

# **Informe Global de la Corrupción: Educación - Resumen ejecutivo**

## **Transparency International**

En muchos países, la educación constituye el área más significativa del sector público, y a menudo representa más de un quinto del total del gasto público gubernamental. La educación es un derecho humano fundamental y un factor que fomenta el desarrollo personal, social y económico. Se considera una condición clave para un futuro más próspero, y aporta las herramientas que las personas necesitan para mantener sus medios de subsistencia, vivir de manera digna y contribuir a la sociedad.

### **¿Por qué el sector de educación es proclive a la corrupción?**

La educación es particularmente vulnerable a la corrupción. A menudo se desembolsan ingentes recursos a través de complejos niveles administrativos, pero los sistemas de control alrededor de estos fondos son insuficientes, tanto del lado del gobierno central, como de las instituciones educativas. En Nigeria, esto permitió que se perdieran al menos US\$ 21 millones en un período de dos años, y en el caso de Kenia este desvío alcanzó el doble de ese valor a lo largo de cinco años<sup>1</sup>. Cuando los gobiernos no pueden garantizar educación gratuita para todos, se destinan fondos de ayuda para educación elemental de cerca de US\$ 5.800 millones anuales (2010) a países donde generalmente no existen las condiciones necesarias para asegurar que el dinero llegue a los destinatarios deseados.

Debido a la importancia decisiva que se reconoce a la educación, el sector también puede ser objeto de manipulación. Quienes prestan servicios educativos ocupan una posición de poder que les permite exigir favores por medios extorsivos, y con frecuencia se ven obligados a hacerlo cuando la corrupción en los estratos superiores menoscaba sus posibilidades de ser reconocidos o de recibir un salario adecuado. Al mismo tiempo, los padres buscan naturalmente brindar a sus hijos las mejores oportunidades, y a menudo desconocen qué actos constituyen una exigencia de pago ilícita. Según se ha documentado, en Vietnam el valor de los sobornos que se pagan para reservar una vacante en una escuela primaria prestigiosa supera en más del doble el PBI nacional per cápita<sup>2</sup>.

El aumento en el número de alumnos de educación superior a nivel mundial de 32 millones en 1970 a 159 millones en 2008 indica que la formación superior ya no está reservada a las elites<sup>3</sup>. Los cambios constantes en el entorno en el cual funcionan las instituciones de educación superior suponen riesgos de corrupción específicos. Los recursos públicos escasean ante el constante crecimiento del sector y las presiones que enfrentan las instituciones de educación superior y su personal al necesitar mantener sus posiciones de prestigio, hacen aún más compleja la ecuación. Las instituciones que no cuentan con mecanismos efectivos de supervisión y control son las más propensas a la corrupción, y en algunos casos esto ha socavado la totalidad del sistema de educación superior y la reputación de las investigaciones y los graduados de estos centros de estudio, independientemente de que hayan sido responsables o no del deterioro. En Alemania, se han vuelto comunes las denuncias de plagio, y varios docentes de una universidad de Grecia fueron encarcelados recientemente por haberse apropiado de €8 millones<sup>4</sup>.

### **El costo de la corrupción para la educación**

Debido a su naturaleza ilícita, es difícil determinar en términos exclusivamente económicos el costo que la corrupción supone para la educación. Tampoco es fácil distinguir entre corrupción y mala gestión de escuelas y universidades. Sin embargo, el costo de la corrupción para la sociedad es gigantesco.

Los jóvenes son las víctimas más directas de la corrupción en la educación, y esto puede afectar la integridad y la dignidad de una persona para el resto de su vida, así como a la sociedad en general. La inversión social en los ciudadanos del futuro está destinada a fracasar cuando las personas pueden conseguir éxito de manera deshonesta y sin ningún mérito, engrosando así las filas de futuros líderes y profesionales incompetentes. No solo la sociedad, sino que también la vida humana corre peligro cuando los médicos, jueces o ingenieros no son idóneos o no están habilitados, o cuando académicos corruptos usan recursos para investigaciones pseudocientíficas.

La corrupción en la educación afecta principalmente a los sectores pobres y menos favorecidos, especialmente mujeres y minorías, quienes no pueden afrontar el costo oculto del ingreso a instituciones ni adecuarse a las reglas que determinan sus posibilidades de éxito. En regiones como las zonas rurales de Camerún, los estudiantes pierden tres días de clase por mes debido al ausentismo entre los docentes<sup>5</sup>. Los pobres a menudo son quienes menos recursos tienen para cuestionar conductas corruptas. Ya sea porque las aspiraciones de los alumnos deben ceder ante la corrupción en el aula o porque directamente los niños se ven obligados a abandonar la educación, los miembros vulnerables de la sociedad se ven privados de la posibilidad de desarrollar su potencial y se mantienen así las desigualdades sociales.

La corrupción en la educación resulta particularmente perniciosa, en tanto normaliza y favorece la aceptación social de la corrupción en las edades más tempranas. Dado que los jóvenes normalmente no pueden cuestionar las pautas que prevalecen en el aula, podrían internalizar una perspectiva corrupta acerca de qué significa tener éxito, y luego trasladar estos valores a la sociedad. Una vez que esto se convierte en norma social, el ciclo se renueva con cada generación.

## **Modalidades de corrupción en la educación**

Transparency International define a la corrupción como “el abuso del poder delegado para beneficio propio”. El *Informe Global de la Corrupción: Educación* analiza las oportunidades de corrupción en cada etapa educativa, incluso antes del ingreso al establecimiento escolar, y hasta el momento de la graduación doctoral y la investigación académica.

La corrupción en las escuelas puede incluir la contratación de obras de construcción, “escuelas paralelas” sin habilitación (se cree que tan solo en Pakistán habría hasta 8.000)<sup>6</sup>, “docentes fantasma” y el desvío de recursos destinados inicialmente a libros de estudio y suministros, soborno en el acceso a educación y compra de calificaciones, nepotismo en la designación de docentes y falsificación de diplomas, uso indebido de subsidios escolares con fines particulares, ausentismo y reemplazo de la educación formal por formación particular privada (que para los hogares de Corea del Sur representó, tan solo en 2009, un costo cercano a US\$ 17.000 millones, o el 80 por ciento del total de gastos gubernamentales destinados a educación)<sup>7</sup>. El *Informe Global de la Corrupción: Educación* aborda además prácticas como explotación sexual en el aula que representan abuso del poder delegado y, por ende, corrupción.

Los actos corruptos en las instituciones de educación superior pueden replicar aquellos que se cometen en escuelas, pero también existen formas específicas de corrupción en este nivel. Esto incluye pagos ilícitos en la selección de personal y la inscripción de alumnos, nepotismo en la designación de cargos, sobornos para el alojamiento en el campus universitario y la asignación de calificaciones, injerencia indebida de tipo política y corporativa en la investigación, plagio, suplantación de autores de artículos y conducta editorial indebida en las publicaciones académicas. El *Informe Global de la Corrupción: Educación* analiza además otros fenómenos como las “fábricas de títulos y acreditaciones”, la manipulación de información relativa a puestos de trabajo y la corrupción en el reconocimiento de títulos en la educación transnacional, que generan riesgos para más de 3,7 millones de estudiantes extranjeros en todo el mundo<sup>8</sup>.

## Recomendaciones para el sector educativo

Al igual que en cualquier otro sector, la corrupción en la educación tiene menos probabilidades de manifestarse en sociedades donde se respeta el estado de derecho y prevalecen la transparencia y la confianza, donde el sector público cuenta con códigos eficaces para la administración pública y sólidos mecanismos de rendición de cuentas, y donde existen medios de comunicación independientes y una sociedad civil activa. Más allá de reformas legales, las medidas preventivas como pautas para la contratación pública, auditorías, códigos de conducta y procedimientos de transparencia y monitoreo pueden resultar mecanismos efectivos para fomentar la integridad en la lucha contra la corrupción. Las medidas contra la corrupción deben percibirse como esenciales para la mejora de la calidad educativa y deben desarrollarse de tal forma que mejoren la calidad general de la enseñanza y ayuden a construir coaliciones amplias alrededor de metas conjuntas.

Una de las recomendaciones generales del *Informe Global de la Corrupción: Educación* es la necesidad de entender a la educación como herramienta indispensable en la lucha contra la corrupción. El rol y el valor social de la escuela y el docente deben ser el eje de la política educativa y las acciones contra la corrupción. Es común que las denuncias de corrupción impliquen en primer lugar a los docentes, pero a menudo esto se debe a factores como corrupción en los niveles superiores, falta de pago de salarios o a que no se reconoce la labor de estos profesionales. Quienes definen las políticas a nivel nacional deben entender al docente como un modelo social y a la escuela como un microcosmos de la sociedad, y a la vez formar a los docentes para que den el ejemplo.

### Liderazgo y voluntad política

Desde el ámbito global al local, la corrupción en la educación debería entenderse como un obstáculo que se interpone al ejercicio efectivo del derecho humano a la educación. Las medidas para hacer frente a la corrupción son determinadas por los lineamientos que se impartan en los estratos superiores. La honestidad de los líderes puede ser un factor fundamental para reducir la corrupción.

- Los ministerios de educación deben ser los primeros en repudiar a la corrupción en tanto constituye un obstáculo para la educación de calidad y el desarrollo nacional; pueden empezar por anunciar un enfoque de tolerancia cero frente a la corrupción como elemento esencial para ampliar el acceso a la educación y fortalecer su calidad.
- Todas las políticas y acciones destinadas a combatir la corrupción en el sector educativo deberían encuadrarse en un enfoque que asigne prioridad al reconocimiento de derechos y tome en cuenta las obligaciones asumidas en virtud de normas internacionales y regionales de derechos humanos.
- La comunidad internacional, y las organizaciones internacionales relevantes como el Banco Mundial y UNESCO, deberían considerar prioritaria la colaboración con gobiernos para abordar la corrupción en la educación. Los debates que se mantengan durante 2013 en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio ofrecerán una oportunidad clave para que la comunidad internacional formule indicadores de gobernabilidad y contra la corrupción orientados a asegurar una educación gratuita de calidad para todos.

### Transparencia

Los marcos de transparencia deben ser lo suficientemente sólidos para recabar información que pueda abordar las distintas modalidades de corrupción en el sector de educación.

- Las leyes sobre acceso a la información deberían contemplar los datos relativos a educación pública, y debe establecerse la obligatoriedad de difundir en forma proactiva información que redunde en beneficio del interés general. Los gobiernos deberían adoptar medidas para asegurar que la información relativa a sistemas de gestión educativa sea de acceso público y se transmita en un formato simple y claro. Se debería capacitar a los administradores locales y de distrito, los comités de gestión escolar y las asociaciones integradas por padres y docentes sobre cómo acceder a esta información para realizar un seguimiento de los gastos.
- Las instituciones de educación superior deberían contar con pautas simples, claras y accesibles que permitan a los estudiantes y otros actores interesados supervisar los sistemas, implementar cambios en las instituciones a las que pertenecen y consolidar su reputación.
- Las instituciones de educación superior deberían evaluar el potencial de los rankings de gobernabilidad para fomentar una mayor transparencia.

## Rendición de cuentas

- Los sistemas de rendición de cuentas en las instituciones educativas deberían expresar en forma clara y simple las normas y los procedimientos relevantes, ofrecer un mecanismo para controlar el cumplimiento, estipular las consecuencias previstas para el caso de incumplimiento y seguir el proceso de manera coherente.
- Los códigos de conducta de escuelas y universidades deberían redactarse en consulta con todos los actores interesados, y los educadores deben saber qué comportamientos pueden constituir prácticas corruptas, especialmente cuando la conducta profesional adecuada pueda apartarse de las normas sociales que prevalecen en el contexto. Los códigos también deberían prever medidas de reparación accesibles y oportunas para quienes denuncian,
- Las juntas de gestión escolar, las organizaciones de la sociedad civil y otros actores deberían emplear acuerdos cooperativos, como los “compromisos de integridad” entre grupos de padres y la dirección escolar y/o asociaciones de jóvenes y universidades, como mecanismo alternativo eficaz para incentivar prácticas contra la corrupción y mejorar el prestigio y la calidad de la enseñanza en escuelas e instituciones de educación superior.
- La sociedad civil debería colaborar con mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos y abrir así otra vía para la rendición de cuentas, y esos mecanismos, a su vez, deberían exigir que los gobiernos justifiquen sus medidas generales contra la corrupción, y sobre educación en particular.

## Aplicación

- Cuando sea pertinente, las facultades de las comisiones parlamentarias deberían ser ampliadas y aplicadas eficazmente para asegurar la adopción de medidas preventivas y de control destinadas a abordar la corrupción en el sector educativo.
- Los recursos legales ante hechos de corrupción en la educación no se limitan a la posibilidad de iniciar acciones penales. La sociedad civil debería apoyar las acciones civiles interpuestas a nivel local para recuperar costos, así como los litigios de interés público que se inicien para recobrar recursos públicos que se hayan perdido debido a malversación y fraude.
- Las auditorías gubernamentales de instituciones educativas siguen ofreciendo un mecanismo de control de cumplimiento efectivo y deben recibir financiamiento adecuado.
- Los gobiernos deberían establecer organismos nacionales especializados que permitan al público presentar denuncias fácilmente, y cuenten con la capacidad necesaria para asegurar la posibilidad de reparación en colaboración con otras instituciones complementarias, como organismos contra la corrupción y de aplicación de la ley.
- Las leyes, políticas y procedimientos sobre protección de denunciantes deberían prever expresamente medidas de protección legal, vías internas/externas de divulgación y mecanismos de seguimiento para personas que trabajan en educación en todos los niveles de

gobierno (central, de distrito y local) y en las escuelas. Las instituciones de educación superior deberían además adoptar políticas integrales sobre denuncia de irregularidades para asegurar que todos los miembros del personal y los alumnos tengan posibilidades genuinas de plantear inquietudes en forma interna o externa, y sean protegidos frente a cualquier forma de represalia o discriminación.

### Intervención y vigilancia de la población

Los lineamientos impuestos por las autoridades deben traducirse en acciones concretas en la práctica, y el primer paso para ello es que los ciudadanos reivindiquen su derecho a una educación sin corrupción.

- La participación y el control de los padres en las escuelas se propone habitualmente como una de las primeras condiciones para combatir la corrupción en el ámbito escolar, pero con frecuencia no se toman en cuenta las restricciones externas que enfrentan los padres, especialmente en los sectores pobres. Las medidas contra la corrupción deben guardar relación con la realidad concreta y las arduas restricciones que enfrentan los padres, y explicar claramente el valor de la participación. Es necesario incorporar la capacitación y la sensibilización a las juntas de gestión escolar, y asegurar que existan fondos suficientes para ello.
- Se debe reconocer a los jóvenes un rol central en la lucha contra la corrupción, dado que aportan herramientas y enfoques novedosos e influyen rápidamente en la opinión pública. Este rol también puede ser fortalecido estableciendo redes de contactos entre grupos juveniles y a través del aprendizaje en común. No obstante, aún queda mucho por hacer a fin de fomentar una participación más amplia entre los actuales estudiantes y la próxima generación.

### Salvar brechas

- Un uso más extendido de nuevas formas de evaluación de integridad y de impacto permitirá poner a prueba las presunciones que existen acerca de qué enfoques funcionan y cuáles no en las acciones destinadas a mejorar la educación y combatir la corrupción. Las investigaciones sobre la corrupción en el sector educativo aún se enfocan mayormente en la prevalencia de este fenómeno, y no tanto en las causas o en ejemplos de intervenciones exitosas.
- Todavía queda mucho por hacer para cumplir con el objetivo de promoción de programas de educación pública enunciado en la Convención de la ONU contra la Corrupción. Tales programas contribuyen a impedir que se tolere la corrupción, incluidos los programas de estudio de escuelas y universidades (artículo 13(c)). Si bien habrá diferencias en los enfoques, los gobiernos deberían intentar incorporar contenidos concretos a los programas educativos nacionales y en otras áreas, e invertir en formación ética efectiva para los docentes. La educación en derechos humanos ofrece un nuevo método complementario para integrar la formación contra la corrupción con la formación en integridad.
- Las instituciones de educación superior, y las escuelas profesionales en particular, deberían asignar prioridad a nuevos métodos para la enseñanza de valores éticos que tengan recepción entre los estudiantes y los preparen para actuar con integridad en su futuro profesional.

No hay soluciones fáciles para contrarrestar la corrupción en el sector de educación, pero las recomendaciones precedentes y las iniciativas que se presentan en el *Informe Global de la Corrupción: Educación* pueden contribuir a reducir y prevenir este fenómeno en la educación. Si bien los gobiernos tienen la obligación común de hacer efectivo el derecho a la educación, las

estrategias para combatir la corrupción deberán adaptarse al contexto de cada país, teniendo en cuenta que las medidas que resultan efectivas en un entorno pueden sin duda fracasar en otros. Por lo tanto, el *Informe Global de la Corrupción: Educación* constituye una fuente de referencia sobre herramientas y soluciones que podrían adaptarse a su escuela, universidad, localidad, distrito y país. Constituye un llamado a la acción dirigido a gobiernos, empresas, docentes y académicos, estudiantes e investigadores, padres y ciudadanos en todo el mundo para que recuperen a la educación del flagelo de la corrupción. Es lo mínimo que podemos hacer por las generaciones futuras.

## Notas

**Se han tomado todas las medidas posibles para verificar la exactitud de la información contenida en el presente Informe. No obstante, Transparency International no aceptará ningún tipo de responsabilidad por las consecuencias que genere su uso para otros fines o en otros contextos, ni por errores que se puedan haber producido en el proceso de traducción.**

---

<sup>1</sup> Ver Adetokunbo Mumuni y Gareth Sweeney, Capítulo 4.16 de este volumen, y Samuel Kimeu, Capítulo 2.3 de este volumen.

<sup>2</sup> Ver Stephanie Chow y Dao Thi Nga, Capítulo 2.6 de este volumen.

<sup>3</sup> UNESCO Institute for Statistics, *Comparing Education Statistics across the World*, Global Education Digest 2010 (Montreal: UNESCO Institute for Statistics, 2010), págs. 12 y 162.

<sup>4</sup> Ver Sebastian Wolf, Capítulo 3.14 de este volumen, y Yiota Pastra, Capítulo 3.6 de este volumen.

<sup>5</sup> Ver Gabriel Ngwé, Capítulo 2.9 de este volumen.

<sup>6</sup> Ver Syed Adil Gilani, Capítulo 2.2 de este volumen, y *News International* (Pakistán), "Billions Sunk in 8,000 Ghost Schools: Official", 18 de julio de 2012.

<sup>7</sup> Mark Bray y Chad Lykins, *Shadow Education: Private Supplementary Tutoring and Its Implications for Policy Makers in Asia* (Manila: Banco Asiático de Desarrollo, 2012), pág. 21, gráfico 1, donde se cita la Oficina Nacional Coreana de Estadísticas 2011–2012.

<sup>8</sup> OCDE, *Education at a Glance 2011* (París: OCDE, 2011).