyen encuestas de seguimiento del gasto público (ESGP), encuestas cuantitativas sobre provisión de servicios y otro tipo de encuestas de diagnóstico o auditoría social.<sup>79</sup> A pesar de que tales encuestas no son intervenciones per se de lucha contra la corrupción, sus resultados pueden emplearse para evaluar el impacto potencial de las intervenciones específicas (por ejemplo, un cambio en el desembolso de fondos, o un procedimiento para el desembolso de fondos), y para aumentar la concienciación y difundir pruebas cuantitativas acerca de la corrupción en un sector determinado de un país concreto.<sup>80</sup> También constituyen un punto de partida compartido para el análisis de los riesgos y los puntos de acción potencial.



UN Foto/Alfredo Srur

79 Ochse, K. (2004). 'Preventing corruption in the education sector: a practical guide'. GTZ.

80 Reinikka, R. y Smith, N. (2004). 'Public expenditure tracking surveys in education'. IIPe/UNESCO.

## 2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS ANTICORRUPCIÓN



No se han encontrado datos comparativos rigurosos acerca del impacto de las ESGP. Un motivo es que algunas de las encuestas son demasiado recientes como para haber sido evaluadas aún. Sin embargo, existe un consenso creciente acerca de que las ESGP pueden ser útiles sólo en determinadas circunstancias, especialmente en contextos en los que es posible alcanzar un consenso para actuar una vez conocidos los resultados. La primera ola de entusiasmo se ha calmado y cada vez se reconoce más que la novedad de las ESGP no es una herramienta innovadora per se. Aunque, al mismo tiempo, parece que las ESGP pueden ayudar a superar las restricciones referidas a los datos administrativos y financieros.

Otros informantes apuntan lo siguiente respecto de las ESGP:<sup>81</sup>

- **ESGP no tienden a proporcionar un proceso o una estrategia mediante la cual puedan aplicarse las recomendaciones técnicas que se proporcionan.**
- **Necesariamente no dan lugar a un debate público. Más allá de la experiencia de Uganda (véase más abajo) en donde existió una voluntad política en pro de la educación y un partenariado sólido de desarrollo, hay pocas evidencias de que las ESGP capten la atención del público o de que conduzcan a que se dé una presión unánime para efectuar reformas.**
- **Esencialmente, las ESGP no ‘hacen’ nada. Se trata de una mera encuesta, y sólo es útil si se actúa sobre los resultados. Por ello es importante que las ESGP se consideren sólo como parte de una estrategia más amplia.**
- **A pesar de que esto puede parecer obvio, es sorprendente la poca atención que se presta a la necesidad (y posiblemente la dificultad) de la acción de seguimiento en las discusiones sobre políticas que lleven a tomar la decisión de realizar ESGP.**

Conviene tomar nota de estas limitaciones respecto de los dos casos de estudio de ESGP que reciben una atención sustancial en la bibliografía existente: Uganda y Tanzania.<sup>82</sup> La ESGP aplicada en Uganda a la educación se ha citado extensamente para identificar el nivel de filtración en la distribución de los fondos de las asignaciones escolares y en el estímulo de la acción, especialmente la información proactiva acerca de los importes de las asignaciones que se comentó en la Sección 2.3.5.

Según se reporta, la ESGP de Tanzania ha tenido un éxito menos inmediato y es prueba de la necesidad de comprensión mutua y acuerdos acerca de metodologías, especialmente donde los socios de desarrollo son los principales impulsores del estudio. En el caso de Tanzania, las ESGP identificaron preocupaciones acerca de las complejas estructuras financieras generales y la falta de información, pero no condujeron a un consenso ni a acciones posteriores. El gobierno fue crítico con la metodología (la cual fue descrita por otros como ‘robusta’) y no se elaboró ninguna respuesta al estudio final.

81 Sundet, G. (2008). ‘Following the money: do public expenditure tracking surveys matter?’ U4 Número 2008:8.

82 U4 Anti-Corruption Resource Centre (2007). ‘Public expenditure tracking surveys: lessons from Tanzania’. U4 Informe 14.

## 2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS ANTICORRUPCIÓN

### Temas para futuros estudios por países acerca de las encuestas

- ¿Se ha llevado a cabo alguna ESGP u otra encuesta con intención de identificar fugas o riesgos?
- ¿Qué sucedió con los resultados?

### 2.4 Desarrollo de capacidades

Las iniciativas documentadas en la bibliografía acerca de las estrategias de lucha contra la corrupción que se centran en el desarrollo de capacidades abarcan capacidades institucionales, organizativas e individuales mediante asistencia técnica y formación en tanto que las dos estrategias de aplicación principales.

Las iniciativas comentadas en la bibliografía suelen ser componentes de intervenciones y programas más amplios de ámbito educativo. Se trata del caso, por ejemplo, de Honduras, donde el programa de GIZ para el apoyo de la calidad de la educación básica en el marco de la Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos (IVR-EPT) proporcionó asistencia técnica para el Departamento de Transparencia del Ministerio de Educación, y también ayudó en la formación en los sindicatos de docentes, asociaciones de padres y docentes y OSC acerca de los problemas de corrupción en el sector educativo.<sup>83</sup> De manera análoga, el proyecto del Fondo de educación de los países de la Commonwealth descrito en la Sección 2.3.4 fue activo en la capacitación de las OSC, padres y niños para el monitoreo y seguimiento de presupuestos.<sup>84</sup> Este trabajo obtuvo un impacto en la capacidad de la coalición nacional para debatir los presupuestos educativos con los ministerios de educación y (en el mejor de los casos) con los ministerios de finanzas.

Los parlamentarios también son objetivo de la formación sobre los presupuestos educativos, de la cual la lucha contra la corrupción puede ser un subcomponente. Las iniciativas de formación entradas en los parlamentarios se han registrado en Kenya<sup>85</sup> y Tanzania, entre otros lugares; en ambos casos, los esfuerzos centrados en el fortalecimiento de las capacidades de las Comisiones de Educación del Parlamento para analizar detalladamente los presupuestos y garantizar que siguen la línea marcada por las políticas de educación.

Pero es en el contexto de la descentralización y el aumento de la responsabilidad y rendición de cuentas de los directores y los comités de gestión de las escuelas donde se han enmarcado la mayoría de las actividades de formación y de refuerzo de capacidades, para dirigirse a estos actores.

El papel de los directores de las escuelas es crucial en la gestión de las mismas, aunque en muchos países, especialmente en el África subsahariana, los directores tienden a ser docentes ascendidos tras

83 Teggemann, S. (2010). 'Anti-Corruption in sectors: good practices and lessons learned from country experiences'. Conferencia de la Red Árabe por la Integridad y la Lucha Contra la Corrupción, Sana'a, Yemen. Presentación de PowerPoint. GTZ.

84 Perry, V. (2008). 'Civil society engagement in education budgets: a report documenting Commonwealth Education Fund experiences'. Fondo de la Commonwealth para la Educación.

85 U4 Anti-Corruption Resource Centre (2006). 'Corruption in the education sector'. U4 Núm. 4.



UN Foto/Olivier Chassot



pasar algunos años en servicio, y a través de procesos que pueden estar sujetos a favoritismos. La gestión de sus términos, condiciones y carreras raramente reflejan las responsabilidades crecientes que se les están delegando. Los directores no reciben normalmente ningún tipo de formación de gestión antes de tomar posesión de sus nuevos puestos. El refuerzo de sus capacidades en las finanzas y la gestión de las escuelas ha sido reconocido como prioridad en varios países, centrado en su papel como responsables en las iniciativas de descentralización. Se trata sin embargo de habilidades nuevas: las evidencias existentes muestran una amplia brecha entre las expectativas y el impacto (por ejemplo, en la encuesta Africa Education Watch de Transparency International).

### Temas para futuros estudios por países acerca del desarrollo de las capacidades en el sector educativo

- ¿Qué iniciativas de desarrollo de capacidades han contribuido a los esfuerzos de lucha contra la corrupción en el sector educativo?
- ¿Cuáles han sido las distintas metodologías empleadas para el desarrollo de capacidades? (grupos meta, estrategias de aplicación, actividades, sostenibilidad, elementos, etc.)



## 2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS ANTICORRUPCIÓN

### 2.5 Ayuda al desarrollo para educación

Las agencias multilaterales y bilaterales han dado prioridad a los programas sobre corrupción a lo largo de los últimos 10 años; han estado impulsados por las preocupaciones referidas al despilfarro de la ayuda al desarrollo, las distorsiones provocadas por la corrupción y las crecientes críticas por parte de sus propias circunscripciones. Los objetivos de la EPT y los ODM para la educación han proporcionado, junto con la agenda de armonización global, un contexto para el aumento y la responsabilidad compartida para la ayuda y sus resultados. En casos extremos de perfil alto, tales como la respuesta a la corrupción de alto nivel en Kenia, las agencias han detenido el desembolso de fondos a los gobiernos.<sup>86</sup> La acción de los donantes frente a los proveedores corruptos es de carácter continuo, y los procedimientos para reducir los riesgos están en constante desarrollo.<sup>87</sup>

Las agencias actúan ejerciendo sus intereses en el desarrollo de programas para incluir iniciativas de lucha contra la corrupción (o, con mayor frecuencia, 'gobernabilidad') en el diseño de programas, introduciendo programas nacionales de lucha contra la corrupción y trabajando para reducir los riesgos de gestión indebida de los fondos correspondientes. Así pues, por ejemplo, la NORAD cuenta con tres estrategias principales para abordar la financiación educativa y la corrupción:

- cláusulas anticorrupción en los acuerdos de cooperación para el desarrollo,
- apoyo y participación en revisiones de gastos públicos/ESGP, y
- revisiones financieras.<sup>88</sup>

---

86 Ver, por ejemplo: [www.nation.co.ke/News/-/1056/820998/-/item/0/-/109gea5z/-/index.html](http://www.nation.co.ke/News/-/1056/820998/-/item/0/-/109gea5z/-/index.html).

87 Ver el siguiente ejemplo reciente: [www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/mediatechnologyandtelecoms/media/7683139/Macmillan-admits-to-bribery-over-World-Bank-Sudan-aid-deal.html](http://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/mediatechnologyandtelecoms/media/7683139/Macmillan-admits-to-bribery-over-World-Bank-Sudan-aid-deal.html).

88 Norad (2006). 'Educational financing and-corruption'. Documento PowerPoint.



### 3.1 Brechas en los procesos de elaboración de informes

La mayoría de estrategias y de herramientas de lucha contra la corrupción abordan la transparencia, la responsabilidad en la gestión, la administración pública y las reformas de sistemas. Existen pocos ejemplos de iniciativas que persigan el refuerzo del estado de derecho o del refuerzo de capacidades para combatir la corrupción en el sector educativo. Esto puede explicarse por el hecho de que la legislación anticorrupción aborda con frecuencia el ámbito macro en vez de los distintos sectores de manera individual, y que los problemas de la lucha contra la corrupción están integrados en las actividades de refuerzo de capacidades en vez de ser el eje central de las iniciativas específicas de capacitación.

La mayoría de las intervenciones relacionadas con la educación han priorizado las finanzas de las escuelas, las asignaciones escolares y la gestión de las escuelas en general. Sorprendentemente, la bibliografía no presenta muchas herramientas para las áreas conocidas con riesgo de prácticas corruptas, tales como la acreditación de docentes, los nombramientos, la colocación y la remuneración o la contratación de infraestructuras. Aún más importante es que las intervenciones se reportan sin información precisa en cuanto a la magnitud/nivel del riesgo del área educativa o transacción de la que se ocupen, o los motivos por los cuales tienen tanta tendencia a la corrupción en comparación con otras. Allá donde existen medidas con impacto, con frecuencia proporcionan poca ayuda a la hora de identificar el impacto de las intervenciones o de sobre los insumos y los resultados.<sup>89</sup>

**Hasta la fecha, las intervenciones de lucha contra la corrupción en los sectores educativos han tenido como objetivo primordial las áreas de finanzas educativas, asignaciones escolares y gestión escolar en general, y han dedicado comparativamente menos atención a iniciativas dirigidas a abordar los riesgos de corrupción relacionados con la acreditación de docentes, los nombramientos, la colocación y remuneración, o la contratación de infraestructuras.**

A pesar de que esta revisión se ha centrado en las intervenciones de lucha contra la corrupción, parece ser que la mayoría de las intervenciones descritas como lucha contra la corrupción tratan, de hecho, objetivos más amplios de gobernabilidad tales como la integridad, la transparencia, la participación, la responsabilidad y la capacidad y que no ponen en el punto de debate la corrupción de manera explícita. ¿Se trata simplemente de un caso de categorías que se solapan o de expectativas por el que estos elementos importantes de buena gobernabilidad se consideran implícitamente como parte del conjunto de herramientas para la lucha contra la corrupción? ¿O es el discurso de la gobernabilidad el que se utiliza para evitar debatir directamente sobre la 'corrupción'? No resulta sencillo ni simple conocer la respuesta a estas interrogantes.

89 PNUD (2008). 'A user's guide to measuring corruption'. Ver [http://www.undp.org/oslocentre/docs08/users\\_guide\\_measuring\\_corruption.pdf](http://www.undp.org/oslocentre/docs08/users_guide_measuring_corruption.pdf).



## 3. CONCLUSIONES

Estos contextos resultan importantes para la comprensión de las situaciones actuales y para intentar la repetición de las iniciativas que han tenido éxito. Un enfoque para las intervenciones de lucha contra la corrupción en el sector educativo sería poner de relieve las condiciones que crean un entorno propicio para el trabajo de lucha contra la corrupción en un área en particular del sistema educativo.

Un área que la bibliografía aun no ha explorado es cómo las intervenciones de distintos tipos, dedicadas a la lucha contra la corrupción en distintas áreas educativas, se combinan para obtener un mayor impacto. También se desconoce a este respecto qué combinación de intervenciones es más eficaz, y a qué nivel es probable que dichas intervenciones produzcan las mejoras más significativas.

Además, como han mostrado varios ejemplos, las iniciativas de lucha contra la corrupción pueden provocar la migración de la corrupción desde el área abordada a una o más áreas distintas.

### 3.2 La importancia del contexto

Las condiciones y elementos impulsores del cambio se soslayan con frecuencia en la bibliografía, a pesar de que se ha establecido que la corrupción está vinculada a las dinámicas de poder entre grupos, comportamiento de las élites y de los individuos, y el contexto político. Los elementos impulsores y las condiciones previas necesarias para el cambio deben pues investigarse dentro del contexto en el que tienen lugar las iniciativas de lucha contra la corrupción. La información contextual puede incluir lo siguiente:

- **contexto nacional, histórico y político relacionado con la corrupción;**
- **sistema educativo (nivel de descentralización, nivel del gobierno implicado en la financiación de las escuelas, etc.);**
- **sistemas de gobernabilidad, incluidos los marcos normativos y legislativos, la funcionalidad de los sistemas judiciales y los mecanismos de aplicación, normas y costumbres, y flujos financieros;**
- **el nivel de libertad de prensa y de ética periodística, y el papel general de los medios;**
- **análisis de cada riesgo y de las dinámicas de poder, valores y prácticas culturales que se encuentran insertas en las actitudes individuales y grupales y que apuntan a áreas de riesgo y corrupción; y**
- **voluntad política.**



### **Sistema de Información para la Gestión Educativa (SIGE)**

Una forma de recolectar, analizar y poner a disposición de los administradores, diseñadores de políticas y otros los datos de gestión sobre el sector educativo. Normalmente utiliza un almacenamiento y transmisión de datos informatizado y a veces este término se utiliza para describir la sustitución de los sistemas manuales.

### **Educación formal, no formal e informal<sup>90</sup>**

*Educación formal:* el sistema educativo de estructura jerárquica, y gradación cronológica que va desde la escuela primaria hasta la universidad y que incluye, además de estudios académicos generales, una variedad de programas especializados e instituciones para una formación técnica y profesional a tiempo completo.

*Educación no formal:* cualquier actividad educativa organizada fuera del sistema formal establecido, ya sea por separado o funcionando como parte de alguna actividad más amplia, que pretende servir a un público identificable y con objetivos de aprendizaje concretos.

*La educación informal:* el verdadero proceso de toda una vida a través del cual los individuos adquieren actitudes, valores, habilidades y conocimientos de la experiencia cotidiana y de las influencias educativas y recursos de su entorno, de su familia y vecinos, del trabajo y del juego, de la plaza del mercado, la biblioteca y los medios de comunicación.

### **Asociación de Padres y Docentes (APD)**

Normalmente se utiliza para describir un grupo con menos responsabilidad de gestión que un comité de gestión escolar pero que sin embargo proporciona un foro para el debate sobre las prácticas escolares y para que los padres puedan organizar su apoyo a las escuelas.

### **Comité de gestión escolar y consejos escolares**

Normalmente describen a un grupo con responsabilidades de gestión y supervisión de las escuelas, que pueden incluir funciones de planificación y de supervisión financiera. Representante a la comunidad escolar en general, incluidos a los padres y, cada vez más a los niños. Sus roles y representatividad varían enormemente de unos países a otros.

### **Sistema de Información de Gestión del Personal (TMIS)**

Se refiere a la forma en que se recopilan y tratan los datos de gestión de los profesores, incluidos los pagos y las evaluaciones de desempeño.

### **Educación primaria universal (EPU)**

Se refiere a situaciones en las que todos los niños asisten a la escuela primaria. Suele utilizarse para identificar iniciativas de política, como la supresión de las tasas, destinadas a fomentar la plena matriculación.

---

<sup>90</sup> For more in-depth discussion of these essentially administrative definitions, see, for example: [www.infed.org/biblio/b-nonfor.htm](http://www.infed.org/biblio/b-nonfor.htm).



## ANEXO 2. FUENTES DE INTERNET

Los siguientes sitios web contienen información y recursos relacionados con la lucha contra la corrupción en la educación. Varios de los sitios web tienen enlaces cruzados, así como enlaces a direcciones URL con trabajos académicos publicados en revistas. Varios documentos aquí recopilados fueron obtenidos a través de las bibliografías de estas páginas o sus recursos.

Nombre	URL	Comentarios
Página web anticorrupción del PNUD	<a href="http://www.undp.org/governance/focus_anti-corruption.shtml">www.undp.org/governance/focus_anti-corruption.shtml</a>	Incluye información general y vínculos a publicaciones y boletines anticorrupción a nivel superior del PNUD, Nota de Orientación Anticorrupción e Informe sobre Desarrollo Humano de Asia y el Pacífico 2008
Portal anticorrupción del PNUD	<a href="http://www.anti-corruption.org">www.anti-corruption.org</a>	Portal con recursos de U4, PNUD y UNESCO sobre la educación y corrupción con datos específicos por país. Requiere nombre de usuario y contraseña.
IIEP UNESCO	<a href="http://www.iiep.unesco.org/information-services/publications/ethics-and-corruption.html">www.iiep.unesco.org/information-services/publications/ethics-and-corruption.html</a>	Amplia gama de recursos, especialmente sobre los códigos de conducta de los maestros y el fraude académico (por ejemplo, los exámenes, plagio).
Base de datos IIEP ETICO	<a href="http://databases.unesco.org/etico/etico_eng.htm">http://databases.unesco.org/etico/etico_eng.htm</a>	Recursos sobre ética y corrupción en la educación. Enlaces al portal CORIS de Transparency International. Contiene artículos del Banco Mundial, de Transparencia y trabajos académicos.
Sitio de gobernabilidad y anticorrupción del Banco Mundial	<a href="http://www.worldbank.org/wbi/governance">www.worldbank.org/wbi/governance</a>	Estudios empíricos de diagnóstico y recursos sobre las intervenciones a nivel estatal, reforma judicial, la gestión del sector público. Algunos recursos por sectores, entre ellos la educación.



Nombre	URL	Comentarios
Sitio de educación del Banco Mundial	<a href="http://go.worldbank.org/GMDMICVFF0">http://go.worldbank.org/GMDMICVFF0</a>	Información sobre la gestión escolar, las finanzas y el gasto en educación.
FMI	<a href="http://www.imf.org/external/research/index.aspx">www.imf.org/external/research/index.aspx</a>	Página de investigación del FMI con varios artículos sobre buen gobierno y lucha contra la corrupción, incluida la relacionada con la educación.
Sitio de la OCDE sobre cohecho y corrupción	<a href="http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_37447_1_1_1_1_37447,00.html">www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_37447_1_1_1_1_37447,00.html</a>	Centrado en el soborno y la gobernabilidad; algunos recursos sobre corrupción del sector educativo.
Sitio de los programas regionales anticorrupción de la OCDE	<a href="http://www.oecd.org/document/58/0,3343,en_2649_37447_41803642_1_1_1_1,00.html">www.oecd.org/document/58/0,3343,en_2649_37447_41803642_1_1_1_1,00.html</a>	Enlaces a páginas generales regionales con datos sobre lucha contra la corrupción, incluyendo algunos sobre el sector de la educación.
USAID	<a href="http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/anti-corruption/">www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/anti-corruption/</a>	Incluye la estrategia anticorrupción de USAID y la descripción de los programas.
Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)	<a href="http://www.osce.org/">www.osce.org/</a>	Incluye buenas prácticas en la lucha contra la corrupción.
Programa de Apoyo a la Educación de la Open Society Foundation	<a href="http://www.esps.org/display/TAAinGE/Documents">www.esps.org/display/TAAinGE/Documents</a> <a href="http://www.soros.org/initiatives/esp/about">www.soros.org/initiatives/esp/about</a>	Visión general de iniciativas contra la corrupción en la educación apoyadas por OSI
Centro de Recursos Anticorrupción U4	<a href="http://www.u4.no/">www.u4.no/</a>	Amplia compilación de recursos incluidas las respuestas de los expertos en la lucha contra la corrupción y la educación.



## ANEXO 2. FUENTES DE INTERNET

Nombre	URL	Comentarios
Centro de Recursos de Gobernabilidad y Desarrollo Social (GSDRC)	<a href="http://www.gsdrc.org/go/gateway-guides/anti-corruption">www.gsdrc.org/go/gateway-guides/anti-corruption</a>	El portal de recursos generales, temáticos y regionales de la web, incluyendo enlaces a páginas Web de organizaciones no gubernamentales, agencias de las Naciones Unidas y los donantes.
Informe Global sobre Integridad	<a href="http://report.globalintegrity.org/">http://report.globalintegrity.org/</a>	Evaluación de sistemas nacionales de lucha contra la corrupción en decenas de países. Reseña de temas nacionales pero no es específico del sector de educación.
Transparency International	<a href="http://www.transparency.org/global_priorities/other_thematic_issues/education">www.transparency.org/global_priorities/other_thematic_issues/education</a>	Página temática sobre educación varios informes sobre anticorrupción en la educación.
Freedom House – Countries at the Crossroads	<a href="http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=139&amp;edition=8">www.freedomhouse.org/template.cfm?page=139&amp;edition=8</a>	Estudio y datos sobre la gobernabilidad, transparencia y lucha contra la corrupción, en 70 países.
Sección de recursos del Overseas Development Institute	<a href="http://www.odi.org.uk/resources/">www.odi.org.uk/resources/</a>	Documentos de trabajo y de opinión sobre la lucha contra la corrupción en la educación, especialmente en contextos de ayuda humanitaria y posguerra.
Eldis	<a href="http://www.eldis.org/go/topics">www.eldis.org/go/topics</a>	Base de datos con ventana de búsqueda con informes y artículos académicos de U4, IEP, Transparencia Internacional, ONG, a los donantes
Iniciativa Regional Anticorrupción	<a href="http://www.rai-see.org/home.html">www.rai-see.org/home.html</a>	Pequeña biblioteca de recursos regionales anticorrupción, se centra en el sudeste de Europa.



Nombre	URL	Comentarios
Red de Estudiantes Anticorrupción del sudeste de Europa	<a href="http://see-corruption.net/">http://see-corruption.net/</a>	Información sobre iniciativas de los estudiantes para luchar contra la corrupción en la educación superior en la región.
iKnow Politics	<a href="http://www.iknowpolitics.org/homepage">www.iknowpolitics.org/homepage</a>	La información sobre mujeres y corrupción.
Portal de información sobre gobernabilidad y corrupción en África	<a href="http://www.ipocafrika.org/">www.ipocafrika.org/</a>	Informes de la Conferencia, cartas y actas relacionados con la corrupción en el sur de África. Énfasis en la legislación.



## ANEXO 3. REFERENCIAS

Alatasa, V., Cameron, L., Chaudhuri, A., Erkal, N. y Gangadharanb, L. (2006). 'Gender and corruption: insights from an experimental analysis'. No 974, Departamento de Economía Serie de Documentos de Trabajo de la Universidad de Melbourne .

ANPPCAN Chapter, Acen Lworo Project, Kigulu Development Group (2006). National dissemination report: UPE monitoring report.

Antonowicz, L (2010). 'Too often in silence: a report on school-based violence in West and Central Africa'. UNICEF, Plan West Africa, Save the Children Suecia West Africa y ActionAid.

Antonowicz, L., Lesné, F., Stassen S. y Wood, J. (2010). 'Good governance lessons for primary education' en Africa Education Watch series. Transparency International.

Anyuru, M. (2006). 'Experiences of the Apac Anti-Corruption Coalition (TAACC), CCF Acenlworo Children and Family Programme, and Uganda Adult Education Network (UGAADEN)'. Buenas prácticas en el trabajo sobre presupuestos y lucha contra la corrupción, Fondo de educación de los países de la Commonwealth, Uganda.

Arunatilake, N., de Silva, R. (2004). 'Overview of education budgeting and resource allocation processes in Sri Lanka'. Instituto de Estudios Políticos, Sri Lanka.

Azfar, O., Knack, S., Lee, Y. y Swamy, A (1999). 'Gender and corruption'. Documento de trabajo 232, IRIS Center.

Baines, S. (2005), 'Towards more transparent financial management: scholarships and grants programmes in Indonesia'. UNESCO IIEP.

Baines, S. (2005). 'Controlling corruption: lessons from the School Improvement Grants Program in Indonesia'.

Banco Asiático de Desarrollo (2009). 'NEP: governance risk assessment report prepared for the Nepal Country Partnership Strategy (2010-2012)'.

Banco Asiático de Desarrollo (2010). 'Guidance note: education sector risk assessment'.

Banco Mundial (2005). 'Social accountability and participatory monitoring approaches in Armenia: experiences and opportunities'.

Banco Mundial (2006). Program document for a proposed Second Programmatic Education Sector Development Support Credit to the People's Republic of Bangladesh. Human Development Sector, South Asia Region.

Banco Mundial (2008). Implementation completion and results report on a credit in the amount of 65.60.0 million to the People's Republic of Bangladesh for an Education Sector Development Support Grant. Human Development Sector, South Asia Region.

Banerjee, A. y Duflo, E. (2006). 'Addressing absence'. Journal of Economic Perspectives, 20(1): 117–132.

Barrett, L. (2004). 'Corruption and anti-corruption measures in education: the CIS and the Western Balkans'. Informe para el Programa de Apoyo a la Educación, Open Society Institute.

Budiene, V., Poisson, M. & Hallak, J. (2004). 'Corruption, transparency and accountability in education: Kazakhstan, Kyrgyzstan and Tajikistan'. Report of joint OSI/IIEP mission, UNESCO IIEP.

Carrillo, S. & Fall, M. (2007). 'Country-level governance diagnostics: strengthening local capacities for greater government effectiveness'. Instituto del Banco Mundial.



- Catalyst, H. (2007). 'Follow the money: a resource book for trainers on public expenditure tracking in Tanzania'. Grupo de Gobierno Local del Foro de Políticas.
- Centro de Recursos Anticorrupción U4 (2006). 'Corruption in the education sector'. U4 n° 4.
- Centro de Recursos Anticorrupción U4 (2007). 'Public expenditure tracking surveys: lessons from Tanzania'. U4 Informe 14.
- Centro de Recursos Anticorrupción U4 (2008). 'Corruption-free education: lessons from a state and civil society joint initiative in Peru'.
- Centro de Recursos Anticorrupción U4 (2008). 'Teachers and taxis: corruption in the education sector in Honduras'. U4 Informe 16.
- Centro de Recursos Anticorrupción U4 (2008). 'The power of data: enhancing transparency in the education sector in Sierra Leone'. U4 Informe 22.
- Centro de Recursos Anticorrupción U4 (2008). U4 informe. 6.
- Centro de Recursos Anticorrupción U4 (2009). 'Confronting corruption in education: advancing accountable practices through budget monitoring'. U4 Informe 7.
- Chapman, D. (2002). 'Corruption and the education sector'. Perspectivas sectoriales sobre la Corrupción, USAID.
- Chene, M. (2009). 'Gender, corruption and education'. Respuesta de expertos de U4, Centro de Recursos Anticorrupción U4 y Transparency International.
- Claasen, M. (2008). 'Making the budget work for education: experiences, achievements and lessons from civil society budget work'. Fondo de educación de los países de la Commonwealth.
- Coalición de la Sociedad Civil para una Educación Básica de Calidad (2005). 'A report on the spot check exercise for the 2004/5 financial year: have the resources tickled down to schools?'
- Comisión Anticorrupción (2009). 'From the abyss back to the Athens of West Africa: a report on systems review of Ministry of Education'. Ministerio de Educación, Sierra Leona.
- Comisión de Derechos Humanos de Pakistán (2004). 'The education budget in Pakistan'. Fondo de educación de los países de la Commonwealth.
- Comisión de Derechos Humanos de Pakistán (2005). 'A guide to participatory budget analysis for primary education'.
- Comisión de Derechos Humanos de Pakistán (2005). 'Tracking of the education budget: manual'. In collaboration with the Fondo de educación de los países de la Commonwealth.
- Comité de la Asamblea Nacional sobre Educación y Capacitación (2005). 'Report on schools survey'. República de Gambia.
- Fondo de educación de los países de la Commonwealth (2009). 'A budget guide for civil society organisations working in education'.
- De Grauwe, A., Lugaz, C., Baldé, D., Diakkate, C., Dougnon, D., Moustapha, M. y Odushina, D. (2005). 'Does decentralisation lead to school improvement? Findings and lessons from research in West Africa'. Journal of Education and International Development 1(1).



## ANEXO 3. REFERENCIAS

- Dimitrova, N. (2000). 'Introduction of anticorruption education in Bulgarian secondary schools'. CSO case study 7, Research and Policy in Development.
- Doig, A., Watt, D. & Williams, R. (2006). 'Hands-on or hands-off? Anti-corruption agencies in action, donor expectations, and a good enough reality'. *Public Administration and Development*, 26: 163–172.
- Dollar, D., Fisman, R. & Gatti, R. (1999). 'Are women really the "fairer" sex? Corruption and women in government'. Policy research report on gender and development, Working Paper Series 4, The World Bank Development Research Group/ Poverty Reduction and Economic Management Network.
- Dyer, K. (2003). 'A simple guide to working with finances and education'. Oxfam y TEN/MET.
- Eberlai, W. y Fuhrmann, B. (2004). 'Fighting poverty and corruption: integrating the fight against corruption into the PRS process – analysis and recommendations for development cooperation'. GTZ.
- Eckstein, M. (2003). 'Combating academic fraud: towards a culture of integrity'. UNESCO IIEP.
- Elimu Yetu Coalition (2002). 'A tool for tracking budgetary allocations, disbursement and utilization for basic education in Kenya'.
- Elimu Yetu Coalition (2004). 'Monitoring of the free primary education and establishing the unit cost of primary education in Kenya'.
- Goetz, A. (2005). 'Political cleaners: how women are the new anti-corruption force. Does the evidence wash?' Instituto de Estudios de Desarrollo.
- Goetz, A. y Jenkins, R. (2001). 'Gender-sensitive local auditing: initiatives from India to build accountability to women'.
- Grupo del Banco Mundial (2005). 'Cambodia - public expenditure tracking survey (ESGP) in primary education'.
- Grupo Nacional de Rendición de Cuentas (2006). 'Participatory service delivery assessment of the activities of local councils in the mental health and sanitation, agriculture and educational sectors in Sierra Leone', tarjeta de reporte ciudadano en 19 consejos locales.
- GTZ (2009). 'Fighting corruption in and through education: experience of German Technical Cooperation'.
- Gupta, S., Davoodi, H. y Tiongson, E. (2000). 'Corruption and the provision of health care and education services'. Documento de trabajo del FMI 00/116.
- Hallak, J. y Poisson, M. (2007). 'Corrupt schools, corrupt universities: what can be done?' IIEP UNESCO.
- Hart, J. (2008). 'Education budget work: civil society action against corruption'. Fondo de educación de los países de la Commonwealth, presentación en la XIII Conferencia Internacional Anticorrupción, Atenas, Grecia.
- Heyneman, S. (2004). 'Education and corruption'. *International Journal of Educational Development*, 24 pp. 637-648.
- Heyneman, S., ed. (2009). 'Buying your way into heaven: education and corruption in international perspective'. *Global Perspectives on Higher Education 15*, SensePublishers, Países Bajos.
- Hubbard, P. (2007). 'Putting the power of transparency in context: information's role in reducing corruption in Uganda's education sector'. Centro para el Desarrollo Global, Documento de trabajo nº 136.





## ANEXO 3. REFERENCIAS

- PNUD (2008). 'Preventing corruption in the education sector: international experiences with civil society involvement'. Nota de política, PNUD Viet Nam.
- PNUD (2008). 'Tackling corruption, transforming lives: accelerating human development in Asia and the Pacific'.
- Poisson, M. (2009). 'Guidelines for the design and effective use of teacher codes of conduct'. UNESCO IIEP.
- Pro-Poor Advocacy Group (2004). 'Expenditure analysis on the nature and magnitude of resource allocation in the education sector (2000-2004)'. Fondo de educación de los países de la Commonwealth.
- Proyecto GTZ UNCAC (2008). 'Anti-corruption in education: supporting the Anti-corruption commission in Sierra Leone'.
- Rahman, H. y Ali, K. (2005). 'Quest for quality primary education: where are the entry points?' PPRC Policy Brief.
- Ramkumar, V. (2008). 'Our money, our responsibility: a citizens' guide to monitoring government expenditures'. Proyecto Internacional del Presupuesto.
- Reinikka, R. y Smith, N. (2004). 'Public expenditure tracking surveys in education'. IIEP/UNESCO.
- Reinikka, R. y Svensson, J. (2003). 'Survey techniques to measure and explain corruption'. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas políticas del Banco Mundial 3071.
- Reinikka, R. y Svensson, J. (2003). 'Survey techniques to measure and explain corruption'. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas políticas del Banco Mundial 3071.
- Reinikka, R. y Svensson, J. (2003). 'The power of information: evidence from a newspaper campaign to reduce capture'. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas políticas del Banco Mundial 3239.
- Reinikka, R. y Svensson, J. (2004). 'Fighting corruption to improve schooling: evidence from a newspaper campaign in Uganda'. Banco Mundial.
- Reinikka, R. y Svensson, J. (2005). 'Improving schooling by combating corruption: evidence from a newspaper campaign in Uganda'.
- Robinson, L. (2004). 'Community scorecards. Module 1: facilitating the community scorecard'. Red para el Desarrollo del Norte de Ghana.
- Seats, E. y Vardaman, S. (2009). 'Lessons learned fighting corruption in MCC threshold countries: the USAID experience'. USAID.
- Seminario nacional sobre cuestiones de lucha contra la corrupción en la educación National (Baku, Azerbaijan: 21-23 February 2006). 'Ethics and corruption in education'. Open Society Institute, Centro de Innovación Educativa, UNESCO IIEP.
- Stecher, B. y Kirby, S., eds. (2004). 'Organizational improvement and accountability: lessons for education from other sectors'. RAND Corporation.
- Sundet, G. (2008). 'Following the money: do public expenditure tracking surveys matter?' U4 Issue 2008:8.
- Swamy, A., Knack, S., Lee, Y. & Azfar, O. (2000). 'Gender and corruption'. Banco Mundial.
- Tanzi, V. (1998). 'Corruption around the world: causes, consequences, scope and cures'. Staff Papers, Vol. 45, No. 4, FMI.



- Teggemann, S. (2010). 'Anti-corruption in sectors: good practices and lessons learned from country experiences'. Conferencia de la Red Árabe de Integridad y Anticorrupción, Sana'a, Yemen. Presentación PowerPoint. GTZ.
- Topuzyan, A. (s.f.). 'Steps to prevent corruption in the education system in Armenia'.
- Transparency International (2007). 'Corruption in the education sector'. Documento de trabajo nº 04/2007.
- Transparency International Kenya (2006). 'Integrity study - Teachers Service Commission'.
- Twaweza (2008). Program Components. Tanzania.
- UNESCO (2005). 'Decentralisation in education: national policies and practices'. Políticas y Estrategias de Educación.
- UNESCO (2007). 'Educational governance at local level'. División de Promoción de la Educación Básica..
- UNESCO IIEP (2006). Advanced training workshop on 'Resource leakage and corruption in the education sector in Kenya: capacity-building for KESSP investment programme managers'.
- UNESCO IIEP (2008). Taller 'Enhancing transparency and accountability in the education sector in Sierra Leone'.
- UNODC (2004). 'The global programme against corruption: UN anti-corruption toolkit', 3ª edición.
- USAID (2009). 'Anti-corruption assessment handbook', informe final.
- Valk, M., Cunnings, S. y van Dam, H., eds. (2004). 'Gender, citizenship and governance: a global source book'. KIT (Royal Tropical Institute).
- van Nuland, S. y Khandelwal, B. (2006). 'Ethics in education: the role of teacher codes in Canada and South Asia'. UNESCO IIEP.
- Winthrop, R. y Graff, C. (2010). 'Beyond madrasas: assessing the links between education and militancy in Pakistan'. Centro de Educación Universal, Documento de trabajo 2.
- Wood, J., Hye, H. y Shrivastava, A. (2003). 'Bangladesh: developing a risk-reduction strategy for financial management and governance in PEDP2'.



### Antecedentes

La corrupción obstaculiza los esfuerzos por alcanzar los ODM al reducir el acceso a los servicios y desviar recursos de inversiones en infraestructura, instituciones y servicios sociales. El logro de los ODM, por lo tanto, dependerá en gran medida de la “calidad” de la gobernabilidad y el nivel de eficacia, eficiencia y equidad en la generación, la asignación y la gestión de los recursos.

Como destacó la UNESCO en su Informe de Seguimiento de la Educación para todos en el Mundo 2009, la buena gobernabilidad es importante para la educación. Esto implica no sólo transparencia y rendición de cuentas, sino también un compromiso con la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos. No luchar contra la corrupción tiene consecuencias especialmente perjudiciales para los pobres. Cuando no llegan los recursos a las escuelas, o cuando las escuelas cobran tasas no autorizadas, es a los pobres a quienes más esfuerzo les supone pagar. En ausencia de un buen gobierno, los padres y las comunidades tendrán una oferta educativa que no responde a sus necesidades e ineficaz en el aprendizaje. Esto lleva a que comunidades y regiones enteras tengan a sus niños sentados en las aulas que carecen de materiales básicos de enseñanza, y supervisados por maestros no capacitados y desmotivados. En algunos casos, el mal gobierno también significa que no llegan a destino los recursos financieros asignados a las escuelas; que disminuye calidad de los docentes aun cuando pudiera aumentar la proporción en el número de maestros por estudiante; que los recursos se gastan de forma ineficiente debido a la falta de mecanismos para supervisar y evaluar el impacto, y sobre todo, unas estrategias de descentralización y unas estructuras de rendición de cuentas deficientes, en última instancia, impiden el progreso.

Un análisis documental realizado a nivel internacional reveló que no están bien documentadas las iniciativas anticorrupción en el sector de la educación. Son escasos los espacios existentes para compartir buenas prácticas entre países y organismos son escasos. Por otra parte, el análisis documental señala la necesidad de conocer más a fondo las características del entorno propicio para el trabajo anticorrupción en el sector de la educación, y de evaluar de forma más sistemática las intervenciones anticorrupción para medir sus resultados en la reducción de la corrupción, su valor añadido para el sector de la educación en general y su sostenibilidad.

### Objetivo y alcance

La investigación de campo deben buscar métodos y herramientas que se han utilizado y describirlos en detalle. Deberían tomarse en consideración sus contextos, los factores favorables y desfavorables y, en la medida de lo posible, su éxito y su impacto en la reducción de la corrupción.

### Preguntas de investigación

#### Preguntas básicas

- ¿Cuáles son los parámetros contextuales de las prácticas corruptas y de las iniciativas anticorrupción?
- ¿Qué intervenciones anticorrupción se han iniciado?



- ¿Cuáles son los elementos favorables?
- ¿Qué riesgos específicos de corrupción se han abordado?
- ¿Cuál ha sido el enfoque de la intervención anticorrupción?
- ¿A través de qué asociación para la implementación se llevó a cabo la intervención?
- ¿Cómo han abordado las actividades la amplia gama de factores determinantes de las prácticas corruptas o los riesgos identificados?
- ¿Cuáles han sido los resultados de la intervención anticorrupción? ¿Qué pruebas empíricas avalan los resultados?
- ¿Cuáles han sido los factores favorables y desfavorables de los resultados de la intervención anticorrupción?
- ¿Cómo se han superado las limitaciones y obstáculos durante la ejecución de la intervención?
- ¿Qué mecanismos de sostenibilidad se han integrado en la intervención anticorrupción? ¿Ha sido esto eficaz?
- ¿Qué lecciones se pueden extraer de la intervención anticorrupción?
- ¿Qué elementos de replicabilidad podrían extraerse de la intervención?

Temas a explorar en el trabajo de campo

### Legislación

- Si existe legislación anticorrupción, ¿se ha mediado y se ha hecho operativa dentro del sector educativo?
- El sector educativo, ¿ha resultado ser particularmente problemático respecto de la introducción y aplicación de la nueva legislación por algún motivo?
- ¿Se han utilizado métodos consultivos en el proceso de formulación de la legislación anticorrupción?
- ¿Cuáles son los mecanismos de aplicación existentes? ¿Existen pruebas de su eficacia?
- ¿Existen sanciones por prácticas corruptas? Si es así, ¿han cambiado y cómo han sido utilizadas?
- ¿Se dispone de información sobre si el personal ha sido despedido por prácticas corruptas?

### Códigos de conducta

- En el caso de que se cuente con códigos de conducta para el personal docente y no docente del sector educativo:
- ¿Cómo se desarrollaron?
- ¿Qué aspectos de conducta abarcan?



- ¿Cuáles son los mecanismos de aplicación?
- ¿Cómo se han empleado los mecanismos de aplicación?

### Mejores sistemas financieros

#### Gestión financiera

- ¿Cuál es el nivel de introducción de los sistemas contables, en oficinas subnacionales y agencias?
- ¿Se han introducido mecanismos robustos de gestión financiera, con el objetivo específico de reducir la corrupción? Si es así, ¿cuál era la naturaleza, tamaño y ubicación de los riesgos?
- Para la introducción de nuevos mecanismos de gestión financiera:
  - ¿Quién está implicado?
  - ¿Cuáles son los elementos impulsores en ámbito gubernamental?
  - ¿Qué estructura administrativa debe existir para posibilitar que tales mecanismos sean efectivos?

#### Desembolso de asignaciones escolares

En los casos en los que ha habido asignaciones escolares:

- ¿Cómo se desembolsan las asignaciones?
- ¿De qué manera se pide a las escuelas que rindan cuentas de las asignaciones?
- Las estrategias, ¿anticipan los cambios que supondría la introducción de un nuevo sistema financiero o de desembolso encima de los ya existentes? ¿Cómo se realiza esto?
- ¿Cuál es el papel de la gobernabilidad de ámbito escolar (comités de escuela o asociaciones de padres) en la aprobación de los gastos y la contabilidad, y qué tan abierta es dicha supervisión financiera de ámbito escolar?
- La evaluación de las buenas prácticas debería prestar atención no sólo a los resultados en el área cubierta por la lucha contra la corrupción, sino también de manera más amplia para garantizar que no se han producido transferencias impropias.
- ¿Se aplican sistemas de recolección de datos para complementar las prácticas de gestión financiera/contabilidad para corroborar lo que se presenta por escrito?

#### Mejores sistema: independencia y supervisión externa

- La existencia de organismos auditores así como su estatus, papel y nivel de autoridad debería investigarse en los estudios por países. Deberían analizarse ejemplos de investigaciones realizadas por tales organismos en lo referido al sector educativo.
- Los resultados de las auditorías, ¿conducen a sanciones, si se estima adecuado?

#### Exámenes, titulaciones y acceso a la universidad



- Identificar la existencia, estatus y competencias de las comisiones de exámenes o de estudiantes en cada país, y articular su papel.
- Identificar los puntos fuertes y débiles.

#### **Certificación de docentes, distribución y salarios**

- En los puntos críticos para la contratación y los ascensos, ¿existen oportunidades de que se realice supervisión externa de los procedimientos?
- ¿Con qué mecanismos se cuenta para garantizar que los profesores reciban su sueldo completo?

#### **Ámbito escolar**

- ¿Cómo se implican los padres en la supervisión de las escuelas?
- ¿Cuentan con oportunidades para actuar contra las prácticas corruptas?

#### **Mejor TI para la administración**

- ¿Se emplean EMIS o TMIS? ¿Permiten a los docentes y/o a terceros el efectuar comprobaciones de la realidad?
- ¿Existen sistemas de TI que se apliquen y que puedan emplearse para validar los procesos administrativos y financieros que se encuentran en riesgo?

#### **Transparencia y rendición de cuentas**

##### **Incidencia política y sensibilización**

Entre los elementos que hay que tener en cuenta destacan:

- Entorno propicio u poco propicio de la campaña (contexto político, social, económico y cultural)
- Modalidad, puntos fuertes y debilidades de los alianzas.
- Vínculos entre los resultados de las campañas y acciones transformadoras.

##### **Educación anticorrupción**

Aunque no se trata de un área prioritaria, las campañas de sensibilización y las iniciativas de educación anticorrupción complementan a las iniciativas anticorrupción del sector de la educación y deberían ser relevadas y analizadas para articular su valor añadido y lecciones sobre cómo utilizarlas.

##### **Sistemas y procedimientos más abiertos y transparentes**

- ¿Qué pasos se han dado para introducir mejores sistemas de adquisiciones?
- ¿Qué se hace para reducir los riesgos, especialmente en lo que respecta a la entrega de libros de texto?



## **Monitoreo participativo y rendición de cuentas social**

### **Función de los comités de gestión escolar**

Una potencial área de investigación puede ser las correlaciones en la encuesta de corrupción a nivel escolar entre las mujeres directivas y la menor percepción de corrupción en comparación con centros escolares dirigidos por hombres.

### **Seguimiento y monitoreo de los presupuestos**

- Tarjetas de puntuación
- ¿Existen ejemplos de iniciativas de seguimiento que también han incluido estrategias para garantizar el seguimiento de casos y la aplicación de la legislación?
- ¿Existen iniciativas para la supervisión local de los servicios o de las finanzas?

### **Seguimiento de los niños**

- ¿Existen intentos de empoderamiento de los niños y para proporcionar vías de movilización de sus voces y sus conocimientos frente a la corrupción?

### **Información y uso de medios y tecnologías de la información**

Evaluar el grado de libertad y de compleción con que los medios reportan los casos de corrupción y actúan para aumentar la concienciación pública acerca de la corrupción en la educación.

### **Iniciativa para reducir el absentismo de los docentes**

- ¿Qué están haciendo los países para garantizar la asistencia de los docentes y reducir el absentismo?
- ¿Qué evidencias hay en ámbito de la escuela?

### **Encuestas**

- ¿Se han realizado encuestas o ESGP para identificar las desviaciones?
- ¿Qué se hizo con los resultados?

### **Desarrollo de capacidades**

- ¿Qué iniciativas de desarrollo de capacidades han contribuido a los esfuerzos de lucha contra la corrupción en el sector educativo?
- ¿Cuáles han sido las distintas metodologías empleadas para el desarrollo de capacidades? (grupos meta, estrategias de aplicación, actividades, sostenibilidad, elementos, etc.)



© UNESCO/Marc Hofer



El objetivo de estos casos de estudio es documentar buenas prácticas anticorrupción en el sector de la educación en el África subsahariana que puedan ser utilizadas en procesos de reforma en otros lugares y contribuir a la aceleración del logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Estos casos de estudio se centran en identificar temas claves y en documentar buenas prácticas y lecciones en varios países del África subsahariana. Se realizaron algunas consultas cuando las circunstancias lo permitieron, estos estudios se basan principalmente en un análisis documental. La mayor parte de la información se obtuvo a través de Internet y a partir de materiales accesibles. La falta de actualización y mala calidad de la documentación disponible online en la mayoría de los sitios webs institucionales de África ha limitado el alcance y la calidad de la investigación. Se recomienda que se realicen estudios y evaluaciones de país más adelante para obtener información de primera mano y actualizaciones sobre temas y lecciones aprendidos de las buenas prácticas.

Estos casos ponen de relieve las buenas prácticas de participación de la comunidad en el monitoreo del presupuesto en Uganda y Malawi y el seguimiento del gasto público en Ghana como ejemplos de buenas prácticas anticorrupción en el sector de la educación en África.

91 Estos casos de estudio fueron encargados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y preparados por AVID Development Ltd en marzo de 2011. La investigación documental fue dirigida por Allen Assimwe con la asistencia de Ashaba Ahebwa y Agaba Victor.



## 1. Estudio de caso de Uganda: Monitoreo presupuestario de los recursos del sistema educativo.

### 1.1 Introducción: acceso a la educación

El sector de la educación de Uganda, que comprende los niveles primario, secundario/terciario y universitario, ha experimentado progresos notables con una ampliación sustancial de la cobertura tanto en áreas rurales como urbanas. Hasta los inicios de los años noventa, el sistema de educación se había mantenido sin cambios, con diferencias en las tasas de matriculación, el de deserción escolar, género, rendimiento y los logros generales derivados de factores históricos y culturales. Sin embargo, a mediados de los noventa, con la inclusión de la educación como un derecho fundamental en la Constitución, el cambio se hizo patente.<sup>92</sup>

Tras la liberación del sector de la educación y la introducción de la educación primaria universal (EPU) en los años noventa, se produjo un aumento de las tasas de matriculación en todos los niveles. Por ejemplo, la matriculación en la enseñanza primaria se duplicó pasando de unos 3,5 millones en 1997 a más de 7 millones a finales de 2010. La posterior introducción de la educación secundaria universal en 2006 ha dado lugar a un aumento extraordinario en los niveles de matrícula en este nivel.

Esto ha generado grandes oportunidades para los inversores privados en los sub-sectores de la educación post primaria con el fin de mejorar la capacidad de absorción. Por ejemplo, del total de 512.057 candidatos registrados para los exámenes eliminatorios de primaria en 2010, el 84,2 por ciento de ellos procedían de las escuelas de educación primaria universal y el restante 15, 8 por ciento de escuelas privadas. Este crecimiento masivo ha tenido sus correspondientes desafíos en gran medida debido a la mala calidad de la educación, a las bajas tasas de retención y la baja capacidad de absorción dentro de las instituciones. Por ejemplo, la capacidad del sector público en las escuelas secundarias es de sólo 200.000 estudiantes, un límite que ha creado no sólo un desafío sino también una oportunidad para que el sector privado pueda ayudar a satisfacer la demanda.

### 1.2 Las reformas del sector de la educación

Una serie de reformas han sido instituidas a través del gobierno, algunas de ellas específicas para el sector educativo. Las reformas incluyen:

- Un marco legal y político específico para la educación basados en el Libro Blanco del Gobierno sobre educación de 1992 y las disposiciones constitucionales de 1995 sobre el derecho básico a la educación.
- Un enfoque holístico para la planificación y la gestión-como se expresa en el Plan Estratégico de Inversiones del Sector de la Educación 2004-2005, el cual incorpora cómo principales objetivos los compromisos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la campaña de Educación para todos.
- Un acceso equitativo a la Educación Primaria Universal (EPU) en 1997 y la posterior introducción de la educación secundaria universal en 2006.

92 Artículo 30 y 34 de la Constitución de la República de Uganda, 1995



- El aumento de la participación del público a través de la descentralización bajo la Ley de Gobierno local de 1997, la cual transfiere a los distritos autoridad para formular, aprobar y ejecutar planes de desarrollo para la prestación de servicios en sectores claves como la salud, la educación y la agricultura. Por ejemplo, la matriculación de los niños en la Educación Primaria Universal (EPU), la distribución de libros de texto y las remesas mensuales para las escuelas desde el gobierno central, están canalizadas a través de los distritos.
- Marco institucional y de gestión preciso con enfoque sectorial, en el que quedan claros los roles y responsabilidades de los actores clave del sistema educativo.
- Sector de régimen de financiación estable y un enfoque más integral y coherente para facilitar la gestión. Bajo el Subsidio Escolar, el Gobierno cubre el costo de la matrícula, cuotas y gastos escolares básicos de funcionamiento mientras que las familias todavía tienen que proporcionar materiales para escribir, los uniformes y los almuerzos.
- Marco de monitoreo, evaluación y presentación de informes claro y coordinado que culmina en el examen sectorial conjunto del Gobierno y los socios de desarrollo (JSR, por sus siglas en inglés), foro que se celebra anualmente para llevar a cabo una revisión exhaustiva de la actuación del sector según compromisos adquiridos en cuatro parámetros de acceso, equidad, calidad y eficiencia.

Estas reformas han contribuido al progreso evidenciado en el sector educativo. Según el tercer informe de progreso de Uganda sobre el estado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM),<sup>93</sup> los ODM relativos al acceso a la educación han logrado incrementar las tasas de matriculación a más del 90 por ciento y hay paridad de género entre niños y niñas en la escuela primaria. Sin embargo, las tasas de finalización de un ciclo completo de enseñanza primaria se han estancado en los últimos años, particularmente para las niñas. Varios factores son responsables de esta situación, como la pobreza y un entorno político inadecuado, instalaciones deficientes de apoyo a la educación; así como la mala gestión y la corrupción generalizada.

### **1.3 La corrupción en el sector de la educación**

El gran volumen y la magnitud de las inversiones a través los Subsidios Escolares y el Fondo de Acción contra la Pobreza, han multiplicado las oportunidades para la corrupción. Las desviaciones y fugas masivas han caracterizado al sector de la educación que ha resultado ser uno de los sectores más corruptos según varias encuestas nacionales incluida la Encuesta Nacional de Integridad de 2008 y la encuesta Nacional de Prestación de Servicios de 2008. En una ocasión se informó que en promedio sólo el 13 por ciento de las asignaciones del gobierno central para los costos no salariales había conseguido llegar a las escuelas de Uganda entre 1991 y 1995.<sup>94</sup>

93 Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para Uganda 2010: Tema especial: Acelerar los progresos hacia la mejora de la salud maternal. Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico, Septiembre 2010.

94 UN Millennium Tracking Project (2005). Hacia una Educación Primaria Universal: Inversiones, Incentivos e Instituciones



Se han registrado casos masivos de corrupción que involucran miles de millones de chelines en el sector de la educación, especialmente en la construcción de las instalaciones escolares, la contratación y la inclusión en la nómina de docentes fantasmas; la adquisición y distribución de material escolar; y las pérdidas durante la transferencia de recursos y materiales del Ministerio de Educación a los distritos y las escuelas.

### *Cuadro 1. Áreas de alto riesgo en el sistema educativo*

- Fugas en la transferencia de recursos y materiales del Ministerio de Educación a los distritos y escuelas
- Extensa cadena de suministros y demoras en la transferencia de recursos bajo los Subsidios Escolares y el Fondo de Acción contra la pobreza.
- Adquisición de suministros; licitación para la construcción de instalaciones
- Infraestructura / construcción de edificios (escuelas, alojamiento de profesores)
- Reclutamiento e inclusión de docentes en la nómina
- Absentismo de los docentes estimado en un 30 por ciento

A través de los años, la corrupción en el sector de la educación se ha manifestado de diversas maneras incluida la corrupción de alto nivel. Las demoras<sup>95</sup> y fugas de fondos del Ministerio de Educación a los distritos, y la malversación de fondos destinados a materiales de enseñanza, escuelas, etc., han dado lugar a la compra de materiales educativos de baja calidad, debido a los sobornos de los fabricantes, los derechos de autor de los instructores, etc. Existen docentes fantasma en la nómina y persisten altos niveles de absentismo. Las escuelas también han monopolizado la provisión de servicios básicos, tales como comidas y uniformes, obteniendo en consecuencia, baja calidad y altos precios.

Los actos de corrupción menor se han manifestado en gran medida a través del pago de comisiones ilegales, tales como impuestos y gravámenes sobre los formularios de admisión de ingreso escolar de los niños, a pesar que la educación debe ser gratuita; el uso de materiales escolares para fines privados y comerciales; plazas escolares “subastadas” al mejor postor; buenas calificaciones y exámenes aprobados, obtenidos a través de sobornos a los profesores y funcionarios públicos; y el hecho de que los estudiantes de escasos recursos se ven menudo marginados porque los temas obligatorios se abordan sólo en sesiones de tutoría privada.

---

95 El seguimiento del presupuesto y la Unidad de Análisis del Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico informaron que hubo demoras en la transferencia de dinero y de materiales del centro y discrepancias en los informes por parte del ministerio central y las instituciones de educación a nivel distrito. BMAU reporte de Octubre-Diciembre 2009, Marzo 2010



### **1.4 Reformas en curso para combatir la corrupción en el sector educativo**

Se están llevando a cabo a nivel nacional una serie de reformas anticorrupción en gran medida a través de la promulgación de leyes fundamentales como la Ley contra la Corrupción de 2008 y la Ley de Protección de los Denunciantes de Irregularidades de 2010; y el fortalecimiento institucional de las principales agencias anticorrupción, como la Inspección del Gobierno y la División Anticorrupción de la Corte Superior.

A nivel sectorial, el Ministerio de Educación ha aprobado una serie de reglamentos para hacer frente a los problemas de absentismo y de corrupción menor centrándose en reforzar la asistencia de estudiantes y profesores y en la prohibición de entrenamiento privado. También ha habido iniciativas para reducir las fugas de transferencias a través del seguimiento del presupuesto adoptadas por el Ministerio de Finanzas, en colaboración con el Ministerio de Educación. En los años noventa, el gobierno central lanzó una campaña de transparencia y empezó a divulgar sus transferencias presupuestarias mensuales en diversos medios de comunicación como periódicos y la radio y las escuelas estaban obligadas a publicar la recepción de fondos. Como resultado de estas y otras medidas, el flujo de fondos llegó a un 90 por ciento en 1990, reflejando la importancia de la transparencia y de la supervisión ciudadana de las escuelas.<sup>96</sup>

En el año 2010, el presidente nombró una comisión de investigación dirigida por un juez superior para investigar las denuncias de corrupción en el sector educativo, con especial énfasis en la educación primaria universal. En la actualidad, se están realizando investigaciones a nivel nacional y subnacional.

Estas reformas en gran parte dirigidas por el gobierno, han contado, sin embargo, con una limitada participación ciudadana, lo cual ha generado también un impacto limitado en la minimización de las fugas a nivel de distrito. En los últimos años se han hecho esfuerzos para aumentar la participación y la supervisión públicas a través del monitoreo del gasto público. En este caso, la ciudadanía se moviliza a través de las Organizaciones de la Sociedad Civil para el seguimiento de la transferencia de recursos y materiales del gobierno central a los distritos y, en última instancia, a las escuelas primarias, detectando y destacando los cuellos de botella, ineficiencias y corrupción aumentando así la transparencia, la apertura y la rendición de cuentas en la prestación de los servicios.

Varias Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) como la Red de Deuda de Uganda, el Foro de Mujeres en Democracia, y el foro de Organizaciones No Gubernamentales, se centran en el análisis, la supervisión y la incidencia en materia de presupuestos y la lucha contra la corrupción. Se creó el Grupo de la Sociedad Civil de Defensa de Presupuestos (CS-BAG, por sus siglas en inglés), para coordinar las actividades de todas las organizaciones no gubernamentales en esta área y monitorear el progreso del gobierno en el cumplimiento de los objetivos del programa de Educación Primaria Universal y abordar las deficiencias en la prestación de servicios (De Renzio, P., Azeem V. y Ramkumar V., 2006)

---

96 UN Millennium Tracking Project (2005). Hacia una Educación Primaria Universal: Inversiones, Incentivos e Instituciones



### **1.5 Monitoreo comunitario del gasto público en las escuelas primarias: proyecto Coalición Anticorrupción Apac.**

El monitoreo del gasto público por los ciudadanos a nivel de distrito fue organizado con el apoyo de la Coalición Anticorrupción Apac.<sup>97</sup> Esta coalición era parte del CS-BAG, financiado por el Fondo de educación de los países de la Commonwealth, y ha empleado el control presupuestario como herramienta para combatir la corrupción en las escuelas locales del distrito de Apac, en el norte de Uganda.<sup>98</sup>

El objetivo general de esta iniciativa era garantizar que los fondos públicos destinados a la educación, fueran usados de acuerdo a los planes desarrollados por las comunidades y no objeto de apropiación indebida por particulares para su uso personal. Los auditores capacitados de la Coalición Anticorrupción Apac, han tenido éxito en llamar la atención sobre la corrupción en el sistema educativo, exponiendo a los funcionarios y directores corruptos de educación del distrito (U4 Brief, 2009). Los auditores procedentes de las comunidades eran a menudo miembros de diversas organizaciones de base comunitaria involucrados en los programas gubernamentales de control.

La Coalición Anticorrupción Apac utilizó varios métodos:

- Sensibilizar a las comunidades a través de debates en la radio, eventos comunitarios y manifestaciones públicas sobre su responsabilidad constitucional de controlar la ejecución de los programas públicos y sobre el impacto negativo de la corrupción en la prestación de servicios.
- Capacitar a auditores del presupuesto independientes, elegidos por las comunidades locales, para comprender los diferentes subsidios de educación remitidos por el gobierno-incluyendo la educación primaria universal y el subsidio a las instalaciones escolares- así como los procesos presupuestarios en los planos nacional y local y el monitoreo del presupuesto del sector de la educación. Los auditores independientes del presupuesto se encargaron de comprobar si dichas subvenciones eran utilizadas de forma correcta por las oficinas de educación del distrito.
- Documentar y exponer prácticas corruptas en el distrito a través del uso de herramientas simples, como por ejemplo, fotografiando edificios mal construidos y también la ausencia de materiales en las bibliotecas.

El seguimiento del presupuesto de la Coalición Anticorrupción Apac y el trabajo contra la corrupción condujo a la investigación, la interdicción, y el despido de los funcionarios de educación del distrito y de los directores que habían malversado fondos. También fueron capaces de sacar a la luz escuelas y maestros fantasmas. Los Auditores Independientes del Presupuesto también identificaron a contratistas fraudulentos, y comunicaron sus conclusiones a las instituciones gubernamentales competentes para la elaboración de listas negras y para lograr una reparación legal.

97 La Coalición Anticorrupción Apac es un paraguas anticorrupción junto con las Organizaciones de Sociedades Civiles que operan en norte de Uganda y afiliadas a la Coalición Nacional Anticorrupción de Uganda.

98 Cabe señalar que actividades similares de seguimiento de presupuesto fueron llevadas a cabo por las Organizaciones de Sociedades Civiles en varios distritos en todo el país. Por ejemplo, el programa de Acenlworo del Fondo Cristiano para la infancia, involucra a los alumnos de primaria en el gobierno escolar, permitiéndoles supervisar los gastos de las subvenciones la Educación Primaria Universal en sus escuelas.



### Factores clave de éxito

Los siguientes factores y actividades ayudaron a asegurar el éxito del proyecto:

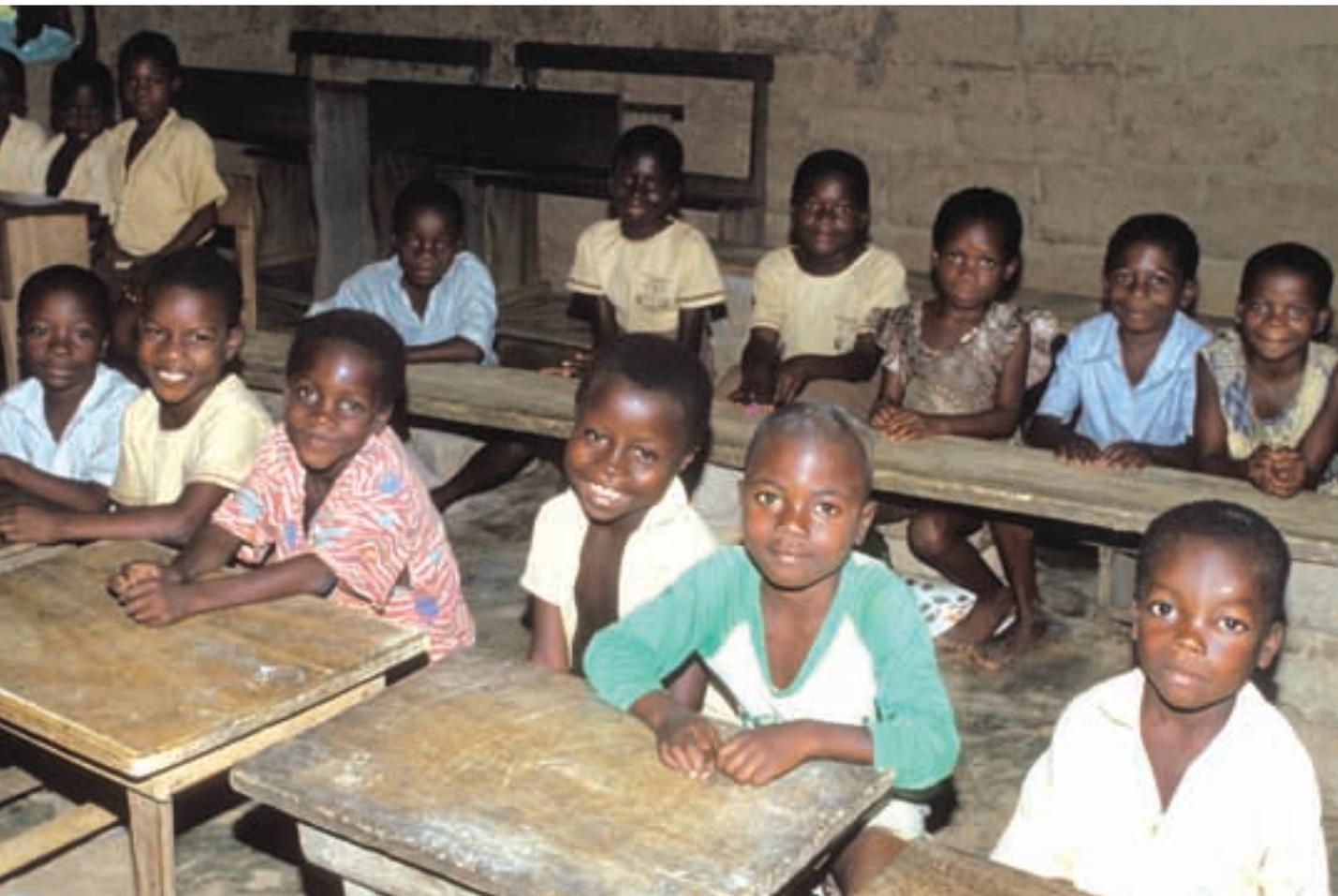
- El compromiso de las comunidades locales en supervisar la transferencia y la utilización de fondos destinados a la educación y otros programas educativos.
- Desarrollo de capacidades y sensibilización de los auditores de la comunidad en varios aspectos del sector de la educación, el proceso presupuestario.
- La aparición de un entorno político favorable de trabajo anticorrupción en Uganda. Durante el período de las iniciativas de seguimiento presupuestario, la Dirección de Ética e Integridad de la Presidencia de la República, realizó talleres de promoción de integridad para los funcionarios del gobierno local, haciendo hincapié en el rol de las OSC en la lucha contra la corrupción.
- Creación de alianzas estratégicas con los participantes a nivel de distrito: la estrecha relación con el consejo de distrito le permitió a la Coalición Anticorrupción Apac, la aprobación de una auditoría independiente del departamento forense del distrito financiero (U4 Brief, 2009).

Uno de los grandes retos para la Coalición Anticorrupción Apac y para los Auditores Independientes del Presupuesto ha sido el procesamiento de los funcionarios corruptos a través del sistema de justicia. Los esfuerzos de la Coalición Anticorrupción Apac se han visto frustrados por la ausencia de buenos recursos de investigación por parte del gobierno. Por lo tanto, la mayoría de las prácticas corruptas que fueron reveladas no han sido investigadas ni procesadas con éxito, situación que ha contribuido a incrementar los niveles de impunidad en el ámbito de la comunidad.

## 2. Estudio de caso de Ghana: Uso de tarjetas de puntuación para monitorear la prestación de servicios educativos

### 2.1 Panorama general del sistema educativo

Ghana ha desarrollado en las escuelas de educación primaria un sistema político y administrativo descentralizado con garantías jurídicas para una educación primaria gratuita. Estas reformas son en gran parte una respuesta a los compromisos internacionales de Educación para todos (EPT) en la contraídos en la Conferencia de Dakar en el año 2000, y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para compensar a las escuelas por la eliminación de las tasas y para darles algún control financiero, Ghana introdujo un sistema de subvenciones escolares en bloque, conocidas como “subvenciones per cápita” las cuales son transferidas directamente a las escuelas por el estado y son proporcionales al número de alumnos matriculados. Estas subvenciones son una parte importante del proceso de descentralización, y son vistas como una manera, en la cual una parte de los fondos operativos de las escuelas, pueda ser sometida a una mayor supervisión local y ser usados para responder a determinadas demandas locales. El gobierno de Ghana afirma que las subvenciones per cápita ayudan a mejorar la equidad mediante la reducción de costos para los pobres, asegurándose que las escuelas que atienden a las comunidades más pobres reciban al menos los recursos mínimos. (Africa Education Watch - Transparency International, 2010).



World Bank/Curt Carnemark, 1993

Ghana también introdujo una planificación escolar participativa que se supone debe ayudar a las partes interesadas a compartir información dentro de la comunidad local sobre planes de mejora escolar y sus presupuestos. Ghana ha adoptado un enfoque sectorial al desarrollo de la educación con prioridades contenidas en un plan estratégico acordado y con soporte financiero mancomunado un fondo común. Este enfoque sectorial provee una oportunidad para que los asociados para el desarrollo y los gobiernos puedan establecer procedimientos y agendas comunes; entre los objetivos comunes destacan lograr una mayor participación de la comunidad escolar, y hacer frente a la mala administración, la corrupción y temas relacionados con los riesgos fiduciarios en general.

Como resultado de estas iniciativas, las escuelas de Ghana han asumido la responsabilidad de la administración de las finanzas escolares. Esta mayor descentralización fiscal se justifica en parte porque debería incrementar la capacidad de respuesta a las necesidades locales y, fundamentalmente, porque las escuelas tendrían una supervisión local más eficaz al tener que rendir cuentas ante la comunidad. La descentralización en las escuelas está concebida para cambiar el lugar y las personas involucradas en la toma de decisiones y la ejecución de las responsabilidades (Transparency International, 2010).



Se han hecho esfuerzos importantes, principalmente a través de la reducción de los costos directos a los padres para aumentar las tasas de matriculación escolar primaria y para optimizar el uso de los fondos públicos reduciendo el gasto, la mala gestión y las fugas de dinero. Una evaluación realizada por la UNESCO<sup>99</sup> muestra que en varios de los países analizados en la región la tasa bruta de admisión de los alumnos en la enseñanza primaria aumentó en 22 puntos porcentuales entre 1999 y 2006 (de 90 al 111 por ciento), aunque persisten las desigualdades educativas y hay alrededor de 35 millones de niños sin escolarizar en la región.

La cantidad de recursos en juego en el sistema educativo es relativamente alta. Como parte del compromiso del gobierno para asegurar la Educación Primaria Universal, los materiales para la enseñanza y para el aprendizaje son provistos de forma gratuita tanto para la escuela pública y privada para cubrir el ciclo de educación básica (seis años de educación primaria y los tres primeros años de la educación secundaria). El gobierno también asignó una subvención per cápita de 30,000 cedis (3 dólares) por año y por niño en educación primaria, con la intención de reducir la carga financiera de los padres para que sus hijos tengan acceso a la educación.

A pesar de estos compromisos, el programa de Educación Primaria Universal ha sido cuestionado por su deficiente infraestructura, escasez de maestros y la falta de materiales didácticos de apoyo adecuados. La mala administración de las escuelas y la falta de participación de los padres y de la comunidad también han sido identificados como obstáculos clave para el logro de los objetivos de la Educación Primaria Universal.

## 2.2 Áreas de gobernabilidad de alto riesgo

Entre las áreas de alto riesgo que impactan en la gobernabilidad en sistemas descentralizados, como el de Ghana, figuran:

- La multiplicidad de fuentes de recursos para la educación primaria (gobierno central, administraciones descentralizadas, Organizaciones No Gubernamentales, sector privado o donaciones individuales y padres). Los recursos pueden ser en efectivo o su equivalente (por ejemplo, subvenciones) o “en especie” (por ejemplo, libros de texto, recursos humanos, materiales escolares, equipamiento, alimento, combustible y mano de obra). Los sistemas financieros de codificación utilizados por las escuelas no coinciden con los utilizados por los distritos, lo que significa que la consolidación y reconciliación del presupuesto es un área de riesgo por errores de codificación.
- Escasa capacidad financiera y profesional en los niveles subnacionales para administrar y supervisar las subvenciones per cápita, dando lugar a una baja capacidad de absorción y a oportunidades para la fuga de dinero.
- Riesgo de búsqueda captación de rentas en la contratación y la asignación de docentes.
- Potencial riesgo de fugas en cualquier programa de adquisiciones de gran envergadura, como la adquisición de libros de texto.

---

99 Transparency International y Africa Education Watch (2010), “Good governance lessons for Anti-corruption” (Lecciones de Ghana, Madagascar, Morocco, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Uganda)



- Deficiente manejo del historial de registro por las escuelas y distritos.
- Baja participación de los padres en la rendición de cuentas local y en las estructuras de gestión.
- Acceso insuficiente a la información, en lo que respecta, por ejemplo, al momento del envío y a la cantidad de subvenciones per cápita y a otros procesos de planificación. Por ejemplo, en el reporte del 2010 de Africa Education Watch, se llegó a la conclusión de que el Plan de Mejoramiento del Desempeño Escolar provee un foro que podría ser un motor para la participación de los padres, pero en la práctica pocos padres son conscientes de su existencia.

### **2.3 Corrupción en la educación primaria**

Transparency International identifica muchos casos de comportamiento poco ético, corrupción y abuso del poder otorgado para beneficio privado en muchas escuelas de los países encuestados, entre ellos Ghana (TI, 2010), que se manifiestan en la solicitud de cuotas para la matriculación en las escuelas, cuándo estas ya han sido otorgadas por el Estado, o la venta de libros de texto que se supone deberían distribuirse de forma gratuita. También se pagan sobornos para obtener servicios que el receptor del soborno tiene prohibido ofrecer, como cambiar los resultados de un examen. En la Tabla 1 se resumen las distintas formas de corrupción características del sector de la educación en Ghana.

**Tabla 1. Formas de corrupción en las escuelas primarias de Ghana**

Cargos indebidos aplicados en los formularios de ingreso a la escuela cuando se supone que debería ser gratuito.
Cupos escolares “subastados” al mejor postor
Ingreso favorecido para niños de ciertas comunidades mientras que otros están sujetos a pagos adicionales
Obtención de buenas calificaciones y exámenes aprobados a través de sobornos a los profesores y funcionarios públicos. El precio es a menudo conocido y se paga por adelantado.
Los resultados de los exámenes solamente se dan a conocer previo pago.
Superación de las consecuencias de los exámenes suspendidos mediante la readmisión de estudiantes bajo nombres falsos.
Malversación de fondos destinados a materiales de enseñanza, edificios escolares, etc.
Compra de material educativo de baja calidad debido a los sobornos de los fabricantes, los derechos de autor de los instructores, etc.
Las escuelas monopolizan las comidas y los uniformes, resultando de baja calidad y precios altos.
Clases privadas fuera del horario escolar dadas a los alumnos que pagan, reduciendo así la motivación de los maestros en las clases normales y los temas obligatorios solamente se tratan en las sesiones de tutoría privada (y por lo tanto no se imparten a los alumnos que no deseen o no puedan pagar)



Artículos de propiedad de la escuela utilizados para fines comerciales privados
Los alumnos realizan trabajo no remunerado en beneficio del personal educativo
Alumnos explotados y abusados de diferentes maneras por el personal (física, sexual, etc.)
Contratación y asignación de puestos del personal docente condicionados por sobornos o favores sexuales
Venta por adelantado de las preguntas de los exámenes
Persistencia de docentes fantasmas: se asignan salarios para personal que ya no está (o nunca estuvo) empleado por varias razones (incluso por haber fallecido). Esto afecta a la proporción de alumnos por docente e impide que maestros desempleados puedan acceder a puesto vacantes.
Alto absentismo, con graves consecuencias para la relación alumno por docente
Licencias y autorizaciones para ejercer la docencia obtenidas por de forma fraudulenta a través de medios corruptos
Inflar el número de estudiantes (incluido el número de alumnos con necesidades especiales) para obtener una mejor financiación
Sobornos a los auditores para que no se revele el mal uso de los fondos
Malversación de fondos recaudados por las Organizaciones No Gubernamentales locales y las organizaciones de padres
Los políticos asignan recursos a escuelas determinadas para lograr apoyo, sobre todo en tiempo de elecciones

*Fuente: Documentos del Centro de Recursos Anticorrupción U4*

Con frecuencia, la corrupción hace que aumenten los costos de transacción, reduce la eficiencia y la calidad de los servicios, distorsiona el proceso de la toma de decisiones, y debilita los valores sociales. En algunos casos, las prácticas corruptas o poco éticas se han convertido en una forma de vida y son toleradas por las comunidades - por ejemplo, el absentismo, la aceptación de sobornos para la adjudicación de mejores calificaciones y/o para ingresar a la escuela, cobro de honorarios para el acceso de los estudiantes a los libros de texto, y uso de las instalaciones escolares para fines privados. (Transparency International, 2010).

Si se quiere mejorar la toma de decisiones y la gestión de los sistemas educativos, deben realizarse esfuerzos para integrar los temas de gobernabilidad y corrupción en la planificación educativa y la administración (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, 2005). La participación y supervisión públicas son fundamentales para monitorear el presupuesto educativo y evaluar la prestación de servicios. En el caso de Ghana, esto se ha realizado mediante el uso de tarjetas de puntuación en la comunidad.



## ***2.4 Uso de tarjetas de puntuación para supervisar los presupuestos de las escuelas***

La ONG ghanesa Centro Integrado de Desarrollo Social para la Defensa del Presupuesto (ISODEC) y la Organización Pan-Africana para el Desarrollo Sostenible (POSDEV), participaron en los procesos presupuestarios tanto a nivel nacional como local. Entre las actividades prioritarias, se realizó el análisis del presupuesto y el seguimiento de los gastos, además de fortalecerse la capacidad de las comunidades para hacer el seguimiento del presupuesto. ISODEC también brindó apoyo técnico a la Red del Norte de Ghana para el Desarrollo (NGND) y a la Coalición de la Campaña Nacional de Educación de Ghana (GNECC), así como a la Red del Norte de Ghana para el Desarrollo de la Educación (NNED) y Acción para la Educación Rural (ARE), para ampliar sus programas de trabajo sobre presupuestos en el sector educativo.

Todas estas OSC, que operan a nivel local, intentaron alentar el debate público en torno a los objetivos de la educación y promover una mayor transparencia en los presupuestos educativos. Lo hicieron mediante la adopción de estrategias similares:

- sensibilización y movilización de la comunidad,
- desarrollo de las capacidades de la comunidad,
- seguimiento del presupuesto,
- supervisión de la prestación de los servicios, y
- cabildeo entre las autoridades y líderes locales.

## ***2.5 Proyecto Red del Norte de Ghana para el Desarrollo***

La Red del Norte de Ghana para el Desarrollo (NGND) es una organización que agrupa a ONG de las tres regiones del norte de Ghana. Estas tres regiones se caracterizan por altos niveles de pobreza, así como también por tener las tasas de analfabetismo más altas del país. El objetivo del proyecto emprendido por la NGND y tres de sus socios en cuatro distritos era aumentar la participación de la comunidad en la gestión escolar mediante el fortalecimiento de la rendición de cuentas y la transparencia entre las comunidades y el Servicio Educativo de Ghana y otras partes interesadas, como Asociaciones de Padres y Maestros, comités de Gestión Escolar y directores.

La NGND concentró sus esfuerzos en los desafíos de la prestación de servicios educativos encontrados a nivel de la comunidad, muchos de los cuales estaban relacionados con la asignación de recursos como parte del programa de Educación Básica Obligatoria y Gratuita. La NGND y GNECC, intentaron fortalecer la capacidad de los supervisores del presupuesto – Educación Distrital para Todos los Equipos- para sensibilizar a la comunidad sobre el Programa Gratuito de Educación Básica Obligatoria y garantizar la participación de la comunidad en la gestión escolar, como medio de control de la aplicación dicho programa a nivel distrito. Se abordaron temas sobre la educación en las tarjetas de puntuación comunitaria, diseñadas para monitorear los presupuestos de educación y evaluar la prestación de servicios mediante la supervisión de los mismos.

El proyecto de tarjetas de puntuación comunitaria pretendía analizar el gasto en educación y en la prestación de servicios a nivel local. Los resultados del proyecto fueron utilizados a nivel nacional



y regional para el trabajo de incidencia política con los funcionarios del gobierno. El proyecto de tarjetas de puntuación comunitaria también tenía por objeto permitir a los usuarios del servicio (por ejemplo, padres e hijos) evaluar el desempeño de los proveedores de servicios (por ejemplo funcionarios, maestros y comités de gestión escolar), y dar la oportunidad a los usuarios de servicios para discutir las preocupaciones y desafíos encontrados con los proveedores de servicios.

Se diseñó un proyecto piloto que se implementó en 16 comunidades del distrito de Bongo y en las áreas metropolitanas de Tamale. El proyecto se extendió posteriormente a otros dos distritos de la región norte del país. Los distritos fueron seleccionados en función de determinadas condiciones socio-económicas: el distrito de Bongo es conocido por ser el menos dotado en recursos de Ghana, mientras que Tamale es la única ciudad de las tres regiones del norte. Las comunidades de los distritos fueron seleccionadas en función de su diversidad geográfica y de las intervenciones planificadas por el gobierno.

Estas son algunas de las **actividades clave** del proyecto de tarjetas de puntuación:

- Fortalecimiento de la capacidad de las comunidades para monitorear la prestación de servicios educativos;
- Uso de la tarjeta de puntuación por la comunidad para examinar los gastos de educación;
- Diagnóstico de las necesidades de la escuela, y evaluación del impacto de los insumos en el sector de la educación primaria;
- Mejorar el flujo de información entre los diversos actores del sistema educativo.

Además, se pidió a las autoridades escolares y los profesores que evaluaran su propio desempeño con respecto a la participación de la comunidad en la planificación y la elaboración de presupuestos, mientras que los usuarios del servicio proporcionaron información sobre la naturaleza y calidad del servicio recibido. Los miembros de la comunidad evaluaron los productos y los resultados de la educación primaria con relación a los criterios predeterminados, y si los fondos transferidos a las escuelas se habían utilizado para los fines previstos.

### 2.5.1 Implementación del proyecto Red de Ghana Norte para el Desarrollo

El proyecto de implementación tuvo varias fases. Al comienzo, se celebraron reuniones de las partes interesadas con el Ministerio de Administración Local y Desarrollo Rural, el Ministerio de Educación y el Servicio de Educación de Ghana – a nivel nacional y regional para obtener apoyo para el proyecto, a los cuales se alentó a demostrar su apoyo mediante la redacción de una carta a las direcciones de educación distritales para permitir a los voluntarios de las organizaciones de base comunitaria de la NGND acceder a los archivos de las escuelas y de los distritos educativos. Aunque esto no significa siempre fuera fácil acceder a información relevante sobre las asignaciones presupuestarias y los gastos o la disponibilidad del material didáctico y pedagógico, al menos, facilitó el proceso.

Los voluntarios fueron capacitados como facilitadores comunitarios para apoyar intervenciones en la comunidad. Los facilitadores de la NGND realizaron una asamblea general en cada comunidad, la cual involucró a los actores claves de la educación para delinear los objetivos y el plan del proyecto y permitir



que los miembros de la comunidad identificaran temas e indicadores para evaluar la calidad de la prestación de servicios educativos en sus respectivas comunidades. Entre los temas comunes identificados durante estas reuniones relacionados con el presupuesto de la escuela destacan:

- **Subvenciones per cápita asignadas por niño**
- Artículos a los que se destinó el subsidio
- Participación de la comunidad en la planificación escolar y en los procesos presupuestarios.

Posteriormente, se establecieron una serie de grupos focales para evaluar la calidad de la prestación de servicios educativos en sus respectivas comunidades, a partir de los indicadores desarrollados. Los grupos de discusión asignaron puntuaciones a los indicadores basados en la siguiente calificación:

3 = Bueno

2 = Promedio (necesita mejorar)

1 = Malo (necesita atención urgente).

Los facilitadores de la comunidad también llevaron a cabo una serie de talleres de autoevaluación para los directores de escuelas destinados a crear una oportunidad para que los proveedores de servicios evalúen sus propios servicios y para llevar a cabo un taller de seguimiento de insumos sobre la tarjeta de puntuación. Se asignaron las puntuación a partir de una escala que se proporcionaba con la tarjeta de puntuación, tal y como se indica en la Tabla 2.

**Tabla 2. Seguimiento de insumos de las escuelas de educación primaria con las tarjetas de puntuación**

Indicador	Puntuación	Observación
¿Fue el monto del presupuesto realmente entregado para la construcción del proyecto?	1	El presupuesto aprobado para el proyecto fue de 100 millones de cedis, pero se entregaron 50 millones de cedis fueron entregados.
Inspección del lugar: ¿son los gastos declarados por la escuela en su conjunto realistas?	1	La estructura existente se podría haber construido por 20 millones de cedis, pero se informó que se gastaron 50 millones de cedis.
Promedio de número de profesores por alumno: ¿Está la escuela en una posición favorable con respecto al promedio del distrito?	3	Nuestra escuela cuenta con más maestros por estudiantes que el promedio del distrito. El número de profesores que conocemos está de acuerdo a la nómina oficial: por lo tanto no hay maestros fantasmas.

Fuente: NGND (2004) *Community scorecards module 1: Facilitating the community scorecard, Tamale: Northern Ghana Network for Development, p.17*



La información presupuestaria referente a las asignaciones y a los gastos en libros de texto y otros materiales de aprendizaje se utilizó para supervisar los presupuestos escolares. La fase final de las intervenciones de la comunidad consistió en reunir a usuarios y proveedores de servicios, asociaciones de padres-Asociación de Padres y Maestros, Comité de Gestión Escolar y los supervisores del circuito de la educación – para asegurarse de que las tarjetas de puntuación sean un fiel reflejo de la situación. Esto proporcionó una oportunidad para los miembros de la comunidad y para los prestadores de servicios educativos para debatir temas concernientes a la prestación de servicios educativos.

En resumen, el proyecto de las tarjetas de puntuación incluye los siguientes siete pasos:

### Paso 1: Trabajo preliminar

#### *Actividad*

- Sensibilizar a los proveedores de servicios sobre el proyecto
- Recopilar información sobre la parte de suministro
- Seleccionar participantes de las comunidades
- Capacitar a los facilitadores

#### *Actores*

- Ministerio de Gobierno Local y Medio Rural, Ministerio de Educación, Servicio de Educación de Ghana

### Paso 2: Intervenciones de la comunidad – primera reunión

#### *Actividad*

- Los miembros de la comunidad identifican temas e indicadores

#### *Actores*

- Asociación de Padres y Maestros, Comité de Gestión Escolar, circuito de supervisores, funcionarios de la dirección de educación del distrito
- Miembros de la asamblea de distrito



### Paso 3: Intervenciones comunitarias – grupos focales

<b>Actividad</b>
■ Establecer grupos focales
■ Decidir puntuaciones de acuerdo a los indicadores—crear una tarjeta de seguimiento
<b>Actores</b>
■ Directores, Maestros

### Paso 4: Intervenciones de la Comunidad – Reunión de interfaz

<b>Actividad</b>
■ Grupo focal presenta la tarjeta de puntuación para los proveedores de servicios
■ Se discuten y aceptan posibles soluciones
<b>Actores</b>
■ Asociación de Padres y Maestros, Comité de Gestión Escolar y circuito de supervisores

### Paso 5: Síntesis del taller

<b>Actividad</b>
■ Compilación resultados
■ Planificación de foro multilateral distrital
<b>Actores</b>
■ Grupos focales, beneficiarios, Asociación de Padres y Maestros, Comité de Gestión Escolar.

### Paso 6: Foro multilateral distrital

<b>Actividad</b>
■ Presentación de los resultados de la tarjeta de puntuación
■ Reacciones de los proveedores de servicios
<b>Actores</b>
■ Funcionarios del Servicio de Educación de Ghana, funcionarios de la dirección de distrito, beneficiarios



## Paso 7: Difusión y promoción

### Actividad

- Publicación del informe de la tarjeta de puntuación
- Difundir en los medios de comunicación
- Introducir los resultados en los procesos políticos y de promoción

*Fuente: Assessing education delivery: the community scorecard project [Evaluación de la oferta educativa: proyecto tarjeta de puntuación comunitaria]*

### 2.5.2 Principales conclusiones y actividades de incidencia política relacionadas con el proyecto NGND

A pesar del compromiso del gobierno para abolir las tasas escolares en el marco del Programa Educación Básica Obligatoria y Gratuita, el proyecto de tarjetas de puntuación de la comunidad, descubrió que el costo de acceso a la educación sigue recayendo en gran parte en los padres, lo cual representa una barrera para la matriculación y la retención escolar. Las tarjetas de puntuación demostraron que existían costos ocultos en la escolarización, como por ejemplo, la compra de uniformes escolares y libros de texto, la impresión de los exámenes y otros gastos percibidos por las escuelas. En algunos casos, se había expulsado a los niños por impago de la matrícula escolar y las escuelas habían argumentado que la Subvención per cápita del Programa de Educación Básica Obligatoria Gratuita era insuficiente para cubrir el costo de la educación de estos niños. Como resultado del proyecto de la tarjeta de puntuación los padres realizaron reuniones en las escuelas para pedir explicaciones a los administradores de la escuela y se acordó permitir el regreso a la escuela a todos los niños que habían sido expulsados.

En algunos casos, se constató que las subvenciones per cápita no se gastaban según lo previsto, sino que se utilizaban para sufragar los viajes del director a la oficina de educación del distrito para reportar los gastos de las subvenciones per cápita. Cada una de esas visitas costaba en promedio 30,000 cedis (3 dólares), lo que suponía que se utilizaban en transporte las subvenciones per cápita de más de 10 alumnos.

Estos resultados se utilizaron en actividades de incidencia política con el gobierno nacional, pero las subvenciones per cápita no fueron incrementadas, ya que el Ministerio de Educación afirmó no había ingresos para aumentar la Subvención per cápita. (GNECC y NNED, 2007). La NGND y otras OSC del sector de la educación abogaron por una distribución de los recursos más equitativa que tenga en cuenta la situación socio-económica de los niños y de sus familias.

Los resultados fueron **difundidos** a través de diversos foros, entre ellos:

- Un taller de síntesis para recopilar y compartir la información obtenida de las comunidades y organizar el foro multilateral de distrito para compartir los estudios con funcionarios del sector educativo a nivel regional, de distrito y de escuela, así como con organizaciones comunitarias, padres y niños.



- Los foros de distrito supusieron una oportunidad para discutir los resultados antes de la publicación de los informes finales y también para que los miembros de la comunidad pudieran plantear y debatir sus preocupaciones sobre los servicios educativos con los mismo proveedores, quienes tenían responder sobre esos temas.
- Anualmente se recopila y distribuye entre los distintos actores clave un informe final de los resultados del proyecto de tarjetas de puntuación. Estos resultados son utilizados por las organizaciones comunitarias en sus actividades de incidencia política con funcionarios del gobierno a nivel nacional y de distrito sobre el Programa de Educación Básica Obligatoria y Gratuita.

### **2.5.3 Logros del proyecto NGND**

El proyecto de tarjetas de puntuación de la NGND ha tenido un especial impacto en las áreas de la escuela primaria donde se ha utilizado. Los resultados han permitido a los padres y a los niños evaluar a los funcionarios de la educación, maestros y a los comités de gestión escolar y les ha proporcionado una plataforma para expresar su preocupación sobre los aspectos de la prestación de servicios en sus comunidades y promover en compromiso de los proveedores de servicios.

El proyecto de tarjetas de puntuación fue determinante para los resultados de los recursos asignados a la educación primaria. Se utilizó la información presupuestaria referente a las asignaciones y a los gastos en libros de texto y otros materiales didácticos para monitorear los presupuestos escolares. El proyecto también se propuso mejorar el flujo de información entre las partes interesadas

Los factores clave del éxito del proyecto NGND fueron los siguientes:

- **Forma de trabajo:** Durante la última década, el trabajo presupuestario se ha convertido en una herramienta cada vez más importante para que los gobiernos y los agentes no estatales rindan cuentas de sus compromisos políticos, de las asignaciones presupuestarias y los gastos. Las OSC han adoptado el trabajo presupuestario como una parte clave de sus actividades de incidencia política para conseguir cambios en las políticas gubernamentales reconociendo que los principios democráticos son esenciales para el logro de las metas en el desarrollo humano (Robinson, M., 2006).
- **Acceso a la información:** sin los conocimientos y la información necesarios sobre el presupuesto y el proceso presupuestario, la participación del público no tiene sentido (Foster, M. & Fozzard, A., 2000).
- **Participación:** asegurar que las comunidades estuvieran capacitadas para compartir sus conocimientos y experiencias en la prestación de servicios educativos dentro de sus comunidades.
- **Sentido de apropiación:** asegurar que las comunidades sientan como propio el proyecto desde las etapas iniciales mediante su participación, ejecución y actividades de incidencia con otras partes interesadas.



### **3. Estudio de caso de Malawi: Uso del seguimiento de presupuesto para garantizar la calidad de la prestación de servicios en las escuelas primarias**

#### **3.1 Panorama general del sistema educativo**

Desde los años noventa, Malawi ha llevado a cabo una serie de reformas con el fin de establecer una buena gobernabilidad y una buena democratización. En 1994, el gobierno instituyó la Educación Pública Universal como parte de un esfuerzo para cumplir con los compromisos globales para el año 2000 de mejorar el desarrollo humano en las áreas de salud, educación e igualdad de género (CEF, 2010), los ODM y las metas de Educación para todos.

El país aplicó una política de descentralización y como parte de las reformas del distrito y de nivel de la escuela los directivos asumieron la responsabilidad de la administración de las finanzas de la escuela (sobre todo de las subvenciones escolares). Se suponía que esto aumentaría la capacidad de respuesta a las necesidades locales y, fundamentalmente, que las escuelas estarían sometidas a una supervisión local más efectiva para una mayor rendición de cuentas ante la comunidad (Transparency International 2010).

Como resultado, el número de escuelas aumentó de 3.706 en 1995 a 5.055 en 2000, y la matriculación pasó de aproximadamente 3 millones en 1995 a 5 millones en 2010. La tasa de analfabetismo se redujo a menos del 40 por ciento en 2009, frente a más del 48 por ciento existente en 1990 (Ministerio de Educación, 2001; Estadísticas de Educación, 2003 informes SACMEQ, 2009). Durante el largo gobierno de Hastings Banda (que terminó en 1993), sólo los ricos, los mejores y los más brillantes eran alentados a asistir a la escuela secundaria, mientras que el resto eran derivados a otras instituciones de formación profesional.

La expansión del sub-sector de la educación debido a la gratuidad de la educación supuso una presión considerable en el sub-sector secundario y terciario, que tendrían expandirse rápidamente para poder absorber a los graduados de las escuelas primarias. Para el año 2003, existían 103 escuelas secundarias convencionales, 636 escuelas secundarias comunitarias de día, 246 escuelas secundarias privadas, seis escuelas de magisterio, cuatro escuelas técnicas superiores y dos universidades. El gobierno aumentó los fondos para la educación a más del 14 por ciento fuera (aunque se habían marcado el objetivo del 20 por ciento), siendo el sector de mayor partida presupuestaria. Los asociados para el desarrollo también aumentaron significativamente su apoyo al sector de la educación, al tiempo que las ONGs y las organizaciones religiosas asumieron un papel de supervisión crítico.

No obstante, estas reformas se han visto obstaculizadas por una serie de factores. Malawi es uno de los países más pobres del mundo. La mitad de su población tiene menos de 15 años, presentando así una enorme carga de dependencia y una necesidad imperiosa de una educación básica. Persisten altas tasas de analfabetismo, especialmente en las comunidades rurales, donde hasta el 80 por ciento de las mujeres no saben leer ni escribir. Además los objetivos de los programas de reforma se han visto frustrados por problemas endémicos de corrupción y abuso del poder (Transparency International; CEF, 2010)



### 3.2 Riesgos y desafíos de gobernabilidad en el sistema educativo

Los principales riesgos que afectan a la gobernabilidad en el sistema educativo en Malawi son:

- La improvisación. Muchos de los cambios que se han producido en la última década han sido en gran medida no planificados, siendo respuestas oportunistas de la política local y otros retos emergentes, sin estar enmarcadas en una estrategia nacional bien diseñada a partir de políticas claramente articuladas. Por lo tanto, la demanda asociada a la rápida expansión de la educación básica ha dejado al sector casi sin fondos, a pesar de enormes asignaciones presupuestarias.
- La pobreza y la alta tasa de analfabetismo. La educación primaria es gratuita, pero más del 60 por ciento de los malauís, que viven por debajo del umbral de pobreza absoluta, no pueden pagar los costos relacionados con la educación. Como resultado de ello, la alfabetización en Malawi sigue siendo muy baja y sigue siendo un gran obstáculo para el desarrollo y la modernización.
- Baja participación ciudadana. La mayoría de los miembros de la comunidad no han sido adecuadamente movilizados para formar parte de la Asociación de Padres y Maestros o la del Comité de Gestión Escolar.
- Falta de información. El índice de Presupuesto Abierto de Malawi fue del 47 por ciento en 2010 frente al 28 por ciento de 2008. Esto indica que a pesar de la democratización del proceso, los funcionarios del gobierno son todavía reacios a proporcionar al público la mínima información sobre el presupuesto del gobierno central y las actividades financieras durante el curso del ejercicio presupuestario.
- Demoras en el pago de los salarios a los maestros, lo cual habría llevado a desanimar a los maestros, viéndose afectado negativamente su desempeño y los resultados de los alumnos.
- Distribución desigual de material didáctico y pedagógico en las escuelas.

Están en curso una **serie de reformas** para intentar minimizar estos riesgos y promover una buena gobernabilidad dentro del sistema educativo. Los fundamentos de estas reformas incluyen:

- mayor disciplina fiscal y reformas fiduciarias;
- un marco claro de políticas de educación que ponga énfasis en la igualdad de oportunidades para los niños y las niñas en la matriculación, retención y el desempeño en la educación primaria;
- incrementar la participación del público a través de la descentralización; y
- un seguimiento coordinado de las OSC, y la presentación de informes a través de la Coalición de la Sociedad Civil para la Educación Básica de Calidad.

### 3.3 Corrupción en el sistema educativo

Malawi ha sido tradicionalmente clasificado como uno de los países más corruptos del mundo, pero ha ido mejorado progresivamente pasando de estar en el puesto 11 de los países más corruptos entre más de 30 países encuestados en África en 2002, a estar en el puesto 85 de 178 países en 2010 (Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International, 2010). Entre 1997 y 2004 se



estima que se habrían perdido un total de 22 millones de kwachas (130.000 de dólares) debido a la corrupción, los pagos a docentes fantasmas, alquileres para casas fantasmas y financiación de proyectos fantasmas. La corrupción en el sistema educativo de Malawi adopta diversas formas tanto a gran como a pequeña escala. En 2007, la Coalición para el Trabajo Presupuestario puso al descubierto un desvío de sumas de dinero colosales destinadas a la adquisición de material didáctico para escuelas primarias por parte del Ministerio de Educación para sufragar una deuda de 1.800 millones de kwachas ( 11 millones de dólares).

Dentro de las escuelas, la corrupción se manifiesta en forma de cobros indebidos en los formularios de admisión escolar que se supone debería ser gratis o en cupos escolares “subastados” al mejor postor, malversación de fondos recaudados por las ONG locales y las organizaciones de padres o políticos que asignan recursos a determinadas escuelas para obtener apoyo sobre todo en periodos electorales.

### **3.4 Seguimiento del presupuesto en las escuelas primarias**

Las OSC de Malawi tienen una larga tradición de seguimiento de presupuestos derivado de su compromiso con la campaña internacional sobre la cancelación de la deuda de los países en desarrollo, iniciada a mediados de los años noventa. La Coalición de la Sociedad Civil para la Educación Básica de Calidad es la única red nacional de OSC que trabaja temas de educación primaria en Malawi y ha sido capaz de monitorear las políticas gubernamentales y los compromisos financieros con los presupuestos escolares y convocar a los funcionarios públicos a rendir cuentas.

La Coalición de la Sociedad Civil para la Educación Básica de Calidad consta de 75 miembros de OSC locales, nacionales e internacionales y forma parte de 20 redes distritales de educación creadas en colaboración con los funcionarios y otros actores de los Comité de Gestión Escolar, la Asociación de Padres y Maestros y otras estructuras clave. La Coalición de la Sociedad Civil para la Educación Básica de Calidad realizó encuestas de seguimiento del gasto público tres veces entre 2002 y 2007 para examinar los gastos del sector de la educación, mejorando así su metodología en cada ronda. El objetivo principal era:

- verificar si los recursos asignados a la educación primaria eran suficientes para cumplir con los objetivos y las metas de las políticas,
- asegurar que los recursos se utilizaban para lo que estaban destinados, y
- hacer que el gobierno rindiera cuentas de sus compromisos.

#### **3.4.1 Monitoreo y seguimiento de los procesos<sup>100</sup>**

La Coalición de la Sociedad Civil para la Educación Básica de Calidad creó 13 redes distritales para descentralizar el seguimiento de los presupuestos de educación (este número pasaría después a 20). Las redes de supervisión a su dieron apoyo al presupuesto escolar por grupos escolares o de base comunitaria, tales como el consejo escolar, la Asociación de Padres y Maestros entrenados por la coalición. La Coalición de la Sociedad Civil para la Educación Básica brinda asistencia técnica a estas

100 También ver Ramkumar, V. (2008). Colaboración Internacional del Presupuesto



redes para fortalecer su capacidad de apoyo a las iniciativas locales. La Coalición de la Sociedad Civil para la Educación Básica seleccionó una muestra representativa de 500 escuelas (aproximadamente una décima parte de las escuelas del país), tanto de las rurales como urbanas. Los miembros de la Coalición de la Sociedad Civil para la Educación Básica en las comunidades administraron una serie de cuestionarios estándar para los maestros y funcionarios de educación de todo el país. Los cuestionarios otorgaron a los directores información sobre los estudiantes (matrícula, tasas de aprobados, tasas de abandono, etc.); sobre los profesores (calificaciones, escasez de maestros, vivienda, etc.), la distribución salarial (sueldos de los maestros a menudo realizados en efectivo, especialmente en las zonas rurales), la disponibilidad de material didáctico, la calidad de las instalaciones, y la supervisión y la rendición de cuentas.

La Coalición de la Sociedad Civil para la Educación Básica también recogió datos de las asambleas de distrito, las oficinas de educación de distrito, oficinas de división, de la Unidad de Suministros Educativos, y de las escuelas de formación del profesorado. A los comisionados de distrito se les entrega un cuestionario para recabar información sobre la cantidad de fondos solicitados al Ministerio de Finanzas para financiar gastos ordinarios, los importes asignados posteriormente al distrito y las cantidades reales que el distrito recibe y envía mensualmente (incluyendo los fines para los cuales fueron gastados).

Se adoptó el enfoque de **investigación del análisis presupuestario**, con un análisis preliminar del presupuesto, un análisis posterior del presupuesto y el monitoreo del rendimiento del presupuesto anual de la escuela (Chimombo, J., 2007). Desde 2002, la Coalición de la Sociedad Civil para la Educación Básica, ha realizado tres investigaciones de análisis de presupuestos, cuyos resultados están vinculados entre sí y se alimentaban unos a otros, por ejemplo, el análisis posterior del presupuesto sirvió como base para el presupuesto anual de la escuela y la supervisión del rendimiento para ese año en particular. El análisis preliminar del presupuesto presentado produjo recomendaciones sobre la política de educación primaria en relación con los materiales didácticos, el apoyo a la infraestructura, los gastos a nivel nacional y de distrito, el desempeño docente y su formación, el VIH/SIDA y el género.

**El análisis posterior del presupuesto** analiza de forma crítica el presupuesto en relación a la educación en general y a la educación primaria en particular. Examinó las asignaciones correspondientes al Ministerio de Educación; analizó cómo estas asignaciones se podrían dividir entre los diferentes programas y ser transferidas a los distritos; y se hicieron recomendaciones para la modificación del presupuesto. El informe posterior fue presentado en forma simplificada para asegurar que todo el mundo pudiera comprenderlo. Esta versión simplificada permitió a los parlamentos comentar, debatir, modificar y aprobar el presupuesto.

**El los grupos de control del desempeño del presupuesto escolar anual** hicieron el seguimiento de los recursos del presupuesto y la ejecución del programa a nivel de distrito usando cuestionarios estándar y el análisis de:

- las asignaciones presupuestarias recibidas por las escuelas de los distritos,
- la demanda y la oferta escolar,
- la disponibilidad de maestros y su formación,



- las cifras globales de matriculación, con datos desglosados por sexo,
- la infraestructura de la escuela,
- las políticas de sensibilización, y
- la gestión escolar en general, y especialmente en relación con el Comité de Gestión Escolar y la Asociación de Padres y Maestros.

**La secretaría de la coalición** llevó a cabo una capacitación para las redes de educación de distrito sobre cómo deben realizar el trabajo de campo de la encuesta escolar (y sobre el registro de los datos); cómo defender la calidad de la educación; y cómo movilizar los recursos en sus comunidades.

El informe del proyecto se distribuyó posteriormente entre las organizaciones de la Coalición de la Sociedad Civil para la Educación Básica de Calidad y fue discutido en una reunión especial con los funcionarios del ministerio, los parlamentarios, los asociados para el desarrollo, y los medios de comunicación durante el debate parlamentario sobre el presupuesto anual. La Coalición de la Sociedad Civil para la Educación Básica de Calidad mantuvo luego reuniones distritales durante las cuales los funcionarios de la Asamblea de distrito, los funcionarios de educación del distrito, los representantes de las ONG y los funcionarios escolares tuvieron la oportunidad de discutir los resultados y, en su caso, formular planes de acción para abordar los problemas. Posteriormente se produjo un informe final. El informe recibió la cobertura de las noticias en los periódicos, la radio y la televisión. La Coalición de la Sociedad Civil para la Educación Básica de Calidad también entregó copias del informe a los actores clave (ministros, presidente, y donantes), y menciono que buscaba el compromiso de todos los actores para responder a las cuestiones planteadas.

Los resultados de la encuesta anual de educación se comparten con el Ministerio de Educación, el Ministerio de Finanzas, así como con los asociados para el desarrollo. Es también difundida entre los Comités Parlamentarios de Finanzas y Presupuesto y de Educación, y entre las Asociaciones de Padres y Maestros y los Comités de Gestión Escolar para discutir los resultados que son de relevancia para sus respectivos distritos, y para impulsarlos a desarrollar planes de acción para abordar las preocupaciones particulares.

### 3.4.2 Resumen de los Resultados

Los resultados del informe de la encuesta de educación 2007 mostraron que:

- En general, Malawi se está quedando atrás en el logro de los objetivos de la Educación para todos para 2015, ya que si bien el presupuesto de la educación 2006/2007 ha aumentado en términos reales, su participación en el presupuesto nacional fue de sólo del 14 por ciento.
- A pesar de las directrices nacionales que obligan a su participación, los directores, los Comités de Gestión Escolar y los maestros no participaron en el proceso de adquisición de libros de texto.
- Las transferencias para la prestación servicios de educación mediante las asambleas de distrito, se hicieron a tiempo y los ciudadanos tenían acceso a documentación sobre las asignaciones de cada distrito.
- La mayoría de los distritos no tienen fondos para el desarrollo de infraestructura.



**Logros:** La primera encuesta de seguimiento de presupuesto de 2004 abarcó menos de 300 de las 5.040 escuelas primarias y la última, realizada en 2007, abarcó 500 escuelas primarias, cinco escuelas de formación docente, 32 oficinas de educación de distrito y 28 oficinas de la asamblea de distrito. Los principales logros incluyen:<sup>101</sup>

- El descubrimiento de desviaciones de asignaciones para materiales didácticos por un valor de 1.800 millones de kwachas (11 millones de dólares) para cubrir una deuda; y la disminución de las asignaciones presupuestarias nacionales para la educación, del 28 por ciento en 1990 al 13 por ciento en el año fiscal 2005/06 y cómo esto afectó a las escuelas.
- La información generada a partir de los análisis ha sido utilizada por los parlamentos en los debates sobre el presupuesto y los planes de educación. Como resultado del trabajo presupuestario de la coalición, la proporción del presupuesto nacional destinada al sector de la educación ascendió al 14.2 por ciento en 2006/7, aunque se mantuvo por debajo del recomendado 20 por ciento necesarios para el logro de los objetivos de Educación para Todos (FTI, 2006)
- El gobierno está tratando de hacer frente a las desigualdades educativas entre las zonas urbanas y rurales. Se planea introducir incentivos para atraer maestros a las zonas rurales y para la construcción de viviendas para los maestros rurales.
- Se ha producido un mayor diálogo y una colaboración más estrecha entre los administradores de la educación y los miembros de la red, y las comunidades tienen mayor participación en la planificación y asignación de recursos.
- La Coalición de la Sociedad Civil para la Educación Básica de Calidad ha trabajado en estrecha colaboración con organizaciones internacionales como el Banco Mundial, la UNESCO, la Campaña Mundial para la Educación y la Red de África para la Educación para Todos. También ha sido invitada a participar en las reuniones del gobierno y grupos de trabajo sobre educación. La coalición ha utilizado estas experiencias para ayudar a ampliar el espacio de la sociedad civil y ejercer influencia en la sociedad de Malawi para mejorar su capacidad de supervisión y evaluación.

Los principales **desafíos y lecciones** aprendidas fueron las siguientes:<sup>102</sup>

- La Coalición enfrenta dificultades para acceder a la información de los funcionarios de educación del distrito. Por ejemplo, en la encuesta de 2007, 32 oficinas de educación de distrito fueron seleccionadas pero sólo 18 respondieron; de las 28 oficinas de asambleas seleccionadas sólo 18 respondieron (Chimombo, J., 2007). Los funcionarios fueron reacios a compartir información sobre los gastos presupuestarios, y muchas veces preguntaron que para qué necesitaban las redes esta información. A menudo proporcionaban información incompleta especialmente sobre los datos presupuestarios y los gastos. La coalición debió obtener una carta del Ministerio de Educación instando a las oficinas de educación de distrito y a las asambleas de distrito a compartir información con las redes de educación de distrito.

101 Ver también International Budget Partnerships, 2008 y 2010.

102 Ibíd.



- Muchos miembros de la coalición tienen una capacidad técnica limitada para analizar los datos del presupuesto de educación. La necesidad de capacitación en temas presupuestarios y los datos de los gastos se detectaron tardíamente, a pesar de lo cual se hicieron esfuerzos para capacitar a los miembros de la coalición cuando se realizaron las Encuestas de Seguimiento del Gasto Público.
- Los miembros de la Coalición están ocupados con múltiples compromisos y no pueden invertir demasiado tiempo en el proceso de las Encuestas de Seguimiento del Gasto Público; esto afecta a la recolección y al análisis de los datos de las encuestas y, en última instancia a la calidad de los informes presentados. Se observó la necesidad de dedicar recursos (humanos y financieros)

#### 4. Referencias

Africa Education Watch (2010). "Good governance lessons for primary education". AEW es un programa de tres años (2007-2010) promovido por la Fundación William y Flora Hewlett Foundation a través de Transparency International.

Anyuru, M (2006). "Best practices in budget and anti-corruption work Kampala: CEF Uganda". En U4 Brief 7 (2009), "Confronting corruption in education: advancing accountable practices through budget monitoring".

Anyuru, M. (2006). "Best practices in budget and anti-corruption work: The Apac Anti-Corruption Coalition, CCF Acenlwor Children and Family Programme, and Uganda Adult Education Network" Kampala: Fondo de educación de los países de la Commonwealth.

Bustø, M., Smith, R. y Skøelv, R. (2005), "Building capacity for the education sector in Africa". Informe del VIII Seminario Anual Neft, Oslo.

CEF Ghana (2005). Second National Strategy 2005-2007. Accra: Fondo de educación de los países de la Commonwealth.

CEF Uganda (2003). "Strategies to strengthen the capacity of civil society networks to advocate for Education for All in Uganda". Kampala: Fondo de educación de los países de la Commonwealth.

Claasen, M. (2008). "Making the budget work for education: experiences, achievements and lessons from civil society budget work". Londres: Fondo de educación de los países de la Commonwealth en U4 Brief No 7 (2009), "Confronting corruption in education: advancing accountable practices through budget monitoring".

Claasen, M. (2010). "Social accountability in Africa: practitioners' experiences and lessons".

Red del Norte de Ghana para el Desarrollo (2004) Community Scorecards, Module 1: Facilitating the Community Scorecard Tamale: Red del Norte de Ghana para el Desarrollo.

De Renzio, P., Azeem V. y Ramkumar V. (2006). "Budget monitoring as an advocacy tool: Uganda Debt Network". Washington D.C.: Proyecto Internacional del Presupuesto.

Elimu Yethu Coalition (2004). Monitoring of the Free Primary Education and establishing the unit cost of primary education in Kenya.

ENABLE (2006). Uganda Education Sector Policy Overview Paper, Mayo de 2006.



Engberg-Pedersen, P. (2005). "Governance and capacity-building: perspectives from the World Bank Task Force on Capacity Development in Africa". En Bustø, M., Smith, R. y Skøelv, R. (2005), "Building capacity for the education sector in Africa". Informe del VIII Seminario Anual Neft, Oslo.

Foster, M. y Fozzard, A. (2000). Aid and Public Expenditure Working Paper No 141 Londres: Overseas Development Institute.

GNECC y NNED (2007). "User fees, capitation grant and the quest for free universal quality basic education in Ghana: an impact study of government's intervention in the financing of basic education in 16 districts". Accra: Coalición de Campaña Nacional de Educación de Ghana y Red del Norte de Ghana para el Desarrollo de la Educación.

Hallak, J. y Poisson, M. (2005), "Ethics and corruption in education: an overview". Journal of Education for International Development, 1(1)

Idasa et al., "Making the budget work for education: experiences, achievements and lessons from civil society budget work", See [www.idasa.org/countries/output/making\\_the\\_budget\\_work\\_for/](http://www.idasa.org/countries/output/making_the_budget_work_for/).

Idasa (2002). Child Budget Analysis: Training Manual Cape Town: Children's Budget Unit, Idasa.

Dirección Internacional de Educación, Política y práctica educativa con enfoque de género; Estudio de caso de Uganda, informe elaborado por Doris Kakuru Muhwez.

Instituto Internacional de Planificación Educativa (IIEP), UNESCO, París.

Klitgaard, R. E., Maclean-Abaroa, R., y Parris, H. L. (2000), "Corrupt cities: A practical guide to cure and prevention". Oakland: ICS Press. En Hallak, J. y Poisson, M. (2005), "Ethics and corruption in education: an overview". Journal of Education for International Development, 1(1).

Ogiogio, G. (2005). "Knowledge and capacity-building in Africa". Fundación Africana de Desarrollo de Capacidades. En Bustø, M., Smith, R. y Skøelv, R. (2005), "Building capacity for the education sector in Africa". Informe del VIII Seminario Anual Neft, Oslo.

Penny, A., Ward, M., Read, T. & Bines, H. (2008). "Education sector reform: the Ugandan experience", International Journal of Educational Development 28 (3).

Perry, V. (2008). "Civil society engagement in education budgets: a report documenting Commonwealth Education Fund experience". Londres: Fondo de educación de los países de la Commonwealth. En U4 Brief No 7 (2009), "Confronting corruption in education: advancing accountable practices through budget monitoring".

Rahman A, Kabir, M. y Muksudul, A. (2004). "Public expenditure in primary education in Bangladesh: an analysis". Dhaka: The Innovators.

Robinson, M. (2006). "Budget analysis and policy advocacy: the role of nongovernmental public action". Sussex: Institute of Development Studies. En U4 Brief No 7 (2009), "Confronting corruption in education: advancing accountable practices through budget monitoring".

Shapiro, I (2001). "A guide to budget work for NGOs". Washington D.C.: Proyecto Internacional de Presupuestos. En U4 Brief No 7 (2009), "Confronting corruption in education: advancing accountable practices through budget monitoring".

Transparency International (2010), Good Governance Lessons for Primary Education: AEW survey data.

Transparency International and African Education Watch (2010), "Good governance lessons for Anti-corruption". (Lecciones de Ghana, Madagascar, Marruecos, Níger, Senegal, Sierra Leona y Uganda).



U4 Brief, Mayo de 2009, No. 7.

U4 Brief Noviembre de 2007, No. 14.

Centro de Recursos Anticorrupción U4 (2006), "Corruption in the education sector, U4 Issue 4.

Ministerio de Educación y Deporte de Uganda, La experiencia ugandesa con la Educación Primaria Universal (UPE); Julio de 1999.

Ministerio de Educación y Deporte de Uganda, marzo de 2005: Education Sector Strategic Plan 2004-2015.

Naturinda, S. (2001), "Better results but fate of 1,200 pupils unknown". *Daily Monitor*, 21 de enero de 2011.

Ministerio de Educación y Deporte de Uganda, 2005, Revised education Sector Strategic Plan 2007-2015

Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico de Uganda, (2008). Background to the Budget 2008/09 Fiscal Year: Achieving Prosperity for All through Infrastructure Development, Enhancing Employment and Economic Growth. Kampala: República de Uganda.

UNESCO, Borrador de la estrategia de promoción de la educación para el desarrollo sostenible del África subsahariana (2005 –2014).

UNESCO (1999), informe elaborado por Katarina Tomasevski, relatora especial sobre el derecho a la educación. Addendum, misión a Uganda, 26 de junio-2 de julio de 1999.

UNESCO, Seminario ministerial sobre educación para la población de áreas rurales de África: Lecciones, opciones y prioridades de política; Estado de la educación en las poblaciones rurales de Uganda.

USAID, the Africa Education Initiative (AEI).

Van Zyl, A, Ramkumar, V. y de Renzio, P (2009). "Responding to challenges of supreme audit institutions: can legislatures and civil society help?". En U4 Brief No 7 (2009), "Confronting corruption in education: advancing accountable practices through budget monitoring".

Ward, M., Penny, A. y Read, T. (2006), "Education reform in Uganda – 1997 to 2004: reflections on policy, partnership, strategy and implementation". Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DfID): Education Papers, Researching the Issues 60, DFID: Londres.



**Grupo de Gobernabilidad Democrática**  
**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**  
**Dirección de Políticas de Desarrollo**  
One United Nations Plaza  
New York, NY 10017, USA  
Correo electrónico: [pacde@undp.org](mailto:pacde@undp.org)  
Sitio web: [www.undp.org/governance](http://www.undp.org/governance) y [www.undp.org/poverty](http://www.undp.org/poverty)