



La corrupción en el sector de la educación

U4 ISSUE 5:2008

Traducción de *U4 Issue* 4:2006

La corrupción en el sector de la educación

U4 ISSUE 5:2008

Traducción de *U4 Issue 4:2006*



U4 Issue

Disponible en línea:
www.U4.no/document/publications.cfm
U4 Anti-Corruption Resource Centre
Chr. Michelsen Institute
P.O. Box 6033 Postterminalen,
N-5892 Bergen, Norway
Tel: + 47 55 57 40 00
Fax: + 47 55 57 41 66
E-mail: U4@U4.no
www.U4.no

U4 (www.U4.no) es un centro de recursos de base virtual orientado a los donantes que desean abordar eficazmente los problemas de corrupción que se presentan en su labor. Ofrecemos productos de investigación dirigida, capacitación en línea y presencial, servicio de asistencia en formato *helpdesk*, y una amplia gama de recursos en Internet. Nuestra meta es facilitar la coordinación entre las agencias donantes y promover la programación apropiada al contexto.

El centro es administrado por el Chr. Michelsen Institute (CMI: www.cmi.no), en asociación con Transparency International. CMI es una fundación privada de investigación sobre ciencias sociales, que analiza temas de desarrollo y derechos humanos y se ubica en Bergen, Noruega.

Agencias aliadas al U4: DFID (Reino Unido), Norad (Noruega), Asdi (Suecia), GTZ (Alemania), ACIDI (Canadá) y MinBuZa – el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

Los puntos de vista expresados en el presente trabajo corresponden a los criterios del autor(es), y no reflejan necesariamente las opiniones de las Agencias Aliadas al U4.

Derecho de autor 2008 – Centro de recursos anticorrupción U4

Términos de índice

Corrupción, anticorrupción, educación

Número de proyecto

28401

Título de proyecto

U4 Anti-Corruption Resource Centre

Contents

1	Introducción	7
2	¿Dónde ocurre la corrupción?.....	8
3	Tipos comunes de corrupción	9
4	Causas de corrupción	12
5	¿Qué se puede hacer?	14
6	Sueldos.....	18
7	Transparencia presupuestaria.....	25
8	Compras públicas	34
9	Encuestas de seguimiento del gasto público – ejemplos y hallazgos principales.....	37
10	Financiamiento de fórmula en el sector de la educación	42

La página temática virtual (base de este informe: www.u4.no/themes/education/) sobre corrupción en el sector de la educación del U4 ofrece recursos esenciales (en inglés) para atender desafíos en ese sentido, con un enfoque en la cooperación para el desarrollo y la ejecución de proyectos de ayuda humanitaria. El informe fue redactado por el U4, en base a las investigaciones de Transparency International.

1 Introducción

El sector de la educación es la mayor o segunda mayor partida presupuestaria en la mayoría de países, y sobran las oportunidades para cometer actos corruptos. La incidencia de la corrupción es difícil de medir, pero se estima que está ampliamente difundida en el sur y sureste de Asia, y que es endémica en muchos países de los Balcanes, la antigua Unión Soviética y África.

Cuando la corrupción es desenfadada, existe un gran riesgo de que la confianza social se desintegre y que el potencial de desarrollo de países enteros se vea socavado. Los adolescentes suelen familiarizarse con la corrupción en las escuelas y universidades. Cuando esto sucede, una de las funciones principales del sector docente -a saber, la enseñanza de la conducta y valores éticos- se vuelve imposible, y la corrupción pasa a ser algo normal en todos los ámbitos de la sociedad.

La corrupción toma varias formas; algunas no evidentes

- Pago ilícito por los formularios de admisión escolar, que supuestamente son gratis.
- Locales escolares “subastados” al mejor postor.
- Niños de ciertas comunidades reciben ventajas a la hora de la admisión, mientras que hay otros que son sujetos a pagos adicionales.
- La concesión de buenas calificaciones y aprobaciones de exámenes mediante el soborno a maestros y funcionarios públicos. Los precios suelen ser de conocimiento público y los candidatos pagan por adelantado.
- La liberación de los resultados de exámenes sólo tras el pago.
- Eliminación de las consecuencias al reprobado un examen reinscribiendo a los estudiantes con nombres falsos.
- Desfalco de fondos destinados a la compra de materiales docentes, construcción de planteles escolares, etc.
- Compra de materiales educacionales subestándar debido al soborno de los fabricantes, cuestiones de derechos de autor de los instructores, etc.
- Monopolio de las comidas y uniformes por parte de las escuelas, dando lugar a la baja calidad y precios altos.
- Los tutoriales fuera de horario escolar para alumnos que pagan por ellos reduce la motivación de los profesores en las clases corrientes y los hace reservarse los temas de trascendencia para las sesiones privadas, en detrimento de los alumnos que no pueden pagar.
- El uso de las instalaciones escolares para propósitos comerciales privados.
- La realización de trabajo no remunerado por parte de los alumnos para beneficio del personal.
- Explotación y abuso de los alumnos por parte del personal de distintas maneras (físicamente, sexualmente, etc).
- La contratación y asignación de profesores motivada por el soborno o favores sexuales.
- Venta anticipada de las preguntas de examen.

- “Profesores fantasma” -sueldos que se adjudican para personal que ya no forma parte de la plantilla (o que nunca lo fue), ya sea por muerte u otras razones-. Ello afecta la proporción alumno-profesor *de facto* e impide que los profesores desempleados llenen las posiciones vacantes.
- Alta tasa entre los maestros de inasistencia escolar, con efectos graves sobre la proporción profesor- alumno *de facto*.
- Obtención de licencias y autorizaciones de enseñanza a base de fundamentos fraudulentos y medios corruptos.
- Exageración del volumen estudiantil (incluyendo el número de alumnos con necesidades especiales) para obtener mejor financiamiento.
- Sobornos a auditores a cambio de que no se revele el uso inapropiado de fondos.
- Desfalco de fondos recaudados por asociaciones de padres y ONG locales.
- La asignación de recursos -por parte de políticos- a escuelas particulares para ganar apoyo, en especial durante temporada de elecciones.

La educación representa la esencia de un patrimonio público, y en la lista anterior se señalan los muchos problemas de corrupción que afectan las dimensiones de calidad y equidad; elementos que inexorablemente van vinculados uno al otro.

Las próximas dos secciones contienen más información sobre las manifestaciones de corrupción.

La corrupción en la educación tiene consecuencias graves

- Un mayor índice de abandono escolar, que aumenta a mayores niveles de pobreza.
- Baja calidad de enseñanza, lo que genera el bajo rendimiento escolar.
- Sistema susceptible a la influencia política, religiosa y étnica adversas.
- Inequidad profunda entre ricos y pobres, lo que impide que generaciones enteras forjen un futuro significativo.

2 ¿Dónde ocurre la corrupción?

En el sector educativo, la corrupción emerge en el ámbito político, administrativo (central y local) y a nivel de las clases. Sin embargo, la corrupción no es causante de todos los males. Lo que aparenta ser corrupción puede que de hecho sea incompetencia por parte de actores clave y/o deficiencia de la estructura en la que trabajan.

La corrupción es una transacción subrepticia que las partes involucradas desean mantener secreta. Las prácticas de mayor repudio público (p.ej. comisiones clandestinas por contratos gubernamentales) también son las más encubiertas, mientras que las más visibles (p.ej. tutoriales privados obligatorios) tienden a ser más toleradas.

Los ejemplos que aparecen a continuación ilustran el hecho de que mientras más alto sea el nivel en el que irrumpe la corrupción, más difícil resulta detectar y procesar a los infractores.

A nivel de políticas:

1. La corrupción sustrae recursos del presupuesto de educación, dejando al sector con una dotación insuficiente.
2. Los entes decisorios prefieren las inversiones de primer orden (compras públicas, equipo militar, proyectos de construcción de grandes dimensiones) en lugar de inversiones de segundo orden (p.ej. gastos de funcionamiento de las escuelas), porque las primeras son más susceptibles a la corrupción.
3. La toma de decisiones puede admitir sesgos en función de la etnia y puede hasta incluir el chantaje político (“si no votan por mí, no les daré la escuela”).

A nivel del ministerio central:

4. La corrupción de alto nivel (o corrupción política) abarca la desviación de fondos de la partida de compras públicas, de las construcciones públicas y de los estamentos de menor jerarquía en el sistema.
5. Puede que administradores, políticos y funcionarios públicos corruptos desvíen los fondos destinados a instituciones educativas -a escala administrativa y política-, incluso antes de que lleguen a la escuela.

A nivel escolar y administrativo:

6. El dinero y los suministros son desviados antes de llegar a la escuela.
7. Puede que educadores y maestros procuren asegurarse oportunidades o eviten advertencias laborales mediante sobornos de pequeña escala.
8. La corrupción en el reclutamiento y ascenso de maestros reduce la calidad de la enseñanza pública.
9. Puede que los padres paguen sobornos para garantizar el acceso de sus hijos al colegio, buenas calificaciones y la graduación.

A fines de la década de 1990, en las Filipinas se descubrió que pese a los significativos gastos públicos en libros de texto, sólo el 16% de niños los recibían. Los artículos escolares se perdían a raíz de estímulos, distribución inadecuada y costos inflados. No sorprende que los libros de texto estuvieran a la venta en los mercados locales.

Este es un ejemplo típico de cómo la corrupción y filtración se hacen más obvias mientras más se aproximan a los usuarios para quienes inicialmente van dirigidos los recursos.

3 Tipos comunes de corrupción

Las manifestaciones de prácticas corruptas se repiten en todos los países y regiones. Las listas de posibles tipos de actos corruptos pueden ayudar a detectar anomalías y a realizar análisis exhaustivos con el uso de encuestas de vigilancia, auditorías, etc.

Planificación y gestión de escuelas

Decisiones de financiamiento

Las decisiones sobre el financiamiento gubernamental de escuelas nuevas o existentes suelen tomarse fuera del marco de los órganos apropiados. Entre los resultados de esta práctica figura la construcción innecesaria de escuelas, en vista de que los proyectos son seleccionados simplemente por motivos personales o políticos, ignorando las necesidades reales.

Compras públicas

La corrupción en la adquisición pública afecta la compra de materiales educativos (desarrollo curricular, libros de texto, material bibliotecario, uniformes, etc.), comidas, edificios y equipos. A raíz de que el índice de ventas está garantizado en tales adquisiciones, los licitantes se muestran ansiosos por pagar sobornos a fin de asegurarse esas infalibles ganancias.

Cuando los libros de texto y artículos escolares son monopolizados por el Estado y los procedimientos de licitación son irregulares, los productos de mala calidad se convierten en lo que es normal y los contratos son otorgados frecuentemente a agentes de cuestionable profesionalismo.

En 2001, 25 millones de estudiantes de nivel secundario en Bangladesh comenzaron el año escolar sin libros de texto. Cuando los libros fueron al fin distribuidos, estaban llenos de errores, y aún así los alumnos tenían que pagar un precio mayor que el que se había anunciado anteriormente. Una encuesta tipo “report card”, realizada por Transparency International Bangladesh, reveló que los estudiantes pagaron unos 670 millones de Tk adicionales (aproximadamente USD 12 millones) debido a la crisis de libros de texto.

TI Bangladesh

Acreditación escolar

El período post guerra fría ha visto un auge de diplomados e instituciones docentes privadas. Los nuevos diplomados e instituciones académicas deben ser reconocidos por un sistema de acreditación tradicionalmente administrado por el ministerio pertinente.

Los institutos y escuelas privadas y públicas tienden a dispensar sobornos a modo de obtener las autorizaciones necesarias, y la corrupción por la acreditación se ha difundido ampliamente. Los resultados son potencialmente devastadores a medida que graduandos con pocos méritos profesionales se integran al mercado laboral.

Las escuelas de calidad precaria gradúan a estudiantes que no están preparados para la universidad, obligando de paso a los padres a contratar a tutores privados a fin de garantizar que sus hijos aprueben el examen de admisión. Los tutores más cotizados son los mismos profesores miembros de comités de admisión de las instituciones de educación superior. Debido a que los exámenes son orales, el criterio de calificación es subjetivo y, por tanto, las “cuotas de tutoriales” pasan a ser sobornos de facto.

Chronicle of Higher Education, 2002

Admisiones y exámenes de estudiantes

Admisión

Los exámenes de admisión pueden venderse por anticipado a candidatos que pagan altas sumas de dinero por ellos. Los exámenes orales están más abiertos a la corrupción ya que las evaluaciones son subjetivas y difíciles de monitorear. Las prácticas corruptas suelen convertirse en rutina ya que los candidatos incluso conocen el costo de un “pase de materia”, y se ven obligados a pagar por adelantado. El favoritismo y nepotismo también son comunes.

Tutoriales privados

La educación primaria supuestamente gratuita es demasiado costosa para las familias de escasos recursos que tienen que atenerse a la realidad de que hay que pagar tutores privados para que [los hijos] sean aprobados. Por tanto, los tutoriales privados pueden exacerbar las inequidades sociales, particularmente cuando los maestros imparten tutoriales suplementarios contra pago fuera del horario escolar para sus alumnos corrientes. En el peor de los casos los educadores imparten clases parciales del currículo durante horario escolar y obligan a los estudiantes a pagar por el resto en lecciones privadas.

Exámenes

El sistema de exámenes es clave para las instituciones basadas en la meritocracia y su imparcialidad es crucial para garantizar resultados de calidad en la educación. Sin embargo, según se informa en la India, la práctica de hacer trampa en los exámenes está tan bien establecida que cuando las universidades tratan de suprimirla, los estudiantes protestan y demandan gozar de su tradicional “derecho” a copiar. Otros problemas incluyen las palizas, o hasta matanzas, de miembros juiciosos del personal que procuran trabajar de modo honrado o, por otro lado, la venta anticipada de preguntas del examen y la manipulación de resultados finales.

En Georgia se informa que los maestros hacen circular un listado de precios para la aprobación de exámenes. Los estudiantes prácticamente pueden comprarse una educación, pagar por cada examen y, en última instancia, por un diploma. Por otra parte, los estudiantes pueden esquivar el sistema de educación superior propiamente y simplemente comprarse un diploma de una universidad establecida.

Encuesta Voces de los pobres del Banco Mundial

Conducta profesional y gestión de profesores

Reclutamiento

Debido a que los criterios para el reclutamiento son ignorados repetidamente, a menudo se contrata a personal poco capacitado. Las asignaciones a escuelas rurales tienden a ser poco populares, especialmente entre maestras jóvenes no casadas, y a veces pueden evitarse con el pago de un soborno a funcionarios públicos. Las distribuciones sesgadas de asignaciones jurisdiccionales pueden dejar a algunas escuelas con un excedente de personal y a otras en crisis. Los sueldos pagados a “maestros fantasma” son un problema que empeora con la proliferación de reglas y regulaciones:

En la Liberia previa a la guerra civil, el proceso de reemplazar a maestros que habían fallecido o abandonado la docencia se reveló altamente complejo y corrupto. Los nuevos maestros necesitaban 29 firmas oficiales para entrar a la nómina. Como solución, se

permitió a los directores que designaran sustitutos temporales que pudieran canjear los cheques de los profesores que sustituían. Los directores se dieron cuenta que podían cobrar estos cheques sin tener que asignar personal nuevo. Así surgió un alto número de “profesores fantasma” y cuando los funcionarios centrales y de distrito descubrieron la práctica, en vez de tratar de eliminarla, exigieron una parte de los ingresos.

Champan

Para propósitos de ascenso, los candidatos pueden sobornar o, en su defecto, influenciar a los comités de ascenso. Pese a la rígida jerarquía académica de las universidades, los académicos de alto rango suelen ascender a amigos o colegas incompetentes a nuevos cargos.

La corrupción también se divisa en la adjudicación de préstamos y becas.

Conducta inapropiada de profesores

Los maestros motivados y eficientes son cruciales en la calidad de la enseñanza. Sin embargo, los ciudadanos de países en desarrollo suelen quejarse de profesores abusivos o ausentes, así como de su exigencia del pago de cuotas ilegales. Lo recaudado con estas cuotas, así como los demás favores recibidos como pago, con frecuencia son para beneficio personal de los educadores. Es común encontrar alumnos que son explotados como fuerza laboral sin remuneración, maestros ebrios en las escuelas, abuso físico y sexual, o sencillamente clases donde no se imparte lección alguna.

Un estudio sobre la violencia sexual en Botswana (2001) reveló que el 67% de las niñas comunicaron haber sido acosadas sexualmente por sus maestros. El 11% de las niñas encuestadas estudió seriamente la posibilidad de abandonar los estudios debido al acoso (a pesar de que en Botswana se ofrecen 10 años de educación gratis) y el 10% aceptó tener relaciones sexuales por miedo a las represalias en notas y registros de desempeño.

La inasistencia de profesores es un problema serio y ampliamente diseminado en muchos países. Una encuesta de miles de escuelas primarias realizada por el Banco Mundial en 2002/3 en siete países en desarrollo descubrió que la ausencia de profesores en las aulas oscilaba entre el 13% (en Perú) al 58% (en los estados indios de Asma y Bihar). Además, muchos de los que sí se presentaban a clases no ejercían sus funciones.

El uso inadecuado de propiedad escolar para fines comerciales privados también constituye un acto de corrupción.

4 Causas de corrupción

Analíticamente es útil adoptar un enfoque que se base en las distintas perspectivas, p. ej., incentivos, oportunidades y riesgos.

En pocas palabras, es muy probable que la corrupción se manifieste cuando los profesores reciben poca o ninguna paga, cuando los funcionarios ejercen la discrecionalidad financiera y el poder sobre el público, y cuando el riesgo de detección y sanción severa es bajo. Usamos este tipo de análisis para agrupar las distintas causas:

Factores económicos: mayores incentivos para la corrupción

Los sueldos inadecuados, irregulares o demorados a menudo obligan a los maestros a procurar un ingreso suplementario. Según la encuesta de Voces de los pobres realizada en Moldavia, el número de profesores que ha abandonado su cargo ha sido alarmante porque no pueden sobrevivir sólo con ese sueldo. Los que se quedaron logran sobrevivir recurriendo a la agricultura de subsistencia o con trabajar tandas extra. En las zonas rurales los maestros aceptan pagos por parte de los padres en forma de alimento o labor, y compran los manuales y libros de texto de casas editoras para revenderlos a los estudiantes.

Ello indica que la pobreza es el motor principal de la corrupción en el sector, pero también puede suceder lo contrario: el financiamiento insuficiente para escuelas y sueldos puede resultar directamente de la corrupción y filtración que se perpetrán en un nivel superior del sistema.

En la educación superior, por la escasez de fondos las universidades se sienten fuertemente presionadas a admitir estudiantes, dando lugar al hacinamiento en las instalaciones. Las instituciones que sufren de “pobreza permanente” en sociedades con pocas opciones para quienes hayan cursado estudios superiores están más expuestas al aliciente de la corrupción académica.

Imprudencia de los donantes: mayores incentivos para la corrupción

Los donantes y prestamistas corren el riesgo de inundar el sistema educativo con fondos que las burocracias no pueden absorber responsablemente. También cabe destacar la especial dinámica que tiene lugar cuando se insta a funcionarios de mediano y bajo nivel a que implementen medidas anticorrupción que emanan del Ministerio o la comunidad de donantes.

En tales casos el personal tal vez intente buscar atajos, ignorar reglas y eludir procedimientos estándares a fin de adelantar las actividades. Por ende, la presión por obtener resultados puede crear un ambiente propicio para la corrupción. Consecuentemente, lo que algunos perciben como corrupción, es visto por otros simplemente como gestión eficaz de proyectos.

Un problema relacionado surge cuando los donantes acuerdan pagar a funcionarios gubernamentales a fin de “resolver el asunto”. Asimismo, los donantes quizás paguen al coordinador de proyectos para obtener información que debería ser del dominio público. La continuación de estas prácticas suele generar un círculo vicioso en el que los donantes son susceptibles a la extorsión de sus socios y de las instituciones a las que desean apoyar.

Falta de regulaciones y criterios transparentes: mayores oportunidades para la corrupción

Sin estándares y regulaciones definidas, la línea divisoria entre conducta aceptable e inaceptable se vuelve borrosa. Los mecanismos de acreditación inadecuada para los colegios e institutos de educación superior exacerban el problema aún más.

Factores sociales: menor riesgo registrado

Algunas prácticas culturales pueden agravar el problema de la corrupción en el sector de la educación. Por ejemplo, la tradición de obsequiar regalos simbólicos en algunos lugares ha evolucionado hasta convertirse en una práctica de extorsión de gran alcance. A veces existen fuertes vínculos entre la

corrupción social y la académica. Las sociedades con normas de meritocracia poco contundentes por lo general son susceptibles a la corrupción académica. Como ejemplo se puede citar a una persona que reciba un diploma o un ascenso sobre la base de pertenecer a una determinada familia o grupo, sin que ello provoque protesta alguna.

Falta de infraestructura: menor riesgo registrado

Cuando las conexiones telefónicas, carreteras y vías ferroviarias están en malas condiciones, a los inspectores se les dificulta visitar las escuelas, por lo que la conducta inadecuada y las prácticas corruptas de los profesores siguen su curso sin ser detectadas ni sancionadas.

Estructuras organizacionales y mecanismos de control inadecuados: mayores oportunidades para la corrupción y menor riesgo registrado

La ausencia de incentivos por un mejor desempeño puede estimular la corrupción, así como también la falta de mecanismos de control y castigo. Este es el caso en muchos países en transición donde los sistemas autoritarios y centralizados obstruyen las oportunidades para el crecimiento profesional y donde un sistema en general vulnerable le permite al personal aprovecharse inescrupulosamente de su posición.

A nivel administrativo se hace todo lo posible por mantener a los poderes discrecionales y a un sistema engorroso saturados de trabas burocráticas, lo que permite que las prácticas corruptas persistan.

Recursos humanos inadecuados: menor riesgo registrado

La mayoría de administradores de escuelas son profesores y generalmente no poseen los conocimientos necesarios para analizar auditorías e información financiera. La deficiencia en destrezas por lo general prevalece en los distritos, provincias y también a nivel nacional.

Falta de participación comunitaria y acceso a la información: menor riesgo registrado

Los padres que, deliberadamente o no, omiten involucrarse en el establecimiento, vigilancia y prestación de apoyo a una escuela pueden perder un sentido de propiedad. Ello hace menos probable que le exijan al personal de la escuela que produzcan los resultados educativos esperados. Cuando la información crucial no es dada libremente a los padres, la falta de participación genera una desmotivación que puede impedirles exigir el derecho de sus hijos a recibir la educación que merecen.

5 ¿Qué se puede hacer?

Los casos exitosos de intervenciones anticorrupción dirigidas por donantes en el sector de la educación son escasos. Sin embargo, la experiencia ha demostrado cuáles medidas probablemente no darán resultados. Asimismo, se descubrió que es inútil implementar soluciones tecnocráticas genéricas,

ignorando la naturaleza compleja del problema. Además, los donantes se han enfrentado a foros locales verdaderamente difíciles al intentar ejecutar la reforma del sector público.

Los casos exitosos a menudo permanecen no documentados, pero este trabajo presenta algunos casos positivos interesantes. Si conoce de otros ejemplos, le urgimos se los comunique a U4 (u4@u4.no) para que más personas puedan aprender de esta experiencia.

¿Cómo prepararse para nuevas medidas?

Existen algunos principios básicos que los ejecutores deben considerar antes de diseñar intervenciones anticorrupción en concatenación con homólogos domésticos.

Las intervenciones específicas al sector tienen un efecto limitado si no están incrustadas en iniciativas de reforma integradas y más amplias que abarquen grandes áreas del sector público.

Resulta crucial contar con información adecuada sobre el problema de corrupción en el sector. ¿Cuáles son las causas? ¿Dónde ocurren las filtraciones? Si no hay información detallada, deben realizarse evaluaciones diagnósticas. Véase la sección sobre Encuestas de seguimiento del gasto público (PETS, por sus siglas en inglés).

La dinámica del país y los contextos del sector deben tenerse en cuenta a la hora de formular intervenciones. Todas las investigaciones, diseño y ejecución de programas deben realizarse en cooperación cercana con los aliados gubernamentales locales. De lo contrario, es muy probable que los efectos no sean sostenibles.

Es importante tener una clara perspectiva de la mentalidad de los homólogos gubernamentales: ¿en qué grado respetan el estado de derecho, alientan la transparencia, actúan en contra de las violaciones y exhiben integridad en sus propias transacciones?

Factores necesarios para mejorar la rendición de cuentas

Los sistemas de educación responsables dependen de leyes que promueven la transparencia, una prensa libre y una sociedad civil activa. Adicionalmente, las estructuras organizacionales y procedimientos administrativos deben estar claramente definidos y basarse en principios de rendición de cuentas y transparencia.

Los factores necesarios para el éxito incluyen:

- Administraciones políticamente independientes
- Reglas y procedimientos de administración definidas
- Estándares y reglas claras para el reclutamiento y ascenso basado en el mérito
- Criterios claros para el examen y admisión de estudiantes
- Códigos de conducta
- Sistemas para monitorear el cumplimiento de reglas y la aplicación de medidas punitivas en caso de incumplimiento
- Reglas sobre conflictos de interés
- Agencias de examen autónomas

- Participación de padres, maestros y sociedad civil en la planificación y administración
- Acceso a la información
- Mecanismos de presentación de quejas disponibles para todas las partes interesadas (incluidos los derechos del denunciante)
- Control interno y externo de juntas de acreditación de instituciones privadas

Propiedad del aliado local

El sector de la educación no se reformará por sí solo. Es por ello que son importantes las iniciativas para apoyar a los socios locales en sus demandas de rendición de cuentas. Ello incluye a individuos que se convirtieron en el blanco de quienes se niegan a renunciar al poder arraigado y lucrativo.

El sentido de propiedad debe cimentarse desde dentro de la institución a fin de garantizar la sostenibilidad de proyectos de reforma. Esto implica involucrar a todas las partes en las fases de planificación y ejecución. Cuando sea posible, los proyectos también deben disponer de liderazgo local.

Ejemplos de buenas prácticas

Sistemas de información de gestión de la educación (EMIS, por sus siglas en inglés)

El EMIS puede monitorear el desempeño y mejorar la calidad al combatir el problema de información inadecuada sobre las actividades en el sector de la educación. Este sistema es usado en muchos países, y su fin exclusivo es dinamizar la rendición de cuentas en materia de gastos públicos, así como ampliar el conocimiento de los logros y programas escolares. El sistema recoge información sobre las necesidades de los distritos escolares, entre ellos el desempeño estudiantil e indicadores de participación.

En Gambia, la introducción del EMIS ofreció un medio objetivo de vigilar y clasificar a los profesores por antigüedad, idiomas, especialidad y otros factores pertinentes para la asignación de cargos. La información prevenía la asignación de puestos en base a conexiones personales y otras bases inválidas (Departamento de Estado de Educación de Gambia 2001, en B.I. Spector et al. 2005).

Admisiones universitarias centralizadas

En Azerbaiyán se estableció un comité de admisiones luego de que emergieran revelaciones de corrupción en las admisiones universitarias. Al supervisar todos los exámenes y admisiones universitarias a nivel nacional el comité ha reducido la corrupción en un grado considerable. (Chapman 2002)

Administración central VS local

La descentralización a menudo es mencionada como un medio para mejorar la rendición de cuentas y el gobierno en la educación, facilitando el monitoreo para las comunidades locales. Sin embargo, esta perspectiva no es apoyada por estudios empíricos, y al descentralizar la administración de fondos también se corre el riesgo de descentralizar las oportunidades de corrupción.

Toda descentralización debe ser equiparada por una reducción del personal administrativo a nivel ministerial, al tiempo que se asegura la dotación y capacitación suficientes a nivel local.

Privatización y externalización de servicios

Privatizar y externalizar los servicios tales como el transporte, mantenimiento, cantinas, etc., a veces puede evitar los efectos negativos en cuanto al precio y la calidad en situaciones de monopolio. Sin embargo, ello requiere el establecimiento de regulaciones viables de adquisición y privatización a fin de evitar crear nuevas oportunidades de corrupción.

Códigos de conducta

Se necesitan códigos de conducta concretos para el personal académico. Dichos códigos deben garantizar ciertos estándares de ética profesional que no están directamente cubiertos por la ley. Los códigos deben describir qué constituye la práctica corrupta, especialmente cuando la conducta profesional apropiada difiere de las normas sociales generalmente aceptadas. El obsequio de regalos puede ser apropiado fuera de las aulas, pero no como requisito para poder acceder a la educación.

La eficacia de los códigos depende de que sean conocidos públicamente, respetados en el ámbito gubernamental y en foros superiores, y en que sean aplicados de forma homogénea. El incumplimiento debe ser sancionado con la revocación de la licencia para enseñar.

Los sindicatos o asociaciones gremiales son fuentes idóneas de dichos códigos, y la Declaración de Ética Profesional, “Educación internacional”, elaborada en 2001 por la Unión Mundial de Asociaciones de Profesores es un modelo eficaz.

Los tribunales deben abordar de manera consecuente el hurto, uso inadecuado de fondos y otros actos ilegales cometidos por el personal, a fin de mantener el respeto por el estado de derecho.

Participación de padres y sociedad civil

Una ciudadanía activa que exija educación de calidad y uso justo de los fondos es crucial para la sostenibilidad de las reformas.

Mediante la participación se puede edificar el sentido de propiedad de padres y alumnos necesario para exigir la rendición de cuentas a administradores. En El Salvador el programa EDUCO aumentó la participación comunitaria, repercutiendo de modo positivo en el desempeño escolar, con un aumento significativo en la matriculación en escuelas primarias. Las asociaciones de padres y maestros y grupos comunitarios pueden representar un papel vital en el mejoramiento de la administración escolar.

Establecer instalaciones de orientación y vías para presentar querrelas puede ayudar a fomentar la participación y confianza estudiantil. Los cajones de sugerencias y comités anticorrupción son sólo unas cuantas posibilidades.

Los donantes pueden ofrecer capacitación de modo que las personas puedan actuar como vigilantes locales, garantizando el cumplimiento de sus derechos educacionales. Según D. Chapman en B.I. Spector et al 2005, las personas deben conocer:

- Las características de una escuela eficaz
- Los comportamientos del educador que hay que tener en cuenta a la hora de evaluar su eficacia
- Los derechos legales como padres y miembros de la comunidad
- Cómo interpretar información financiera –presupuestos de la escuela, etc.
- Cómo funcionan los procedimientos y decisiones operacionales

- Las sanciones que pueden ejercer como miembros de la comunidad

Evaluación del tipo “REPORT CARD”

Las opiniones del público, organizadas a través de la sociedad civil, pueden ser una herramienta poderosa para aumentar la receptividad y responsabilidad de los servicios sociales. TI Bangladesh utiliza “report cards” para atraer la atención hacia problemas percibidos en la prestación de servicios. “Report cards” son rellenas por los usuarios de servicios públicos y posteriormente analizadas. Los resultados se hacen disponibles al Comité de Ciudadanos Preocupados, que luego cabildea por el cambio sobre la base de los hallazgos.

El Banco Mundial realizó un proyecto piloto de “report card” en las Filipinas encaminado a obtener acotaciones sobre determinados servicios gubernamentales, entre ellos la educación elemental. A través de la encuesta la ciudadanía opinó sobre la calidad y asequibilidad de la educación y reveló su conocimiento y acceso a la educación.

Cabildeo para el cambio mediante las ONG

En Rusia las escuelas solicitan dinero de los padres usando varias excusas. Tales prácticas no son legales. Pero los padres pagan por miedo a que sus hijos enfrenten represalias. Ni los propios fondos ni su uso subsiguiente son contabilizados. Con pequeñas becas a ONG en Samara y Tomsk se tomaron medidas para trabajar con parientes y distritos escolares a fin de mejorar la transparencia de la planificación y gastos presupuestarios y aumentar la influencia de los padres sobre el proceso. El propósito fue alcanzado exitosamente debido al intenso cabildeo de las administraciones escolares. (Management Systems International 2003)

Acceso a la información

Como prerrequisito para la participación, el público debe gozar de acceso a información financiera y estadística actualizada y cabal sobre la transferencia de fondos a los colegios, asignación de cargos, comidas escolares, compra de libros/material de oficina, etc. Ello incluye contar con acceso periódico a una lista actualizada y al día de maestros, evitando así los casos de profesores fantasma y ausencias excesivas. El resultante aumento en transparencia le permitirá al público monitorear y comparar los gastos reales contra las declaraciones de políticas.

6 Sueldos

El objetivo de esta sección es:

- Analizar la forma en que puede usarse el salario público como herramienta política para eliminar la corrupción en la educación.
- Estudiar la literatura existente sobre los vínculos entre conducta inapropiada de profesores y fraude académico y los niveles salariales de profesores.
- Deliberar sobre la función de los proyectos de desarrollo en este contexto.

Reforma de la remuneración en el contexto de la reforma del servicio civil

La relación entre la paga y la corrupción en el sector educativo tiene que analizarse dentro del contexto de una reforma del salario de los funcionarios públicos de mayor alcance. Esto obedece a que los sueldos públicos en el sector educativo tienden a ser controlados por códigos de servicio civil de estimable rigidez. Dichos códigos instituyen trabas políticas y jurídicas a modo de que el sueldo de profesores y personal administrativo no pueda modificarse sin que se modifique también el de todos los demás empleados civiles. En países donde se contratan proveedores privados para ofrecer servicios públicos, los honorarios y mecanismos de pago son los instrumentos políticos pertinentes para abordar la corrupción, en lugar del sueldo.

La reforma del servicio civil ha sido un elemento acompañante de los programas de ajuste estructural en las últimas décadas. En un informe de 1994 del Banco Mundial se argumenta que la baja remuneración ha ocupado un lugar central en la reforma de los servicios públicos en la mayoría de países.

Conviene señalar que la reforma de la paga en el servicio civil es especialmente vital para la rehabilitación del Gobierno, en particular cuando se trata de mejorar la capacidad y prestación de servicios y bienes públicos. Sin embargo, en el más reciente aporte para el análisis de la reforma del servicio civil, el Informe de Desarrollo Mundial (WDR, por sus siglas en inglés), publicado en 2004, no se menciona la reforma del sueldo. Quizás la omisión se deba, entre otras cosas, a la naturaleza compleja e intensamente política del tema, sobre el cual el Banco prefiere no opinar.

No obstante, en los últimos años se ha registrado un debate entre donantes y la red de *DAC Governance Network* (La red sobre Gobernabilidad del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE, conocida como OECD-DAC por sus siglas en inglés) sobre la reforma de la paga.

En una reunión entre donantes bilaterales y representantes de cinco países africanos en Londres (2002) se pasó revista a los logros y fracasos de las iniciativas de reforma y el impacto de los resultados. Entre los puntos emergentes figuraba la necesidad de:

- Reducir la sobredotación de personal.
- Atender el tema de la paga baja.
- Mejorar la prestación de servicios.
- Estimular la moral en el servicio civil.

La falta de apoyo político fue identificada como una de las principales limitaciones.

En una reunión organizada por el grupo sobre gobernabilidad del OECD-DAC, celebrada en Oslo en junio 2004, se deliberó sobre un anteproyecto de informe titulado “Política de la paga en el África subsahariana”. El informe abarca ocho países y establece una definición útil de “paga” que incluye cuatro elementos diferentes: sueldo, beneficios de jubilación o post-empleo, estipendios y beneficios en especie. Se observa en general que en estos países el uso progresivo de estipendios y beneficios en especie para pagar al personal de servicios públicos a menudo es indicativo de una crisis incipiente en la gestión de políticas y prácticas de paga.

Es tentador seguir una estrategia de educación que se centre exclusivamente en mejorar el acceso y la calidad. Sin embargo, las causas de origen del grave estado del sistema de educación de Albania son el financiamiento, gobierno, administración y rendición de cuentas. La experiencia previa con el sector ha demostrado que la incapacidad de mejorar

estas dimensiones trunca los esfuerzos por mejorar los aportes al proceso de enseñanza y aprendizaje... para contener el costo mientras se adaptaba a la decreciente tasa de matriculaciones, el sector de la educación en la década de 1990 permitió el deterioro de los sueldos de profesores y redujo el número de clases, escuelas y maestros. Ya no queda margen para reducir más estos costos.

*Albania's Education Sector: Problems and Promise
Discussion Paper por Sue E. Berryman, Mayo 200*

La importancia del sueldo en la lucha contra la corrupción

Según se evidencia en el párrafo anterior, el sector educativo ha atravesado un período difícil. Allí se presenta el caso de Albania, pero lo mismo sucede en muchos otros países de Europa Oriental, Central y Sudoriental, África, Asia y Latinoamérica. En muchos casos, el deterioro del sueldo ha sido un efecto acompañante.

La importancia de la remuneración adecuada para garantizar un servicio civil honrado es reconocida ampliamente en el discurso internacional sobre el servicio civil y la reforma de la paga. En el debate académico sobre la importancia del sueldo para la lucha contra la corrupción se identifican los siguientes argumentos principales:

- Mientras más alto el nivel relativo del sueldo en el sector público, más peligroso resulta para un funcionario que lo descubran involucrado en actividades corruptas. Los funcionarios descubiertos usualmente son expulsados del servicio público y obligados a trabajar en el sector privado.
- Los sueldos bajos en el servicio público atraen sólo a postulantes incompetentes o incluso deshonestos, creando así una administración corrupta, ineficiente y poco transparente.
- Cuando las posiciones gubernamentales se pagan menos en comparación con otros trabajos, el costo moral de la corrupción es reducido. Funcionarios públicos mal remunerados tal vez consideren menos reprensible la aceptación de un soborno que funcionarios que reciben un sueldo comparativamente justo.

La mayoría de investigadores ven los aumentos de sueldos como una condición necesaria pero no suficiente para reducir la corrupción. Según Rafael Di Tella, el aumento de sueldo posiblemente ocupe un lugar de poca importancia en la burocracia. Una vez que los niveles de subsistencia están garantizados, los sueldos altos disuadirán la corrupción sólo si los funcionarios son sujetos a auditorías.

Los descubrimientos de un estudio realizado por Di Tella y Shargrodsky en Buenos Aires confirman que el grado de intensidad de la auditoría es crucial para la eficacia de políticas sobre sueldos encaminadas a abatir la corrupción. El desafío principal es sostener un alto nivel de auditorías con el paso del tiempo. Exponer actos de corrupción tal vez sea un paso positivo para un gobierno nuevo, pero puede ser perjudicial a largo plazo, al subrayar las fallas y mala administración de fondos públicos.

Todos los entrevistados todavía atribuyen una de las principales causas de la corrupción a los bajos salarios y la demora en el pago. Ello, sin embargo, se combina con otros factores que incluyen la necesidad de los políticos de recuperar los gastos electorales cuando llegan

al poder y el lucrar de situaciones de inseguridad. Asimismo quedó claro de las evaluaciones comunitarias participativas que se vive un clima de tolerancia hacia la corrupción difícil de combatir. Quienes han construido casas con fuertes sumas de dinero desfalcado son vistos como individuos exitosos. También existe un sentimiento de simpatía hacia quienes vigorizan exiguos salarios con pequeños sobornos, mientras que el uso inapropiado de recursos oficiales, como por ejemplo utilizar vehículos para fines privados, es percibido como algo normal, en lugar de una violación de las regulaciones.

Inspectoría del gobierno de Uganda
Segunda encuesta nacional de integridad, Informe final, Marzo 2003
http://www.igg.go.ug/pdfs/Final_Integrity_Report.pdf

Sin embargo, Daniel Kaufman y sus colegas en el Instituto del Banco Mundial argumentan en contra de la importancia del sueldo en la lucha contra la corrupción. A su juicio, puede que en estudios anteriores se haya enfatizado indebidamente distintas variables convencionales de gestión del sector público, como el salario del empleado civil, aplicación interna de reglas, etc. Según ellos se debe poner más atención a variables externas tales como la voz externa (escrutinio y participación pública) y transparencia.

Los estudios sobre la inasistencia en el sector de la salud y educación también cuestionan la importancia del aumento del salario con miras a reducir la inasistencia entre los empleados civiles. Lo que parece ser de mayor importancia es a) realizar inspecciones más frecuentes, b) mejorar el ambiente laboral y, c) disponer medidas para aumentar la accesibilidad, tales como la habilitación de viviendas cercanas o el buen transporte.

En un comentario en el informe de “Políticas sobre la paga en el África subsahariana” se destaca una dimensión adicional. “Las soluciones técnicas a la política de la remuneración en el sector de servicios públicos no son sostenibles sin la debida atención al contexto político nacional.” Por tanto, se recomienda a los donantes que tomen en consideración los siguientes factores:

- Voluntad política vs viabilidad política.
- Prioridades políticas.
- Sindicatos en el papel de aliados.
- Donantes en el papel de actores políticos.

En los debates se notó que los donantes necesitaban ser más observadores de sus preferencias, políticas e influencias sobre el carácter de la reforma de la paga. Un aspecto particular de la asistencia de donantes que ha sido criticado es el establecimiento de Unidades de Implementación de Proyectos (PIU, por sus siglas en inglés). Los empleados civiles en las PIU generalmente son mucho mejor pagados que sus colegas, y esto puede generar el descontento y la baja moral entre estos últimos.

Este problema se menciona además en el WDR 2004: “Los promotores de las unidades de implementación de proyectos reconocen que los arreglos pueden socavar el aumento de capacidad local, crear distorsiones salariales, y debilitar el acuerdo entre legisladores y la organización proveedora”. Probablemente sólo se pueda juzgar país por país y proyecto por proyecto si las PIU inducen o no a la corrupción mediante la desmotivación del personal.

El problema en el sector de la educación

Sueldos bajos

El sueldo bajo en el sector educativo se percibe como factor contribuyente a las siguientes prácticas corruptas:

Nivel de actividad	Tipo de comportamiento
Ministerio central	Requerir pago por servicios que deben ser gratis Sobornos/comisiones clandestinas Venta/filtraciones de exámenes
Región/Distrito	Venta de materiales educacionales/libros y suministros (alimento)
Escuela	Profesores fantasma Diversión de cuotas escolares y otras contribuciones financieras Imposición de cuotas no autorizadas Venta anticipada de información sobre exámenes
Aula	Venta de suministros académicos Venta de calificaciones Tutoriales privados Inasistencia

La mayoría de observadores reconoce como corrupción la venta de calificaciones o la demanda del pago de tutoriales privados a estudiantes -por parte de maestros-. Pero se tolera porque todos reconocen que es necesario para sobrevivir. Su corrupción puede ser interpretada por algunos como una respuesta lógica de adaptación a una situación problemática. En algunos casos, hasta es tolerado por el gobierno, que lo ve como la única forma de mantener el volumen de profesores y la calidad de la enseñanza.

Las limitaciones presupuestarias en muchos países en desarrollo dificultan el aumento de sueldo para los profesores. Aumentar los sueldos quizás tampoco sea suficiente para romper el círculo vicioso:

Bajo sueldo > baja motivación > corrupción y resultados de bajo aprendizaje

Otros elementos importantes incluyen la responsabilidad social, realización personal, acceso a la capacitación, materiales de educación, satisfacción profesional y prestigio.

Las limitaciones presupuestarias pueden verse agravadas por el uso ineficiente de recursos. Según el WDR 2004, una cuota demasiado significativa del presupuesto educativo es destinada a los niveles superiores de educación. Otro problema se relaciona directamente con el hecho de que aún con salarios bastante bajos, el costo de los salarios eclipsa todas las demás partidas. Muchos países designan más del 90% de su presupuesto educativo a los salarios.

El WDR 2004 hace referencia además a los estudios empíricos que demuestran que los aumentos de sueldo de profesores tienen poca o ninguna relación con los resultados de aprendizaje. Esto no se vincula directamente con la corrupción, pero sí es un efecto de las bajas adjudicaciones presupuestarias para materiales escolares y/o mejoramiento de instalaciones académicas.

Al preguntarles si les gustaba la escuela primaria, los niños que logran asistir habitualmente responden “sí”. Pero sus ojos se oscurecen cuando empiezan a hablar sobre “la demanda diaria de dinero para cosas invisibles” a cambio de una educación.

CIET International

Al abordar el problema de los sueldos y la corrupción en el sector de la educación, conviene estudiar a los distintos aliados, entre ellos profesores, estudiantes y padres. Aunque haya muy pocos estudios de satisfacción laboral entre maestros en países en desarrollo, los que están disponibles demuestran que lo que atrae a individuos a la profesión docente es su grado de autonomía, seguridad laboral y respeto. Por tanto, involucrar a maestros en la lucha contra la corrupción mediante sus sindicatos y códigos de conducta profesionales parece ser una solución lógica, en paralelo con el debate salarial.

Un ejemplo esclarecedor es Education International (EI), una federación global de sindicatos con más de 300 organizaciones miembros en 159 países. En total, estas organizaciones están integradas por 26 millones de profesores y empleados del sector educativo. En su cuarto Congreso Mundial, celebrado en Porto Alegre, Brasil, en julio 2004, EI analizó un proyecto de resolución sobre el papel de la educación en la lucha contra la mala administración y la corrupción:

... Considera que un prerequisite para combatir las prácticas corruptas eficazmente entre el personal docente, maestros principales y trabajadores educativos en general es la entrega de salarios adecuados que permitan al personal ganarse la vida dignamente con su trabajo regular; considera que la mala administración y corrupción en el sector educacional puede erradicarse o reducirse significativamente a través de un diálogo social genuino en el que participen, en particular, los sindicatos de padres y maestros... Education International

Proyecto de resolución sobre el papel de la educación en la lucha contra la mala administración y la corrupción, propuesto por la Junta ejecutiva, Julio 2004

Fraude académico

Los exámenes públicos en los países en desarrollo desempeñan un papel crítico en la selección de estudiantes que formarán parte del sistema educativo. La corrupción en los exámenes se ha convertido en un negocio en algunos países, y tanto grupos como individuos ejecutan prácticas fraudulentas para derivar beneficios económicos. Según el Instituto Internacional para la Planificación Educativa (IIEP, por sus siglas en inglés), el fraude académico parece estar cobrando fuerza en todo el mundo. La literatura existente estudia principalmente el papel de los estudiantes en el fraude. Si bien la codicia se señala como una de las principales causas de fraude académico, rara vez es asociada al tema de los bajos sueldos.

Ejemplos de proyectos y algunas lecciones aprendidas

El tema de los bajos salarios ha sido abordado por donantes de varias maneras; primero por medio de su apoyo a los procesos de reforma del servicio civil; segundo, a través de su respaldo directo a los programas de reforma del sueldo y a departamentos gubernamentales clave. El apoyo de donantes del U4 a estos programas puede consultarse en la base de datos de proyectos. A continuación se presenta una selección de enfoques de reformas del servicio civil en general:

- La reducción [de personal] y reforma del servicio civil, DFID, 2000, en Kenya incluye un estudio sobre la política de sueldos¹

El gobierno desea replantear la reforma del servicio civil y elevar el ritmo de ejecución a fin de lograr un mejor control del proyecto de ley sobre la remuneración, mejorar el equilibrio de los gastos entre operaciones y gastos de manutención, y perfeccionar la prestación de servicios. Se elaborará una estrategia de mediano plazo que atienda temas tales como el control del tamaño futuro del servicio civil; la fijación de metas asequibles y realistas para el proyecto de ley sobre salarios y la reforma de la paga; la concentración del Gobierno en las funciones prioritarias básicas y la disolución o abolición de prioridades bajas y actividades redundantes; desarrollo de desempeño y aumento de la capacidad de ofrecer servicios. (Base de datos de proyectos U4)

- Proyecto de gestión de nómina de pagos y control de establecimientos, DFID, 2000-2003, en Zambia, tiene como meta reducir las oportunidades de corrupción y liberar recursos recurrentes para galvanizar los presupuestos operacionales.²
- Reforma del servicio público de Uganda 2002, DFID, 2002-2003. El proyecto ha generado estructuras de paga racionalizadas, adjudicaciones monetizadas y aumentos salariales en alrededor del 100%.³
- Proyecto de Sistemas de Información y Control de Personal, fase 24, DFID, 1988-2003, en Tanzania. El propósito es generar ahorros para optimizar la nómina y la prestación de servicios públicos.⁴

Ejemplos de apoyo de donantes al sector educativo, de pertinencia para los sueldos y la corrupción:

- Integración de Voces de Profesores en “Educación para Todos” en Camboya: Estatus de profesores, diálogo social y el sector educativo (informe de la OIT comisionado por Pact Camboya, Enero 2004)

Este informe fue comisionado por el Programa de Actividades Sectoriales para evaluar el estatus de los profesores y el diálogo social en Camboya dentro del marco del Programa de Educación para Todos. Los problemas en la ejecución del plan de educación gubernamental incluyen la liberación demorada de fondos, datos cuestionables, corrupción, altas proporciones de estudiantes en relación al número de maestros, carencia de un foro para resolver las querellas, miedo a la penalización por negarse a la asignación a zonas remotas y bajos sueldos. El informe concluye que la colaboración entre maestros y gobierno por medio del diálogo social aumentaría el compromiso y apoyo de profesores para lograr objetivos rigurosos en el sector educativo. Por tanto, conviene que la legitimidad de las organizaciones de maestros sea mejorada por medio de una agenda de derechos de base para los profesores.

Fitri vive en una choza de una habitación con su esposo y sus dos niños. Su esposo apenas gana lo suficiente para satisfacer las necesidades de su familia. No se pueden dar el lujo de tener gastos extra. Si esto sucede, Fitri tiene que pedir prestado a la asociación comunitaria. En la escuela primaria de su niña mayor, el 21 de junio de 2001 fue el día de entrega de

¹ <http://www.u4.no/projects/project.cfm?id=368>

² <http://www.u4.no/projects/project.cfm?id=295>

³ <http://www.u4.no/projects/project.cfm?id=303>

⁴ <http://www.u4.no/projects/project.cfm?id=479>

notas. Fitri estaba entusiasmada, pero cuando llegó a la escuela la profesora le informó que el papá de uno de los alumnos había fallecido y que los demás padres debían contribuir dinero para apoyar al niño. La profesora insistió en que la suma de 20,000 Rp (aprox. USD 2) debía ser pagada antes de repartir la libreta de notas.

Fitri, perpleja, se dirigió a la oficina del director y le pidió una explicación. El director admitió que no había muerto ningún pariente, pero se negó a eximirlo del pago, diciendo que era asunto de la profesora. Fitri no tuvo otra opción más que volver a donde la profesora y darle, a regañadientes, los 10,000 Rp, explicándole que no podía dar más porque a su marido aún no le habían pagado. La profesora le arrebató el dinero y se negó a darle la libreta de notas. Fitri le dio otros 5,000 Rp por concepto de “dinero para lápices”. Sólo así la profesora le entregó las notas, pero con una sonrisa que dejó a Fitri frustrada y aún más enojada.

Teggemann, Stefanie

*The poor speak up: corruption stories from Indonesia
en el Informe Global de la Corrupción 2003, página 143. (Ligeramente editado)*

7 Transparencia presupuestaria

La transparencia presupuestaria se define como “la divulgación completa de toda la información fiscal pertinente de manera puntual y sistemática” en las Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria de la OCDE.

La transparencia presupuestaria en el sector educativo debe ser estudiada en el contexto más amplio de la reforma del sector público. Pocos estudios y herramientas sobre transparencia presupuestaria tratan exclusivamente sobre el sector educativo; por tanto, este aporte se basa en investigaciones y herramientas más amplias del sector social.

Transparencia – un prerrequisito para la participación pública y rendición de cuentas

Alcanzar la Educación Primaria Universal (UPE, por sus siglas en inglés) para el año 2015 es la segunda Meta de Desarrollo del Milenio. Los donantes se han comprometido a las metas de la UPE y los países beneficiarios las han incorporado en las Estrategias de Reducción de la Pobreza nacionales (PRS, por sus siglas en inglés). Los donantes extranjeros actualmente apoyan la educación básica con USD 1,5 mil millones al año. Por ejemplo, en Uganda en 2003 casi la mitad de los fondos disponibles mediante el Fondo de Acción para la Pobreza (PAF, compuesto por Países Pobres Altamente Endeudados – HIPC, por sus siglas en inglés – y otras becas) fueron adjudicados a la educación primaria. El presupuesto educacional representa el componente mayor (o segundo mayor) de los gastos públicos en la mayoría de países.

Pero, ¿se usan los fondos de la manera acordada? Las filtraciones de significantes porcentajes de recursos adjudicados, ¿representan una amenaza grave para el logro de los resultados educacionales previstos?

Los procesos presupuestarios opacos, actividades extrapresupuestales (es decir, fuera del presupuesto formal), sistemas vulnerables y administrados de forma ineficaz y la falta de control público ofrecen un sinnúmero de oportunidades para la corrupción. Como resultado de la carencia de rendición de cuentas financiera en los gastos públicos en la educación, los recursos desaparecen. La calidad de la

educación se deteriora. Los estudiantes abandonan los estudios y, si permanecen en la escuela, no aprenden mucho.

Las sociedades abiertas y democráticas requieren de una ciudadanía informada, de la participación pública y de procesos gubernamentales transparentes.

La transparencia es un medio importante para lograr la participación y el control democrático de procesos presupuestarios – le abre paso a una ciudadanía informada de modo que incida en el proceso presupuestario y que monitoree si las políticas y compromisos políticos se han, en efecto, traducido en acción.

Los padres que no saben que el gobierno ha dispuesto fondos para los libros de texto de sus hijos, en comparación con los padres que sí están informados, son menos propensos a exigir la rendición de cuentas de los funcionarios de educación pública.

Estándares de transparencia

Existen regulaciones para la transparencia presupuestaria a nivel nacional e internacional que se aplican al sector educativo, al igual que otros sectores. En los últimos años muchos países en desarrollo y en transición han promulgado y, tal vez en un grado menor, proporcionado una mayor disponibilidad de información presupuestaria.

El Código de Buenas Prácticas del FMI sobre Transparencia Fiscal⁵, elaborado en el contexto del colapso del sistema financiero en Asia y adoptado en 1998, ofrece un marco coherente para evaluar la transparencia de las finanzas públicas, identificar las prioridades de reforma y monitorear el progreso. El Código contempla:

1. La claridad de funciones y responsabilidades en finanzas públicas.
2. La disponibilidad pública de información.
3. La preparación, ejecución y rendición de cuentas presupuestarias con transparencia.
4. Las garantías independientes de integridad (auditoría externa).

El FMI también redacta informes de país sobre transparencia fiscal (“Informe sobre la Observancia de Estándares y Códigos -ROSC, por sus siglas en inglés-) que miden el desempeño nacional contra el Código del FMI. La OCDE elaboró las “Mejores prácticas de transparencia presupuestaria” (2001), que además ofrece un punto de referencia para el desempeño gubernamental. A nivel nacional, algunos países han promulgado regulaciones específicas para la transparencia fiscal.

Oportunidades para la corrupción en el proceso presupuestario

1. El ciclo presupuestario

Dividir el proceso presupuestario en fases consecutivas facilita el entendimiento de los distintos pasos en el ciclo presupuestario:

1. El ciclo empieza con la perspectiva de política del gobierno, incluyendo un análisis del año fiscal previo, el establecimiento de prioridades, y estimados de ingresos.
2. A continuación le sigue la formulación presupuestaria del gobierno, incluida la creación del marco de recursos, objetivos y prioridades.

3. Tras la promulgación por parte de la legislatura, el presupuesto es ejecutado (o implementado) durante el ejercicio fiscal: se recaudan los ingresos, se liberan los fondos, se despliega el personal, y se realizan las actividades planificadas.
4. El ciclo presupuestario finaliza con el monitoreo y evaluación de los logros: se rinde cuenta de los gastos, se mide los logros de los objetivos, y las instituciones auditoras ofrecen sus observaciones a la legislatura. Su información es usada para analizar y formular el presupuesto del próximo año. La siguiente figura ilustra las distintas fases del ciclo presupuestario.

2. El proceso de formulación de presupuestos

El presupuesto es el principal instrumento de política del gobierno. Sin embargo, los objetivos y prioridades políticos a menudo no se reflejan en el presupuesto anual. Por ejemplo, aunque en documentos políticos gubernamentales se clame adherencia a las metas de UPE, los sectores como la defensa y los grandes proyectos de infraestructura suelen recibir una cuota desproporcionadamente [mayor] del presupuesto ya que les ofrecen a los políticos mayores oportunidades para cobrar incentivos y comisiones clandestinas. También se presentan distorsiones en los procesos de revisión presupuestaria: el presupuesto educativo (como parte del sector social) usualmente es más afectado por las revocaciones de adjudicaciones presupuestarias que, por ejemplo, los pagos de intereses y programas de alto calibre político. Los temas mencionados como prioridad suelen ser los primeros que pierden financiamiento, mientras que hay otros, tales como la defensa, que reciben el saldo completo.

En segundo lugar, dentro del presupuesto para la educación, las revocaciones y cambios (debido a la corrupción) a menudo afectan los gastos no relacionados con el salario, es decir, los materiales de aprendizaje y el mantenimiento de la escuela. Por otro lado, los salarios que representan en promedio el 80% del presupuesto de educación general son menos propensos a ser excluidos. Si bien puede ser difícil reducir el gasto en salarios, es evidente que una escasez de libros de texto y material de oficina y una infraestructura escolar precaria motivan a los padres a no enviar a sus hijos a la escuela, e impactan negativamente las tasas de matriculación.

En tercer lugar, dentro del presupuesto para la educación puede que se registren distorsiones entre los sub-sectores educativos. Es posible que la asignen fondos desproporcionados a la educación post-primaria, que es más costosa que la educación primaria y beneficia a las elites. No obstante, el sector de educación primaria es el que debería recibir el grueso del presupuesto, en especial dado el contexto de las metas de la UPE.

Los presupuestos tienden además a ser creados en base a estimados irrealistas, sobre o subestimando el impuesto sobre la renta, lo que dificulta su entendimiento y la toma de acción con respecto a una propuesta presupuestaria. Consecuentemente, para que un análisis de presupuesto sea integral debe contemplar tanto el lado de ingresos como el de gastos.

Todas estas distorsiones y manipulaciones del presupuesto pueden constituir actos de corrupción en vista de que favorecen a la elite política y económica de un país.

Otro problema que agobia el proceso de formulación de presupuestos es que hay partes significativas de recursos que no figuran en el presupuesto: son extrapresupuestarias. Esto es a menudo una consecuencia de los donantes que no confían en un sistema de gestión financiera de un país, y que a menudo compiten por los proyectos. Como consecuencia, puede que componentes sustanciales de los gastos educativos sencillamente se omitan en el presupuesto gubernamental. Los ministros de educación puede que también prefieran no revelar las becas para proyectos otorgadas por donantes, ni los fondos generados internamente por miedo a que esto disminuya su cuota de fondos gubernamentales. Si bien las actividades extrapresupuestarias quizás les facilite la rendición de cuentas a los donantes, perjudican la cultura de rendición de cuentas de un país ya que crean sistemas paralelos no transparentes que dificultan el análisis presupuestal y monitoreo de gastos integrales.

Existen muchos retos a la construcción de un presupuesto viable y realista. De particular importancia resulta la imprevisibilidad del flujo de recursos en el contexto de la asistencia humanitaria. La planificación de presupuestos de educación como empresa de largo plazo necesita basarse en proyecciones factibles y realistas.

3. Ejecución y evaluación de presupuestos

Una vez que el presupuesto haya sido aprobado por la legislatura, el ejecutivo debe garantizar que sea implementado con arreglo a lo que fue promulgado bajo la ley. Sin embargo, en muchos países los sistemas de gestión presupuestal son tan susceptibles que le resulta difícil al ejecutivo monitorear el uso de recursos. A menudo, el sistema de rendición de cuentas y control presupuestario está tan deteriorado que es casi imposible monitorear el gasto, aun para funcionarios autorizados del sector de la educación. La información financiera sobre gastos tiende a ser demorada, a menudo incomprensible e imprecisa. Para calcular el grado en que los recursos públicos en efecto llegan a las escuelas, los investigadores frecuentemente tienen que ejecutar encuestas sobre terreno -el sistema de rendición de cuentas públicas simplemente no produce ni revela esta información, y los datos que están disponibles están plagados de problemas de puntualidad, accesibilidad y frecuencia-. Debido a la falta de acceso a información presupuestaria fidedigna, en muchos países es virtualmente imposible verificar los gastos públicos en el sector de la educación.

En Azerbaiyán, [...] el presupuesto es publicado tan pronto sea aceptado por el parlamento. Sin embargo, solamente se imprimen unas cuantas ediciones, disponibles sólo en el Ministerio de Desarrollo Económico, y sólo en la capital. Estos documentos a menudo no son accesibles para personas ordinarias ya que contienen muchas cifras y nadie entiende su significado... [...] Para obtener las cifras reales uno tiene que tener contactos en los ministerios y entrar por la puerta trasera.

Oxfam, 2004

En la práctica, los presupuestos no siempre se ejecutan de la manera exacta en que fueron aprobados. No se acatan los niveles de financiamiento en el presupuesto y los fondos autorizados no son utilizados para los fines acordados. Estas prácticas no son necesariamente corruptas. Sin embargo, por ejemplo, si los gastos de viajes al exterior para funcionarios públicos de alto rango sobrepasan los límites adjudicados en el presupuesto, mientras que el presupuesto asignado para cargos recurrentes -tales como materiales- no se ha usado, puede que los funcionarios públicos hayan cometido un acto de corrupción. Como consecuencia, los niños quizás tengan que arreglárselas sin libros de texto y tal vez escaseen materiales de oficina.

Una vez que haya concluido el ejercicio fiscal, el público (y la legislatura que representa al público) debe poder medir si los recursos públicos fueron usados de manera eficaz. De nuevo, esto generalmente se ve obstaculizado por demoras en la liberación de información y la falta de acceso. Aún cuando los datos y estadísticas se obtienen a tiempo, tal vez sean inapropiados, fraudulentos y organizados de tal modo (p. ej. en formato agregado) que los lectores no pueden sacar conclusiones.

Asimismo, si las instituciones de control como las cortes auditoras y comités de presupuesto parlamentarios carecen de independencia y recursos, ello puede impactar la calidad de los informes de auditoría, lo que, a su vez, dificultará la evaluación del presupuesto por parte del público.

Medidas para promover la transparencia presupuestaria

Evidentemente si el presupuesto estuviera abierto a un escrutinio legislativo público y eficaz, habría un menor margen para desviarse de las decisiones políticas y para la revocación de adjudicaciones

presupuestarias. Habrían probablemente menos distorsiones entre sub-sectores, y la elite dominante sería menos propensa a manipular el presupuesto. La transparencia presupuestaria, si bien no es un objetivo en sí, constituye un prerrequisito para la participación pública y la rendición de cuentas: un presupuesto que no sea transparente, accesible y preciso no puede ser analizado como corresponde. Su implementación tampoco puede monitorearse exhaustivamente, ni sus resultados evaluados. Existe una variedad de medidas y herramientas que mejoran la transparencia presupuestaria; la mayoría de ellas promueven la transparencia no sólo en la planificación y en los gastos del presupuesto educativo, sino en todos los sectores sociales.

1. Evitar actividades extrapresupuestarias

En la presentación del presupuesto se debe incluir el cuadro completo del estatus financiero del gobierno. Muchos países en desarrollo han perdido el control sobre sus asuntos financieros debido a que los datos sobre ejecución presupuestaria están segregados de otros datos financieros y/o debido al mantenimiento de registros de ejecución presupuestaria *ad hoc* fuera del sistema de contabilidad. Los donantes deben estar particularmente conscientes de que se deben evitar los programas extrapresupuestarios. Las prácticas de asistencia pueden distorsionar el proceso presupuestario y menoscabar la rendición de cuentas gubernamentales, p. ej., cuando los libros de texto son suministrados directamente por los donantes, esquivando sistemas y procesos establecidos por el gobierno. También se pueden crear actividades extrapresupuestarias si, en el lado de ingresos, por ejemplo, las ganancias de los recursos naturales no son incluidas en el presupuesto.

Hasta hace poco la mayoría del apoyo de los donantes venía en forma de proyectos, lo que significaba que el gobierno no sabía realmente cuánto se gastaba... Pocos donantes bilaterales financian costos recurrentes; la asistencia a menudo produce un sesgo hacia los proyectos de infraestructura, con apoyo inadecuado para los costos corrientes (p. ej. muchas aulas, pero no suficientes profesores o libros). A veces, los donantes prefieren financiar ciertas partes del país y esto puede resultar en una prestación no uniforme (o duplicada) de servicios, proyectos que son caros de administrar, y una falta de sostenibilidad... La naturaleza errática e impredecible de los desembolsos de donantes puede causar la inestabilidad presupuestaria y puede llevar al aglomeración de gastos en momentos inadecuados.

OxfamTENMET (2003)

2. Coordinación de donantes

La coordinación de donantes es crucial -especialmente en la fase de formulación del presupuesto-, y se ha institucionalizado en muchos países, como por ejemplo, bajo las modalidades que gobiernan el Fondo de Acción contra la Pobreza (PAF, por sus siglas en inglés) de Uganda. Todos los desembolsos de recursos del PAF tienen que publicarse y la ejecución debe analizarse en reuniones trimestrales de donantes y representantes de los ministros de línea. Las ONG y los medios de comunicación también están invitados a fin de que el público se mantenga informado y motivado a exigir la rendición de cuentas sobre gastos públicos.

3. Sistemas viables de gestión de presupuestos y gastos

El sistema presupuestario debe ser creado de modo que sea transparente y esté abierto al escrutinio público. En muchos países se están mejorando los sistemas de gestión de gastos en el contexto de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (PRS, por sus siglas en inglés). Estas son parte de un “paquete de reforma” general que consta de la reforma macroeconómica y presupuestaria, reforma del servicio civil, y cambios en las estructuras jurídicas y regulatorias, y a menudo figuran como condiciones

adjuntas a los préstamos y alivio de deudas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial.

Las PRS fijan las prioridades de largo plazo para el sector de la educación, en base a un consenso entre donantes y el gobierno. Las características específicas de las PRS incluyen un fuerte vínculo a los Objetivos del Milenio 2015, entre ellos alcanzar la Educación Primaria (UPE) para 2015. El enfoque de “Gestión del Gasto Público” (PEM, por sus siglas en inglés) promovido por las agencias multilaterales procura establecer un sistema presupuestario factible que ayude (entre otras metas) en el cumplimiento de los objetivos de la UPE.

La idea general es que el gobierno y los donantes deben trabajar juntos para implementar un programa de gastos único que priorice el uso de todas las fuentes de financiamiento para el gasto público, en todos los sectores. Se pretende que esto sea a mediano plazo (3-5 años), para abarcar todas las fuentes de financiamiento y para vincular el dinero asignado en el presupuesto a los objetivos acordados. Los donantes, por su lado, deben ofrecer apoyo presupuestario flexible a un programa de reformas políticas que se haya convenido, y no a proyectos individuales.

4. Hacer disponible la información

PEM suele asociarse con el enfoque presupuestario conocido como el de los Marcos de Gastos de Mediano Plazo (MTEF, por sus siglas en inglés). Estos marcos tratan de fortalecer los vínculos entre la planificación, la formulación de políticas y los presupuestos en una fase temprana del ciclo presupuestario. Los MTEF permiten la adjudicación eficiente de recursos del gobierno y de donantes entre prioridades en competencia, la reducción del desbalance entre las demandas ilimitadas y los recursos limitados, y los ajustes periódicos. Sobra decir que cuando un país depende fuertemente en la asistencia de donantes, la previsibilidad de las becas de donantes para la educación es crucial para la planificación adecuada.

El establecimiento de los MTEF usualmente va precedido por una Evaluación del Gasto Público (PER, por sus siglas en inglés), una metodología usada principalmente por el Banco Mundial, pero también por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otros donantes a fin de estudiar la adjudicación y administración de los gastos públicos en una región o sector dado a nivel nacional. La PER sirve de fundamento para la planificación, ejecución de la reforma presupuestaria y la creación de un sistema de gestión de gastos eficiente y equitativo.

El sistema presupuestario debe ser diseñado de forma que “produzca” información integral, oportuna – no sólo para la administración del sector de la educación, sino también para los “usuarios” del servicio educativo: padres, estudiantes, maestros y directores. La tecnología de la información (sistemas integrados de gestión financiera) puede ser instrumental en esto. Los registros electrónicos de todas las transacciones (ingresos y gastos) de las unidades ejecutoras pueden contribuir a evitar que se efectúen gastos sin previa autorización y justificación apropiada. Por ejemplo, en Perú un Portal de Internet sobre Transparencia Fiscal ofrece acceso gratuito a información sumamente detallada sobre el presupuesto y su ejecución a partir de 1999.

Las campañas de información proactivas, lanzadas en el momento oportuno por el gobierno o las ONG, pueden galvanizar el interés del público en el monitoreo de los gastos en la educación, y de ese modo evitar la filtración de fondos. Medios tan sencillos y económicos como colocar información sobre el presupuesto en las puertas o boletines del colegio pueden ser un tremendo estímulo para la prevención de la corrupción.

Encuestas de seguimiento del gasto público (PETS, por sus siglas en inglés)

Una encuesta sin precedentes sobre el gasto público en la educación primaria en Uganda (1998) reveló que, a principios de la década de 1990, del gasto público destinado a partidas no relacionadas con el sueldo, menos de un tercio llegó a las escuelas. El grueso de los recursos no salariales fue retenido y usado por las autoridades del distrito.

El dinero había desaparecido sin que las escuelas pudieran reclamar su derecho de titularidad, ya que simplemente no estaban informadas. El estudio pudo haberse engavetado, pero bajo presión de las ONG el gobierno de Uganda lanzó una amplia campaña informativa: en los periódicos y estaciones de radio se comunicaban las transferencias mensuales de becas no salariales a distritos escolares.

Las escuelas primarias y administraciones de distritos tuvieron que publicar avisos de todos los flujos de fondos. Por ende, el nivel de filtración disminuyó significativamente: Si bien en 1995, de un dólar gastado por el gobierno central en ítems educacionales no salariales, sólo 20 centavos llegaba a la escuela; en 2001, la cifra había aumentado al 80%.

Apoyo a las encuestas de seguimiento del gasto público (PETS) –Sierra León (DFID)

Una nueva herramienta, las encuestas de seguimiento del gasto público, se está usando cada vez más para examinar el flujo de fondos y materiales del gobierno central a unidades de entrega de primera línea, como las escuelas y centros de cuidado de la salud. En Sierra León, la Unidad de Política Económica e Investigación del Ministerio de Hacienda estableció el equipo de estudio PETS en 2001 con la encomienda de vigilar el desarrollo y uso de esta nueva herramienta. El equipo a la fecha ha realizado dos encuestas que abarcan los gastos semi- anuales de 2001 en el sector de la seguridad, educación, salud, agua y saneamiento, agricultura, bienestar social, desarrollo rural y gobierno local. La muestra de la encuesta fue seleccionada de 72 comarcas y 10 pabellones en áreas consideradas seguras en 2001. Se dispuso un “PETS piloto” y una encuesta basal de prestación de servicios en el año 2000, pero los resultados nunca fueron publicados oficialmente.

<http://www.u4.no/projects/project.cfm?id=466>

5. Cultivar un conocimiento presupuestario

Para mi sorpresa, los documentos presupuestarios estatales y de distrito me parecían fascinantes. Estos documentos no son sólo cifras. Tratan sobre la intención expresada del gobierno, sus políticas, y sus adjudicaciones de recursos financieros, a partir de lo cual se forman las regiones y grupos ricos y pobres dentro del estado. [...] Las cifras presupuestarias expresan un enorme volumen de información. Con los ojos adiestrados en el análisis presupuestario, uno puede descubrir las prioridades ocultas del gobierno.

M.D. Misha, Director de DISHA, Guía de IBP (2000)

Entender y analizar los presupuestos no es una tarea fácil. Sin embargo, para que los padres, estudiantes y la sociedad civil en general puedan exigir la rendición de cuentas por parte de las escuelas y la administración académica, deben poder comprender el presupuesto. La transparencia presupuestaria sólo será útil si existe una base amplia de observadores con conocimiento. Asimismo, la legislatura será más propensa a monitorear el proceso presupuestario de forma eficaz si existe un profundo interés público en los temas del presupuesto. Los medios y las ONG se han especializado en el análisis presupuestario y ofrecen capacitación para otras organizaciones de la sociedad civil.

Cursos de conocimiento presupuestario

- Cursos sobre el proceso presupuestario para parlamentarios del Centro Parlamentario de Canadá. www.parlcent.ca/services/index_e.php
- Cursos del Proyecto de Presupuesto Internacional (IBP, por sus siglas en inglés). www.internationalbudget.org/index.htm
- Capacitación del Banco Mundial, parte de su programa de extensión y cooperación con la sociedad civil.
- El Instituto de Estudios Socioeconómicos (INESC) en Brasil.
- CIDE, un centro de estudios y capacitación mexicano que ofrece entrenamiento presupuestario para los miembros del Congreso, personal legislativo, periodistas que se especializan en temas presupuestarios y ONG.
- Glosarios de términos presupuestarios clave elaborados por el IBP, FMI y el Instituto Sudafricano para la Democracia (IDASA). www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/gloss.htm

6. Desarrollar la capacidad de los parlamentarios

El conocimiento presupuestario es de particular importancia para los Miembros del Parlamento (MP), los cuales deben ser capaces de analizar y opinar sobre el presupuesto educativo propuesto y además monitorear los gastos y resultados presupuestarios al concluir el ejercicio fiscal. Los MP tienen un papel importante que desempeñar: pueden iniciar debates y audiencias públicas, establecer comités especiales y solicitar información adicional del ejecutivo. Sin embargo, no necesariamente poseen las destrezas necesarias para evaluar y examinar el presupuesto.

El Instituto Sudafricano para la Democracia (IDASA) ha ofrecido el Servicio de Información Presupuestaria (BIS, por sus siglas en inglés) desde la década de 1990. Su análisis integral incluye informes acerca del impacto sobre grupos específicos (p. ej., personas de escasos recursos, niños mujeres, etc.), sobre el proceso presupuestario, sobre presupuestos provinciales, etc. IDASA ha realizado estudios sobre transparencia presupuestaria, así como capacitación [en ese sentido].

El Instituto de Kenya de Asuntos Económicos le presta asistencia a los MP mediante su “Programa de Información Presupuestaria” (BIP, por sus siglas en inglés). En vista de que el Parlamento sólo tiene siete días para debatir y aprobar el presupuesto, el BIP organiza un equipo de expertos por adelantado para analizar el presupuesto y elaborar una guía de apoyo para el debate. El fin de semana después de la introducción del presupuesto, el equipo del BIP peina expeditamente el discurso presupuestario, los estados financieros y el proyecto de ley financiera a fin de extraer los puntos clave y simplificar la información para los Miembros del Parlamento.

Participación pública en el proceso presupuestario

La ciudadanía creía que el soborno era la forma más efectiva de solicitar y recibir servicios, y veían al sector público como una institución orientada al enriquecimiento personal, y no al servicio público. Por otra parte, los ciudadanos no estaban motivados a participar en el sector público porque consideraban que tal participación era una añoranza utópica.

Caja de herramientas anticorrupción de la UNODC

- Participación comunitaria en la ejecución presupuestaria: El público también puede participar de forma activa en la ejecución del presupuesto a nivel escolar. Existen ejemplos de comités de gestión escolar que administran fondos escolares, incluidos los sueldos de docentes, con un efecto bastante positivo sobre la eficiencia y efectividad en el gasto. Los comités escolares pueden contratar directamente a suplidores, por ejemplo, de pupitres y comidas, o quizás los padres se conviertan en dueños parciales de materiales, reduciendo así el riesgo de que sean robados. De igual manera, los maestros son más propensos a apoyar las políticas escolares y proteger los recursos financieros si inciden en la preparación del plan escolar y en el control de la implementación.
- Las juntas escolares, compuestas por padres y miembros de la comunidad que participan en juntas académicas locales, pueden participar en la revisión o aprobación de decisiones clave, incluida la adjudicación de transferencias del gobierno central, así como contribuciones en efectivo y en especie de la comunidad. Las asociaciones de educación comunitaria, integradas por los padres de niños que forman parte de colegios [ubicados en esas comunidades], pueden administrar el presupuesto con el giro directo de fondos del Ministerio de Educación a su propia cuenta. Asimismo, las asociaciones de padres y maestros (PTA, por sus siglas en inglés), pueden encargarse de recaudar las cuotas por la renta de libros de texto y administrar directamente los almuerzos escolares.
- El monitoreo del presupuesto por parte de organizaciones no gubernamentales (ONG): una cantidad creciente de ONG ejecuta investigaciones independientes y capacitación con miras a concienciar a la población sobre temas presupuestales. Las ONG participan en el análisis del presupuesto, ofrecen información integral al público y a los medios, a menudo ayudándolos a emitir opiniones sobre las propuestas de presupuesto y monitorear los gastos. Las ONG también realizan encuestas para comparar la transparencia presupuestaria a escala internacional, a modo de presionar a los gobiernos para que mejoren sus sistemas presupuestarios.
- Las audiencias públicas y las “Report Cards” (tarjetas de puntaje) del ciudadano: Dos ejemplos de herramientas que generan conciencia pública y participación ciudadana en el proceso presupuestario son las audiencias públicas y las tarjetas de puntaje para servicios educativos. Las audiencias públicas sobre el presupuesto a escala local aumentan la conciencia de los ciudadanos sobre los bienes y servicios que supuestamente les son entregados. Al presentar registros de gastos en un lenguaje fácil de comprender para el público, y al demandar a los políticos locales que expliquen la discrepancia entre las promesas y la entrega real se puede provocar la acción cívica contra la corrupción en la educación y así contribuir a la rendición de cuentas. Las “Report Cards” sobre servicios educativos son otra herramienta poderosa que apunta a movilizar al público en caso de que los fondos educativos desaparezcan. Una “Report Card” es una encuesta que evalúa el desempeño de, por ejemplo, escuelas y administraciones académicas. Mide tanto indicadores cuantitativos como cualitativos de prestación de servicios mediante la opinión directa del ciudadano. Si los resultados de la ‘Report Card’ son retroalimentados a las escuelas y administraciones, sirven de incentivo para mejorar la rendición de cuentas. Si son diseminadas ampliamente entre el público, junto con información presupuestaria, ofrecen una oportunidad a los ciudadanos para que participen en el proceso de adjudicación presupuestaria, y para que garanticen que el presupuesto atienda sus necesidades. Después de esto, el ciclo presupuestario empieza de nuevo.

Mazdoor Kisan Shakthi Sangathan (MKSS), o la Asociación de Poder de Trabajadores y Campesinos, es una organización de base comunitaria con sede en la India. MKSS organiza reuniones públicas (jan sunwai) en las que se leen en voz alta los detalles de registros de gastos y otros documentos. En una audiencia pública en la que se debatió el financiamiento

de obras públicas, por ejemplo, se reveló que la mayoría de fondos se había usado para proyectos ficticios y no rastreables, los cuales servían de excusa para canalizar fondos públicos a cuentas privadas. Además de promover la transparencia y la participación pública, esta revelación resultó en el arresto y condena de tres individuos bajo cargos de conspiración criminal, fraude y corrupción.

Conclusiones

La transparencia presupuestaria no es una meta en sí. Si un presupuesto es creado sobre la base de prioridades distorsionadas y si no representa todos los gastos, puede que exista un mayor margen para la corrupción aunque se disponga de la información presupuestaria. De igual manera, un presupuesto que sea transparente pero impreciso imposibilitará el escrutinio público y de nuevo abrirá paso a la corrupción. Por otro lado, la transparencia presupuestaria sólo es útil en combinación con la puntualidad y accesibilidad del presupuesto. Si los datos son entregados demasiado tarde, o si la información no se presenta en un formato orientado al lector, el público no podrá monitorear el proceso presupuestario. Por último, un presupuesto transparente sólo será de utilidad si el público lo usa de manera efectiva. La transparencia y la participación se complementan de forma mutua.

La transparencia presupuestaria tiene que verse como un componente de un marco más amplio de transparencia fiscal y gestión de gastos públicos. La transparencia debe ser una característica estándar de un sistema presupuestario factible que se base en fórmulas realistas. La gestión de gastos debe promover la adherencia al presupuesto y permitir el escrutinio público.⁵

8 Compras públicas

El problema

Los tipos de contratación en este sector dependen del tipo de política de educación (colegio público/privado o gestión de colegios, sistema de supervisión educativa, suministro de artículos y libros de texto escolares y tipos de infraestructura.)

La corrupción en la adquisición pública puede manifestarse en la entrega de materiales educativos, equipos y artículos escolares, almuerzos y también en la construcción de planteles académicos.

Los riesgos de corrupción en la contratación en el sector educativo son similares a los que aparecen en los procesos de contrata en otros sectores, y por tanto deben abordarse de manera similar. Sin embargo, existen algunas características especiales que dan lugar a desafíos particulares, entre ellos:

- La prestación de servicios puede implicar contratos a largo plazo (tales como la gestión y operación de instalaciones escolares), mientras que la compra de libros de texto se ejecuta de forma inmediata. Los contratos de servicio, por tanto, presentan más retos en lo que respecta a la evaluación de la calidad del servicio.

⁵ Esta sección utiliza información del website del International Budget Project y de la publicación de OXFAM/TENMET "A Simple Guide to Working with Finances and Education" (2003)

- La naturaleza de la industria de libros de texto se maneja de tal forma que en algunas áreas es casi monopolística, mientras que en otras no, generando así fuertes incentivos para el soborno con miras a garantizar unas ventas o creando confusión sobre la disponibilidad de suplidores.
- Las creencias nacionales sobre el contenido de los libros de texto alientan licitaciones cerradas y poco transparentes.
- Surgen dificultades en el control de conflictos de intereses entre autores y maestros en los comités de selección de libros de texto donde se requiera su pericia.

¿Qué se puede hacer?

Independientemente del tipo de contrato, conviene no ver el proceso de contrata de forma aislada. Por ejemplo, la entrega de artículos escolares supone tres actividades relacionadas que comportan distintos riesgos:

1. La selección de libros de texto a ser comprados;
2. La compra de los libros de texto;
3. La entrega de los libros de texto a los estudiantes.

La compra de libros de texto en las Filipinas: El monitoreo es importante

En 1998, los suplidores del Departamento de Educación (DepEd) en las Filipinas alegaron que los sobornos en la entrega de material de aprendizaje oscilaban entre el 20 y el 65% del valor del contrato. Algunos suplidores lograron que legisladores firmaran comprobantes de requisición, en desafío de las reglas de auditoría existentes. La Comisión sobre Auditoría (COA) concluyó que el DepEd compró P17,9 millones (USD 320.000) en libros de texto ociosos, sin consultar a directores ni superintendentes. Un director regional del DepEd también compró 1.000 copias de un diccionario no endosado por valor de P1.89 millones (USD 33.000).

Investigadores periodistas revelaron que, pese a que las reformas implementadas por el DepEd en 1999 eran de amplio alcance, se registraron resultados mixtos. La depuración tuvo lugar en la cúpula, ya que la reforma recortaba los poderes de directores regionales, pero la corrupción siguió su curso en las juntas escolares locales, en vista de que las juntas recibían mayor autonomía y discrecionalidad. Por ende, al DepEd le resultaba difícil monitorear lo que compraban sus sucursales, especialmente a raíz de que la reforma permitía que los superintendentes se autootorgaran títulos.

Pese a la reforma, el soborno permaneció vigente y las decisiones se basaban en los incentivos, no las necesidades. Sin embargo, si bien los incentivos siguen siendo sustanciales -entre el 15 y 30%- se han visto significativamente reducidos. Por otra parte, los precios de los libros de texto disminuyeron en un 40% debido al hecho de que las casas editoras ya no venden sus bienes a los legisladores. El monitoreo de las ONG también fue incorporado al proceso de compra pública. En 2001, el DepEd registró la mayor suspensión de auditoría, por un total de P6,9 mil millones (USD 123,5 millones), o un cuarto de todas las suspensiones de auditorías. La COA periódicamente descubre nuevos casos de compras irregulares de libros de texto.

Como en todo proceso de contrata, al identificar los textos necesarios se corre el riesgo de que los requisitos se personalicen para beneficio de un suplidor en particular, y los conflictos de intereses -o

sencillamente los intereses privados- pueden ser una fuente de corrupción. Un tamaño pequeño de mercado puede también resultar en la selección de textos que automáticamente impliquen la nominación de un suplidor en particular. En otros casos, la publicidad apropiada puede permitir que otros suplidores presenten ofertas y se abra el proceso. Independientemente de que éste sea el caso, el proceso debe ser transparente desde el principio. Aún cuando se prefiera una fuente doméstica de suministros por motivos nacionalistas, esto se puede realizar con transparencia. Por otra parte, una vez que se haya comprado los textos y se haya ejecutado el contrato, se debe velar por que el propósito del contrato se cumpla y que los libros de texto lleguen a los estudiantes. La distribución puede o no ser una modalidad incorporada al contrato de compra de libros de texto, pero aunque no lo sea, el monitoreo y la transparencia facilitarán la entrega y rendición de cuentas. Facilitar la participación de la sociedad civil puede mejorar el monitoreo y promover la rendición de cuentas, especialmente en la ejecución del contrato. Conviene siempre usar reglas y directrices eficaces para la contrata.

Libros de texto como corresponde: caso de estudio de Argentina

Un ejemplo reciente de una estrategia exitosa fue un procedimiento de consulta, implementado por Poder Ciudadano, capítulo nacional de Transparency International en Argentina, con respecto a la compra de 3.315.000 libros para distribuirlos a nivel nacional. La fase inicial de selección de libros de texto se vio suspendida por objeciones al criterio de selección de libros, a los jurados que intervinieron en la selección y a los procedimientos de gestión local. El Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología después invitó a Poder Ciudadano a participar en el segundo intento y a ayudar a desarrollar un proceso transparente. El capítulo de TI introdujo tres estrategias.

En primer lugar, organizaron debates participatorios sobre los criterios para seleccionar los libros de texto y los documentos de licitación. En estos debates participaron representantes del Ministerio y casas editoras de libros de texto, y fueron mediados por Poder Ciudadano.

En segundo lugar, implementaron el Pacto de integridad de TI de cero sobornos, que fue suscrito por los licitantes y el Ministerio con el fin de crear reglas básicas y definidas para el proceso de compra.

Por último, establecieron mecanismos para prevenir y controlar conflictos de intereses entre los miembros del comité asesor encargado de pre-seleccionar los textos. Ello, además de las medidas de transparencia y publicidad durante el procedimiento de contrata, resultó en un proceso transparente sin objeciones y una mayor diversidad de libros de texto y editoriales (56 casas editoras participaron y el 48,3% recibieron al menos un contrato).

La corrupción es desenfrenada en la construcción, y la construcción de instalaciones educativas no es la excepción. Las medidas preventivas que se aplican a los problemas generales de contrata también se aplican en este caso.

Aprendiendo lecciones equivocadas en las escuelas de Malawi

En el año 2000, en el Ministerio de Educación de Malawi salió a la luz un grave fraude con respecto a la concesión de contratos para construir escuelas, valorado en K187 millones (USD 2,3 millones)

Tras la decisión del gobierno de ofrecer educación primaria gratuita, el ministerio de educación embarcó en proyectos de construcción de escuelas. Los contratos no se otorgaron por vía de un proceso de licitación imparcial, sino que en muchos casos se concedían a los miembros del Frente Democrático Unido (UDF, por sus siglas en inglés) –el partido del entonces Presidente Muluzi- que figuraba registrado como contratista de construcción. Los

‘contratistas’ fueron pagados por los proyectos, pero las escuelas “fantasma” nunca fueron construidas.

Se alega que el dinero de contrato fue usado por los simpatizantes del partido del presidente para la campaña de las elecciones del 2000. Once parlamentarios fueron nominados y tres ministros perdieron su cargo. Dos ministros fueron acusados y llevados a juicio, aunque luego fueron absueltos.

9 Encuestas de seguimiento del gasto público – ejemplos y hallazgos principales

El enfoque del Seguimiento del Gasto Público fue desarrollado por un grupo de investigadores en el Banco Mundial y fue aplicado por primera vez a un estudio sobre la reforma de educación primaria en Uganda en 1996. Desde entonces se han implementado varias decenas de PETS en todo el mundo, desde África, Asia, Latinoamérica y Europa oriental.

Entre los hallazgos principales, figuran:

- El grado de filtración a menudo es difícil de estimar, debido a prácticas de contabilidad precarias.
- Las tasas de filtración son sumamente altas en algunos casos.
- Existen menos problemas con las filtraciones en los gastos de salario comparado con los gastos no salariales.
- El potencial para la filtración puede ser mayor en el sector de la salud que en el de educación, debido a mayores gastos no salariales en la salud.
- La participación local en los puestos de entrega de servicio al ciudadano puede resultar en una mejor gestión financiera en este nivel que en oficinas de distrito y regionales.
- La organización/modo de transferencia de recursos públicos (por ejemplo: efectivo vs en especie) puede incidir en el grado de filtración. Las implicaciones de esto para las políticas públicas son altamente dependientes del contexto.
- El tema de la corrupción a menudo no es abordado de forma explícita.

El contenido de PETS varía significativamente, incluyendo:

- El tipo de gasto monitoreado.
- El número de niveles de administración pública estudiados.
- Sectores analizados.
- La medida en que se busca una explicación por los patrones observados en los flujos de recursos.

La calidad de PETS varía significativamente (p. ej., calidad de datos, tamaño muestral)

Algunas, pero no todas, las PETS se realizan con muestras representativas amplias. Un requisito mínimo a fin de calificar como una PETS es que se vigilen los flujos de recursos por lo menos en dos niveles de administración pública. No todos los estudios que dicen ser PETS satisfacen este criterio.

Por lo tanto, esta página no pretende ofrecer un resumen completo de todas las PETS realizadas, sino que se concentra en las más exitosas.

Existen menos ejemplos de PETS exitosas en el sector de la salud que en el de educación. Las tentativas de PETS en el sector de la salud se han visto gravemente menoscabadas por presupuestos inconstantes e inseguros y/o poca información sistemática sobre los flujos financieros a nivel de plantel (p. ej., Mozambique, Honduras, Uganda).

PETS -UGANDA		
Año de los datos	1991-1995	2001
Muestra	Escuelas primarias del gobierno (250 de 8500) Gobierno local (18 de 39)	Escuelas primarias del gobierno (218 de las 250 entrevistadas en la encuesta de 1991-95 y, por otra parte, 170 nuevas escuelas gubernamentales primarias de 9 de los 18 distritos en la encuesta de 1991-95). Gobierno local (los 18 distritos entrevistados en la encuesta de 1991-95).
Nivel de administración estudiado	Gobierno, distrito, escuela	Gobierno, distrito, escuela
Gastos vigilados	Gastos no salariales (beca de capitación) de gobierno a escuelas mediante el distrito.	Gastos no salariales (beca de capitación) de gobierno a escuelas mediante el distrito.
Otros datos recopilados	Tasas de matriculación y datos generales cualitativos sobre asuntos escolares.	Tasas de matriculación y prueba de conocimientos para el maestro principal.
Tipo de PETS	Diagnóstica y analítica	Diagnóstica y analítica
Referencia	Ritva Reinikka y Jakob Svensson (2004), Local Capture: Evidence from a Central Government Transfer Program in Uganda, <i>The Quarterly Journal of Economics</i> , vol. 119 (2): 679-705 http://www.iies.su.se/~svenssoj/p679.pdf	Ritva Reinikka y Jakob Svensson (2003) <i>The power of information: Evidence from a newspaper campaign to reduce capture</i> , Working Paper, IIES, Stockholm University. http://www.iies.su.se/~svenssoj/Information.pdf
Comentarios adicionales	El estudio que elaboró e implementó por primera vez la metodología de PETS	Enfoque principal en temas analíticos, explicando el papel de la información en la lucha contra la corrupción.
Hallazgos		

principales		
Sistemas de gestión financiera	Los distritos carecían de registros confiables sobre desembolsos a escuelas individuales. Las becas de capitación casi liberadas en totalidad por gobierno central mensualmente.	
Filtración de fondos	En promedio, en 1991-95, las escuelas recibieron el 13% de gastos del gobierno central. La mayoría de escuelas no recibieron nada.	En promedio, en 2001 las escuelas recibieron el 82% de los gastos del gobierno central.
Explicación del filtro	Gran variación en becas recibidas en las escuelas en 1991-95. Las escuelas en comunidades con mayores oportunidades recibían una mayor cuota de los fondos. La captura local sistemáticamente se relacionaba al estatus socioeconómico de los usuarios.	La reducción observada en filtración en 2001 fue significativamente mayor para las escuelas con acceso a la campaña informativa sobre PETS.
Corrupción	Pruebas disponibles sugieren que entre 1991-95 se registró corrupción sustancial.	

PETS - TANZANIA	
Año de los datos	2002 y 2003
Muestra	Escuelas gubernamentales primarias (210 de 12700) Gobierno local (21 de 113) Gobierno regional (7 de 21)
Nivel de administración estudiado	Gobierno, región, distrito, escuela
Gastos vigilados	Gastos no salariales (beca de capitación, de desarrollo y de capacitación) de gobiernos a escuelas mediante distritos.
Otros datos recopilados	Tasas de matriculación e información cualitativos generales sobre asuntos escolares.
Tipo de PETS	Diagnóstico
Referencia	“Estudio de Seguimiento del Gasto Público – Estudio del Flujo Financiero y No financiero de Gobierno Central a Escuelas en 2002 y 2003”, Noviembre 2004, REPOA y Gobierno de Tanzania.
Comentarios adicionales	El Grupo de Trabajo de Evaluación de Gastos Públicos (EGP) en Tanzania comisionó al instituto de investigación local (REPOA – Investigación sobre Alivio de la Pobreza, Dar es Salaam) para que emprendiera este estudio. Hasta ahora sólo está disponible a petición del Gobierno de Tanzania o

	REPOA.
Hallazgos principales	
Características clave de flujo de recursos	Sistema extremadamente complejo de desembolsos del nivel central, que entraña tres ministerios distintos. El sistema se desvió sustancialmente del plan oficial.
Sistemas de gestión financiera	Registro precario tanto a nivel central como de distrito. Parecen haber mejoras en el segundo año del programa.
Filtración de fondos	Filtración estimada de 36-46% (beca de capitación) y 14-24% (beca de desarrollo). No se dispone de un estimado de filtración en becas de capacitación, debido a los pocos datos que existen para esta parte del programa. La mayor filtración en becas de capitación se debe a la filtración en la parte de libros del programa.
Variación de filtración	Gran variación en el flujo de becas de capitación entre escuelas. Las becas de desarrollo parecen haber sido desembolsadas según las necesidades.
Demoras	Grandes demoras tanto a nivel central como de distrito, parcialmente debido a las demoras en el financiamiento de los programas por parte de los donantes
Corrupción	No existen pruebas contundentes. Las pruebas indirectas sugieren al menos algún grado de corrupción.

PETS - ZAMBIA	
Año de los datos	Junio 2001 – Junio 2002
Muestra	Escuelas primarias gubernamentales (184, total no dado) Distritos (33 de 72) Gobierno regional (4 de 9)
Nivel de administración estudiado	Gobierno, provincia, distrito, escuela
Gastos vigilados	Todo el financiamiento público de la educación primaria del gobierno a escuelas mediante provincia y distrito. Los gastos se clasifican en tres categorías: beca por escuela en base a las reglas, beca por escuela discrecional, y remuneración del personal.
Otros datos recopilados	Tasas de matriculación, información cualitativa general sobre asuntos escolares, datos sobre financiamiento de escuelas.
Tipo de PETS	Diagnóstico y analítico
Referencia	Jishnu Das, Stefan Dercon, James Habyarimana y Pramila Krishnan (2004), "Public and Private Funding of Basic Education in Zambia", Sector de Desarrollo Humano, Banco Mundial http://siteresources.worldbank.org/AFRICAEXT/Resources/

	AFRHD62DasZambia022504FINAL.pdf
Comentarios adicionales	El estudio también se centra en cómo el financiamiento privado de la educación primaria fue afectado por un aumento en el financiamiento público. El estudio es más amplio que una PETS tradicional, y por tanto se le conoce como un Estudio de Entrega de Servicio Educacional (ESDS).
Hallazgos principales	
Características clave de flujo de recursos	Disposición compleja de financiamiento total en educación primaria. El dinero nuevo entra a la jerarquía en cada nivel administrativo.
Sistemas de gestión financiera	El Ministerio de Educación y el Ministerio de Finanzas han creado un sistema eficiente de entrega para las adjudicaciones en base a las reglas.
Filtración de fondos	Más del 90% de las escuelas y 95% de los maestros han recibido las adjudicaciones en base a reglas. Menos del 25% de las escuelas han recibido algunos de los fondos discrecionales. El financiamiento discrecional parece haber sido gastado principalmente a nivel de provincia y distrito. De un tercio a un sexto del financiamiento total de la educación primaria llega a las escuelas.
Variación en filtración	El financiamiento en base a las reglas es pro-pobre, mientras que el financiamiento discrecional es regresivo. El financiamiento general es neutral a la riqueza.
Demoras	Demoras en la actualización de nóminas y pago de estipendios a maestros.
Corrupción	No mencionado en este reporte.

10 Financiamiento de fórmula en el sector de la educación

Una fórmula de financiamiento es una regla de convenio común para adjudicar recursos a las escuelas. Especifica la cuantía de finanzas que cada escuela puede gastar, y aumenta la transparencia, reduciendo así las oportunidades de corrupción.

Fórmula de financiamiento (*formula funding*): descentralización de la gestión financiera

Desde principios de la década de 1990, la gestión financiera de las escuelas ha sido descentralizada en varios países mediante lo que se conoce como sistema de fórmula de financiamiento (*formula funding*). Ello ha reemplazado un sistema centralizado donde los recursos escolares eran ofrecidos directamente por la autoridad educativa. Dentro del modelo centralizado, las escuelas no reciben autonomía para decidir con respecto a la adjudicación de personal, libros, equipo e infraestructura escolar. El marco de PETS ha demostrado que el sistema centralizado abre más oportunidades para la corrupción de niveles superiores. Ahora existe clara evidencia de que en muchos países sólo una fracción de las adjudicaciones asignadas a través del presupuesto nacional (por lo general dinero de donantes) llega a los usuarios finales.

En algunos países se ha registrado resistencia a un sistema descentralizado, ya que se considera que los reguladores y políticos pierden la habilidad de controlar la implementación de reformas y objetivos de mayores estándares. También es verdad, sin embargo, que casi todos los esfuerzos para descentralizar los fondos o autoridad se han visto frustrados en la mayoría de países altamente corruptos.

Garantizar la eficacia de la fórmula de financiamiento

La fórmula de financiamiento debe complementarse con la publicación de las adjudicaciones a cada escuela – en sitios web y en forma impresa- a fin de someter los presupuestos al escrutinio público. Sin embargo, para que la fórmula del financiamiento sea efectiva, se deben tomar ciertas medidas:

- Los aliados (es decir, consejos escolares y asociaciones de padres y maestros) deben entender sobre qué base se asigna el dinero a su escuela individual. Ello supone una gran necesidad de capacitación en todos los niveles en el sistema de educación, incluyendo capacitación en finanzas y presupuestación para los líderes académicos. El público también debe entender cuáles son los procedimientos financieros a fin de desempeñar un papel de vigilantes.
- Los datos sobre los que se basa la fórmula deben ser precisos a modo de eliminar las tentaciones de manipularlos.
- La gestión financiera en las escuelas también debe acompañarse de regulaciones financieras integrales y ejecutables y la auditoría externa de cuentas escolares.
- A nivel escolar, se debe garantizar que suficientes personas tengan acceso a las cuentas bancarias del colegio de modo que el sistema sea flexible, pero también se debe asegurar que las oportunidades de corrupción no se multipliquen más allá de lo que se pueda controlar. Se

debe prestar especial atención a sistemas que permitan que las escuelas recauden dinero directamente de los padres.

- Por último, mientras más sencilla la fórmula, más fácil será de monitorear.

Lectura adicional – metodología

Fórmula de financiamiento de escuelas, descentralización y corrupción: análisis comparativo. Ética y corrupción en la educación, Por Rosalind Levacic y Peter Downes – Instituto Internacional para la Planificación Educativa, IIEP1

Este libro analiza las relaciones entre la descentralización del financiamiento de escuelas y la prevalencia de la corrupción, una inquietud crucial para los legisladores educativos de hoy en día. El monográfico se basa en el supuesto de que la fórmula de financiamiento reduce la propensión al fraude, ya que uno de sus elementos esenciales es la accesibilidad pública a la información. La transparencia presiona a los que ocupan cargos de responsabilidad para que acaten las regulaciones, ya que la probabilidad de detección es más alta y las consecuencias por el mal uso son mayores.

Los autores examinan cuatro países en distintas fases de descentralización de financiamiento y gestión escolar. En base al rango de evidencia proporcionada, emiten varias recomendaciones para los legisladores, entre ellas: capacitación de directores y personal administrativo, un mayor entendimiento del modo de operación de la fórmula, preparación de manuales para los procedimientos financieros, habilitación de los aliados, monitoreo local, estandarización de formatos de cuentas, chequeos externos, garantía la independencia de auditores, y la implementación de acciones de remedio cuando se detectan deficiencias.

<http://www.unesco.org/iiep/index.htm>

Fórmula de financiamiento en finanzas de educación

Ejemplo de buena práctica de Ecuador

Título de proyecto	Programa de modernización y descentralización, Ecuador
Responsable	GTZ (Alemania)
Número de proyecto	2003.205.1
Socios	Instituto Educatorio de Cooperación Internacional, INECI
Ejecutor	Ministerio de asuntos económicos y finanzas, Consejo Nacional de Modernización (CONAM), asociaciones de ciudades y provincias y pabellones, OCS pertinentes, tales como la asociación de poblaciones indígenas; órgano supervisor para las universidades y desarrollo curricular
Periodo	2004-2007
Monto	EUR 7 642 000

Información general

Ecuador actualmente emprende un proceso de reforma de descentralización y modernización orientado a conferir las tareas, responsabilidades y recursos a unidades subnacionales. Dentro de este contexto, GTZ ejecuta el “Programa de modernización y descentralización” PROMODE, trabajando con instituciones estatales como el Ministerio de Asuntos Económicos y el Ministerio de Educación para mejorar la gestión financiera y la entrega de bienes y servicios como la educación.

Anteriormente no existían criterios objetivos para la creación del presupuesto educativo nacional. El Ministerio de Asuntos Económicos asigna recursos a 22 oficinas de gestión provincial, que luego destina los recursos a las 219 “cantones” o municipalidades sin tomar en consideración las necesidades educacionales de las escuelas, especialmente en zonas rurales. Esta práctica no sólo impacta la equidad en educación, sino que también ofrece numerosas oportunidades para la corrupción y el fraude.

Fórmula para crear presupuestos equitativos

Para mejorar la equidad y la transparencia, PROMODE inició un proyecto piloto junto con el Ministerio de Educación que apunta a establecer criterios objetivos para la adjudicación del punto 53 del presupuesto educativo “bienes y servicios del consumidor” (costos de funcionamiento y materiales de enseñanza), lo que representa el 5% del presupuesto de educación.

Para el año 2004, el Ministerio de Asuntos Económicos aumentó las adjudicaciones para el punto 53 en un 20%. Sin embargo, debido a que las oficinas de gestión provincial ostentan discrecionalidad sobre el uso de sus recursos, existía el riesgo de que el aumento beneficiara la administración académica en las ciudades de la provincia, y no en las escuelas necesitadas de zonas rurales. Para evitar que esto suceda, se creó una simple fórmula matemática destinada a trazar presupuestos equitativos para cada municipalidad. La fórmula se basaba en tres factores: número de niños con edad para asistir al colegio, nivel de pobreza, y matriculación en cada municipalidad.

Además de fijar el monto general para cada municipalidad, el uso de los recursos adjudicados fue especificado, p. ej., artículos educativos, servicios administrativos, etc. Por tanto, los presupuestos educacionales provinciales pueden crearse de manera menos arbitraria (mediante la fórmula) y más específica y transparente, reduciendo de ese modo las oportunidades para la corrupción y el fraude.

Participación de la sociedad civil

Los nuevos presupuestos fueron diseminados con la ayuda del movimiento cívico “Contrato Social por la Educación”, tanto por el internet como de forma impresa. La ocasión de las elecciones municipales fue usada para someter a discusión los presupuestos educacionales en los debates políticos locales. El aumento del nivel de conciencia y conocimientos del ciudadano han contribuido significativamente al mejoramiento de la calidad del debate político, y puede considerarse un resultado clave de este proyecto.

Desafortunadamente, el presupuesto educacional oficial de 2004 no reflejó los presupuestos municipales, sino sólo los presupuestos provinciales nuevamente. En consecuencia, los documentos oficiales no permitían que se detectara el flujo de recursos. La fórmula en sí tampoco fue usada en la creación del presupuesto 2005.

Lectura adicional – metodología**La Asignación de Presupuestos en el Sector de la Educación Metodología usada para el grupo de gasto 53 (“Bienes y Servicios de Consumo”) de las unidades ejecutoras Direcciones Provinciales Hispanas. Año 2004. Por Rafael Donoso Naranjo, GTZ**

La metodología usada en este documento se basa en un estudio financiero restringido a la creación de presupuestos en el sector de la educación de Ecuador. El propósito de la metodología es satisfacer las necesidades de cada territorio educacional de manera equitativa mediante la calidad del gasto. El análisis contenido en este informe analiza la situación presupuestaria de las escuelas nacionales y demuestra cómo la naturaleza arbitraria de la asignación de los recursos limita el sistema educacional. Se desarrolló una metodología en base a la idea de usar una fórmula matemática y definida para garantizar la objetividad en el desarrollo presupuestario y mejorar la situación de los párvulos de la nación.

La versión inglesa de este documento contiene además una lista de literatura recomendada sobre el tema de corrupción en el sector de la educación, disponible en línea:

<http://www.u4.no/themes/education/main.cfm>

www.U4.no

U4 - CMI
PO Box 6033
5892 Bergen, Norway
Tel: +47 55 57 40 00
U4@U4.no