



## Educación sin corrupción en el Perú: Lecciones de una intervención combinada entre el estado y la sociedad civil

En este texto se presenta una reciente experiencia anticorrupción en el sector educativo del Perú, llevada a cabo por una alianza entre la Defensoría del Pueblo y el capítulo peruano de Transparencia Internacional, Proética. La acción buscó incidir en la discusión pública sobre reformas educativas, introduciendo en ella el tema de la corrupción, en tanto es uno de los factores que afectan la garantía del derecho fundamental a una educación de calidad. Se expone la metodología de la intervención, los resultados expuestos públicamente, los logros en la incidencia en las autoridades educativas nacionales y se hace un balance de las lecciones aprendidas.

### La experiencia en breve

En la segunda mitad del año 2006, Proética, el capítulo peruano de Transparencia Internacional, y la Defensoría del Pueblo (DP) juntaron esfuerzos para luchar contra la corrupción. El área priorizada fue la educación, en donde ambas instituciones, cada una por su parte, ya habían venido identificado serios problemas de corrupción que afectaban



Samuel Rotta Castilla  
Jefe del área de  
Prevención, de  
Proética, Transparencia  
Internacional - Perú

Descargue este texto en  
[www.U4.no/themes/education](http://www.U4.no/themes/education)

diversos aspectos del servicio educativo brindado por el Estado, contribuyendo particularmente a la baja calidad de los docentes, infraestructura deficiente, recursos pedagógicos insuficientes o a la distribución inequitativa del material educativo.

Ambas instituciones coincidieron en que la corrupción educativa tenía que ser encarada para poder ayudar a superar los pobres niveles de logro en las escuelas públicas peruanas: en matemáticas y comprensión de lectura, más de la mitad de los estudiantes de últimos años de primaria y secundaria habían demostrado no manejar ni siquiera las habilidades básicas correspondientes al grado inmediato anterior (Evaluación Nacional 2004); mientras que, en un plano comparativo sobre alfabetización lectora, los estudiantes peruanos aparecían en gran desventaja frente a estudiantes de otros países de la región (54% no pasó del nivel más bajo posible – nivel 0 – frente al 16% de México o 23% de Brasil – según prueba PISA+ de 2001).

Así, guiadas por este supuesto, la DP y Proética pusieron en marcha una campaña de incidencia que tenía como objetivo introducir la lucha contra la corrupción como una necesidad básica de la reforma educativa. Al respecto, cabe mencionar que en el Perú hay una nueva legislación educativa (encabezada por la Ley General de Educación de 2003) que aún está en proceso de implementación, además de lo cual hay otros procesos paralelos como la implementación del Proyecto Educativo Nacional (elaborado por el Consejo Nacional de Educación y recientemente adoptado por el gobierno; el cual sirve de marco para proyectos educativos regionales, locales y escolares – muchos de ellos aún están pendientes – o la descentralización de la educación. Todo esto configura un escenario de discusión pública hacia el cual la campaña apuntó.

La estrategia fue exponer las debilidades de corrupción del sistema educativo público en seis regiones del país.<sup>1</sup> Entre agosto y noviembre de ese año, las oficinas descentralizadas de la DP empezaron a clasificar las quejas por corrupción educativa recibidas, según una tipología elaborada sobre la base de los tipos de quejas que la DP ya recibía.<sup>2</sup> El equipo central inter-institucional se encargó de procesar esta información y elaborar el informe final. Para estimular las denuncias de la gente se puso en marcha una estrategia de difusión de la campaña que contempló transmitir spots informativos en radios locales, talleres de sensibilización e información sobre corrupción educativa y anticorrupción con actores clave de la comunidad educativa local (principalmente líderes de organizaciones de padres de familia, dirigentes de sindicatos de docentes y trabajadores administrativos del sector y autoridades educativas), y mediante visitas informativas de miembros de las oficinas de la DP a las escuelas (contacto directo con actores de la comunidad educativa, en especial maestros, padres y alumnos).

1 Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Junín y Lambayeque.

2 La tipología contempló dos grandes ejes: i) gestión institucional (administración: selección de personal, irregularidades en los procesos administrativos y de pagos, etc., y ii) gestión educativa (asos producidos en la prestación directa del servicio educativo).

La estrategia de difusión rindió sus frutos, y durante los meses que duró la campaña casi se triplicó la cantidad de quejas por corrupción educativa recibida usualmente en esas regiones. Lo más importante, sin embargo, fueron los resultados que arrojó el procesamiento de la información recogida de esta manera.

## Síntesis de hallazgos

### Naturaleza de los casos más recurrentes

Las seis oficinas defensoriales recibieron un total de 307 denuncias en los tres meses que duró el recojo de éstas bajo los parámetros de la campaña. La mayoría de las quejas tuvo que ver con los problemas en la administración del sector (49%), como las irregularidades en la contratación y manejo de personal, deficiencias en las medidas de control, entre otros; seguidos de los actos de corrupción en la prestación directa del servicio educativo, es decir, aquellos que se consumaban en las escuelas (34%), como por ejemplo las ventas de notas, o las ausencias irregulares de los maestros. Finalmente, se registró un 17% de casos que, aunque se daban en el ámbito de las escuelas, involucraban una afectación grave a otros derechos fundamentales, como los atentados contra la integridad sexual desde la posición de poder de los maestros. Es importante anotar que además del incremento de las quejas, también varió notoriamente el tipo de persona que presentó su queja: hasta antes de la campaña, los maestros eran quienes más se quejaban ante las oficinas de la DP, probablemente por su mayor nivel de información; pero luego de la difusión aumentaron bastante los padres de estudiantes que se quejaron. Por otra parte, no deja de ser relevante el que las quejas provenientes del ámbito rural hayan sido mucho menos que las de personas del ámbito urbano.

### Verificación de riesgos objetivos de corrupción

Para analizar los datos provistos por las quejas recibidas en las oficinas de la DP, se utilizó como hipótesis las tres conclusiones generales obtenidas por Proética en investigaciones previas realizadas en el interior del país para entender la corrupción: i) la debilidad de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas; ii) la precariedad de la vigilancia ciudadana y los límites a ésta por parte del Estado; y iii) la ineficiencia de los procedimientos para investigar y sancionar actos de corrupción.<sup>3</sup> El análisis de las quejas, como se esperaba, corroboró que los actos de corrupción en el sector educativo también se originan en contextos donde esos tres elementos están presentes. Sin embargo, lo más interesante fue conocer las particularidades aportadas por la realidad sectorial que enriquecían y complejizaban la hipótesis general; como por ejemplo que la ineficiencia de control se traduce en que, por lo extendido del sector, hay escuelas y maestros apostados a varias horas de caminata de la sede de control más cercana, la cual no cuenta con recursos ni siquiera para fiscalizar los centros educativos cercanos a ella, de tal manera que una herramienta de control tan simple como el cuaderno de ingreso y salida de los maestros no es revisado por nadie. O que la precaria

3 Samuel Rotta Castilla, Tres condiciones objetivas que favorecen la corrupción. En: Proética, IV Encuesta Nacional sobre Corrupción. Proética: Lima, 2007.

vigilancia de la ciudadanía se expresa, por ejemplo, en que los directores mantienen preeminencia y poder sobre los espacios de participación ciudadana en las escuelas (llamados consejos educativos institucionales o CONEI) reconocidos oficialmente en la ley general de educación, los cuales fueron creados precisamente como instrumentos para contrapesar ese poder de la autoridad micro-educativa.

### **Desarticulación y desorden del sistema educativo para enfrentar la corrupción**

La información recogida en los expedientes también muestra que no hay claridad para enfrentar la corrupción, pues la cantidad de instancias pertinentes y la duplicidad de funciones y contradicciones entre éstas reducen prácticamente al mínimo las posibilidades de sancionar con eficiencia los actos corruptos, pues las idas y venidas de una denuncia entre las instancias terminan agotando el tiempo legal estipulado para investigar y sancionar, por lo que la denuncia prescribe.

### **Desinformación y temor de la población**

El análisis de las quejas recibidas demostró que para que la impunidad se reproduzca, el desorden sectorial recién expuesto se complementa con la falta de conocimiento de las personas sobre el sector, particularmente sobre sus derechos y las consecuencias obligaciones del Estado para garantizar la educación de calidad, entre las cuales se incluyen las normas y los procedimientos, las funciones de las oficinas y los plazos. Y a esta desinformación debe sumarse la sensación de vulnerabilidad de la gente cuando se va a enfrentar a un actor corrupto; pues según los funcionarios de las oficinas de la DP, muchos denunciantes estaban muy preocupados por su seguridad personal y por el tipo de manejo que la oficina le daría a los datos, e insistían en que hacían la denuncia ahí porque era una institución externa al sector.

### **Reacción de las autoridades educativas nacionales y regionales**

Desde un inicio, la campaña trató de no aislar a las autoridades sectoriales. El ministro de educación, Antonio Chang, asistió al evento de lanzamiento en Lima; posteriormente un informe preliminar le fue entregado y presentado a la mitad de la campaña por parte del equipo; y el viceministro estuvo presente en la presentación pública del informe final. En el mismo sentido, las autoridades locales del sector participaron en los eventos de lanzamiento local de la campaña y las instituciones educativas estuvieron representadas en los talleres de capacitación a través de la presencia de directores de escuelas, maestros, padres de familia y estudiantes de la capital de la región.

Esta relación de diálogo decantó en que, inmediatamente después de la entrega del informe final, el ministerio creó una comisión formada por altos funcionarios del sector para, a mediano plazo, revisar, evaluar e implementar las recomendaciones generales planteadas por la Defensoría del Pueblo y Proética, las cuales giraban principalmente en torno a diseñar e implementar una política de probidad en el sector. De un lado, ésta debería integrarse con el Plan Educativo Nacional y, de otro lado, tendría que establecer los

espacios y mecanismos de coordinación anticorrupción intersectorial con la Contraloría General de la República, el Poder Judicial, la Policía, el Ministerio Público, el Ministerio de Educación y su procuraduría, los Gobiernos Regionales y Municipios, la Defensoría del Pueblo y organizaciones de la sociedad civil.

## **Muchos denunciantes insistían hacer la denuncia en la Defensoría del Pueblo porque era una institución externa al sector**

En el corto plazo, la respuesta del sector se dio en dos niveles. De un lado, en el nivel local, las entidades educativas de las regiones respondieron con eficiencia (es decir, resolviendo dentro de los plazos oficiales, a contracorriente de lo que usualmente ocurre) varios de los casos levantados por las oficinas regionales de la DP. Y de otro lado, en el nivel nacional, además de la creación de la mencionada comisión, se logró la revisión de algunas normas relacionadas con la investigación a docentes involucrados en actos de corrupción en instancias administrativas (particularmente el Reglamento de la Ley del Profesorado, publicado en 1990); y también la procuraduría sectorial le dio prioridad a la sanción de aquellos actos en donde se hubiese visto comprometida la integridad sexual de los estudiantes.

### **Lecciones aprendidas**

Como se ha mencionado, esta ha sido una experiencia piloto. Por lo mismo, también sirvió para identificar problemas en la propia naturaleza de la intervención conjunta entre Proética y la DP, sobre un tema tan delicado como la corrupción educativa, y así se ha podido ajustar algunos elementos, profundizándolos o rediseñándolos, para mejorar el impacto durante la etapa ampliada de la campaña, actualmente en implementación.<sup>4</sup> Los más importantes de estos elementos son los siguientes:

#### **Alianza inter-ámbitos para superar la desconfianza**

La fuerte desconfianza de la población para denunciar fue reducida en alguna medida, básicamente por el tipo de presentación que se hizo ante la población: una alianza entre una institución pública reconocida y con legitimidad, como la Defensoría del Pueblo, y Proética, una organización social de prestigio y con presencia en el interior. Esta combinación fue muy efectiva, pues se superaron los prejuicios en contra de cada ámbito separado: el temor que hay frente al Estado o la falta de confianza en la capacidad de incidencia de las ONG. Para la nueva etapa se buscó afirmar más la imagen de la alianza frente a la población, tratando de hacer las actividades de manera compartida en el interior del país, aunque esto no fue siempre posible. Aquí se puede mencionar que en el año 2004 hubo una experiencia similar a ésta, llevada adelante por una

<sup>4</sup> La planificación empezó en febrero de 2007 y el recojo de denuncias duró de abril a fines de noviembre de 2007. El ámbito de intervención se amplió a doce regiones del país.

congresista de la república muy comprometida con el tema educativo (ex ministra del sector): se promovió la denuncia en tres regiones del país y se hizo un informe al respecto. La diferencia de la campaña actual es que ésta es llevada adelante por dos instituciones, lo cual permite, principalmente, el sustento en el tiempo que no tuvo la iniciativa previa.

### Calificar la oferta, no sólo la demanda

La campaña le puso mucho énfasis a fortalecer la capacidad de denuncia de la comunidad educativa. Ello partió del dato, recogido por Proética en las cuatro encuestas nacionales sobre corrupción que ha realizado, de que la población afectada por actos de corrupción no denuncia (94% en 2006), principalmente por el temor a verse expuesta y atacada o por la sensación de que nada va a cambiar. Así que, como ya se ha descrito, se optó por la vía de informar a la comunidad educativa sobre sus derechos y de instarla a denunciar los casos. Pero el problema está en que la ola de denuncias choca contra la barrera de la ineficiencia del sector para atender los casos. Los expedientes que fueron agilizados por las instituciones locales por insistencia de la DP son más bien excepciones que confirman el desorden existente, ya expuesto. Aún cuando el Informe recomendó atacar ese problema y la comisión ministerial está evaluando cómo hacerlo, para realizar la etapa ampliada se volvió necesario coordinar más con las autoridades locales e ir presentando y discutiendo, periódicamente, informes preliminares para que vayan brindándole atención a los problemas en la gestión de denuncias que la información recogida ha ido mostrando. Todo esto con el fin de darle un nivel de sostenibilidad a los logros de la experiencia en las regiones, así como ganar aliados sectoriales locales en el proceso de incidencia sobre los cambios que se requiere desde el nivel nacional.

### Articularse con procesos de reforma educativa en marcha

La educación peruana está atravesando por varios procesos de reforma institucional, siendo los más importantes: la descentralización educativa, la implementación del Plan Educativo Nacional y los Planes Educativos Regionales, la discusión sobre el presupuesto para el sector y la evaluación docente y la carrera pública magisterial. Si bien hubo diálogo con actores involucrados en las reformas, tanto en el Estado como con expertos independientes, ONG especializadas y centros de investigación, y si bien se logró el objetivo de poner en la agenda de reforma la problemática de la corrupción educativa, los resultados del piloto y la propia campaña no se llegaron a articular con los grandes procesos de cambio del sector. Por ello, durante la etapa ampliada, el diálogo con los actores de la educación (funcionarios y expertos)

se ha incrementado con el fin de que las nuevas recomendaciones tomen como marco general de referencia los planes educativos ya existentes, tanto el nacional como los regionales.

### Nota sobre el rol de la cooperación internacional

El apoyo de los donantes fue financiero. Por parte de Proética, como esta iniciativa no consiguió un financiamiento específico de alguna agencia, las actividades tuvieron que inscribirse dentro de otros proyectos en marcha afines o encontrar otras fuentes (como en el caso de los spots radiales, los cuales fueron producto de una negociación con la organización que los produjo). Por el lado de la DP, la campaña se solventó principalmente gracias a una canasta de fondos (basket funding) implementada con recursos provenientes de Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI), la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (Asdi) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), las cuales, en el marco de la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda para el desarrollo (de la cual el Perú es signatario), estuvieron de acuerdo en financiar el logro de resultados de la DP orientados a la protección de derechos fundamentales. Esta canasta de fondos institucional empezó a funcionar desde marzo de 2006, y la experiencia de la campaña ha sido una buena muestra de la eficiencia de esta modalidad.<sup>5</sup>

### Referencias

Defensoría del Pueblo. Con Corrupción no hay Educación. Resultados de la Campaña Piloto "Educación sin Corrupción" (agosto a noviembre de 2006). Lima, 2007. [www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/dd\\_001\\_07.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/dd_001_07.pdf)

Proética. IV Encuesta Nacional sobre Corrupción 2006. Proética: Lima, 2007. [www.proetica.org.pe](http://www.proetica.org.pe)

<sup>5</sup> Debe señalarse que el texto del informe final de la etapa piloto fue financiado por la Cooperación Belga para el Desarrollo, la cual, además, se está progresivamente incorporando al programa de la canasta de fondos de la DP.