

Reseña de Escuelas y Universidades corruptas: ¿una prioridad de la gestión escolar?¹

Review of the Schools and Universities
corrupts: a priority of school management?

María Enriqueta Torres España
Centro Educativo Emmanuel Mounier, A. C.
E-mail: eamto@hotmail.com

Recibido: Noviembre 10, 2010. Aceptado: Noviembre 26, 2010

El libro es una síntesis de las conclusiones del Proyecto de investigación del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE): “Ética y corrupción en la educación”, que inició en el 2001. En éste participaron instituciones y personas de alrededor de 25 países del mundo entero, Ministerios y Secretarías de Educación, Universidades, investigadores y miembros de la sociedad civil. Muestra una serie de datos, referencias y resultados que son de interés para aquellas personas dedicadas a la educación: las que toman decisiones, las que planifican y administran, y como una guía en la detección y valoración de la corrupción. No sólo señala lo que es la corrupción sino hace propuestas para luchar contra el problema.

Ampliamente conocido es el proverbio que afirma: “En el arca abierta el justo peca”. Y es precisamente lo que muestra el libro escrito por Jacques Hallak y Muriel Poisson, *Escuelas Corruptas, universidades corruptas ¿Qué Hacer?...* No importa si se trata de países industrializados o en desarrollo, la corrupción en el sector educativo ha tomado diferentes formas, abarca múltiples aspectos, y se ha convertido en una práctica casi inevitable. Algunos de los cuestionamientos que orientan la investigación son: ¿qué se entiende por corrupción?, ¿es la corrupción un asunto relevante para la educación?, ¿cuál es el costo de la corrupción?, ¿afecta la corrupción a la agenda internacional?, ¿por dónde empezar a combatir la corrupción?, ¿se puede solucionar la corrupción como una cuestión técnica?...

El libro resulta exhaustivo en lo relativo a la información que aporta acerca de la corrupción en el sector educativo y los daños que ocasiona. En el primer capítulo la define como: “el uso sistemático del cargo público en beneficio privado, con un impacto notorio en la disponibilidad y la calidad de los bienes y servicios educativos” y, por consiguiente en el acceso a la educación y en su calidad y equidad”, dando también otras determinaciones y enfoques desde la política legislativa, la administrativa y la burocrática, así como las “grandes” y las “pequeñas” corrupciones.

¹ Hallak, J. y Poisson, M. (2010). *Escuelas Corruptas, universidades corruptas: ¿Qué Hacer?* Ediciones UNESCO. Publicado por: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, 348 pp.

Parece pertinente la mención que hace acerca de la corrupción como un concepto cultural que no tiene significado universal, proponiendo para ello el término comportamiento ético y no ético como más adecuado, en lugar de comportamiento corrupto y no corrupto. Ofrece un marco conceptual de la corrupción en la educación y elabora propuestas metodológicas para su diagnóstico en el sector educativo, así como estrategias para incrementar la transparencia y la rendición de cuentas.

Los resultados de la investigación incluyen aspectos de la corrupción derivados del financiamiento, de la gestión del profesorado, de la contratación de edificios escolares, producción y distribución de libros de texto y comidas escolares, el fraude académico y la corrupción derivada de las clases particulares. Y no se limita al nivel del análisis o de la exposición de los resultados, sino que propone recomendaciones para crear y mantener sistemas reguladores transparentes que permitan reforzar la capacidad de los gestores de rendir cuentas y aumentar la aceptación de los procedimientos de gestión. Construir lo que llaman los autores el *triángulo virtuoso*, que incluye: una atmósfera educativa que valore la integridad, una administración bien diseñada, con una gestión eficiente, transparente y responsable y un verdadero sistema de control social de la manera en que debe operar el sector y gastar sus recursos.

El libro contiene en cada sección referencias bibliográficas y al final tres apéndices. El primero, se refiere a las cuestiones que deben plantearse para evaluar la calidad de las encuestas; el segundo, indica los estándares mínimos sobre contrataciones públicas de *Transparency International*; y el tercero, nos muestra el código de “buenas prácticas en la educación transnacional”. Cuenta además con un índice geográfico en el que se ubica la lista de los países que se mencionan en las diferentes secciones del libro y por último, un índice temático.

Hallak y Poisson sostienen que la percepción de la gente es que la educación no es un ámbito especialmente propenso a la corrupción y demuestran que es un sector muy vulnerable ya que se presta al clientelismo y la manipulación. Las decisiones que toman unos cuantos, repercuten en la vida de muchos y existe una dispersión de fondos en lugares que son de difícil control. Una de las conclusiones, y que compete a los países del Tercer Mundo, como México, es que los pobres tienden a depender más de funcionarios corruptos por ser fácilmente manipulables, es por ello importante la lucha contra la corrupción para solucionar los problemas de la pobreza.

No obstante, también explica los diferentes niveles donde se ha iniciado una lucha contra la corrupción, en tratados internacionales, organismos como el Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, desarrollando estrategias e instrumentos contra la corrupción tanto de agencias nacionales de desarrollo, bancos de desarrollo, organizaciones internacionales e intergubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.

Entre los ejemplos de logros alcanzados y de “buenas prácticas” en América Latina está Brasil con el “Programa Dinero Directo en la Escuela” en el Estado de Río Grande do Sul, que descentraliza y mejora la gestión dando mayor poder a la escuela; o el de Colombia donde entre 1998 y 2003 el Ministerio de Educación redujo la lista de maestros falsos, las ausencias, los ascensos injustificados y las jubilaciones manipuladas, economizando un 15% en gastos; o el caso de Argentina y el “Pacto de Integridad”, realizado en el 2003 entre el Ministerio de Educación, productores de manuales, una comisión independiente y la organización no gubernamental *Transparency International*, para respetar el código de conducta en las adjudicaciones de los tres millones de textos que se distribuyen anualmente.

El segundo capítulo presenta un marco conceptual que analiza tanto los factores internos como externos del desarrollo de la corrupción en la educación, su conexión y la interrelación que los refuerza recíprocamente. Por ejemplo, mecanismos débiles de

rendición de cuentas, de apoyo y de supervisión, combinados con la ausencia de auditoría externa y la escasa eficiencia judicial, reducen las oportunidades de detección y disuasión del fraude. Es por ello que resulta relevante identificar algunas “señales de alarma”, es decir, situaciones o sucesos dentro de un programa o de una actividad que indiquen la existencia de posibilidad de corrupción, las cuales ayuden a los responsables de las decisiones y los planificadores educativos a detectar riesgos de corrupción en la educación.

Identifica en una extensa tabla que denomina: “Mapa de las oportunidades de corrupción en el sector educativo”, las áreas principales de la planificación y la gestión educativas, las oportunidades para las prácticas corruptas, ejemplos de dichas prácticas, las “señales de alarma” seleccionadas y el tipo de impacto en la educación en términos de acceso, calidad, equidad, prioridades políticas o éticas. Cada una de estas tendencias, es abordada a lo largo de los capítulos posteriores, en alguno de sus aspectos.

Para el diagnóstico de los fenómenos de corrupción en el sector educativo, en el tercer capítulo, se presentan los requisitos básicos y tres enfoques específicos con distintas perspectivas, a saber: la valoración participativa (las encuestas basadas en informes técnicos); auditorías financieras, (funcionales y personales); y encuestas de seguimiento del gasto público en educación (recursos financieros, humanos o materiales). En resumen, un diagnóstico eficaz debe tener repercusiones en la toma de decisiones adecuadas, para corregir las prácticas distorsionadas, y debe integrar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación.

En el cuarto capítulo se subraya, cómo el financiamiento educativo se ha convertido en un asunto extremadamente complicado de dominar por un funcionario, puesto que las fórmulas de financiamiento tienden a ser cada vez más complejas, debido sobre todo a la descentralización y que hay cada vez más gente con acceso a esos recursos. La probabilidad de evitar desviaciones, va directamente relacionada con la existencia de reglamentos financieros claros, un reparto transparente de las responsabilidades, sistemas limpios de contabilidad y mecanismos de control y auditoría. La transparencia depende de que la información financiera esté disponible, accesible y que sea comprendida por todos los interesados en la escuela. La participación de la comunidad y una supervisión independiente deben considerarse como requisitos básicos para asegurar la rendición de cuentas en el financiamiento educativo.

Otro asunto relacionado con las prácticas corruptas, que además incide en la calidad de la educación, es la dirección del profesorado, que se trata en el quinto capítulo, entendida ésta como la contratación de los profesores, su promoción, destino, traslado y capacitación, así como la basificación y pago de salarios. Señala como ejemplo de “mala práctica” en México, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, organismo que ha establecido “un sistema gremial que incluye la venta de plazas de maestros”.

En el sexto capítulo, los autores analizan los gastos no salariales, entendidos éstos como los gastos de capital (la compra del terreno donde se edificará la escuela y el arrendamiento de edificios, la construcción y renovación de las escuelas y la adquisición de equipo), gastos de funcionamiento (adquisición de materiales escolares, libros de texto, comidas y transporte) y gastos corrientes (el pago de la calefacción, luz y agua).

En cada uno de los puntos anteriores, el libro presenta un estudio exhaustivo de las “malas prácticas”, sus formas, el alcance que tienen, los factores que las propician y hace preguntas fundamentales que deben plantearse ante cada problema. Desde luego, la investigación también incluye las “buenas prácticas”, entre las que destaca la Secretaría de la Función Pública en México (sistema electrónico de contrataciones gubernamentales “Compranet”, para licitaciones nacionales e internacionales de proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo); y al final de dicho capítulo ofrece una serie de mensajes de los puntos relevantes, para los planificadores, políticos y administradores.

En cuanto al fraude académico, en el séptimo capítulo, no sólo se refiere a los exámenes o pruebas, sino también abarca las credenciales, los diplomas, las investigaciones, las revistas académicas y las publicaciones, y por extensión la admisión en las universidades, la acreditación y homologación de éstas. Al respecto, destaca que la crisis financiera que padecen las universidades, sumada a las presiones para obtener fondos, ha hecho que algunas de ellas aumenten las tasas de admisión, ofrezcan nuevos títulos prestigiosos pero caros o matriculen estudiantes que pagan por inscribirse en universidades públicas, convirtiéndose la mercadotecnia de la educación superior en un rasgo importante en muchos países.

En el octavo capítulo se hace una reflexión acerca de cómo evitar la corrupción de clases particulares complementarias o tutorías que tienen costo adicional, las cuales se han convertido en una fuente importante de distorsiones, que repercuten negativamente en la educación en general y en comportamientos no éticos. Un aspecto importante, es que no se presentan como buenas ni malas en sí mismas, sino depende de cómo se ofrezcan y en qué circunstancias.

Otra aportación relevante del libro, es la serie de recomendaciones que ofrece a políticos y gestores en el capítulo noveno, entre las que cabe mencionar las siguientes:

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

Éstos son los desafíos con los que se enfrenta la gestión escolar: la necesidad manifiesta de reducir los comportamientos indebidos en la administración de fondos, lograr una mayor transparencia y rendición de cuentas en la utilización de los recursos públicos y el de lanzar iniciativas que combatan la corrupción. Las prioridades para su erradicación deben estar orientadas, en la descentralización de los procesos de decisión, en las formas de liderazgo, en el aprovechamiento de manera óptima el capital humano y del tiempo, en la planificación de las tareas y su productividad así como en una administración eficiente que ofrezca el mayor rendimiento de los recursos materiales.

Es en, la ética y en la transparencia, donde la educación alcanza su pleno sentido, como indica Hallak:

“La corrupción tiene un impacto tanto en el acceso como en la calidad de la educación dado que afecta a la disponibilidad y a la calidad de los bienes y servicios educativos. Al mismo tiempo, la corrupción en el sector de la educación va contra los valores y actitudes que la educación debe transmitir”.

De lo anterior se desprende el llamado apremiante a los gestores de las escuelas y universidades para que la formación ética sea uno de los ejes que vertebran la educación integral.