



“CON CORRUPCIÓN NO HAY EDUCACIÓN”

**Resultados de la Campaña Piloto “Educación sin Corrupción”
(agosto a noviembre de 2006)**

Índice

Introducción

1. Aspectos conceptuales generales

- 1.1. Marco teórico sobre corrupción
 - 1.1.1. Concepto de corrupción
 - 1.1.2. Situación general de la corrupción en el Perú
 - 1.1.3. Problemas generales de corrupción en el sector Educación
- 1.2. Avances anticorrupción en el sector Educación
 - 1.2.1. Control, investigación y sanción institucional
 - 1.2.2. Participación y vigilancia ciudadana
 - 1.2.3. Transparencia y acceso a la información
- 1.3. Calidad educativa y corrupción
 - 1.3.1. Situación de la calidad educativa
 - 1.3.1.1. Financiamiento
 - 1.3.1.2. Organización y gestión
 - 1.3.1.3. Desempeño docente
 - 1.3.1.4. Resultados de aprendizaje
 - 1.3.2. Situación de las quejas ante la Defensoría del Pueblo

2. Una respuesta: Campaña Educación sin Corrupción

- 2.1. Justificación de la campaña
- 2.2. Objetivos de la campaña
- 2.3. Estrategia de intervención

3. Presentación y análisis de los resultados de la campaña

- 3.1. Metodología
 - 3.1.1. Tipología
 - 3.1.1.1. Gestión educativa
 - 3.1.1.2. Gestión institucional
 - 3.1.1.3. Otros tipos de hechos que vulneran el derecho a la educación
 - 3.1.2. Discusión sobre la validez de los datos
- 3.2. Resultados generales
 - 3.2.1. Consolidado
 - 3.2.2. Resultados regionales
 - 3.2.2.1. Ayacucho
 - 3.2.2.2. Cusco
 - 3.2.2.3. Huancavelica
 - 3.2.2.4. Junín
 - 3.2.2.5. Lambayeque
 - 3.2.2.6. Loreto
- 3.3. Análisis de casos
 - 3.3.1. Gestión educativa
 - 3.3.1.1. Incumplimiento en el dictado de clases, periodo escolar y currículo educativo
 - 3.3.1.2. Usos indebidos del cargo, cobros indebidos y condicionamientos en la matrícula
 - 3.3.2. Gestión institucional
 - 3.3.2.1. Irregularidades en procedimientos administrativos
 - 3.3.2.2. Irregularidades en contrataciones y nombramientos de personal
 - 3.3.2.3. Irregularidades en las planillas de pagos
 - 3.3.2.4. Falta de transparencia y acceso a la información deficiente
 - 3.3.3. Otros hechos vulneratorios
 - 3.3.3.1. Atentados contra la integridad
 - 3.3.3.2. Atentados contra la libertad sexual

4. Conclusiones y recomendaciones

Bibliografía

PRESENTACIÓN

Un país sin educación es un país sin futuro, sin posibilidad de lograr un desarrollo sostenido en el tiempo y, por ende, sin posibilidad de vencer los problemas de inequidad, pobreza y exclusión. Un sistema educativo debe forjar personas y ciudadanos con valores y conocimientos básicos para lograr un desarrollo personal y profesional. En tal sentido, un país con un sistema educativo en crisis no puede aspirar a vencer la pobreza, ni mucho menos a consolidar un desarrollo sostenible, y sólo logrará ahondar las brechas existentes e intensificar los conflictos sociales sin poder forjar ciudadanos que puedan aspirar a disfrutar de sus derechos.

La crisis de la educación peruana ha sido descrita y diagnosticada con relativa frecuencia. En este sentido, no resultan ajenos (ni novedosos) los problemas referidos a gestión, cobros indebidos, bajo rendimiento académico de nuestros estudiantes, así como a las debilidades de la formación docente, entre otros. En ese contexto, por ejemplo, la Prueba del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) y la Evaluación Nacional del 2004–Ministerio de Educación demuestran que nos encontramos en uno de los niveles más bajos de comprensión de lectura y razonamiento matemático de la región. Sin embargo, muy pocas veces se menciona el gran problema que supone para el sector la corrupción, que se ha convertido en privilegiado componente de la crisis educativa.

En nuestro país –como se evidencia en el análisis que aporta el presente informe– se mantienen activas algunas instituciones donde persistentemente se generan actos de corrupción. Debido a ellos, no se contrata a buenos maestros, no se administran adecuadamente los escasos recursos económicos y humanos disponibles, no se sanciona a quienes atropellan las normas o abusan del poder. Además, los niños, niñas y jóvenes no reciben una educación de calidad y no se respeta su derecho a ser tratados con respeto y dignidad. Adicionalmente, los escasos recursos destinados al sector son desviados y utilizados en lo que menos se necesita.

La educación es un derecho reconocido, tanto a nivel internacional como en nuestro país, tal como lo prescribe claramente la Constitución Política, y el Estado peruano ha asumido el compromiso de promover su cumplimiento y de velar por su consolidación, con un celoso énfasis en las poblaciones más pobres y excluidas.

En tal sentido, la Defensoría del Pueblo, a la luz de su mandato constitucional de defensa de los derechos fundamentales y de supervisión de la Administración Estatal, ha recibido quejas y denuncias de la población contra el Sector Educación, la mayoría de ellas referidas a actos de corrupción, tales como uso indebido de los cargos, hurtos, nepotismo, comercio con notas y certificados escolares, irregularidades en la contratación de personal, así como graves casos de violación y acoso sexual que involucran a alumnos y alumnas, falta de transparencia, incumplimiento de normas de acceso a la información. Asimismo han llegado denuncias de actos de corrupción relacionados con acciones de desplazamiento de personal, la vulneración del principio de probidad dentro de la administración pública y el uso indebido de recursos del Estado, entre otros. Estas denuncias no sólo han sido sistematizadas en los Informes Anuales que la Defensoría del Pueblo presenta anualmente al Congreso de la República, sino que han sido materia de informaciones dirigidas al Ministerio de Educación y a sus dependencias técnicas o administrativas. Todo ello ha permitido identificar al Sector Educación como uno de los más quejados de la administración pública.

En diversos documentos, la Defensoría del Pueblo ha advertido que el desconocimiento o la indebida actuación de los funcionarios y servidores responsables de la prestación del servicio educativo afectan a los componentes del derecho a la educación, sobre todo a aquellas personas que menos recursos económicos poseen y que, generalmente, no cuentan con los medios para denunciar la vulneración de sus derechos, perpetuándose así el estado de exclusión en que viven.

Es por todo lo antes mencionado que, entre agosto y diciembre del 2006, la Adjuntía para la Administración Estatal de la Defensoría del Pueblo, en

estrecha coordinación con el Consejo Nacional para la Ética Pública (PROÉTICA), decidió dar inicio a la Campaña Piloto “Educación sin Corrupción” con el propósito de ofrecer a la población un espacio seguro, confiable y objetivo donde pueda presentar sus denuncias, poner en evidencia los principales focos de corrupción del Sector Educación y, a través de los medios de difusión masiva, difundir sus derechos.

Dicha campaña se llevó a cabo en seis regiones del país: Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Junín, Lambayeque y Loreto, y contempló cuatro líneas de acción: 1) la recepción de denuncias vía Internet y a través de las Oficinas Defensoriales (descentralizadas) de la institución, y la campaña mediática para su difusión en medios radiales e impresos; 2) la capacitación a actores sociales involucrados en el Sector Educación para calificar la demanda; 3) la evaluación de las denuncias presentadas y su seguimiento en las instancias públicas correspondientes; y 4) el análisis y presentación pública de la información recogida mediante los canales de denuncias.

El presente Documento Defensorial a través del análisis de los actos de corrupción, busca visualizar y hacer públicos los principales problemas de corrupción en nuestro país. Asimismo, intenta registrar las graves consecuencias de la corrupción, no sólo a nivel económico y respecto de la eficiencia de la prestación del servicio, sino también en el plano de las consecuencias de ello en el objetivo prioritario de la educación: formar íntegramente las nuevas generaciones de peruanas y peruanos con valores ciudadanos.

El presente documento expone la sistematización y análisis de las denuncias recibidas durante el desarrollo de la campaña piloto en las regiones donde se llevó a cabo, las cuales no deben ser generalizadas. Debemos precisar que en el curso de la campaña recibimos un total de 307 denuncias de diversos actos de corrupción de docentes, personal administrativo, padres de familia y alumnos, algunas de las cuales aún se encuentran en vías de trámite.

Así, la campaña y el presente documento forman parte de la estrategia de incidencia que desde la Defensoría del Pueblo, en alianza con PROÉTICA, estamos aplicando con el preciso objetivo de visibilizar la problemática de la corrupción educativa para que, desde el debate público, se pueda promover la adopción de medidas correctivas y, de ser posible, participar activamente en el desencadenamiento de un proceso de reforma del sector que, en mi opinión personal, debe ser un paso fundamental para lograr el desarrollo del país, vencer la pobreza y ofrecer un futuro promisorio a los niños y niñas, dándoles oportunidades iguales para alcanzar la prosperidad. De esta manera, la Defensoría del Pueblo reafirma su compromiso y su continuo trabajo a favor de los sectores más vulnerados, en busca del respeto y la promoción de sus derechos.

Beatriz Merino Lucero
DEFENSORA DEL PUEBLO

Introducción

La educación pública peruana se encuentra en una etapa muy interesante. Recientemente se ha publicado el Plan Educativo Nacional (PEN) y el Gobierno ha estado de acuerdo en asumirlo como eje de la política sectorial. La discusión sobre la reforma educativa está en boga, con distintas propuestas desde distintos actores: el Consejo Nacional de Educación con el propio PEN el Gobierno con medidas más puntuales (como la evaluación docente, el aumento de horas de dictado y la municipalización de la educación), además de expertos y organizaciones independientes con capacidad de opinar y proponer.

Es indiscutiblemente claro que en el país existe conciencia de que el sistema educativo, tal como está, no lleva a ninguna parte. Los pobres resultados de las evaluaciones a estudiantes justifican esta apreciación.

Sin embargo, en la discusión sobre adónde y cómo debe ir la educación peruana, hay un aspecto que mantiene un rasgo controversial: la corrupción como factor relevante en la vulneración del derecho a la educación. Pese a diversos intentos previos,¹ introducir de forma transparente y efectiva este aspecto en el debate en marcha es un objetivo de la Campaña “Educación sin Corrupción”.

La Campaña “Educación sin Corrupción” es una iniciativa en contra de la corrupción educativa puesta en marcha por la Defensoría del Pueblo y la Asociación Civil PROÉTICA desde agosto de 2006. Se originó en la confluencia de intereses de ambas organizaciones en el sentido de que era necesario combatir los problemas de corrupción que afectan al sector Educación.

La Defensoría del Pueblo había venido constatando el incremento de quejas de los ciudadanos, a través de los distintos canales de denuncias con los que cuenta, por supuestos actos de corrupción en la educación durante los últimos años, hasta que este sector se convirtió en el más quejado. Por su parte, PROÉTICA había percibido que la sensibilidad de la población ante la problemática de la corrupción en las regiones en que trabajaba era mayor cuando se trataba específicamente del sector Educación, el cual, por lo demás, y más allá de sus particularidades, compartía problemáticas similares con otros sectores. Por esas razones, ambas instituciones tenían interés en desarrollar un trabajo en el campo de la lucha anticorrupción educativa.

1 En el Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación 2004 -2006, que fue discutido de forma participativa y consensuado en el Foro del Acuerdo Nacional, se considera la moralización del sector como una de las cuatro líneas de acción claves para sentar las bases para mejorar la calidad educativa. Sin embargo, en su mayoría, las medidas propuestas no se concretaron.

La manera de concretar una línea de trabajo en ese sentido cobró forma mediante el diseño de una campaña orientada, principalmente, a promover las denuncias de corrupción por parte de los afectados, particularmente los usuarios de los servicios educativos.

Dos premisas se perfilaron detrás de esa idea. Según la primera, para poder combatir los problemas de corrupción con eficiencia se requiere una política sectorial integral. Para poder elaborarla se necesita, en primer lugar, información apropiada. Algunas investigaciones previas han arrojado datos sobre la manera en que funciona la corrupción educativa, pero aún se hace necesario profundizar más ese conocimiento. Este Informe se planteó, entonces, como el primer paso para sistematizar los problemas de corrupción desde la propia óptica de los miembros de la comunidad educativa. Una exposición apropiada de los problemas podría introducir en la discusión pública un tema que, a pesar del amplio reconocimiento de su importancia, suele ser opacado por el debate sobre otros factores que afectan la educación, en los cuales existe más información y posiciones tomadas.

La segunda premisa era la necesidad de sensibilizar a los actores involucrados en el sector, tanto en el ámbito público como en de la sociedad civil y los ciudadanos sobre los problemas de corrupción en el sector Educación, y capacitarlos en el ejercicio de la denuncia, la normatividad y las herramientas básicas de vigilancia y lucha anticorrupción. Para ello, en la campaña piloto se probó una metodología de talleres que integrasen estos dos componentes: sensibilización y capacitación.

La campaña piloto duró desde agosto hasta noviembre del año 2006. Se ejecutó en seis regiones del país (Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Junín, Lambayeque y Loreto), en las cuales se desplegó una estrategia mediática para incentivar las denuncias, se desarrollaron talleres con actores de la comunidad educativa, se organizaron las capacidades de las Oficinas Defensoriales, en la medida de sus posibilidades, para atender y procesar las denuncias sobre corrupción educativa, y se inició su recojo y sistematización. Este Informe analiza la información elaborada por las Oficinas Defensoriales de dichas regiones.

Para realizar el referido análisis se ha tomado como punto de referencia a tres elementos que, de diversas maneras, son considerados obstáculos recurrentes en el análisis de la corrupción: a) la ineficiencia de los diversos mecanismos de control sobre la gestión y el ejercicio de funciones; b) las limitaciones que enfrentan las organizaciones sociales y los ciudadanos para practicar la vigilancia de la gestión; y c) los lentos avances en materia de transparencia y acceso a la información pública. Como se demostrará en este Informe, en la realidad educativa que los casos ilustran, estos problemas funcionan como las principales condiciones que definen un amplio margen para que se cometan actos de corrupción muy diversos.

Esos tres elementos se presentan en la primera parte, donde también se desarrollan algunos otros aspectos conceptuales que permiten sostener y orientar el análisis de los casos: la aproximación al concepto de corrupción, una

introducción a la problemática general de la corrupción en el país y en el sector, un balance de los avances anticorrupción en el sector, así como una exposición de la forma en que se está entendiendo la relación entre corrupción y calidad educativa.

Antes de pasar al análisis de los casos, en la segunda parte, se hace una descripción de la Campaña, justificando su implementación como respuesta a la problemática descrita en la parte anterior, y explicando la intervención con más detalle.

Luego, en la tercera parte se hace el análisis de los casos, organizado según una tipología que trata de reflejar la problemática de la corrupción educativa según las denuncias hechas por los ciudadanos. La tipología consta de veintidós tipos de casos, agrupados según tres ejes temáticos: 1) casos que se presentan en la gestión educativa (las instituciones educativas o escuelas); 2) casos que se presentan en la gestión del sector; y 3) un tercer grupo (más que un eje) que engloba denuncias sobre hechos que no afectan directamente el derecho a la educación, sino que vulneran otros derechos fundamentales, pero se consuman dentro del marco del sistema educativo (actores, recursos e instalaciones de éste).

Al final, en la cuarta parte se presentan las conclusiones y recomendaciones que se derivan del análisis.

Concluida la campaña piloto y presentado públicamente este Informe, corresponde ahora pasar a una segunda etapa, en la cual se va a buscar, a partir de una extensión del ámbito de la campaña, consolidar una incidencia más directa sobre la discusión pública en materia de corrupción educativa.

1. Aspectos conceptuales generales

Esta primera sección presenta los elementos teóricos sobre los cuales se sustentan el análisis de los datos recogidos y las conclusiones que de éste se derivan.

Los elementos que se exponen a continuación son: i) el marco teórico sobre corrupción, que desarrolla el concepto de corrupción, la presencia de la corrupción en el país y en el sector Educación; ii) los avances anticorrupción que se han producido en el sector Educación en los últimos seis años; y iii) la corrupción como factor relevante en la situación de calidad en el sector Educación.

1.1. Marco teórico sobre corrupción

El marco teórico sobre corrupción dentro del cual se inscribe este Informe consta de tres partes. La primera consiste en explicar qué se está entendiendo por corrupción en este trabajo. La siguiente es una presentación general de los principales problemas de corrupción identificados en el país a través de distintos estudios. Esta discusión permitirá establecer el marco dentro del cual se desarrollará la última parte de esta sección, que es la exposición de la problemática de la corrupción del sector Educación.

1.1.1. Amplitud del concepto de corrupción

Llegar a una definición precisa de corrupción puede tornarse en una tarea muy complicada. John Gardiner (2005: 25) señala tres grandes problemas que explican esta dificultad: el primero es que existen muchos problemas relacionados con la corrupción que se suelen confundir y tratar indistintamente, como el fraude, el abuso de poder o el robo, entre otros. Un segundo problema es que hay diferencias importantes entre la corrupción reconocida por la normatividad oficial (penal, civil y administrativa), los actos de corrupción que no están reconocidos por la ley, pero que afectan al interés público, y los actos que, según la población (y los distintos grupos sociales dentro de ella), son percibidos como actos corruptos. El tercero es que hay diferencias entre las distintas sociedades en la manera en que usan la palabra 'corrupción'.

De hecho, desde hace cuatro décadas –cuando la corrupción empezó a ser estudiada por las ciencias sociales occidentales (economía, historia y ciencia política, principalmente)– se han registrado amplias discusiones respecto de qué concepto era el más apropiado. Si bien tales discusiones se han entrampado en estos problemas, se puede afirmar que existe una definición básica que no se ve cuestionada y se puede frasear así: *la corrupción es el uso de una función o recurso público en beneficio privado indebido*. Si se toma como referencia esta forma de entenderla se pueden elaborar diversos conceptos de corrupción, cuya sofisticación y complejidad dependen más bien de las opciones del investigador.

Las discusiones y debates teóricos que se han generado no cuestionan los elementos fundamentales que se encuentran en esta definición básica. De

acuerdo con Omar Pereyra (2002: 8), estos elementos, que están presentes implícita o explícitamente en la gran mayoría de las definiciones, son cuatro: i) la presencia de uno o más actores, sean estos individuales o colectivos; ii) una motivación que desvía la acción de los actores de sus funciones originales; iii) una conducta estratégica que permite burlar los mecanismos de control existentes; y iv) la existencia de recursos que son desviados de su finalidad original para satisfacer las motivaciones corruptas mencionadas.

Sin embargo, a pesar de la conformidad académica que parece existir con esta manera de entender la corrupción (que subyace a intensos debates sobre sus elementos accesorios), en una realidad tan compleja como la latinoamericana, ésta se manifiesta de manera tan diversa y profunda que cada vez resulta más difícil llegar a una definición que abarque todas aquellas formas en las cuales este fenómeno se puede manifestar. En el caso peruano, a pesar de que la corrupción ha existido durante décadas, no fue hasta el fin del régimen de Fujimori que se empezó a acoger discusiones sobre la naturaleza de la corrupción local y la forma de luchar contra ella. La corrupción sistémica –que caracterizó sobre todo a este período– se manifestó en una gran variedad de modalidades, siendo las más graves las irregularidades en contrataciones y adquisiciones del Estado (en especial en el sector Defensa), la relación directa con el tráfico ilícito de drogas, las comisiones ilícitas en procesos de privatización de las empresas públicas o en los salvatajes financieros, y el uso de los recursos públicos con fines políticos.²

Esta corrupción sistémica contribuyó a que se extendiese el uso de la palabra ‘corrupción’, utilizándose en medios de comunicación, en ambientes políticos y en la vida cotidiana. Sin embargo, al mismo tiempo, a la par de esta extensión en su uso, la palabra ha adquirido un contenido cada vez más vago, por lo que puede significar muchas cosas, tal como lo demuestra Pereyra en la investigación citada.

Por ello, en el diseño de la campaña se previó que esta vaguedad se reproduciría también en la información que se recogería a través de los distintos canales de denuncia y, debido a que no era su objetivo abordar el terreno conceptual, se optó por utilizar una definición amplia. Sin embargo, para efectos del tratamiento de los casos se tomaron en cuenta algunos elementos claves para identificar las condiciones que posibilitan que los actos corruptos se puedan realizar, utilizándose la sistematización propuesta por la Ong PROÉTICA de los tres grandes riesgos de corrupción:

i) Las debilidades de los mecanismos de transparencia y los límites al acceso a la información, persistentes a pesar de la importante ley ya mencionada.

² Si bien la característica más importante de la corrupción de la década pasada radica en su naturaleza y no tanto en los montos económicos saqueados, no quiere decir que los actores involucrados no hayan sustraído grandes cantidades de dinero y que, en consecuencia, no se hayan perdido importantes oportunidades económicas de desarrollo. De hecho, como lo demuestra Sergio Fernández (2005), la corrupción sistémica del fujimorismo, entre 1993 y el 2000, habría significado la pérdida de casi el 1% de crecimiento económico anual debido a la significativa desviación de recursos económicos destinados a proyectos de inversión pública o privada.

ii) La ineficiencia de los mecanismos de control y sanción, lo cual abarca el lento proceso de consolidación del sistema nacional de control hasta la cuestionada administración de justicia, pasando por los procesos de sanción administrativa.

iii) La precariedad de la vigilancia ciudadana y los límites a ésta por parte del Estado, referida a lo poco desarrollado de las herramientas técnicas para vigilar, así como con la incipiente noción de vigilancia ciudadana, que es entendida más como una fuente de conflictos que como una forma positiva de relación entre Estado y sociedad.

1.1.2. Problemas generales de corrupción en el sector Educación

El sector Educación y sus distintas instituciones no son ajenos a los tres riesgos generales recién señalados. Por el contrario, éstos están presentes en los diferentes niveles y ámbitos institucionales que lo conforman, aunque ciertamente los grados varían.

De acuerdo con los dos últimos informes anuales que la Defensoría del Pueblo presentó al Congreso de la República, el Ministerio de Educación y sus dependencias técnicas y administrativas ocuparon los primeros lugares en el orden de las instituciones más quejadas a nivel nacional. Durante el período comprendido entre abril y diciembre del 2005 se registró el ingreso de 2,447 quejas. Del total de estas quejas, en dicho período, se concluyó el trámite de 1,955 y se encontró que 1,436 fueron fundadas. Evidentemente, el denunciante tendría la razón en un 58.7% de las quejas presentadas.

Conforme a lo advertido por la Defensoría del Pueblo, el grado insuficiente e inadecuado de la distribución y la ejecución de recursos públicos constituye un grave problema en el sector Educación, que se registra en la escasa inversión pública en aulas y mobiliarios escolar, especialmente en las zonas rurales o urbano marginales, así como en la limitada inversión en equipamiento y material educativo adecuado para los distintos niveles de educación y realidades geográficas. Asimismo, en lo referente a los problemas administrativos al interior del sector, se han advertido serios vicios en la contratación y el desplazamiento de personal (Defensoría del Pueblo 2006).

De acuerdo con los estudios de PROÉTICA en los niveles regional y local,³ estos riesgos de corrupción sientan las condiciones para que se manifiesten diversos problemas, siendo el más importante el manejo irregular de las plazas del personal docente.

Durante el año 2002, la Defensoría del Pueblo supervisó el concurso público para el nombramiento de docentes convocado por el ministerio. La participación de la Defensoría estuvo destinada a contribuir a la realización de un concurso de plazas docentes legal, transparente y justo. En ese sentido, las

³ Investigaciones sobre las condiciones que posibilitan los actos de corrupción, o riesgos de corrupción, en cinco regiones: Lambayeque (2004), Junín (2005), Cajamarca (2006a), Ayacucho (2006b) y Huancavelica (2006c).

actividades de supervisión se centraron en la legalidad de las normas que regularon el concurso y la adecuada organización de éste en sus diferentes etapas.

Como resultado de la supervisión realizada se elaboraron tres Informes Defensoriales preliminares: uno sobre los alcances de la Ley N° 27491, que reguló el concurso, otro sobre la legalidad del reglamento de dicho concurso y el último sobre el examen de suficiencia profesional.

Finalmente, para contribuir a garantizar la transparencia y el normal desarrollo de los concursos públicos de docentes, mediante Informe Defensorial N° DP/AE-2002-16 se recomendó al Congreso modificar la Ley del profesorado (Ley 24029), de modo tal que se incorpore un procedimiento de nombramiento de plazas docentes mediante concurso público anual, en el cual participen los representantes de los padres de familia y de los profesores. Asimismo, se recomendó al ministerio disponer la capacitación adecuada del personal a cargo de las diferentes etapas del concurso, que se adopten criterios de transparencia para garantizar la información oportuna y veraz sobre todos los aspectos del concurso, que se incorpore un procedimiento especial de impugnaciones y que se contemplen los principios de presunción de veracidad y el privilegio de controles posteriores (regulado en la ley sobre el procedimiento administrativo general), entre los principales aspectos.

La discreción para decidir sobre la selección o desplazamiento de una gran cantidad de funcionarios docentes permite, por una parte, que las autoridades políticas cuenten con un amplio capital político para negociar con otros actores (apoyo político a cambio de puestos o de decisión sobre puestos).

Por otra parte, permite que las autoridades sectoriales y altos funcionarios administrativos puedan organizar lo que se puede denominar sistemas de corrupción sectoriales de alcance local. El informe final de la Comisión Reorganizadora de Direcciones Regionales (2002) daba cuenta de la existencia de una estructura de poder corrupto, que abarcaba distintas oficinas de las Direcciones Regionales de Educación (DRE) actuando en red, y que se mantenía a sí misma, básicamente, con el poder que generaba el manejo de las plazas. Los intentos de reforma se topaban contra esa estructura o, de acuerdo a los conceptos que aquí se están manejando, contra ese sistema de corrupción, y que hasta ahora han sido inútiles.

Caja 1

La (frustrada) experiencia de la reforma sectorial de Junín

Junín se convirtió en el año 2004 en centro de atención de parte de los actores involucrados en la educación nacional debido a que fue la primera experiencia de reforma sectorial participativa lanzada desde un Gobierno Regional.

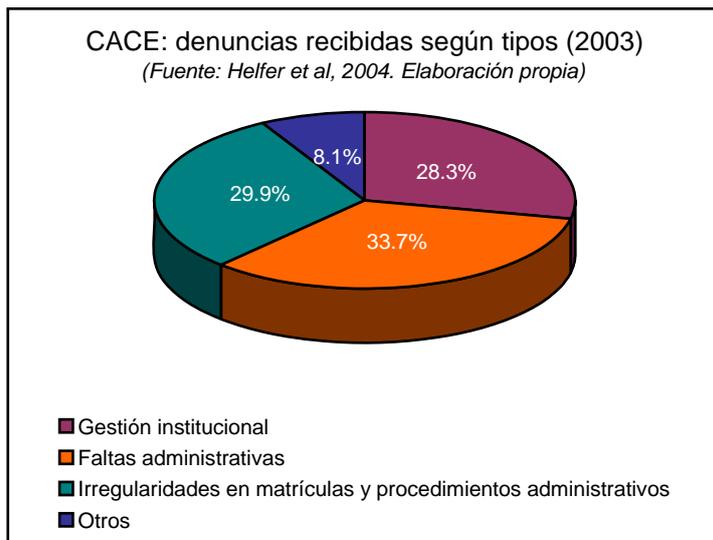
El primer paso fue la reorganización de la DRE, para lo cual su nueva dirección (propuesta por el Consejo Participativo Regional de Educación y aprobada por el GR) tuvo que enfrentarse a una estructura institucionalizada de poder corrupto. Sin embargo, tanto la falta de apoyo de parte de la autoridad política regional, las presiones del sindicato y de los intereses de funcionarios corruptos, como la ineficiencia del marco normativo y de la administración de justicia impidieron la implementación de las medidas de reorganización.

PROÉTICA (2005) analizó la red de corrupción en el sector Educación de Junín y corroboró el esquema ya identificado por otros diagnósticos específicos.⁴ Tal red incluye elementos en las diversas áreas de la DRE que, como en el caso de la experiencia de reforma sectorial del 2004, se apoyan y encubren entre sí para mantener el estado de las cosas. Esta estructura interna se apoya además en instituciones externas al sector, configurando lo que se puede denominar un sistema de corrupción de alcance local.

En cuanto a aspectos más específicos de la problemática de corrupción se pueden citar algunos estudios que introducen de una forma muy clara lo que sucede en la educación peruana.

En la sistematización de la experiencia de la campaña “Educación libre de corrupción”, promovida por el despacho de la congresista Gloria Helfer a inicios del año 2004 (Helfer *et al* 2004), que contó con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, se incluye un diagnóstico de la corrupción educativa a partir de la revisión de documentación, denuncias y casos existentes en diferentes instituciones: la Defensoría del Pueblo, el órgano de control institucional del ministerio, la procuraduría pública del sector y el Centro de Atención a la Comunidad Educativa (CACE). De acuerdo con éste, existe un patrón identificable en la ocurrencia de actos corruptos, que consta de cinco elementos: i) amplia discrecionalidad por parte de los funcionarios públicos; ii) falta de transparencia; iii) ausencia de denuncias por temor a las represalias y desconfianza en la eficiencia de las instituciones; iv) relaciones de intereses corruptos intra-institucionales (niveles de administración del sector) e inter-sectoriales; y v) naturalización de la situación de corrupción extendida (*Íbid.*: 75-76).

⁴ Informe de la Comisión de Reorganización de la Dirección Regional de Educación de Junín, 2002 y el Examen Especial a la Dirección Regional de Educación de Junín (Informe N° 016-2003-2-190), preparado por la Comisión Especial de Auditoría del Ministerio de Educación, 2002.



En el 2003, el CACE (creado en 2002 y ya desactivado) registró 1,765 denuncias sobre corrupción. Como se puede apreciar en el gráfico, la mayor cantidad de problemas se encuentra en torno a las faltas administrativas (34%), entre las cuales destaca el abuso de autoridad, con casi la mitad de ocurrencias en este tipo. El segundo lugar es ocupado por los

hechos que involucran procesos irregulares en matrículas y en otros procedimientos administrativos (30%). De dicho porcentaje, cerca del 90% corresponde a casos de cobros indebidos. Los problemas referentes a la gestión institucional alcanzan el 28% y, entre ellos, las denuncias más recurrentes se relacionan con incumplimientos del período escolar y problemas de vacantes para las matrículas. El 8% restante se reparte entre denuncias referidas a atentados en contra de la libertad sexual (acoso y violación) y delitos contra la fe pública (falsificación de documentos, información falsa o adulterada).

Por otra parte, el trabajo de investigación de Teresa Nakano y Gladys Vigo (2006) identifica tres formas principales de corrupción en el sector Educación, de acuerdo con las denuncias penales conocidas por la procuraduría pública del sector: 1) abuso de autoridad, es decir acciones cometidas de manera arbitraria por funcionarios públicos, lo cual da cuenta de una forma de administrar el poder según la voluntad privada, antes que orientada por el interés público. 2) Utilización de documentos falsos, que, según los datos recogidos, es una práctica extendida en los concursos públicos para ocupar plazas docentes. 3) Apropiación de fondos públicos (malversación, peculado, concusión), una forma que agrupa acciones que denotan una típica ausencia de control financiero de los recursos del Estado (*Íbid.*: 85-87).

Como es fácil suponer, los distintos problemas mencionados implican serias consecuencias para la provisión del servicio educativo. A partir del análisis de los casos vistos por la procuraduría pública sectorial, Nakano y Vigo muestran que, en el 2005, más de seis millones de nuevos soles se perdieron directamente por actos de corrupción. Además, como subrayan las autoras, no se puede dejar de advertir que en regiones que se encuentran entre las más pobres (Cusco, Huancavelica y Loreto) se registren montos de recursos perdidos significativamente altos.

Costos económicos de la corrupción educativa por regiones^(*)
 Presupuesto público desviado en casos de corrupción conocidos por la procuraduría (2005)

Región	Presupuesto ejecutado /a/	Monto involucrado en actos de corrupción /b/
Amazonas	116'348,036.56	344,000.00
Ancash	366'159,234.95	800,585.90
Apurímac	152'086,437.58	2,634.41
Arequipa	329'375,613.62	408,837.68
Cusco	339'979,969.59	364,672.00
Huancavelica	156'843,871.31	170,883.35
Ica	234'214,690.04	408,866.68
Junín	381'973,701.10	7,407.78
La Libertad	416'652,926.90	37,666.00
Lambayeque	265'133,626.86	1,869.00
Lima	296'765,479.98	3'223,890.75
Loreto	343'449,125.01	253,875.50
Tacna	99'532,337.19	9,472.11
Tumbes	100'442,469.00	85,652.00
Totales	3,598'957,519.69	6'120,313.16

(*) Sólo se presentan regiones que registran información oficial sobre montos desviados por actos de corrupción.

Fuentes: a/ SIAF-MEF; b/ Nakano y Vigo: 88
 Elaboración propia

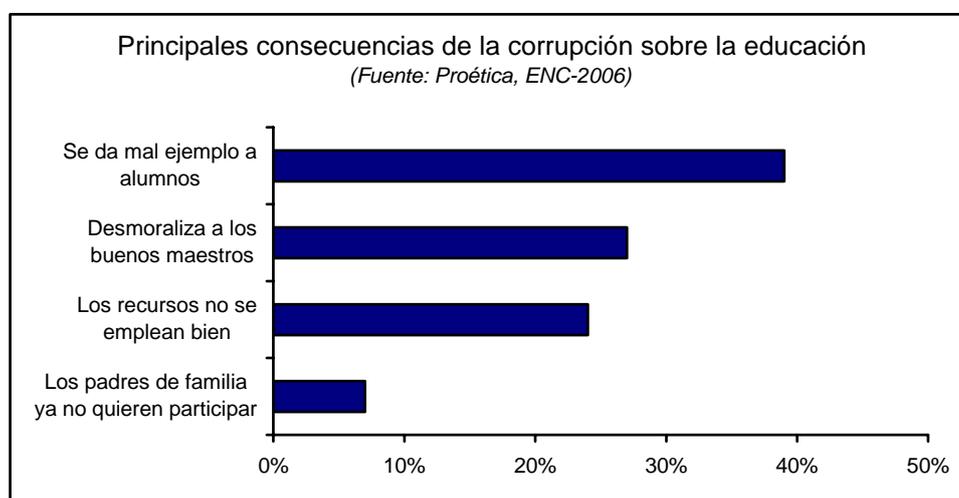
En este mismo sentido, también cabe destacar que, de acuerdo con datos similares del año 2002, Ayacucho fue el departamento más afectado, con una pérdida superior a 13 millones de nuevos soles. Ese año, de acuerdo al citado estudio de Helfer *et al*, la procuraduría del ministerio evaluó casos que involucraban más de 18 millones de nuevos soles (2004: 42). Precisamente, a partir de esa cantidad base se calcularon inversiones que, si no se hubieran perdido en actos corruptos, hubieran servido para edificar y equipar 440 aulas, distribuir 12 millones de raciones de almuerzos escolares elaborar casi cinco millones de textos de comunicación integral y lógico-matemática, u otorgar bonificaciones especiales por innovación de S/. 500.00 a 36 mil maestros (Nakano y Vigo: 87).

Se debe considerar que estos cálculos se hacen sobre la base de procesos oficiales, que se han iniciado en denuncias de corrupción presentadas de manera formal. Teniendo en cuenta que la población muestra una gran desconfianza a realizar denuncias de actos de corrupción conocidos,⁵ se puede suponer que, con seguridad, los montos desviados por actos corruptos deben ser mayores, aunque sea difícil de precisar su monto global. Por otra parte, los datos de la procuraduría tampoco consideran los montos agregados de los actos de corrupción en los cuales el dinero apropiado es de los agentes privados. La coima ('propina'), o cualquier cobro no previsto por la ley, que solicita un funcionario de una escuela a un padre de familia para matricular a sus hijos puede ser muy pequeña. Sin embargo, en primer lugar, para el

⁵ De acuerdo con la cuarta encuesta nacional sobre corrupción de 2006 (www.proetica.org.pe), del total de personas que se vieron expuestas a un pedido de coima, el 94% optó por no denunciar el hecho, siendo el principal argumento que "no sirve para nada" con casi un tercio (29%) de las respuestas de las personas que componían ese grupo.

presupuesto familiar sí puede ser significativo; y, segundo, en términos agregados, los sobornos pagados por ese concepto pueden llegar a constituir un monto muy elevado. Al respecto se puede mencionar que Javier Herrera y François Roubaud, a partir de una revisión de los datos de la ENAHO 2002, demuestran que el pago de sobornos de los peruanos representa un 1.1% de los gastos familiares en alimentación. Los autores sostienen que, lejos de ser una cantidad pequeña, tal porcentaje representa cerca de un tercio de las transferencias económicas que se hace a los hogares a través de programas sociales de alivio de la pobreza (Herrera y Roubaud 2004: 344).

Pero la corrupción educativa no sólo trae consecuencias económicas. La citada encuesta de PROÉTICA contiene un módulo sobre educación y corrupción. Como parte de ese módulo se preguntó a los entrevistados sobre cuáles creían ellos que eran los principales problemas que la corrupción conllevaba a la educación que reciben los estudiantes peruanos.



Como se puede apreciar en el gráfico, la mayoría de las respuestas espontáneas coinciden, más que en la ineficiencia en el manejo de recursos (24%), en las consecuencias morales que hay sobre la formación de los estudiantes, o sea en el mal ejemplo que se les da a éstos (39%), y en el desincentivo a los maestros honestos (27%). De manera implícita, existe un acuerdo en que la corrupción se seguirá reproduciendo mientras los estudiantes, como parte de su proceso de socialización, continúen viendo o, en general, conociendo de actos ilícitos, inmorales o simplemente transgresores practicados con impunidad.⁶

Además, la exposición de un buen maestro a una situación que se percibe afectada por una extendida e incambiable corrupción, en el mejor de los casos lo desalienta a realizar un trabajo de forma correcta, mientras que, en el peor,

⁶ Esta apreciación coincide con la de David Chapman (2002: 6-7), quien, en una evaluación general de la corrupción educativa en el mundo, sostiene que en ese sector, además de las consecuencias económicas sobre la administración, que son similares a las de otros sectores públicos, hay también graves consecuencias sobre la formación de las nuevas generaciones, lo cual se puede considerar como un enorme costo adicional para el país, en términos de costos de oportunidades perdidas.

termina siendo absorbido por la lógica inmutable del sistema. El ya mencionado estudio de Ludwig Huber sobre la corrupción en Ayacucho ofrece una serie de ejemplos de esta naturalización de la situación del sector. Cabe destacar que, para este investigador, buena parte de la persistencia de la corrupción educativa se debe a la competencia por las plazas de docencia, lo cual es producto, a su vez, de una estructura de oportunidades laborales muy limitante: el Estado es el principal empleador y, dentro de éste, el sector Educación es el más grande. Por lo tanto, si se quiere obtener alguna oportunidad de conseguir trabajo, una estrategia recurrente es apuntar a ingresar a él (Huber 2007: 89). Huber presenta varios testimonios de actores locales involucrados en el campo educativo que van en este sentido. A continuación se reproducen algunos de los más ilustrativos (*ibid.*: 88-89):

“Desde mi óptica pienso que sí es aceptable [recorrir a influencias para conseguir un puesto]. No es bueno, pero sí aceptable, porque hay muchas estrellas que por no tener una opción nunca han lucido como estrellas. Entonces, yo pienso que hay buenos profesores que por no tener oportunidad no brillan, ¿no? Siendo la primera vez, yo siento que sí lo haría, con el fin de destacar. Uno siempre necesita un empujoncito, obviamente no va a ser un empujonzazo (risas), siempre con moderación, con la medida del caso.” (Absolvente varón de un instituto pedagógico, todavía sin empleo).

“Los docentes muchas veces buscan el padrinazgo pues, queramos o no queramos, está la necesidad que se convierte en algo desesperante para alguien que tiene familia. A veces recurren al padrinazgo, pues. La misma sociedad me empuja a que yo haga eso” (Otro absolvente de pedagógico).

“Al inicio, yo no aceptaba nada de eso [sobornos para obtener puestos de trabajo]. Yo decía a rajatabla que nunca, pero después, me decían, vas a ver, de aquí pasarán cinco, siete años y tú seguirás con tu dignidad... pero, ¿tu dignidad te habrá ayudado a conseguir trabajo? Nunca vas a conseguir. Y para eso, pues, si tienes oportunidades, hay que aprovecharlas. En este caso, yo tendría que aceptar porque hay muchas personas que me llevan la ventaja de estar laborando más años que yo. Tal vez tendría que aceptar ese sistema hasta llegar a la cabeza y desde la cabeza tal vez hacer algunos cambios...” (Docente mujer).

“Sobre todo los que tienen familia, lo aceptan. Con la sobrevivencia ya no hay ideales” (Otra docente mujer).

En síntesis, los problemas de corrupción educativa están extendidos y la población (los propios funcionarios y los actores privados) lo percibe así, además de mantener una visión fatalista sobre ellos. Ello ha fortalecido la naturalización de la corrupción educativa. Las consecuencias son graves, tanto sobre lo económico y sobre la consecuente eficiencia en la prestación del servicio, como sobre los objetivos que persigue la educación, más allá de enseñar a leer y escribir: formar íntegramente las nuevas generaciones con valores ciudadanos (el respeto por lo público y el sentido de lo que esto significa, principalmente) y normas igualmente ciudadanas (práctica de las leyes, ejercicio de los derechos y los deberes).

1.2. Avances anticorrupción en el sector Educación

Frente a la realidad descrita parece muy difícil emprender efectivos procesos de cambio. Pese a ello, en los últimos años se han registrado varios intentos. Éstos han estado enmarcados dentro del momento anticorrupción detallado más arriba, por un lado, y dentro de las propias necesidades sectoriales de combatir casos escandalosos que se han ido presentando, por otro. De acuerdo con Nakano y Vigo (2006: 89), estos esfuerzos han sido insuficientes. Los problemas persisten porque no se ha encarado la problemática de manera integral, como política sectorial, sino con iniciativas dispersas que han respondido a aspectos específicos (aunque, en sí mismos, muy complejos). A ello se debe agregar que un proyecto de ley para combatir la corrupción educativa de manera integral fue rechazado por el Congreso anterior.⁷

A continuación se pasará revista a los principales avances efectuados con el propósito de identificar los precedentes que depara la lucha contra la corrupción sectorial. Se analizarán las medidas que se han ido tomando de acuerdo con los tres riesgos generales identificados. Así, se expondrán las medidas según hayan intentado mejorar la calidad del control, promover la participación y la vigilancia de la ciudadanía o fomentar la transparencia de la gestión.

1.2.1. Control, investigación y sanción institucional

Aparte de normas generales que se han dado en los últimos años, que se relacionan con este aspecto (la Ley del Código de Ética de la Función Pública o la Ley del Sistema Nacional de Control), aquí se va a reseñar las medidas que se han tomado desde el sector para mejorar la forma en que, dentro de éste, se controlan e investigan los actos de corrupción.⁸

En el año 2002, a raíz de la gran cantidad de irregularidades presentadas por los postulantes en el concurso público de nombramiento de docentes en el año 2001, el Ministerio de Educación creó la Comisión contra Actos Ilícitos (Resolución Ministerial N° 223-2002-ED –modificada varias veces en los dos años siguientes–) para investigar supuestos hechos ilícitos que se detectaran en el sector.

En ese mismo año, un par de meses después, se creó el Centro de Atención a la Comunidad Educativa (Resolución Ministerial N° 308-2002-ED), con competencia nacional, y dependiente del despacho ministerial.

⁷ El proyecto de la ley de probidad en el sector Educación fue presentado por la congresista Gloria Helfer en junio del 2004, luego de un largo y amplio proceso de elaboración con participación de diversos actores del Estado y la sociedad civil. En enero del 2006, el Poder Ejecutivo observó el dictamen del Congreso. Finalmente, aunque el proyecto fue archivado, algunos de sus aspectos importantes han sido incorporados a normas recientes: la ley de APAFA (28628), la ley que regula las medidas extraordinarias para el personal del sector implicado en delitos contra la libertad sexual (27911), y el reglamento de la gestión del sistema educativo (DS 009-2005-ED).

⁸ Para una discusión sobre las leyes generales mencionadas y otras medidas más tomadas por el Estado en este campo, se puede revisar PROÉTICA 2005b: 48-64.

Sin embargo, la acción de ambos organismos no cambió en mucho la situación de corrupción que se ha ido introduciendo en el acápite anterior. En el año 2004, frente a esa problemática, y en el marco de la campaña “Educación sin Corrupción”, en curso por entonces, el sector declaró el 30 de abril como el Día de la Moralización (Resolución N° 0204-2004-ED). En esa fecha se recibieron denuncias de corrupción en las cuatro ciudades en que se promovió la campaña (Ayacucho, Chiclayo, Iquitos y Lima). Como contraparte, el ministerio constituyó una nueva comisión para que se encargue de procesar las denuncias documentadas que se presentaran.

La última medida que se puede nombrar, en este campo, es la creación del Centro de Atención a la Comunidad Educativa (CADER), mediante la Resolución Ministerial N° 0074-2005-ED. Esta norma dejó sin efecto la creación y funcionamiento de las comisiones anteriores y del CACE. Más bien, estableció el CADER en el nivel de las instancias de gestión descentralizada. Sin embargo, en un inicio sólo se creó el CADER para Lima (Sede Central, DRE-Lima y las UGEL de Lima metropolitana). Después se han ido creando CADER en otras regiones, pero esto no se ha realizado en un proceso homogéneo.

El CADER⁹ es ahora la unidad responsable de recibir, verificar, investigar y procesar las denuncias, quejas y reclamos contra las DRE y las UGEL de una región. Se debe precisar que su competencia es distinta a la de las oficinas de control institucional, las cuales están orientadas a garantizar la correcta utilización de los recursos, por lo que problemas de relaciones humanas, abuso de poder, atentados contra la integridad, entre otros, no pueden estar bajo su ámbito de acción.

Competencia de los CADER:

1. Administración de Recursos Humanos:

⁹ Tiene la función de recibir, verificar, investigar y procesar las denuncias, quejas y reclamos que competen a la entidad y cuya atención no corresponde a la oficina de Control Institucional (OCI). Depende orgánicamente de la Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación de la Sede Central y funcionalmente de del Director de la UGEL, como lo establece la R.M N° 0074-2005-ED.

La Comisión de Atención de denuncias y reclamos (CADER) estará conformada básicamente por: 01 Profesional de la Educación, 01 Abogado, 01 Psicólogo y 01 Personal de apoyo.

Las funciones básicas del CADER son: a) Recibir, verificar, investigar y procesar las denuncias y reclamos que se formulan contra los funcionarios y servidores de su jurisdicción y las referidas a las Asociaciones de Padres de Familia, informando al titular de la entidad para los fines correspondientes. b) Conciliar controversias derivadas de la relación laboral y/o prestación del servicio educativo que no sean materia de proceso administrativo disciplinario. c) Informar mensualmente al Director de la Entidad, con copia a la Comisión de Atención de Denuncias y Reclamos (CADER), del Ministerio de Educación sobre el estado de los procesos a su cargo. d) Procesar denuncias referidas a actos de acoso y contra la libertad sexual con la prioridad que el caso requiera. e) Velar por la transparencia de los actos de gestión en su jurisdicción, fortaleciendo la participación, concertación y vigilancia de los actores educativos en dicho proceso.

“La Comisión de Atención de Denuncias y Reclamos depende funcionalmente del Titular de la Entidad. En la Directiva N° 210-2005-CADER/OAAE/VMGI-ME, en el numeral 6.1.1, se establece la función del Coordinador de la mencionada Comisión, señalando que es el que distribuye y procesa la denuncia o reclamo al especialista, según corresponda, el que calificará y evaluará si existe mérito o no para procesarla. De encontrar mérito para procesarla, lo hará con la prioridad que amerite. Según el caso, pondrá en conocimiento del interesado a través del Titular de la Entidad.

- a. Ingreso de personal: nombramientos, contratos y reconocimiento de pago.
 - b. Desplazamiento de personal: designaciones, reasignaciones, rotaciones, reubicaciones, permutas, transferencias, destakes, encargaturas de puesto o funciones y comisión de servicios.
 - c. Racionalización de personal y excedencia.
 - d. Control de asistencia y permanencia, abandono de cargo, licencias y permisos.
 - e. Selección de personal, concursos, evaluación de personal, relaciones humanas, clima institucional.
 - f. Remuneraciones, bonificaciones y beneficios.
 - g. Registro de personal: informe sobre el escalafón y registro de antecedentes.
 - h. Régimen de pensiones y seguridad social.
 - i. Retiro: ceses, renunciaciones y despidos.
 - j. Régimen disciplinario: premios y estímulos, faltas y sanciones, Comisión Permanente de Procesos Administrativos Disciplinarios y Comisión Permanente de Procesos Administrativos.
 - k. Abuso de autoridad, desacato, falta de respeto al superior.
 - l. Actos de hostigamiento y contra la libertad sexual.
2. Trámite documentario:
- a. Actas, certificados y títulos.
 - b. Copias certificadas.
 - c. Visación y legalización de títulos y certificados.
 - d. Registro de títulos.
 - e. Archivo de documentos oficiales.
 - f. Rectificación de nombres y apellidos.
 - g. Morosidad.
 - h. Cobros no contemplados en el TUPA.
 - i. Falsificación de documentos (títulos y/ o certificados).
3. Asociaciones de padres de familia, siempre que se cuente con la anuencia y colaboración de los propios miembros de éstas.
4. Dilación en el trámite de expedientes.

Con la creación del CADER parecería haberse corregido de alguna forma la intervención desorganizada de oficinas para la investigación de denuncias. Sin embargo, se debe considerar que todavía son muy pocas las regiones que cuentan con un CADER. Aún donde existen se mantienen los múltiples canales de denuncia, tanto dentro del sector (la dirección de la institución educativa, la dirección de la UGEL, la OCI, la dirección regional y el propio CADER), como fuera de éste (Fiscalía de la Nación, Poder Judicial, Congreso de la República o Defensoría del Pueblo).

Ahora, la propia presencia del CADER abona al agravamiento de otro problema: la falta de claridad sobre la unidad que debe realizar las investigaciones sobre corrupción educativa. Aquí se advierte una dificultad para establecer los límites de la OCI, particularmente en lo referente a problemas que guardan relación con la administración del sector (siendo la selección y el manejo de personal una de las más importantes fuentes de problemas), los cuales deberían someterse a la competencia de las comisiones de procesos administrativos. Estos límites difuminados suelen traer como consecuencia las múltiples investigaciones (la OCI, la comisión de procesos y alguna otra comisión *ad hoc*), con lo cual se disuade a los afectados de denunciar los hechos debido a la ineficiencia que presentan las investigaciones y a la posibilidad de la prescripción de los supuestos actos corruptos. Al

respecto, se debe anotar que los CADER no cuentan con plazos para realizar sus investigaciones.

Pero aun cuando se respetasen estos límites, persiste el problema de la incapacidad de dichas comisiones para realizar investigaciones, en tanto están conformadas por personal que ya tiene funciones en el sector y que no siempre cuenta con la experiencia para desempeñar las delicadas tareas especializadas que requieren tales investigaciones.

Finalmente se deben considerar dos problemas adicionales: la falta de protección a los denunciantes, y el gran problema de las investigaciones y sanciones en el ámbito de la administración de justicia, en algunos casos en donde se configura una responsabilidad penal o civil, como incumplimiento de contratos por parte de proveedores de bienes o servicios.

1.2.2. Participación y vigilancia ciudadana

La Ley general de educación establece que la gestión del sistema educativo peruano es participativa,¹⁰ por lo cual se entiende que está abierto a la participación de la comunidad educativa.

Sin embargo, un año antes de que se promulgase la Ley (julio del 2003), ya se había creado el Consejo Nacional de Educación (CNE) (Decreto Supremo N° 007-2002-ED) como órgano consultivo y autónomo del ministerio. En él confluyeron personalidades especializadas y representativas de la vida nacional, que fueron seleccionadas con criterios de pluralidad e interdisciplinaria. El CNE se convirtió, así, en un espacio de participación ciudadana y de concertación entre Estado y sociedad civil, ubicado en el más alto nivel sectorial,¹¹ y principal antecedente y referente de las instancias de participación descentralizadas que se crearon después.

La función de estas instancias de participación y vigilancia está regulada en el Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo (Decreto Supremo 009-2005-ED). La instancia participativa en el nivel regional es el Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE), integrado por el director regional del sector y por representantes de los docentes, universidades e institutos superiores, así como de instituciones regionales de la sociedad civil vinculadas a la educación. Las principales funciones de los COPARE giran en torno a los proyectos

¹⁰ Véase Artículo 63° de la Ley, y artículo 2° literal "C" del Reglamento de la Gestión Del Sistema Educativo, que a la letra dice: "Es participativa y creativa, porque la sociedad interviene en forma organizada, democrática e innovadora, en la planificación, organización, seguimiento y evaluación de la gestión en cada una de las instancias de gestión descentralizada del sistema educativo, por intermedio de su respectivo Consejo Educativo Institucional (CONEI), Consejo Participativo Local de Educación (COPALE), Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE) y otras organizaciones de la comunidad educativa.)

¹¹ A partir de la promulgación de la ley general de educación, el CNE asumió como misión principal promover la formulación, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Nacional, impulsando un proceso de construcción concertada en los distintos niveles de gestión del sector, con liderazgo y en corresponsabilidad con el Ministerio de Educación. Este proceso se ha materializado a través de la aprobación del Proyecto Educativo Nacional, asumido como política de Estado recientemente dentro del marco del Acuerdo Nacional.

educativos regionales (PER): participación, vigilancia y seguimiento, en las etapas de elaboración, seguimiento y evaluación de éstos. También tienen por función desarrollar y conducir mecanismos de vigilancia social y de rendición de cuentas que aseguren la transparencia de la gestión educativa en la región, y establecer canales de información, comunicación y diálogo entre la población y los Gobiernos Regionales en materia educativa.

En el nivel local, la instancia de participación es el Consejo Participativo Local de Educación (COPALE). En el nivel más inmediato a la población, el de la institución educativa, la instancia correspondiente es el Consejo Educativo Institucional (CONEI). Ambos tipos de consejo tienen como función principal colaborar, en sus respectivos ámbitos, con la promoción y el ejercicio de una gestión educativa eficaz, transparente, ética y democrática, acorde con los principios de equidad, inclusión e interculturalidad.

Actualmente se han creado Consejos Participativos Regionales en casi todas las regiones, los cuales han venido impulsando la construcción concertada de Proyectos Educativos Regionales (PER). En la actualidad, 16 regiones promueven formulaciones avanzadas de sus PER, teniendo como eje el logro del progreso regional.¹²

Hasta julio del 2006 se han constituido 196 de los 206 COPALES que se debían conformar.¹³ Las 10 provincias donde hace falta constituir las restantes están distribuidas en las siguientes regiones: Amazonas (una provincia), Cajamarca (una provincia), Huánuco (una provincia), Ica (una provincia), Lambayeque (tres provincias), Loreto (una provincia), La Libertad (DOS provincias).

Hasta el 2006 se registran 47,454 instituciones educativas públicas de educación básica (tomando como referencia los locales escolares), y se esperaría obtener la misma cantidad de Consejos Educativos Institucionales (CONEI) según el MINEDU.¹⁴ Hasta el 30 de junio del 2006 se registran 21, 119 CONEI, en tanto que la meta programada a diciembre de este año es llegar a los 28 mil.

Sin embargo, la legitimidad y eficiencia de estos aún tiene que afianzarse a fin de superar las contradicciones normativas, las cuales permiten la supervivencia del modelo de gestión jerárquico y burocrático propio de un centralismo enfocado en procedimientos antes que en resultados y que, por un lado, limita la afirmación de la participación ciudadana en la gestión educativa y, por otro, impide el logro de resultados.¹⁵

Mientras estas instancias no se conformen apropiadamente y, por lo tanto, no trabajen bien, será muy difícil poner en práctica la rendición de cuentas hacia la comunidad educativa.

¹² Proyecto Educativo Nacional. Consejo Nacional de Educación. 2006

¹³ Fuente: Ministerio de Educación. Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación (OAAE), Oficina de Organización y Métodos (OYM). Julio del 2006.

¹⁴ *Ídem.*

¹⁵ Proyecto Educativo Nacional. Consejo Nacional de Educación. 2006

1.2.3. Transparencia y acceso a la información

El marco general ha sido el de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (27806), la cual establece dos cuestiones fundamentales: a) la obligación de las entidades de la administración pública a brindar determinada información a través de sus portales electrónicos institucionales; y b) la obligación de esas entidades a responder a las solicitudes de información pública que sean realizadas por cualquier persona.

En cuanto a lo primero, la obligación concierne hasta los gobiernos locales, pero no llega, en el caso del sector Educación, al nivel de las DRE o las UGEL. No obstante, existen algunas direcciones regionales, como las de Huancavelica y Lambayeque, que sí han implementado páginas electrónicas.

La página de la DRE de Huancavelica (www.drehuancavelica.gob.pe) contiene información sobre su organización interna, el directorio de todas las oficinas de su dependencia, información legal y trámite documentario. Sin embargo, no contiene información relevante sobre la gestión administrativa y presupuestal.

Por su parte, la DRE de Lambayeque cuenta con una página electrónica que incluye un enlace de transparencia pública, a través del cual el usuario puede acceder a información presupuestal (presupuestos de apertura y presupuestos ejecutados), adquisiciones de bienes y servicios, planillas, reasignaciones, nombramientos y normas legales.

Esta herramienta electrónica (www.regionlambayeque.gob.pe/w-dre) sigue la misma línea del portal institucional del Gobierno Regional de Lambayeque. Cabe anotar que hay un trabajo de por medio entre dicho gobierno regional y el Instituto Prensa y Sociedad (IPYS), socio de PROÉTICA, en el sentido de sistematizar los procedimientos del trámite documentario y mejorar los canales de acceso a la información de la sede del GR y de sus dependencias.

Importancia de la transparencia

Uganda: el caso de flujos de recursos a escuelas

El gobierno de Uganda realizó una auditoría sobre el flujo de recursos económicos a los colegios. Se compararon los fondos recibidos por los colegios con los montos desembolsados por del gobierno central, incorporando los recursos obtenidos en el propio nivel local. La auditoría demostró enormes fugas. Por ejemplo, sólo el 13% de los montos destinados para gastos no salariales, como libros de textos e insumos de enseñanza, llegaba a los colegios. Para promover la transparencia y solucionar el problema, todos los fondos transferidos a las oficinas educativas descentralizadas fueron publicados en los diarios y anunciados en las radios. Y se hizo que cada escuela primaria notificara públicamente los ingresos recibidos. Los resultados fueron impresionantes. En tres años, 90% de los gastos no salariales estaba llegando a las escuelas.

(Chapman 2002: 15; traducción libre.)

El otro elemento clave de esta ley es la obligación, por parte de las instituciones estatales, de brindar información pública. Sobre el cumplimiento de este aspecto no existen evaluaciones concluyentes. Por un lado se tiene la información oficial (PCM), de acuerdo a la cual, en el año 2003, los ministerios

absolvieron el 95% de las solicitudes de información cursadas a ellos (PROÉTICA 2005b: 69). Por otro lado, se cuenta con el estudio de IPYS, que se basa en una muestra de 47 pedidos de información a diversas instituciones (siete de los cuales fueron dirigidos a distintas instituciones del sector Educación). Según los resultados del IPYS, la mayoría de entidades responde a los pedidos (68%), pero, de esa proporción, la mayor parte responde fuera del plazo (45%). Hay, además, un 6% que responde dentro del plazo, pero de manera insatisfactoria (IPYS 2006: 32).

Se debe señalar que el estudio del IPYS se basa en pedidos de información realizados por Ong nacionales. En los estudios regionales sobre riesgos de corrupción en Ayacucho, Cajamarca y Huancavelica, PROÉTICA verificó que había una diferencia, presente en todos los sectores, en lo referente al trato aplicado a los pedidos realizados por instituciones y por personas naturales, en desmedro de las solicitudes de estas últimas. Si bien el tamaño de las muestras no permite hablar de un patrón, sí sirve para demostrar que el acceso a la información aún presenta dificultades serias, que necesitan ser combatidas.

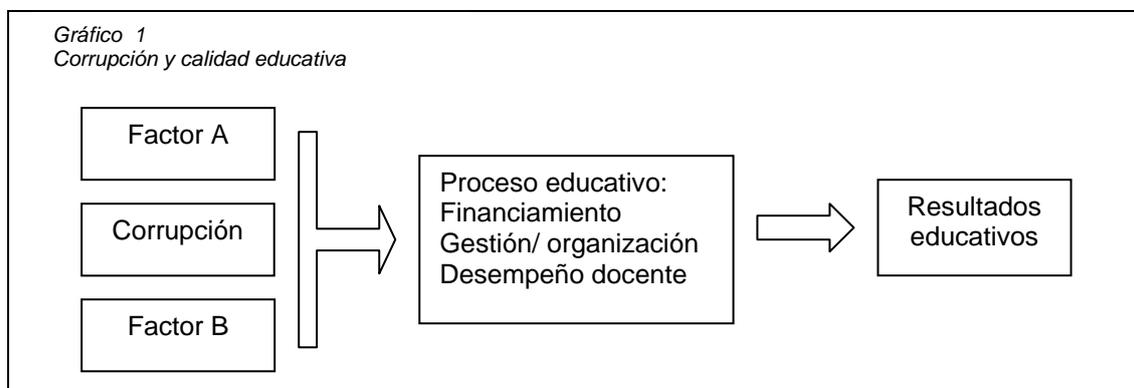
Los avances en materia de transparencia son fundamentales como parte de cualquier política anticorrupción. Se debe recordar que, durante el fujimorismo, hubo un manejo turbio de los resultados de la evaluación de rendimiento estudiantil organizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (la prueba LLECE, de 1998). Los resultados de la evaluación comparada se publicaron sin incluir los datos del Perú. Esto se debió a que las autoridades políticas de entonces consideraron que los malos resultados podrían haber sido utilizados para criticar la gestión educativa de su Gobierno. Los resultados se hicieron públicos durante el Gobierno de Transición (Cueto y Rodríguez 2001: 1-2).

1.3. Calidad educativa y corrupción

La calidad educativa se puede entender como “la capacidad del sistema para lograr que los estudiantes alcancen aprendizajes socialmente relevantes; las condiciones y los procesos que hagan posible el logro de los resultados buscados” (Ministerio de Educación 2005: 101). De acuerdo a ello, la calidad no sólo pone énfasis en la adquisición de los aprendizajes propuestos por el currículo oficial, sino que, además, incluye los diferentes aspectos involucrados en el proceso de aprendizaje que corresponden tanto al interior de la escuela como fuera de ella.

En el desarrollo del proceso educativo interactúa una serie de componentes (financiamiento, desempeño docente y organización y gestión, entre otros) que, en su conjunto, propician que los estudiantes alcancen los resultados esperados. Si bien, a la fecha, no se ha llegado a comprobar fehacientemente que la corrupción afecte de manera directa los resultados educativos, es probable que los distintos componentes del proceso educativo sean afectados por una serie de otros elementos ajenos, que impidan que cada uno de ellos contribuya al logro de resultados.

Entre estos elementos ajenos (en el gráfico 1: Factor A, Factor B) se encuentran la presencia, tipo, extensión, profundidad y gravedad de los actos de corrupción, tal como se muestra en el gráfico.



De hecho, la corrupción, en tanto aspecto de la problemática educativa peruana, recién está empezando a ser estudiada. Durante mucho tiempo se le ha reconocido una amplia presencia y gravedad, pero el conocimiento de su incidencia real todavía es muy precario. En efecto, la corrupción debe ser el factor menos conocido entre todos los que contribuyen a que se obtenga un proceso educativo deficiente y, al final, precarios resultados académicos; y cabe la posibilidad de que sea el más importante. Constantino Carvallo sostiene que "[...] para muchos, el problema principal está en los aprendizajes, en los maestros o en la financiación. El vórtice, sin embargo, es la corrupción. Porque de nada servirán los gastos y las capacitaciones, ni la lectura o la matemática, si el alma es inmunda y no quiere sino su provecho ramplón y la satisfacción de sus instintos, si todos somos discípulos de Vladimiro" (Carvallo 2005: 153).

En el diseño de este Informe no ha primado el interés de probar la magnitud en la cual la corrupción afecta la calidad de la educación, pero sí su relevancia como factor explicativo. Por ello, el interés de este Informe es retomar y profundizar las escasas iniciativas que, desde hace pocos años, han aparecido (que están apareciendo) para ubicar el efecto de la corrupción no sólo en la eficiencia del sistema, sino en el cumplimiento del derecho de los estudiantes peruanos a contar con una educación de calidad que contribuya a su formación como ciudadanos competentes.

1.3.1. Situación de la calidad educativa

El sector Educación en el Perú, como se reconoce, enfrenta graves problemas.¹⁶ Los datos oficiales y estudios realizados sobre la situación de la educación en el Perú indican que, a pesar de los esfuerzos realizados, nos encontramos frente a una de las crisis más agudas del sistema educativo, no sólo por los bajos resultados obtenidos, sino también por los términos de

¹⁶ Reconocido oficialmente, además, en el Proyecto Educativo Nacional (2006), o en el Plan de Acción de Educación para Todos del ministerio (2005).

equidad. Ello revela la deficiente capacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones respecto de garantizar el derecho a una educación con calidad para todos los peruanos (Nakano y Vigo 2006: 79).

Entre los principales factores que dan cuenta de la deficiente calidad educativa del sistema peruano se deben considerar: el bajo financiamiento, la escasa capacidad de ejecución del gasto, una gestión no acorde a las demandas actuales del sector, la falta de un sistema de evaluación de desempeño docente y los bajos resultados en el aprendizaje de los estudiantes. Esta situación se agrava si se toman en cuenta las actuales condiciones de educabilidad del país (contextos caracterizados por pobreza, violencia y exclusión), lo cual, en su conjunto, impide que el sistema cuente con las condiciones y procesos que hagan posible el logro de los objetivos buscados.

1.3.1.1. Financiamiento

Durante los últimos años ha aumentado el gasto público en educación;¹⁷ sin embargo, este incremento se ha destinado a financiar principalmente el aumento de salarios de los docentes, dejando de lado otros rubros como capacitación, inversión o infraestructura. Según datos oficiales, en el 2003, tan sólo el 15% del gasto público en educación era destinado a locales, materiales y equipos educativos.

Asimismo, el gasto público por estudiante –a pesar de haberse incrementado en los últimos años (de \$US 357 en 1993 a \$US 573, 10 años después)–, sigue siendo uno de los más bajos de América Latina en todos los niveles educativos:

Gasto público en instituciones educativas por alumno (2001, dólares PPA)			
País	Inicial	Primaria	Secundaria
Perú	290	317	449
Argentina	1,745	1,655	2,306
Chile ^{a/}	1,766	2,110	2,085
Paraguay		802	1,373
Brasil ^{b/}	1,044	832	854

a/ Año de referencia: 2002
b/ Año de referencia: 2000

Fuente: Ministerio de Educación: Indicadores Educativos. Perú 2004.

Otro elemento que evidencia el bajo financiamiento por parte del Estado en la educación pública es la inversión que deben hacer las familias peruanas en la educación de sus hijos. En un estudio realizado por GRADE se muestra que, en el año 2000, las familias peruanas con hijos matriculados en las escuelas públicas aportaron la tercera parte del gasto total: el 31% en el nivel de primaria y el 32% en el de secundaria, porcentajes que se suman al gasto que hizo el Estado (\$US 200 y \$US 191, respectivamente). De acuerdo con los autores,

¹⁷ El 2.82% del PBI en 1999 frente al 2.87% en el 2003. Sin embargo, aún es muy distante del gasto realizado por otros países de la región. Por ejemplo, en el 2001, Argentina invirtió 4.8%, Chile 4.3% y Paraguay 4.5%.

tal inversión fue destinada, principalmente, a la provisión de los insumos necesarios para que operasen las escuelas (Saavedra y Juárez 2002).

En respuesta a la baja inversión del Estado, los documentos más importantes de política de Estado¹⁸ plantean la necesidad de aumentar el gasto público en educación al 6% del PBI.

1.3.1.2. Organización y gestión

La Ley General de Educación determina que la institución educativa (IE) constituye la principal instancia de gestión del sistema educativo, otorgándole una mayor autonomía y una relación más cercana con la comunidad y los padres de familia a través de los Consejos Educativos Institucionales (CONEI). Asimismo se ha configurado un nuevo rol de las instancias de administración educativa regional y local, centrado ahora en la asesoría, financiamiento y articulación con otros sectores en beneficio del proceso educativo.

Estos cambios suponen una profunda reorganización del sector, no sólo en términos de las nuevas funciones que se deben desempeñar, sino en el desarrollo de un estilo de gestión de sentido contrario al que se ha venido aplicando: burocrático, centralista y vertical, con más énfasis en los procedimientos que en los resultados. Para cambiar esto no sólo se necesita afinar las articulaciones y las coordinaciones entre instancias en un sistema denso y muy complejo, sino también recursos humanos competentes para desempeñar dichas funciones.

Un estudio realizado por el Consejo Nacional de Educación (CNE) (2006)¹⁹ sobre las capacidades de las instancias descentralizadas de gobierno y las de participación evidencia que al respecto existe disparidad entre las Regiones. Además, el CNE hace notar que las opiniones y decisiones dadas por los funcionarios de esos órganos entrevistados no se basan en información educativa (indicadores básicos o estándares nacionales), por lo que, sin manejar esta información importante para el desempeño de sus funciones, evidentemente muestran dificultad para desarrollar una gestión eficiente y eficaz. Por otro lado, el estudio sí identifica un avance en la perspectiva de democratizar la gestión porque los actores educativos entrevistados reconocen el rol de la participación en la formulación e implementación de los planes educativos regionales y locales, así como también en el desarrollo de metodologías y mecanismos para registrar e incluir los aportes de los distintos grupos involucrados. Una situación diferente se presenta en lo que concierne a las capacidades de gestión referidas a la interculturalidad y la equidad, pues se encuentran muy incipientes, básicamente en un nivel discursivo.

Por otro lado, los aspectos referidos a la gestión del proceso de aprendizaje, tales como dotación de materiales, equipamiento e infraestructura, tiempo de aprendizaje y práctica pedagógica, también presentan dificultades y afectan la

¹⁸ El Acuerdo Nacional (2002) y el Pacto de Compromisos Recíprocos por la Educación (2004).

¹⁹ Diagnóstico de necesidades de capacitación de los actores regionales para una gestión descentralizada y de la oferta institucional existente para atender a esta demanda.

calidad del servicio educativo. De acuerdo con las Estadísticas Básicas 2002 – 2004 del Ministerio de Educación, sólo el 62% de las escuelas públicas cuenta con servicio de agua, el 38% con desagüe y el 48% con energía eléctrica. Además, sólo el 18% de las IE cuenta con un espacio destinado a la biblioteca. La pérdida de clases se había cuantificado en un 40% en una muestra de escuelas, siendo la situación más grave la registrada en las escuelas rurales, particularmente en las unidocentes (Montero 1998). Finalmente se debe mencionar, entre estas carencias, la escasa adecuación del proceso pedagógico a las características interculturales del país, especialmente en las zonas rurales: el 90% de las escuelas rurales es de la modalidad multigrado y el 72% de las escuelas con mayor porcentaje de población bilingüe no cuenta con programa Educación Intercultural Bilingüe (Montero 2006).

1.3.1.3. Desempeño docente

De acuerdo con cifras oficiales, en el año 2005, el sistema educativo público contaba con 297,120 docentes (Estadísticas Básicas, 2006): 52,259 más que en el año 2003. Sin embargo, este crecimiento no ha ido acompañado de mecanismos que aseguren la calidad en la formación inicial docente, el ingreso a la carrera magisterial o el desempeño en el aula.

El desempeño docente es uno de los factores de mayor relevancia en la calidad educativa del sistema, pues son los docentes quienes tienen a su cargo, de manera directa, el proceso de aprendizaje de los estudiantes. Según la UNESCO, el desempeño de los maestros se ve afectado por diversas variables: el tamaño de la clase, la titulación, la formación inicial, la capacitación continua, la eficiencia de los sistemas de evaluación y los estándares de desempeño e incentivos.

De acuerdo a las cifras manejadas por el Ministerio de Educación, el promedio del tamaño de la clase y la titulación de acuerdo al grado que se enseña no son indicadores críticos de la caracterización docente que afecten la calidad del sistema educativo.²⁰ Por otro lado, tal como señala Rivero (2002), la calidad de la formación inicial, la falta de un sistema de capacitación continua acorde con las necesidades, la falta de un sistema de evaluación y estándares de desempeño son, en mayor medida, los factores que estarían influyendo en la baja calidad del desempeño docente.

En primer lugar, existe una oferta excesiva de instituciones que ofrecen la carrera de Educación (354 institutos pedagógicos y 54 universidades que cuentan con Facultades de Educación). Muchas de ellas no brindan una formación de calidad.

En segundo lugar, en la actualidad no existe un sistema nacional de capacitación continua de los docentes que responda de manera selectiva a sus

²⁰ Según las estadísticas presentadas en los Indicadores de la Educación del 2004, el tamaño promedio de la clase es 25 alumnos, sin que se presenten diferencias relevantes entre el ámbito urbano (23) y el rural (25). Por otra parte, de acuerdo con las estadísticas del Ministerio de Educación, en el 2002, el 74% de docentes de primaria y el 69% de docentes de secundaria contaban con el título pedagógico adecuado para el grado en que dictaban.

necesidades de actualización. Durante 1995 y el 2000, el Ministerio de Educación desarrolló el Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD). Sin embargo, no se cuenta con estudios que muestren los resultados de este esfuerzo. En el Plan Nacional Educación para Todos se señala que el sistema educativo ha ofrecido diferentes programas y planes de capacitación, pero con características diferentes y no complementarias entre sí, lo que ha ocasionado gran confusión en los docentes.

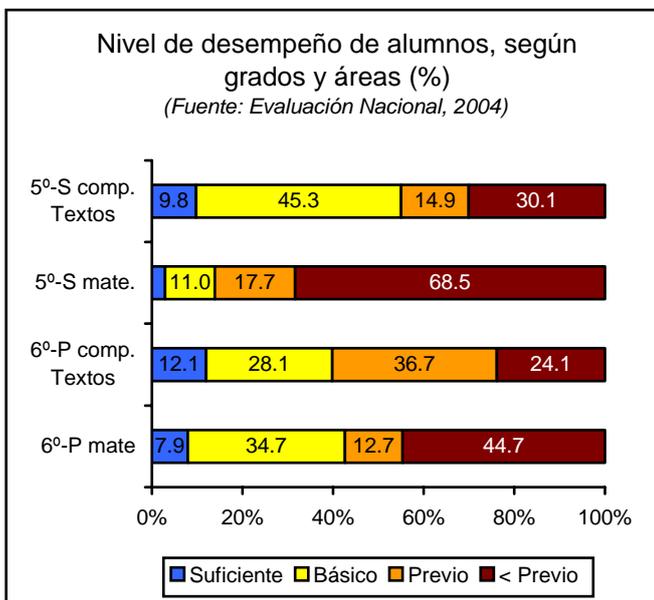
Finalmente, la actual carrera pública magisterial no posee mecanismos que aseguren estándares mínimos de calificación para el ingreso de los docentes o que evalúen la permanencia en el puesto de acuerdo a los resultados y desempeño en el aula. Todo ello genera que la carrera docente no propicie el profesionalismo ni el reconocimiento ni el incentivo a las buenas prácticas pedagógicas de algunos docentes.

Actualmente, el Gobierno ha anunciado que presentará al Congreso el proyecto de una nueva Ley de Carrera Pública Magisterial, y se espera que sea aprobado en la siguiente legislatura. De aprobarse, vendría a superar en gran medida las deficiencias descritas, instaurando un nuevo régimen basado en los méritos para la permanencia y el ascenso, así como una mejora y diferenciación sustantiva entre los cinco niveles de carrera.

1.3.1.4. Resultados de aprendizaje

La evaluación nacional del 2004, llevada a cabo por el Ministerio de Educación, demostró que, en su mayoría, los estudiantes de las escuelas públicas no logran alcanzar los aprendizajes esperados para su grado educativo respectivo.

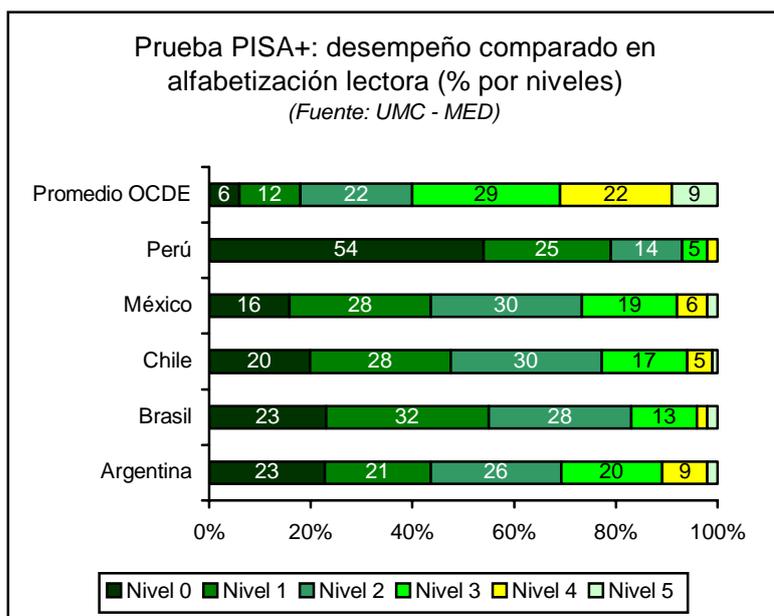
En efecto, tal como se observa en el gráfico, más de dos tercios de estudiantes de 5° de secundaria (68.5%) y poco menos de la mitad de 6° de primaria (44.7%) se ubican en el nivel “por debajo del previo” en matemáticas, lo que significa que no desarrollan las preguntas más sencillas correspondientes a grados anteriores. Se advierte una diferencia con el área de comprensión de textos, donde el porcentaje en este nivel es menor: 24.1% en 6° grado y 30.1% en 5° de secundaria.



Pero, aún así, el desempeño es pobre, pues en el 5° de secundaria se observa que poco menos de la mitad (45.3%) de los estudiantes logra un dominio elemental de los aprendizajes esperados para su grado, mientras que en 6° grado se ubica en este nivel el 34.7%.

Si en todos los casos se juntaran los grupos de estudiantes ubicados en los niveles previo y por debajo del previo, resultaría que más de la mitad de la población estudiantil de ambos grados no logra desenvolverse con satisfacción en los aspectos de los grados anteriores. Ello evidencia, por un lado, la deficiente calidad de los aprendizajes de los estudiantes y, por otro, que la promoción de grado no garantiza que se hayan adquirido las competencias correspondientes.

Por otra parte, la prueba del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) ya había mostrado en el 2001 la baja calidad de la educación en el Perú en comparación con otros países de la región, en lo que se refiere a alfabetización lectora, tal como se ilustra en el gráfico.



Los estudiantes peruanos no sólo muestran un desempeño deficiente en comprender lo que leen (54% se ubica en el nivel 0, el más bajo). Esta situación es mucho más grave que en otros países de la región. Además, en los niveles del 1 al 3, el porcentaje de estudiantes peruanos equivale casi a la mitad de lo que obtienen los otros países. Ello significa

que estos países cuentan con una mayor proporción de estudiantes con mejores competencias en alfabetización lectora que el Perú. Si la comparación se hace con países desarrollados (OCDE), el balance se vuelve más dramático.

Ambas evaluaciones demuestran que el sistema educativo no está alcanzando los resultados de aprendizaje esperados, lo cual afecta las posibilidades de los estudiantes de adquirir las habilidades mínimas necesarias para manejarse adecuadamente en la sociedad.

1.3.2. Situación de las quejas ante la Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo también ha constatado los problemas que enfrenta la educación en nuestro país. Prueba de ello se advierte en los Informes Defensoriales de los últimos tres años, los cuales han dado cuenta de las diversas afectaciones al derecho a la educación. Tales documentos han señalado que el desconocimiento o la indebida actuación de los funcionarios y servidores responsables de la prestación del servicio educativo afectan los componentes del derecho a la educación: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad de este derecho.

En este sentido, la Defensoría ha verificado que los principales problemas son: i) la desatención del servicio educativo, principalmente en las zonas rurales y urbano-marginales, en donde la infraestructura de las instituciones educativas es escasa y deficiente y en donde existe carencia de personal docente; y ii) las restricciones al acceso causadas por cobros indebidos y diversos tipos de condicionamientos que atentan contra la gratuidad, así como la existencia de prácticas inadecuadas y discriminatorias de trato y expulsión de alumnos y alumnas por parte de algunas instituciones educativas.

Del mismo modo se han recibido quejas y petitorios, en su mayoría de índole laboral, de los docentes y personal administrativo del sector Educación. En su

gran mayoría, dichas quejas están relacionadas con el incumplimiento de los plazos estipulados en la Ley del procedimiento administrativo general, así como con los procesos de reasignación y contratación del personal docente y con los procesos de nombramiento del personal docente y administrativo.

Por la cantidad de quejas, el sector Educación se encuentra entre las instituciones de la administración pública más quejadas. En efecto, en los últimos Informes del Defensor del Pueblo ante el Congreso de la República (2003–2004, 2004–2005 y abril–diciembre del 2005) se puede apreciar que Educación (Ministerio y Direcciones Regionales) está entre las dos instituciones más quejadas ante este organismo (la Oficina de Normalización Provisional es la otra), acumulando un 17% del total de quejas recibidas en el período 2003–2004 (primer lugar), 15% durante el 2004–2005 (primer lugar) y 13.5% en el 2005 (segundo lugar).

Además, en cuanto a las quejas fundadas, que es un dato sumamente importante, en el período 2004–2005, el 73% de las quejas presentadas contra Educación corresponde a las encontradas fundadas por la Defensoría y 80% a las que lo fueron en el período previo. En el último período (2005), la tasa de quejas fundadas llegó a 59%, siendo una de las más altas entre todas las instituciones quejadas. Si bien no todas las quejas son motivadas por actos típicos de corrupción, éstos sí agrupan una elevada proporción de éstas.

2. Una respuesta: Campaña “Educación sin Corrupción”

2.1. Justificación de la campaña

Habiendo reconocido el alto rango de dificultad que se debe enfrentar al combatir un problema como el descrito, la Defensoría del Pueblo y PROÉTICA aunaron esfuerzos, a mediados del año 2006, para diseñar una estrategia de lucha contra la corrupción en el sector Educación.

La Defensoría del Pueblo es una institución que ha trabajado desde su creación, durante 10 años, en la promoción y defensa de los derechos humanos en el país. En ese largo período ha podido percibir que los derechos sociales, económicos y culturales constituyen uno de los ámbitos con menor protección. Debido a las particularidades que exige su satisfacción y a que el ejercicio de dichos derechos contribuiría a lograr la igualdad y equidad social de los grupos sociales más vulnerables, la Defensoría se ha planteado como línea de acción prioritaria asumir su defensa y protección, poniendo un especial énfasis en los derechos a la educación y a la salud.

Para potenciar esa tarea se ha diseñado un sistema de supervisión de políticas públicas con el propósito de que éstas garanticen el respeto, la protección y la realización de ambos derechos. De esta manera, la Defensoría del Pueblo intenta gestionar un magisterio público –en el ámbito de su competencia–, generando opinión y haciendo sentir a los más requeridos de justicia que dedica tiempo y esfuerzo en defender sus derechos, y motivando a las instituciones y agentes del Estado a que brinden sus servicios de manera correcta y transparente.

Por su parte, durante cinco años, PROÉTICA ha realizado un trabajo sostenido con el objetivo de apoyar y promover la lucha anticorrupción desde su ubicación como organización civil. A través de los trabajos de investigación que ha desarrollado en el interior del país ha corroborado la inquietante necesidad de focalizar su tarea en algunos campos claves, y ha detectado que uno de ellos es el educativo debido, precisamente, a los problemas de corrupción que lo signan, a su incidencia en todo el territorio nacional y, por lo tanto, en que ocasionalmente es el único vínculo entre un Estado deslegitimado y una sociedad desconfiada.

La confluencia de intereses y objetivos de ambas instituciones se plasmó en una alianza entre el Estado y la sociedad civil con el propósito de poner en marcha una estrategia de incidencia, destinada a visibilizar la problemática de la corrupción educativa para que, desde el debate público, se pueda promover la adopción de medidas correctivas y, de ser posible, participar activamente en el desencadenamiento de un proceso de reforma del sector.

La forma que adoptó dicha estrategia fue la de una campaña diseñada para motivar a las personas a que denuncien los actos de corrupción de los cuales tengan conocimiento. Así se podría acceder a una información más detallada sobre las distintas manifestaciones de la corrupción en el sector Educación,

específicamente en el rubro de la educación básica. Sobre la base de esa información se podrían generar momentos y espacios para el debate público en torno a la problemática y los caminos que permitan superarla.

2.2. Objetivos de la campaña

Este esfuerzo conjunto se planteó un objetivo general: promover modificaciones institucionales en el sector Educación para reducir los actos de corrupción. Es evidente que no tendría sentido realizar un despliegue de recursos si no se busca cambiar la problemática que movió a estas dos organizaciones a combatirla.

Además se precisó un objetivo específico: que se logre debatir públicamente la ostensible relación existente entre un elevado nivel de corrupción y una baja calidad educativa. Si bien diversos aspectos de la educación pública se encuentran sometidos en la actualidad a un severo análisis, la corrupción aún se percibe como un tema de segundo plano y, lo que resulta una consecuencia agravada, no genera una discusión apropiada a la magnitud de su proporción como causa de la baja calidad de la educación nacional.

Al haber transcurrido una etapa previa destinada a acopiar resultados, la presentación de este Informe constituye el primer paso hacia el cumplimiento de estos dos objetivos.

2.3. Estrategia de intervención

La campaña se puso en marcha como un proyecto o módulo piloto entre agosto y diciembre de 2006, en seis regiones: Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Junín, Lambayeque y Loreto, con el que se trataba de cubrir el más amplio espectro de la diversidad del país, a pesar de disponer de escasos recursos para llevarlo a cabo.

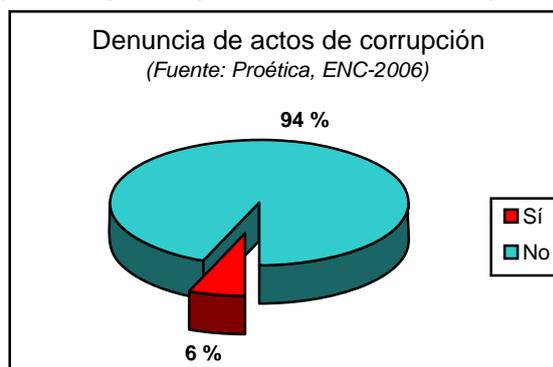
La estrategia que se ha articulado en la campaña contempla cuatro líneas de acción:

- 1) la recepción de denuncias, que incluye la instalación de los canales de denuncia en Internet y en las oficinas descentralizadas de la Defensoría del Pueblo y la campaña mediática para su difusión en medios radiales y afiches;
- 2) la capacitación a actores sociales involucrados en el sector Educación para calificar la demanda;
- 3) la evaluación de las denuncias presentadas y su seguimiento en las instancias públicas correspondientes; y
- 4) el análisis y presentación pública de la información recogida a través de los canales de denuncias.

La intervención descansa principalmente en la recepción de denuncias. Sin embargo, para lograr que la gente denunciase los actos de corrupción había un

obstáculo que era necesario superar: su desconfianza respecto de las instituciones. Como ya se ha mostrado, es cierto que la Defensoría ya había acumulado una experiencia en la recepción de denuncias y quejas de la ciudadanía. No obstante, en el caso del sector Educación, los denunciadores eran principalmente maestros y funcionarios del sector. Se trataba de personas con un mayor conocimiento del funcionamiento del Estado, e inmersos en él. Por el contrario, como ya se ha mencionado, el común de las personas se muestra reacio a denunciar los casos de corrupción en general. Así, tal como se muestra en el gráfico, según la encuesta nacional sobre corrupción de PROÉTICA (2006), del total de ciudadanos que se vieron involucrados en un acto corrupto, sólo el 6% lo denunció. El 94% que no lo hizo adujo, principalmente, que “no sirve para nada” (29% de estos casos), que actuó así “para no hacerse problemas” (22%), y que “no podía probar la denuncia” (15%).

Frente a esas condiciones, la legitimidad de la Defensoría del Pueblo –también reconocida por la población en esa misma encuesta– ofrecía a los ciudadanos un canal confiable para hacer las denuncias y aseguraba que éstas serán atendidas, procesadas con criterios objetivos y seguidas en las instancias correspondientes.



Pero era necesario incentivar a la población a presentar denuncias. Esto se logró, en primer lugar, con la difusión de la campaña en medios radiales locales. En segundo lugar se realizaron eventos de lanzamiento de la campaña en cada capital regional; simultáneamente se desarrollaron talleres de capacitación para calificar la demanda. Y, en tercer lugar, las Oficinas Defensoriales (unidades descentralizadas) efectuaron visitas itinerantes, llegando incluso a zonas rurales.

Tal como se aprecia en la sección correspondiente al análisis, esta estrategia surtió el efecto esperado. Por una parte, la cantidad de denuncias presentadas en las seis regiones de intervención durante la aplicación del proyecto piloto aumentó notoriamente. Y, de otro lado, la naturaleza de los denunciadores varió, pues se produjo un gran número de denuncias de padres de familia y de habitantes de zonas rurales, con lo cual ahora se está utilizando información muy poco conocida.

3. Presentación y análisis de los resultados de la campaña

La información recogida por esta campaña piloto, que aquí se expondrá, será analizada en detalle en esta parte, que es la más extensa del Informe.

3.1. Metodología

Hace falta exponer brevemente la metodología empleada antes de abordar propiamente al análisis de las denuncias de corrupción recogidas a través de los canales defensoriales. Es necesario explicar la tipología de los casos que se construyó para clasificar las denuncias y se examinará la validez del análisis que se ha realizado.

3.1.1. Construcción de la tipología

Para poder organizar la presentación y el análisis de todas las denuncias recibidas a través de los canales defensoriales, se preparó una tipología que cuenta con dos grandes ejes temáticos, de acuerdo al ámbito en donde ocurrió el hecho que vulneró el derecho a la educación denunciado, cada uno de los cuales agrupa una cantidad de tipos de denuncias. Asimismo se irán definiendo cada uno de estos para aclarar los criterios con los cuales se manejó el recojo de denuncias y, luego, el procesamiento de la información para su análisis.

3.1.1.1. Gestión educativa

Se refiere principalmente a aquellas acciones y situaciones que se generan en la prestación del servicio educativo, en la relación entre el usuario (alumno y padre de familia) y el prestador del servicio (el Estado, a través del personal a su cargo, principalmente el maestro y el director de una IE). Los principales tipos de hechos vulneratorios considerados dentro de este eje son los siguientes:

- a) Cobro indebido. Es aquel cobro realizado por la administración a los padres y/ o alumnos sin contar con la habilitación legal correspondiente. En este caso, el aprovechamiento del poder que produce el cargo público para obtener beneficios indebidos (que pueden ser privados) es claro.
- b) Condicionamiento en la matrícula. Se presenta cuando se establece algún requisito de admisión que impida el libre acceso a la educación pública. En sí mismo, no necesariamente es un acto de corrupción –tal como éste se ha definido–, pero como es común que la imposición de distintas condiciones por parte de la administración de la IE se haga para obtener beneficios, generalmente económicos, indebidos, se considera que este tipo de caso forma parte de la problemática de la corrupción.
- c) Incumplimiento del dictado de clases. Al igual que el caso anterior, en sí mismo no es un acto de corrupción. De hecho, es común que este hecho sea inevitable, debido a que, en las zonas rurales, los viajes a la ciudad para cobrar o hacer trámites pueden tomar días de camino para ir y volver. No obstante, la comunidad usuaria del servicio educativo siente que esas faltas sí son actos de corrupción por parte de los docentes. Como se verá en el desarrollo de los casos, este Informe no tiene interés en responsabilizar a los maestros de las ausencias de horas de clases (aunque, como se expondrá, en varias situaciones sí hay un

aprovechamiento indebido de parte de ellos), sino de exponer la problemática, que puede contener muchas aristas y abrir la discusión para lograr soluciones.

- d) Incumplimiento del período escolar. Se refiere al plan anual de trabajo que elabora cada IE, y en el cual establece el período escolar (sin que éste pueda ser menor de cuarenta semanas lectivas). La justificación de su inclusión en este Informe sobre corrupción educativa es similar a la utilizada para el tipo anterior.
- e) Incumplimiento del currículo escolar. Ocasionalmente, en un curso no se desarrollan los contenidos del diseño curricular nacional en su totalidad. Al igual que los dos tipos anteriores, aquí lo que prima es la extendida percepción de corrupción por parte de la comunidad usuaria del servicio educativo.
- f) Uso indebido del cargo. Se presenta cuando algún funcionario docente, administrativo o directivo hace uso de su función pública con fines de aprovechamiento personal o a favor de terceros. Se trata de un tipo general para abarcar actos de corrupción en la IE. Adviértase que esta definición encaja casi perfectamente con la definición básica de corrupción.
- g) Venta de notas. Se trata de la adjudicación de una nota académica por parte de un maestro a cambio de un bien (puede ser dinero) o servicio, brindado por el usuario del servicio educativo que tiene interés en que se mejore la calificación de un determinado alumno. En este caso, el maestro abusa de su poder para determinar la calificación de un alumno con el propósito de obtener un beneficio privado.
- h) Irregularidad en el manejo de material educativo. Engloba la sustracción, pérdida o venta de material que el ministerio distribuye gratuitamente con fines educativos. Asimismo se incluye la creación de condicionamientos para la adquisición de ese material, pues ésta no es obligatoria. Es un tipo de corrupción porque funcionarios (administrativos o docentes), con el poder encargado de administrar la distribución del material educativo, explotan tal poder para beneficiarse de forma indebida.

3.1.1.2. Gestión institucional

Los hechos que se consideran dentro de este eje se relacionan con acciones irregulares en la administración del sector en el nivel regional:

- i) Irregularidad en el desplazamiento de personal. Se produce cuando el desplazamiento, que es un derecho laboral de los trabajadores de la administración pública, se realiza sin procedimientos claros y sin criterios objetivos e imparciales. Este tipo, por sí mismo, no configura corrupción, pero se está tomando en consideración que esta irregularidad puede ser el síntoma de un acto corrupto. Por ejemplo, el intercambio indebido entre la resolución de desplazamiento, por parte de un funcionario administrativo, y una retribución (generalmente económica) del lado del docente beneficiado.

- j) Irregularidad en la contratación o nombramiento de personal. Se trata de cualquier accionar destinado a permitir el ingreso al ejercicio de la función pública que se efectúa rompiendo el principio de selección según capacidades y méritos, o sin cumplir los dispositivos que regulan los procedimientos correspondientes (publicidad adecuada de las plazas, conformación de comités de selección, cumplimiento de los criterios de evaluación, etc.). Al igual que en el tipo anterior, en sí misma la irregularidad configura una falta, pero no necesariamente puede ser entendida como un acto de corrupción; sin embargo, también se está asumiendo la perspectiva de que dicha irregularidad es producto de un acto corrupto.
- k) Irregularidad en la contratación o adquisición de bienes o servicios. Se evidencia cuando los procedimientos correspondientes no son respetados. Se incluye en este Informe porque forma parte de la problemática de la corrupción educativa en una forma similar a la de los dos tipos previos.
- l) Deficiencia en las medidas de control. Se refiere a una situación en que el ejercicio del control del cumplimiento de funciones y deberes de los funcionarios, docentes y personal administrativo no se realiza de manera apropiada de acuerdo a los procedimientos y respetando los plazos establecidos. También se consideran como acto de corrupción porque permite evitar o dilatar actividades dirigidas a controlar la función pública. Este tipo de caso, además, trae consecuencias directas sobre la problemática, incentivando (en vez de disuadir) que se cometan otros actos de corrupción en el futuro.
- m) Nepotismo. Se configura cuando los funcionarios de dirección y/ o personal de confianza del sector, que ejercen la facultad de nombrar o contratar personal o que tienen injerencia (directa o indirecta) en el nombramiento o contratación de personal o sobre los respectivos procesos de selección para contratar servicios de personas naturales, benefician a parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y/ o hasta el segundo grado de afinidad, o por razón de matrimonio (que incluye a la unión de hecho). Este tipo de caso es un ostensible acto de corrupción.
- n) Irregularidad en procedimientos administrativos. Se presenta cuando se vulneran los principios del procedimiento administrativo, particularmente el debido proceso: restricciones al derecho del procesado a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y al derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. Al igual que otros tipos previos, se entiende que una irregularidad como ésta implica un acto de corrupción.
- o) Falta de transparencia y deficiencia en el acceso a la información. Se refiere a la falta de transparencia en la gestión pública y la afectación del derecho a la información de los ciudadanos y ciudadanas, según el cual toda persona tiene el derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requiera, así como a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal y con el costo que suponga el pedido. La transparencia es

un elemento clave de cualquier lucha anticorrupción. En consecuencia, se considera que su ausencia o déficit se convierte en una condición favorable a la comisión de actos corruptos.

- p) Irregularidad en las planillas de pagos. Este tipo se refiere principalmente al incumplimiento o demora en el pago de remuneraciones o pensiones, pero también, en general, a cualquier adulteración de las planillas para favorecer o perjudicar a alguna persona, razón por la cual encaja dentro de la definición de corrupción utilizada.
- q) Impunidad. Se presenta cuando la comisión de una falta o delito por parte de un docente, director de IE, funcionario administrativo o autoridad educativa, no es investigado ni sancionado conforme a lo que señalen las normas.

3.1.1.3. Otros tipos de hechos que vulneran el derecho a la educación

Existen, adicionalmente, otras acciones que van más allá del incumplimiento de deberes de función en el ámbito administrativo. En un extremo, éstas se pueden tipificar como conductas penales o, en el otro extremo, pueden ser consideradas por la comunidad educativa como actos moralmente reprobables y, por lo tanto, igualmente sujetos de denuncia.

- o) Acoso sexual. Consiste en que una persona aprovecha su posición de autoridad o jerarquía (o cualquier otra situación de ventaja) para practicar conductas de naturaleza sexual (pueden ser verbales) dirigidas hacia otra persona (o personas) que las rechazan por considerar que afectan su dignidad (artículo 4 de la Ley 27942). Se considera que este tipo de hechos constituye un acto de corrupción debido a que el acosador explota una posición de poder dentro de una jerarquía pública.
- p) Violación sexual. De manera similar al tipo anterior, se considera a este hecho como un acto de corrupción en razón de que el violador se aprovecha de su posición de poder para obtener un beneficio sexual, y no por el hecho en sí mismo, que más bien configura un delito penal y un atentado contra otros derechos fundamentales.
- q) Acto reñido con la moral. Se trata de una situación en la que el comportamiento de un funcionario del sector va en contra de las buenas costumbres, tal como las define la comunidad en que tal funcionario se encuentre. Probablemente, éste y el siguiente sean los tipos de hechos más discutibles en lo que atañe a su inclusión como actos de corrupción. Sin embargo, para la comunidad educativa, especialmente para alumnos y, sobre todo, para los padres de familia, se entiende que hechos de esta naturaleza son evidencias de corrupción debido a que, desde su punto de vista, el funcionario que actúa en este sentido lo hace escudándose en su posición, corrompiendo el vínculo con la comunidad.
- r) Atentado contra la integridad. Implica las lesiones o agresiones físicas, así como los daños mentales o morales infringidos por una persona, desde una

posición de poder, en contra de otra. Lo discutible de este tipo de hecho como acto de corrupción tiene que ver con la ausencia de beneficios privados indebidos. Se debe señalar, sin embargo, que su inclusión responde a la percepción por parte de padres, alumnos y también de funcionarios públicos (docentes, en particular) de que se trata de un acto que corrompe la relación entre los estudiantes y la escuela pública, esto es entre los estudiantes y el Estado.

- s) Irregularidad en la APAFA. Se produce cuando algún aspecto de la gestión de una asociación de padres y de la relación de ésta con la IE no se conduce de la manera establecida en el reglamento o las leyes. Como en otros tipos de casos descritos, se supone que la irregularidad refleja un acto de corrupción.

3.1.2. Discusión sobre la validez de los datos

El tipo de análisis utilizado no es cuantitativo, sino básicamente cualitativo, debido a que el interés central de este Informe no es formular proyecciones estadísticas. Para poder realizar un estudio sostenido en estadísticas se hubiera tenido que realizar un muestreo para recoger los casos con un mínimo de rigor científico. Asimismo, en el diseño de esta investigación se ha reconocido que, por la propia naturaleza del objeto de estudio –los actos de corrupción en el sector– es imposible elaborar una muestra, pues un rasgo fundamental de la corrupción es su predisposición al secreto. Por lo tanto, los únicos datos que se conocen proceden de aquellos casos que son denunciados (y aún éstos requieren ser evaluados). Así, el tamaño del universo, aunque se supone grande, es una incógnita, y ello invalida cualquier muestreo que se quiera preciar de tener representatividad estadística.

Cabe destacar, además, que en este Informe no se intenta elaborar generalizaciones a partir de los casos denunciados. No sería correcto que, no tratándose de datos representativos, se hicieran conclusiones genéricas sobre el desempeño de todo el sector. Lo que sí permite la información recogida es evaluar la naturaleza, la extensión y la profundidad de la problemática de corrupción. Además, debido a que las condiciones en las regiones en donde se ha implementado la campaña piloto son similares a las del resto del país, sí se puede sugerir la posibilidad de que los problemas identificados se presenten en otras regiones.

3.2. Resultados generales

Ahora se presentarán los resultados logrados tras haberse incentivado a la población de las seis regiones en donde se implementó el módulo piloto a realizar sus denuncias sobre actos de corrupción en el sector Educación. En primer lugar se mostrarán los datos consolidados y luego se desagregarán por regiones.

3.2.1. Consolidado

A través de los distintos canales de denuncia establecidos en la Defensoría del Pueblo (formato electrónico, línea gratuita y Oficinas Defensoriales descentralizadas), se recibió un total de 307 denuncias de diversos actos de corrupción. Los denunciadores fueron grupos distintos dentro de la comunidad educativa: docentes, personal administrativo, padres de familia y alumnos. En el siguiente listado se muestra la cantidad de denuncias según tipo.

Campaña Educación sin Corrupción		
Denuncias por corrupción ingresadas entre septiembre y noviembre, 2006		
Eje temático	Tipo de denuncia	Recurrencia
Gestión educativa	Incumplimiento del dictado de clases	52
	Uso indebido del cargo	20
	Cobro indebido	16
	Incumplimiento del periodo escolar	4
	Condicionamiento en la matrícula	4
	Irregularidad en el manejo de materiales educativos	4
	Incumplimiento del currículo escolar	3
	Venta de notas	2
Gestión institucional	Irregularidad en procesos administrativos	48
	Irregularidad en contratación/ nombramiento de personal	38
	Irregularidad en desplazamiento de personal	24
	Deficiencia en las medidas de control	19
	Irregularidad en las planillas de pagos	10
	Falta de transparencia/ acceso a información deficiente	6
	Impunidad	3
	Irregularidad en adquisición/ contratación de bien/ servicio	2
Nepotismo	1	
Otros hechos vulneratorios	Atentado contra la integridad	30
	Violación sexual	7
	Acoso sexual	6
	Irregularidad en APAFA	5
	Acto reñido con la moral	3
		307

A las denuncias registradas, y que formaron parte del seguimiento de las Oficinas Defensoriales, se deben añadir los casos que han supuesto una labor de mediación por parte de los comisionados de dichas oficinas para resolver conflictos y una labor de orientación a los ciudadanos, con lo cual se obtuvo un total de 332 casos atendidos.

Campaña Educación sin Corrupción			
Total de casos atendidos			
Denuncias recibidas e investigadas	Mediación	Orientación	Total
307	7	18	332

Del total de denuncias recogidas en el marco de la campaña, al momento de cierre del módulo piloto se ha concluido la investigación y evaluación del 53%.

Se debe destacar que este resultado se ha logrado en tan sólo tres meses, lo cual demuestra la diligencia que las Oficinas Defensoriales impusieron en su gestión para resolver las denuncias.

Un dato que se debe anotar: de los casos concluidos, un 82% corresponde a los que se han encontrado fundados, lo cual quiere decir que son casos en que el denunciante tenía la razón y que, por lo tanto, se reconoce que había una vulneración de derechos. Esto es importante, asimismo, porque abona en favor de la elección de la estrategia utilizada para analizar la problemática a través de la experiencia directa de los denunciantes.

Campaña Educación sin Corrupción			
Situación de la investigación de las denuncias recibidas			
		Cantidad	Porcentaje
Concluidas	Fundadas	133	43.2
	Infundadas	30	9.8
En trámite		144	47.0
Total		307	100.0

En cuanto a los casos que aún se encuentran en trámite, se debe tener presente que los procedimientos administrativos que se derivan de una denuncia pasan a los Órganos de Control Institucional (OCI) o de los Centros de Atención de Denuncias y Reclamos (CADER), cuando los hay. En algunas situaciones, los OCI han emitido opinión recomendando abrir proceso administrativo; en otras no se ha emitido su dictamen. Los casos que han pasado a ser evaluados por comisiones de procesos administrativos deben respetar los plazos y procedimientos legales, pues aún se deben actuar pruebas, presentarse descargos, recogerse testimoniales antes de que sea emitido un pronunciamiento recomendando o no sanción administrativa ante el titular de la entidad.

3.2.2. Resultados regionales

Ahora se mostrarán las denuncias recogidas según las regiones en donde se implementó el módulo piloto de la campaña para poder darle una mirada a los datos desagregados. La presentación de los datos irá precedida por una breve descripción de la problemática regional, referida a la situación de la calidad educativa.

3.2.2.1. Ayacucho

De acuerdo con las cifras del INEI (2005), esta región tiene una población que representa el 2.4% de la población total del país. En el año 2004, la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) arrojó que un 64.9% de ayacuchanos se encontraba en situación de pobreza, y 24.9% en pobreza extrema.

Según las Estadísticas Básicas del Ministerio de Educación (MED), en el 2006, Ayacucho contaba con una población de 198,491 estudiantes, distribuida en los diferentes niveles de educación básica regular. Respecto de los niveles, el mayor número de estudiantes se encontró en primaria (121,586), seguido de

secundaria (58,263) e inicial (18,642). El año pasado, en Ayacucho había 2,039 centros o programas en áreas rurales y 426 en áreas urbanas.

Las cifras que se muestra en el cuadro presentan una amplia cobertura educativa en la región que, en primaria, es casi universal (94%), siendo un poco menor en secundaria (85%) y mucho menor en inicial (64%). Pese a ello, el que haya un alto porcentaje de población analfabeta (19.5%), de un lado, y bajos resultados de aprendizaje de los estudiantes, de otro lado, genera una población sin las herramientas necesarias para desempeñarse adecuadamente en la sociedad actual. Asimismo, las cifras referidas a la repitencia y deserción evidencian las dificultades en la eficacia del sistema educativo regional.

Es importante tener en cuenta, asimismo, que el 68% de las escuelas públicas de primaria tiene más de un tercio de la población estudiantil que habla una lengua originaria (Montero 2006), lo que supondría la necesidad de adecuar el proceso educativo a una perspectiva intercultural bilingüe.

Todos estos elementos, aunados a la existencia de un porcentaje significativo de escuelas unidocentes, dibujan un escenario de elevada precariedad para la prestación del servicio educativo.

Ayacucho: perfil educativo		
Tasa neta de cobertura	Inicial	64.8%
	Primaria	94.7%
	Secundaria	85.5%
Tasa de analfabetismo		19.5%
Población en edad escolar		200,243
Tasa de conclusión (2004)	Primaria (12 – 14 años)	58.4%
	Secundaria (17 – 19 años)	33.0%
Tasa de repitencia (2003)*	Primaria (12 – 14 años)	12.0%
	Secundaria (17 – 19 años)	11.4%
Tasa de retirados (2003)*	Primaria (12 – 14 años)	10.7%
	Secundaria (17 – 19 años)	8.0%
Logros de aprendizaje (2004) Nivel suficiente*	2º-P comprensión de textos	4.6%
	2º-P lógico-matemáticas	3.5%
	5º-S comprensión de textos	8.2%
	5º-S lógico-matemáticas	3.0%
Escuelas multigrado y/ o unidocente		15.3%
Gasto público por estudiante	Inicial	S/. 600
	Primaria	S/. 703
	Secundaria	S/. 935

Fuentes:

Estadísticas Básicas, 2004

*Unidad de Medición de la Calidad, 2004

Las denuncias registradas han sido realizadas en su mayoría, en la ciudad de Huamanga, por docentes y padres de familia. Los casos están relacionados principalmente con el manejo irregular de la gestión educativa, tanto en la UGEL como en la DRE, específicamente en lo referente a recursos humanos (irregularidades en contrataciones y nombramientos de personal: cinco casos)

y recursos económicos (irregularidades en la planilla de pagos: cinco casos), pero también con relación a los procesos administrativos (cuatro casos). Estas tres categorías agrupan casi el 50% de las denuncias registradas.

No deja de llamar la atención esta inclinación hacia problemas administrativos, pues en los últimos años han existido fuertes conflictos de competencias entre el Gobierno Regional y la DRE, a raíz del nombramiento de los directores de las UGEL. El concurso público que se realizó a fines del 2005 fue anulado, y ambas instituciones decidieron unilateralmente designar a los directores de UGEL, sembrando el caos, pues en varias de ellas había dos cabezas nombradas, lo que puso en riesgo las tareas de apoyo, organización y logística del sistema educativo regional; y afectando, finalmente, la prestación del servicio (PROÉTICA 2006a: 37).

Campaña Educación sin Corrupción
Ayacucho: total de denuncias ingresadas

Eje temático	Tipo de denuncia	Recurrencia
Gestión institucional	Irregularidad en contratación/ nombramiento de personal	5
	Irregularidad en las planillas de pagos	5
	Irregularidad en los procedimientos administrativos	4
	Deficiencia en las medidas de control	3
	Irregularidad en el desplazamiento de personal	1
	Falta de transparencia/ acceso a información deficiente	2
	Impunidad	1
Gestión educativa	Atentado contra la integridad	3
	Cobro indebido	2
	Irregularidad en el manejo de material educativo	2
	Incumplimiento del dictado de clases	1
		29

3.2.2.2. Cusco

Cusco representa el 4.5% de la población total del país, y su población infantil constituye el 46.7% del total regional (INEI, 2005). Las cifras de la ENAHO 2004 muestran que más de la mitad de la población vive en condiciones de pobreza (59.2%) y la cuarta parte en condiciones de pobreza extrema, lo cual contribuye a generar un alto porcentaje de niños menores de cinco años con desnutrición crónica (43.2%).

En la región Cusco existen 351,019 estudiantes, distribuidos en los diferentes niveles de educación básica regular: la mayor concentración de alumnos está en primaria (211,377), seguida de la secundaria (109,383) y la inicial (30,259). Cuenta con 3,079 centros o programas en zonas rurales y 1,543 en zonas urbanas (Estadísticas Básicas, 2006).

El sistema educativo regional muestra una cobertura significativa en el nivel de educación primaria (86%); pero es bastante menor en el nivel de la secundaria (59%) y más reducida todavía en el nivel inicial (46%). A pesar de la cobertura lograda por el sistema, la tasas de conclusión son bastante menores a lo esperado y las tasas de repitencia y deserción evidencian que el sistema no

logra que los estudiantes transiten exitosamente en el sistema (ver cuadro). Es importante tener en cuenta que el 66% de las escuelas de primaria acogen a más de un tercio de la población estudiantil que habla una lengua originaria (Montero Op. cit.).

Por otro lado, la Evaluación Nacional del 2004 reveló que la mayoría de estudiantes de 2° grado de primaria en las áreas curriculares de comprensión de textos y lógico–matemáticas se ubicaba mayoritariamente en el nivel denominado “debajo del previo” (50.1% y 47.2%, respectivamente) y sólo el 3.3% y el 3.5% de estudiantes de primaria y secundaria logran el nivel “suficiente”.²¹ Situación similar ocurre con los estudiantes de 5° de secundaria: sólo el 6.6% logra un nivel suficiente en comprensión de textos y el 2.4% lo hace en matemáticas.

En respuesta a esta situación deficiente que presenta el sistema educativo regional del Cusco, el Proyecto Educativo Regional ha sido elaborado a partir de las demandas por una educación descentralizada que mejore la calidad educativa regional.

Cusco: Perfil educativo		
	Inicial	46.2%
Tasa neta de cobertura	Primaria	86.5%
	Secundaria	59.0%
Tasa de analfabetismo		15.4%
Población en edad escolar		365,368
Tasa de conclusión	Primaria (12-14 años)	63.9%
	Secundaria (17-19 años)	44.3%
Tasa de repitencia (2003)*	Primaria (12-14 años)	10.5%
	Secundaria (17-19 años)	8.4%
Tasa de retirados (2003)*	Primaria (12-14 años)	7.8%
	Secundaria (17-19 años)	6.2%
Logros de aprendizaje* Nivel suficiente (2004)	2°-P comprensión de textos	3.3%
	2°-P lógico–matemáticas	3.5%
	5°-S comprensión de textos	6.6%
	5°-S lógico–matemáticas	2.4%
Escuelas multigrado y/ o unidocente		27.0%
Gasto público por estudiante	Inicial	S/. 371
	Primaria	S/. 562
	Secundaria	S/. 683

Fuentes:

Estadísticas Básicas, 2004

* Unidad de Medición de la Calidad, 2004

La naturaleza de las denuncias registradas en Cusco es diametralmente opuesta a la de las registradas en Ayacucho, que más bien se concentraba en el eje de la gestión institucional. Por su parte Cusco es la región que ha

²¹ Los estudiantes ubicados en el nivel debajo del previo son aquellos que no lograron los ítems más sencillos respectivos a ciclos anteriores. Los estudiantes que se ubican en el nivel suficiente son aquellos que logran demostrar haber adquirido los aprendizajes correspondientes a su grado.

registrado la mayor cantidad de casos de atentados contra la integridad de los estudiantes (17 casos), lo cual constituye poco más de un tercio del total de denuncias registradas allí.

Cabe señalar que el Proyecto Educativo Regional del Cusco identifica la inmoralidad y la corrupción como elementos constantes que circulan en la opinión de los segmentos sociales y de los medios de comunicación, en el sentido de cuestionar la reputación del personal de la Dirección Regional de Educación (DREC). En correspondencia, el Proyecto Educativo Regional (PER) hace hincapié en la solvencia moral y principios deontológicos que deberían orientar su comportamiento.

Este importante documento, en cuanto a lo administrativo, menciona que la selección de personal para diferentes áreas se realiza tomando en cuenta criterios políticos, familiares u otros conexos a éste último. Asimismo, indica que no se cuenta con parámetros o mecanismos abiertos y oficiales para participar en los procesos de selección, lo cual está en relación con la falta de transparencia en la realización de estos procesos.

Campaña Educación sin Corrupción
Cusco: total de denuncias ingresadas

Eje temático	Tipo de denuncia	Recurrencia
Gestión educativa	Atentado contra la integridad	17
	Incumplimiento del dictado de clases	6
	Uso indebido del cargo	5
	Cobro indebido	2
	Venta de notas	1
	Incumplimiento del periodo escolar	1
	Condicionamiento en la matrícula	1
Gestión institucional	Irregularidad en contratación/ nombramiento de personal	5
	Irregularidad en los procedimientos administrativos	3
	Deficiencia en las medidas de control	3
	Irregularidad en el desplazamiento de personal	2
	Irregularidad en adquisición/ contratación de bien/ servicio	1
Otros hechos vulneratorios	Violación sexual	1
	Acoso sexual	1
		49

3.2.2.3. Huancavelica

La población de Huancavelica es el 1.7% de la población total del país y su población infantil asciende al 42.2% del total regional (INEI 2005). En cuanto a extensión de la pobreza, según los datos de la ENAHO 2004, el 84.4% de la población se encontraba en situación de pobreza y el 54.9% en pobreza extrema. Más de la mitad de la población es quechuablante (67%) y vive en las zonas rurales (74%). Asimismo es importante señalar que más del 52 % de niños y niñas menores de cinco años padece desnutrición crónica.

En el 2006 (Estadísticas Básicas) había en la región 156,830 estudiantes. Esta población estaba distribuida en esta forma: 95,019 en el nivel de educación

primaria, 45,384 en el nivel de secundaria y 16,427 en el de inicial. Según la misma fuente, el año pasado hubo 2,034 centros o programas en áreas rurales y 426 en áreas urbanas. La tasa de cobertura, como se muestra en el cuadro, es mayor en el nivel de educación primaria y con menor incidencia en los niveles de secundaria e inicial. Sin embargo, las bajas tasas de conclusión de primaria y secundaria evidencian la poca capacidad del sistema para mantener a la población estudiantil y culminar en el tiempo estimado.

Una característica que resalta en la región de Huancavelica es el alto porcentaje de población analfabeta: 22%, el cual casi duplica la tasa del país.

Con relación a los logros de aprendizaje, los resultados obtenidos en la Evaluación Nacional 2004 evidenciaron los bajos índices de aprobación obtenidos por los estudiantes en todos los niveles educativos. En el nivel de educación primaria, sólo dos de cada 100 niños que cursan el 2° grado y cuatro de cada 100 niños que cursan el 6° grado demostraron tener un desempeño eficiente en comunicación. En el caso de matemáticas, sólo uno de cada 100 niños que cursa el 2° grado y cuatro de cada 100 niños de 6° grado lograron los resultados mínimos esperados.

Asociado a estos bajos resultados de aprendizaje, el sistema educativo de la región arroja altas tasas de repitencia, tanto en primaria (11%) como en secundaria (10%). Además, sólo la mitad de los estudiantes de primaria y un tercio de los estudiantes de secundaria logran culminar el nivel en el rango de edad esperado. En su conjunto, esta situación muestra las deficiencias en la eficacia y eficiencia del sistema. Por otro lado, al contar con el 58% de escuelas con más de un tercio de su población estudiantil que habla una lengua originaria (Montero 2006), así como con el 32% de escuelas multigrado-unidocente, en Huancavelica se determinan características especiales que condicionan el proceso de aprendizaje y requieren su adecuación pedagógica para lograr los resultados esperados.

Esta región también cuenta con un Proyecto Educativo Regional, producto de un esfuerzo concertado para revertir las deficientes condiciones de educabilidad que afectan a la población estudiantil (altos niveles de pobreza, desnutrición crónica, déficit en infraestructura, mobiliario, servicios de agua, luz, desagüe, entre otras) y agudizan los problemas de acceso (23,927 niños y niñas en edad escolar no asisten a la escuela), de inequidad y exclusión (los índices de fracaso y deserción escolar presentan mayores porcentajes en escuelas rurales y de pobreza extrema, así como en instituciones educativas públicas, multigrados y unidocentes), y dificultan los logros de aprendizaje de los estudiantes.

Huancavelica: Perfil educativo		
	Inicial	42.6%
Tasa neta de cobertura	Primaria	86.9%
	Secundaria	63.4%
Tasa de analfabetismo		22.0%
Población en edad escolar		161,186
Tasa de conclusión	Primaria (12-14 años)	57.0%

	Secundaria (17-19 años)	30.1%
Tasa de repitencia (2003)*	Primaria (12-14 años)	11.1%
	Secundaria (17-19 años)	10.5%
Tasa de retirados (2003)*	Primaria (12-14 años)	9.7%
	Secundaria (17-19 años)	11.1%
Logros de aprendizaje * Nivel suficiente (2004)	2º-P comprensión de textos	2.8%
	2º-P lógico–matemáticas	1.7%
	5º-S comprensión de textos	5.9%
	5º-S lógico–matemáticas	2.3%
Escuelas multigrado – unidocente		32.9%
Gasto público por estudiante	Inicial	S/. 550
	Primaria	S/. 620
	Secundaria	S/. 901

Fuentes:

Estadísticas Básicas, 2004

* Unidad de Medición de la Calidad, 2004

Los principales problemas que enfrenta este sector, de acuerdo a las quejas registradas, se ubican dentro del eje de la gestión institucional. Así, las irregularidades en la contratación y nombramiento de personal, en los procesos administrativos, en el manejo de las planillas y en el desplazamiento del personal, tanto en el nivel de la DRE como en el de las UGEL, abarcan dos tercios de las denuncias registradas. Esta información corrobora y amplía el análisis realizado por PROÉTICA sobre los riesgos de corrupción en esta región (PROÉTICA 2006b), de acuerdo con el cual el principal riesgo en el sector educativo era la poca transparencia en torno al manejo de personal (selección y rotación).

Campaña “Educación sin Corrupción”
Huancavelica: total de denuncias ingresadas

Eje temático	Tipo de denuncia	Recurrencia
Gestión institucional	Irregularidad en contratación/ nombramiento de personal	6
	Irregularidad en los procedimientos administrativos	6
	Irregularidad en las planillas de pagos	4
	Irregularidad en el desplazamiento de personal	3
	Impunidad	1
	Deficiencia en las medidas de control	1
Gestión educativa	Uso indebido del cargo	2
	Incumplimiento del dictado de clases	1
	Cobro indebido	1
Otros hechos vulneratorios	Acoso sexual	2
	Irregularidad en las APAFAs	1
	Atentado contra la integridad	1
	Acto reñido con la moral	1
		30

Estos resultados coinciden con la situación descrita en el diagnóstico del PER correspondiente, en el que se resalta que uno de los aspectos que mayor crítica ha recibido por parte de la sociedad es la falta de ética en la gestión institucional, con relación a la conducta de los funcionarios, directivos y

docentes en las diferentes instancias. Este diagnóstico señala la persistencia de la corrupción, desde faltas en las obligaciones pedagógicas y administrativas, encubrimiento, delitos contra la fe pública hasta otros aspectos, incluso de materia penal. El diagnóstico señala que la sociedad regional tiene una actitud de tolerancia frente a la problemática de la corrupción educativa, pese a que, en términos generales, es consciente de ella.

3.2.2.4. Junín

Junín representa el 4.2% de la población total del país (INEI, 2005). Su población infantil es el 41.7%. Del total de la población en el 2004, el 52.6% se encontraba en situación de pobreza y el 18.3% en pobreza extrema, según la ENAHO.

Esta región tiene una población estudiantil integrada por 340,957 alumnos: 191,887 en el nivel de educación primaria, 119,084 en el nivel de secundaria y 30,086 en el de inicial. En Junín existen 2,803 centros o programas en áreas rurales y 1,672 en áreas urbanas, según datos oficiales.

Los indicadores educativos de la región Junín presentan una cobertura significativa en los niveles de primaria y secundaria. También reflejan una mejor tasa de conclusión de primaria, pero no tanto así en secundaria.

En cuanto a los logros de aprendizaje, la evaluación del 2004 mostró que los estudiantes de esta región tienen serias deficiencias en la adquisición de los aprendizajes esperados en las áreas de matemáticas y comprensión de textos, tanto en primaria como en secundaria, siendo estas deficiencias mayores en el área de matemáticas.

Junín: Perfil educativo		
	Inicial	40.2%
Tasa neta de cobertura	Primaria	89.2%
	Secundaria	75.2%
Tasa de analfabetismo		8.4%
Población en edad escolar		323,044
Tasa de conclusión	Primaria (12-14 años)	76.1%
	Secundaria (17-19 años)	56.2%
Tasa de repitencia (2003)*	Primaria (12-14 años)	7.9%
	Secundaria (17-19 años)	9.7%
Tasa de retirados (2003)*	Primaria (12-14 años)	6.4%
	Secundaria (17-19 años)	5.5%
Logros de aprendizaje Nivel suficiente (2004)*	2º-P Comprensión de textos	12.1%
	2º-P Lógico-matemáticas	3.5%
	5º-S Comprensión de textos	8.9%
	5º-S Lógico-matemáticas	3.0%
Escuelas multigrado – unidocente		35.3%
Gasto público por estudiante	Inicial	S/. 493
	Primaria	S/. 617
	Secundaria	S/. 896

Fuentes:
 Estadísticas Básicas, 2004
 * Unidad de Medición de la Calidad, 2004

Las denuncias recogidas en esta región se han dispersado entre los distintos ejes, aunque el incumplimiento con las horas de dictado de clases (del eje de gestión educativa) ha acopiado la mayor cantidad de denuncias (15 de un total de 63, casi el 20%). Con relación a este tipo de denuncias, también se encuentran, aunque en menor medida, aquellas relacionadas con que las instituciones educativas no cumplieron con el currículo, sustituyendo algunos cursos por otros o dejando de dictarlos; y con los períodos de clase que se demoraron en iniciar o que se vieron interrumpidos. También se cuentan aquí aquellos casos relacionados con el abuso de poder que ejercen los maestros y directores sobre los padres de familia al condicionarles las matrículas o la compra de materiales a un pago. De las intervenciones que han realizado los comisionados de la Oficina Defensorial, se puede observar que efectivamente no existe mayor control en las escuelas sobre la asistencia de los profesores. Los libros de firma de asistencia no están al día, y no se establece ningún tipo de sanción a los profesores que faltan.

Las denuncias referidas a la gestión institucional han aparecido por el lado del incumplimiento de funciones de los funcionarios de la DRE y las UGEL: irregularidades en los procesos administrativos (10), en los desplazamientos de personal (cinco) y en la contratación de personal (uno), revelando problemas en las oficinas competentes.

Campaña "Educación sin Corrupción"
 Junín: total de denuncias ingresadas

Eje temático	Tipo de denuncia	Recurrencia
Gestión educativa	Incumplimiento del dictado de clases	15
	Uso indebido del cargo	3
	Incumplimiento del currículo escolar	2
	Incumplimiento del periodo de clase	2
	Condicionamiento en las matrículas	2
	Irregularidad en manejo de materiales educativos	1
Gestión institucional	Irregularidad en los procedimientos administrativos	10
	Deficiencia en las medidas de control	10
	Irregularidad en el desplazamiento de personal	5
	Falta de transparencia/ acceso a información deficiente	2
	Irregularidad en contratación/ nombramiento de personal	1
Otros hechos vulneratorios	Atentados contra la integridad	6
	Violación sexual	2
	Acoso sexual	1
	Actos reñidos contra la moral	1
		63

3.2.2.5. Lambayeque

Según el INEI (2005), Lambayeque tiene una población que representa el 4.2% de la población total del país. La población infantil está integrada por el 34.3%

del total regional, según la misma fuente. En el año 2004, según la ENAHO, el 46.7% se encontraba en situación de pobreza y el 12.5% en pobreza extrema.

La población estudiantil ascendió a 278,636 alumnos en el 2006, según las Estadísticas Básicas del ministerio, la cual se distribuyó en los diferentes niveles de educación básica regular: en el nivel de primaria hubo 154,589 estudiantes, en el nivel de secundaria, 97,914 y en el de inicial. 26,133. En Lambayeque existen 1,113 centros o programas en áreas rurales y 1,509 en áreas urbanas.

Los indicadores educativos de la región presentan una cobertura casi universal en primaria y bastante elevada en secundaria y en el nivel inicial. De manera coherente con la cobertura alcanzada en primaria, se observa un porcentaje alto en la conclusión del nivel de primaria (75%), comparado con las otras regiones en que se ha desarrollado la campaña. Sin embargo, la tasa de conclusión de secundaria (57%) es mucho menor a la de primaria.

Con respecto a los logros de aprendizaje se observa que el área de matemáticas es la más deficitaria en esta población estudiantil: sólo el 3% de los alumnos de 5° de secundaria alcanza el nivel suficiente en el área de matemáticas. Entre los estudiantes de 2° de primaria, esta proporción llega al 11%. En cuanto al área de comprensión de textos, el 18% del 2° grado de primaria y el 11% del 5° de secundaria alcanzan el nivel suficiente. En ambas áreas, los resultados de aprendizajes se muestran más deficientes en el nivel de secundaria que en el de primaria.

La región Lambayeque ha aprobado recientemente su Proyecto Educativo Regional,²² fruto de un esfuerzo colectivo de la DRE, del Consejo de Participación Regional de Educación (COPARE) y de varias instituciones y profesionales comprometidos con la educación. En septiembre del 2006 se había planteado en la agenda para el desarrollo regional de Lambayeque la necesidad de propiciar y estimular las buenas prácticas en los docentes, revalorando su función, incorporando la práctica de la evaluación y el logro de aprendizajes de calidad, propuestas que daban cuenta de una voluntad para encarar los problemas de la educación en la región respaldada por el Gobierno Regional.

Lambayeque: Perfil educativo		
	Inicial	65.6%
Tasa neta de cobertura	Primaria	94.5%
	Secundaria	68.2%
Tasa de analfabetismo		7.4%
Población en edad escolar		299,722
Tasa de conclusión	Primaria (12-14 años)	75.4%
	Secundaria (17-19 años)	57.6%
Tasa de repitencia (2003)*	Primaria (12-14 años)	7.6%
	Secundaria (17-19 años)	9.0%
Tasa de retirados (2003)*	Primaria (12-14 años)	4.7%

²² Ordenanza Regional 031-2006-GR.Lamb./CR, del 15 de noviembre del 2006.

	Secundaria (17-19 años)	4.7%
Logros de aprendizaje* Nivel suficiente (2004)	2º-P Comprensión de textos	18.1%
	2º-P Lógico–matemáticas	11.0%
	5º-S Comprensión de textos	11.6%
	5º-S Lógico–matemáticas	3.8%
Escuelas multigrado – unidocente		18.9%
Gasto público por estudiante	Inicial	S/. 414
	Primaria	S/. 515
	Secundaria	S/. 799

Fuentes:

Estadísticas Básicas, 2004

* Unidad de Medición de la Calidad, 2004

Los resultados de esta campaña revelan problemas, principalmente, en la gestión institucional (irregularidades en procesos administrativos, en contratación y nombramiento de personal y otros) y en el escaso control existente en la gestión educativa, produciéndose varios casos de incumplimiento con dictados de clase, cobros indebidos, entre los más recurrentes. Además, se debe poner atención a los hechos de violencia sexual que vulneran varios derechos, además del derecho a la educación de calidad.

Campaña Educación sin Corrupción Lambayeque: total de denuncias ingresadas		
Eje temático	Tipo de denuncia	Recurrencia
Gestión institucional	Irregularidad en los procedimientos administrativos	22
	Irregularidad en contratación/ nombramiento de personal	13
	Irregularidad en desplazamiento de personal	4
	Irregularidad en las planillas de pagos	1
	Irregularidad en contratación/ adquisición de bien/ servicio	1
	Deficiencia en medidas de control	1
	Falta de transparencia/ acceso a información deficiente	1
	Impunidad	1
Gestión educativa	Nepotismo	1
	Incumplimiento del dictado de clases	22
	Cobro indebido	9
	Uso indebido del cargo	4
Otros hechos vulneratorios	Irregularidad en manejo de materiales educativos	1
	Violación sexual	4
	Atentados contra la integridad	3
	Acoso sexual	2
	Irregularidad en la APAFA	1
		91

3.2.2.6. Loreto

La región de Loreto tiene una población de 884,144; o sea, el 3.4% de la población total del país, según el INEI (2005). La población infantil de Loreto está integrada por el 43% de sus habitantes. En el año 2004, el 62.7% de

loretanos se encontraba en situación de pobreza y el 32.0% en pobreza extrema, según la ENAHO.

Esta región tiene una población de 311,716 estudiantes: 185,302 en primaria, 83,614 en secundaria y 42,800 en inicial. De acuerdo con los mismos datos oficiales de las Estadísticas Básicas (2006), Loreto cuenta con 3,373 centros o programas en áreas rurales y 810 en áreas urbanas.

La cobertura del sistema educativo de la región Loreto muestra un mejor alcance en el nivel de primaria que en los niveles de inicial y secundaria. Sin embargo, las tasas de conclusión evidencian una seria deficiencia al respecto, ya que sólo la mitad de la población de primaria concluye en el tiempo estimado y sólo el tercio en el caso de la secundaria.

Los bajos logros de aprendizaje alcanzados por los estudiantes de Loreto son consecuencias de las dificultades que enfrenta el sistema educativo de esta región para garantizar que los alumnos adquieran las habilidades propuestas por el currículo, en especial en el área de matemáticas, donde el porcentaje de estudiantes del 5° de secundaria que alcanza el nivel suficiente es casi nulo (0.7%). Por otro lado, dos de cada 100 estudiantes del 2° grado logran un nivel suficiente en las áreas de comprensión de textos y matemáticas; y cinco de cada 100 estudiantes de 5° de secundaria muestran un desempeño suficiente en el área de comprensión de textos. Estos bajos logros en el aprendizaje de los estudiantes tienen su correlato en las altas tasas de repitencia, tanto en primaria (13%) como en secundaria (18%).

Asimismo, el alto porcentaje de escuelas multigrado–unidocentes (42.3%) y el hecho de contar con escuelas con más de un tercio de la población estudiantil que habla una lengua originaria (Montero 2006) determinan un escenario educativo que exige una adecuación inacabada de la gestión del proceso pedagógico a estas características.

Frente a este complicado escenario se viene conformando un grupo impulsor compuesto por profesores, profesionales y representantes de instituciones vinculadas al quehacer educativo que, con el apoyo de la Gerencia de Desarrollo Social, está elaborando su Proyecto Educativo Regional.

Loreto: Perfil educativo		
	Inicial	54.6%
Tasa neta de cobertura	Primaria	88.3%
	Secundaria	54.6%
Tasa de analfabetismo		6.9%
Población en edad escolar		293,902
Tasa de conclusión	Primaria (12-14 años)	55.8%
	Secundaria (17-19 años)	31.7%
Tasa de repitencia (2003)*	Primaria (12-14 años)	13.8%
	Secundaria (17-19 años)	17.3%
Tasa de retirados (2003)*	Primaria (12-14 años)	7.6%
	Secundaria (17-19 años)	7.0%

Logros de aprendizaje* Nivel suficiente (2004)	Comprensión de textos 2° grado de primaria	2.0%
	Comprensión de textos 5° de secundaria	5.5%
	Lógico–matemáticas 2° grado de primaria	2.4%
	Matemáticas 5° de secundaria	0.7%
Escuelas multigrado – unidocente		42.3%
Gasto público por estudiante	Inicial	S/. 767
	Primaria	S/. 648
	Secundaria	S7. 861

Fuentes:

Estadísticas Básicas, 2004

* *Unidad de Medición de la Calidad, 2004*

Mientras tanto, la campaña en esta región ha arrojado que el 60% de casos se relaciona con problemas en la gestión institucional (irregularidades en desplazamiento, contratación, nombramiento de personal y procedimientos administrativos, así como deficiencia en el control) y el 40% con problemas en el eje de la gestión educativa y otros hechos vulneratorios al interior de las escuelas.

Campaña Educación sin Corrupción Loreto: total de denuncias ingresadas		
Eje temático	Tipo de denuncia	Recurrencia
Gestión institucional	Irregularidad en el desplazamiento de personal	9
	Irregularidad en contratación/ nombramiento de personal	8
	Irregularidad en los procedimientos administrativos	3
	Falta de transparencia	1
	Deficiencia en las medidas de control	1
Gestión educativa	Incumplimiento del dictado de clases	7
	Uso indebido del cargo	6
	Cobro indebido	2
	Venta de notas	1
	Condicionamiento en la matrícula	1
	Incumplimiento del periodo escolar	1
	Incumplimiento del currículo escolar	1
Otros hechos vulneratorios	Irregularidad en las APAFAs	3
	Acto reñido con la moral	1
		45

3.3. Análisis de casos

A continuación se detallará el análisis de los tipos de denuncias más recurrentes recogidos durante la campaña. Esto permitirá exponer las debilidades del sistema educativo en materia de control de la corrupción. Un mejor conocimiento de esta problemática, a través de los casos denunciados, permitirá profundizar las ideas previas con las cuales se abordó esta iniciativa. El análisis se realizará de acuerdo con los ejes temáticos propuestos.

3.3.1. Gestión educativa

Las denuncias recibidas en torno a este eje temático dan cuenta de problemas de corrupción al interior de las IE, en la relación directa entre éstas y los usuarios del servicio educativo, razón por la cual su persistencia, en el nivel de la percepción de la población, resulta ser más grave.

Como se verá en la presentación de los casos más emblemáticos, tales problemas están fuertemente asociados, en primer lugar, con los vacíos que existen para realizar un control apropiado de las responsabilidades funcionales de directores y maestros, por parte del propio sistema oficial. En buena medida, esto tiene que ver con la amplitud de la cobertura educativa: controlar IE que están situadas a varias horas de viaje en zonas rurales es, sin lugar a dudas, muy difícil. Pero los casos registrados no se limitan al ámbito rural, con lo cual se demuestra que no es sólo un problema de espacio, sino de ineficiencia del sistema.

Además de este problema, también se podrá constatar la presencia de otro factor muy importante: la debilidad de las organizaciones de padres de familia y de los CONEI para ejercer vigilancia de los más elementales aspectos de la gestión de la IE. En la exposición de los casos se podrá ver que algo de esta debilidad guarda relación con la injerencia que ejercen las autoridades de la IE sobre las organizaciones sociales.

3.3.1.1. Incumplimientos en el dictado de clases, período escolar y currículo educativo

Como se mostró en el cuadro consolidado de resultados, el tipo de denuncia más recurrente se ha referido al incumplimiento de maestros con las horas de dictado de clases (16.9% del total de denuncias ingresadas). Los incumplimientos con el período escolar y con el currículo educativo representan proporciones mucho menores (1.3% y 1.0%, respectivamente), pero como son tipos de casos cuya problemática es muy similar a la de las ausencias de horas de clases, se presentan juntos.

Es cierto que, muchas veces, las inasistencias de los maestros de escuelas rurales a dictar se explican porque éstos tienen que desplazarse, enfrentando condiciones geográficas muy complicadas, hasta la ciudad próxima, único lugar donde pueden realizar trámites en la UGEL o en el Banco de la Nación o en otra entidad pública.

Sin embargo, en su gran mayoría, estas faltas, por sí mismas, ya son percibidas por la población como actos de corrupción, en tanto se siente que existe una estafa con respecto al servicio que se debería recibir. Pero, de acuerdo con la definición básica que se está utilizando, no necesariamente lo son, a menos que los docentes usen el poder que manejan para no dictar y sacar provecho personal de esas horas en otras actividades privadas (que pueden ser muy diversas: desde desempeñarse en otro trabajo hasta irse de fiesta). Sin embargo, es posible que los incumplimientos de las horas de clases sean el resultado de una serie de actos corruptos.

Caso 1

Los padres de familia de la IE 10064, ubicada en Pandachi, en el distrito ferreñafano de Cañaris, Lambayeque, se quejaron de que la profesora responsable de los cursos de Ciencias naturales y Biología no asistía a dictar clases debido a que constantemente solicitaba licencias sin goce de haber. Hacía varias semanas que esa situación se mantenía, de forma tal que había terminado perjudicando el avance de sus cursos. Producto de la investigación realizada por la Defensoría del Pueblo, se encontró que la docente, además, tramitaba sus licencias directamente en la UGEL Ferreñafe, sin que la dirección de la IE estuviese formalmente enterada.

Para analizar el caso debe empezar tomándose en consideración el marco normativo. El reglamento de la Ley del profesorado (DS 019-90-ED) establece que los docentes no pueden ausentarse por más de tres días consecutivos o cinco alternados, pudiendo ser denunciados por abandono de cargo de incumplir con esta regulación. Existen también posibilidades de que los maestros soliciten licencias por motivos personales, con autorización del director de la IE, hasta por tres días al año (artículo 65).²³

En el caso presentado, estas normas no parecerían haber sido respetadas, en primer lugar, porque la situación de desatención de las clases se habría prolongado durante varias semanas (o, en todo caso, habría habido ausencias en varias semanas). Y, en segundo término, porque la dirección de la IE no estaba enterada del trato directo entre la maestra y la UGEL, en una clara infracción a la norma. Esto último lleva a suponer dos cosas: o la maestra no conocía el reglamento y tampoco el funcionario de la UGEL con quien realizó los trámites; o hubo algún tipo de arreglo informal entre ellos para que se le pudieran conceder a ella las licencias.

A la falta de conocimiento por parte de la dirección también se le debe poner atención porque ella revela otro problema serio en las IE, que favorece los actos de corrupción: la falta de control sobre la propia gestión interna. ¿Cómo era posible que una maestra sin autorización del director se ausentara sin que éste se diera cuenta –lo cual se agrava si se considera que los hechos se prolongaron durante varias semanas–? Este no es un problema menor ni aislado. La falta de control sobre la asistencia docente también se ha manifestado en otros lugares y parecería ser un problema transversal a la gestión educativa.

Caso 2

En un viaje itinerante que, como parte de la campaña, realizaron comisionados de la Oficina Defensorial de la Región Junín, se visitaron diferentes instituciones educativas de los anexos de la provincia de Concepción. Los funcionarios de la Defensoría del Pueblo advirtieron que en esas escuelas los docentes no firmaban los registros de control de asistencia ni a su ingreso ni a su salida, ante lo cual procedieron a recomendar a los directores que tomen las medidas pertinentes.

²³ Este artículo también precisa otros casos en que un docente tiene derecho a un permiso sin compensación: un día de permiso por el Día del Maestro; un día de permiso por su onomástico; y, las profesoras con jornada laboral ordinaria, una hora diaria de permiso por lactancia –luego del periodo postnatal– hasta que su hijo cumpla un año de edad.

De acuerdo con las directivas del ministerio,²⁴ corresponde al director de la IE mantener actualizado el registro de control y asistencia de docentes, e informar cada fin de mes a la UGEL sobre las tardanzas y ausencias de los maestros para que ella proceda a realizar los descuentos y otras sanciones pertinentes. Sin embargo, en los casos que se ha presentado, esta función de los directores no se está cumpliendo a cabalidad. Tres explicaciones son posibles aquí: los directores no conocen las normas correspondientes a su cargo administrativo, las pasan por alto o practican arreglos con los docentes que incumplen sus funciones para no registrarlos a cambio de algún beneficio.

Finalmente, hay otro elemento que se debe exponer: la falta de control, ya no oficial, sino social; es decir, la incapacidad de los padres organizados en la APAFA o del CONEI para cautelar que los maestros cumplan con sus funciones de dictar clases y que en éstas se cumpla con el currículo, y que la IE cumpla con el período escolar. Estas dos instituciones están legalmente facultadas para ejercer la vigilancia sobre estos tres aspectos (y otros más de la gestión educativa). La ley que regula la participación de las Asociaciones de Padres de Familia en las Instituciones Educativas Públicas (28628), en su artículo 6, inciso h, precisa que la APAFA ejerce la atribución de colaborar con el director de la IE para garantizar el cumplimiento de las horas efectivas de clase, del número de semanas lectivas y de la jornada del personal docente y administrativo. Sin embargo, la precariedad en lo referente a legitimidad, conocimiento de las normas y herramientas de vigilancia obstaculiza la práctica de esa posibilidad.

3.3.1.2. Usos indebidos del cargo, cobros indebidos y condicionamientos en la matrícula

Entre los usos indebidos del cargo, los condicionamientos en la matrícula y los cobros indebidos en las IE se han registrado 40 casos durante la campaña, que representan el 13% del total. Debido a que los tres tipos de casos están relacionados con problemáticas muy similares, se ha optado por presentarlos juntos.

El uso indebido del cargo está definido, en una forma general, para abarcar cualquier acción ejecutada por un funcionario fuera de las regulaciones formales, que le produce un beneficio que no le correspondería si actuase de la manera correcta.

Por su parte, la imposición de un condicionamiento en la matrícula, como ya se ha explicado, no es un caso que se pueda definir directamente como acto de corrupción. Sin embargo, en tanto este tipo de condiciones impuestas desde la administración de la IE se utiliza para obtener beneficios indebidos, forma parte de la problemática de la corrupción en la gestión educativa. En razón de que la campaña se ha realizado en meses cercanos al final de las clases, no se ha recibido más que cuatro denuncias al respecto.

²⁴ En particular, los Lineamientos para el seguimiento y control de la labor efectiva de trabajo docente en las Instituciones Educativas Públicas.

Un cobro indebido es un caso muy claro de corrupción, en tanto hay un abuso del poder público a favor de obtener beneficios indebidos, que pueden ser privados o no. Es decir, los cobros realizados pueden ser apropiados personalmente por el cobrador (que, generalmente, dentro de este tipo, es el director de la IE) o destinados a aliviar la escasez de recursos económicos con que cuenta su organización: si se cobra a los padres una cuota para pintar la escuela, cabe la posibilidad de que efectivamente ese pago sirva para pintar la escuela. Aun cuando en esta última situación pueda haber una confusión con la colaboración para mejorar la calidad de la educación que reciben los estudiantes, no deja de tratarse de un cobro ilegal.

El marco normativo es claro en este sentido. La Ley general de Educación (28044) establece que la educación es gratuita cuando la provee el Estado. El reglamento de gestión del sistema educativo (DS 009-2005-ED) es más preciso todavía: señala que ni la matrícula ni la permanencia en la educación pública deben estar sujetas al cobro de cuotas o aportes por matrícula, cuotas de APAFA u otros conceptos (artículo 3).

Caso 3

En Puerto Eten, Lambayeque, un padre de familia denunció que el director de la IE 10049 había condicionado las evaluaciones trimestrales de su hija, que cursaba el segundo grado, al pago de cuotas de APAFA, al precio de la fotocopia de los exámenes y a la compra de un bingo. Como el padre no canceló tales exigencias, la niña fue retirada del salón junto a otros dos compañeros.

Cuando fueron confrontados por los comisionados de la Defensoría del Pueblo, el director de la IE y el presidente de la APAFA justificaron el cobro de S/. 0.10 por copia del examen a cada alumno en el hecho de que la escuela no contaba con una máquina fotocopidora propia. En cuanto al cobro por cuotas de APAFA, había habido una coordinación entre el presidente de ésta y el director para que éste se encargara de cobrar los pagos de cuotas pendientes, tanto de la membresía como de otras actividades, como el bingo.

En este caso se presentan dos situaciones de cobro indebido: el condicionamiento a la cancelación de las cuotas y el bingo de la APAFA, y el pago de la fotocopia del examen.

Ya ha quedado claro que las normas establecen la ilegalidad de estos cobros. Sin embargo, para precisar un poco más, tómesese en cuenta la ley que regula el funcionamiento de las APAFA (28628), la cual, en su artículo 15, impide a estas organizaciones realizar cobros que limiten el libre acceso a la educación o la permanencia de los estudiantes en la IE. Además, claramente se dice en dicho artículo que el pago de cuotas anuales o extraordinarias no constituye un requisito para matricular a los estudiantes.

Sin embargo, el caso muestra que el cobro no es realizado directamente por la APAFA, sino por la dirección de la IE, mecanismo a través del cual se puede condicionar el derecho a la educación. Así, aquí habría habido una responsabilidad directa del director al incurrir en los hechos relatados. Pero también habría habido, por lo menos, una responsabilidad indirecta del presidente de APAFA al avalar tales acciones. La responsabilidad sería mayor

si las investigaciones demostrasen una asociación entre ambos personajes para realizar los cobros y apropiárselos.

Se puede objetar que, si bien se trata de actos corruptos, el presupuesto que reciben las IE es tan bajo que se hace necesario solventar gastos con otros ingresos. En el caso presentado, se necesitaría que los padres colaborasen con sólo diez céntimos de nuevo sol para la copia del examen. Sin embargo, para evitar caer en un acto ilícito, se podría haber dictado las preguntas del examen a los alumnos.²⁵

También se puede objetar que si no se establecen condiciones a los padres para pagar las cuotas de la APAFA, simplemente ellos no lo harán. Pero aquí también hay una salida a la opción corrupta, señalada en la propia ley de APAFA: si un padre de familia no puede pagar la cuota, lo puede hacer en forma fraccionada o prestando servicios a la IE.

Los problemas que facilitan que estos actos se cometan son, principalmente, la falta de información de los padres, la incapacidad para vigilar y denunciar los cobros indebidos y la falta de control por parte de las UGEL sobre este aspecto de la gestión educativa. El primero sienta las bases para que se puedan realizar usos indebidos del cargo y, entre ellos, cobros indebidos. Véase el siguiente caso, que presenta un extremo de este problema:

Caso 4

Un padre de familia denunció que el director de la IE Perú BIRF (Ferreñafe, Lambayeque) estaba condicionando la entrega de las boletas de notas a los padres al pago de S/. 5.00. El concepto era la implementación de la banda de música. Este concepto, tal como constaba en el acta correspondiente, había sido acordado en una reunión de padres de familia del primer grado de secundaria, como un pago voluntario.

La falta de conocimiento y conciencia sobre la gratuidad de la enseñanza (de todo el proceso de enseñanza) se hace patente aquí, pues los propios padres, en una asamblea, acuerdan realizar un pago que no tendrían por qué asumir. Aun cuando estuviese bien planteado, el director no tendría por qué condicionar la entrega de notas al pago pues éste habría sido voluntario.

Si no hay información sobre la extensión y el contenido de los derechos, no hay muchas posibilidades para desarrollar vigilancia sobre el cumplimiento del derecho a la gratuidad de la educación por parte de los propios interesados. Si a ello se suma la ya vista incapacidad del sistema educativo para controlar los actos de la gestión en las IE en un ámbito muy extendido, se generan las condiciones favorables para que estos actos se sigan repitiendo.

3.3.2. Gestión institucional

²⁵ Por lo demás, el artículo 39 del Reglamento de Gestión del Sistema Educativo faculta a las IE a generar recursos propios (con el alquiler del local fuera del horario de clases, por ejemplo) que se destinen a mejorar la calidad del servicio educativo. Esta norma establece que tales fondos deben ser manejados por un Comité de Gestión de Recursos Propios, conformado por el director, un docente, un trabajador administrativo y un tesorero. Los directores no pueden, bajo ninguna circunstancia, cobrar directamente, ni menos utilizar, recursos propios.

Las denuncias recibidas en torno a este eje temático dan cuenta de problemas de corrupción en la administración sectorial regional y local. Aparte de que estos problemas sean menos sentidos por la población, en tanto ocurren al interior del sector, en general constituyen el más grande obstáculo para mejorar la gestión del sector: el manejo discrecional de los recursos económicos y humanos de la educación pública descentralizada.

El análisis a que se someterá, a continuación, a los casos más emblemáticos entre los tipos más recurrentes, mostrará que ellos constituyen el resultado, principalmente, de los problemas que existen para poner en práctica sistemas eficientes de control institucional (tanto en lo preventivo como en lo represivo) sobre el manejo de los recursos del sector.

Otro factor explicativo que se debe poner de relieve es la falta de transparencia con que se gestionan los recursos, en especial los recursos humanos; es decir, las contrataciones, los nombramientos y los desplazamientos del personal, particularmente del personal docente.

Finalmente, la incapacidad de la sociedad civil para ejercer vigilancia sobre un sector muy cerrado sobre sí mismo constituye un problema serio, que no contribuye a cambiar una situación como la que se irá describiendo con los casos emblemáticos. Los consejos participativos regionales y locales no funcionan de forma homogénea ni óptima en este sentido.

Hay que apuntar que, en este tipo de casos, el derecho a la educación de los estudiantes suele verse afectado de una manera indirecta; y, más bien, se afecta directamente a distintos derechos del personal del sector.

3.3.2.1. Irregularidades en procedimientos administrativos

Este tipo de caso ha alcanzado una recurrencia de 48 denuncias: 15.6% del total. Además, es el tipo que ha sido más recurrente dentro de este eje de la gestión institucional.

A pesar de que no se está definiendo este tipo de caso como un acto de corrupción por sí mismo, los funcionarios del sector afectados por dilaciones y otras irregularidades en procedimientos administrativos consideran que éstas generalmente son el resultado de arreglos corruptos que buscan perjudicarlos. Al margen de su origen, cabe precisar que estos vicios en procedimientos que tienen como objetivo investigar y sancionar faltas administrativas afectan notoriamente a la legitimidad del sistema y a su capacidad de controlar los excesos y ausencias en la práctica de la función pública.

Se presenta cuando se vulneran los principios del procedimiento administrativo, particularmente el debido proceso: restricciones al derecho del procesado a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y al derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. Al igual que otros tipos previos, se entiende que una irregularidad como ésta refleja un acto de corrupción.

Caso 5

El director del instituto Monseñor Francisco Gonzáles Burga, de Lambayeque, presentó un recurso de reconsideración en contra de la resolución mediante la cual la DRE lo reasignaba a otro instituto, como medida disciplinaria por ruptura de relaciones humanas. La reasignación, además, estaba condicionada a que existiera una plaza vacante para poder concretar el traslado. Tal resolución fue publicada el 11 de abril del 2006. El director no encontró respuesta a su recurso durante varios meses.

El presidente de la Comisión Permanente de Procesos Administrativos de la DRE–Lambayeque informó a los comisionados de la Defensoría del Pueblo que investigaron la denuncia que la comisión se demoraba en tramitar el recurso porque tenía una gran carga procedimental, a lo cual se sumaba que recientemente se había producido un cambio de director regional.

Después de largos trámites, que incluyeron un reclamo por demora presentado ante el CADER y la correspondiente derivación a la Oficina de Asesoría Jurídica de la DRE, recién en septiembre esta oficina envió un informe a la dirección regional para que se emitiera la resolución.

La irregularidad más notoria se aprecia en el excesivo período de tiempo que toma la Comisión de Procesos Administrativos para pronunciarse sobre el recurso presentado por el director afectado. De acuerdo a lo regulado, tanto por la Ley de bases de la carrera administrativa, como por la Ley del profesorado, dicha comisión tiene un plazo de 30 días para resolver en el caso de personal administrativo (el plazo se extiende a 40 días en el caso de los docentes). Se debe anotar que el incumplimiento de estos plazos contempla una falta administrativa, según la ley del procedimiento administrativo general (27444, artículo 239, inciso 3).

Sin embargo, en la realidad, las cosas no son tan simples. Tal como argumenta el presidente de la comisión en este caso, efectivamente la carga de trabajo es muy elevada. Además hay que retomar un problema que ya se ha expuesto cuando se describía la problemática general del sector, y es que estas comisiones están conformadas por personal que ya tiene funciones dentro del sector; además, se reúnen periódicamente para evaluar los procesos, recursos y demás documentos. De esta forma, se demuestran dos cosas: a) las comisiones no necesariamente cuentan con la experiencia especializada que se requiere para analizar faltas, y b) no cuentan con el tiempo necesario para desempeñar sus funciones en forma paralela a las que sus miembros ya tienen.

En este caso se puede apreciar también lo que ya se había mencionado con respecto a la presencia de múltiples agencias para ejercer el control y de la poca claridad en la relación existente entre ellas: la resolución emitida por la DRE es impugnada ante la comisión (permanente) de procesos administrativos; al no haber respuesta, se presenta una causa ante el CADER.²⁶ Esta oficina transfiere la queja nuevamente a la DRE, ante asesoría jurídica, la cual, finalmente, remite su informe a la dirección regional. Se debe mencionar, además, que en un momento de todo este circuito también se presenta una queja a la Defensoría del Pueblo.

²⁶ ¿Y qué se hubiera hecho en regiones en donde no existe esta instancia, que son la mayoría?

La consecuencia de todos estos problemas es que el control administrativo, como mecanismo de apoyo a la gestión sectorial, termina tornándose ineficiente. En el caso expuesto no importa tanto saber si el director fue reasignado porque en verdad había infringido las normas, ni si la dilación que afectaba su recurso se debía a intereses ocultos de alguien que quisiera perjudicarlo. Lo más importante es que sirve para demostrar que, en las condiciones actuales del sistema, no se puede obtener una versión oficial sobre una supuesta falta en un tiempo relativamente corto, con lo cual se deslegitima todo el ejercicio de la función del control administrativo. En sociedades con elevados niveles de corrupción percibida, eso es contraproducente, pues se vuelve un factor que incentiva que se cometan actos que buscan sacar provecho indebido del estado de las cosas.

3.3.2.2. Irregularidades en contrataciones y nombramientos de personal

Este tipo de caso ha recibido 38 denuncias en las distintas regiones. Tal cantidad representa el 12.4% del total de ingresos.

Los problemas de este tipo son fundamentales para entender la forma en que se maneja la gestión educativa en niveles subnacionales, y el rol que juega la corrupción en tal manejo. Es importante no perder la perspectiva de que Educación es el sector más amplio dentro del Estado, y que, dentro de las regiones, es en general la principal posibilidad de trabajo. Por ello, el manejo del gran capital que constituyen las plazas brinda un amplio poder en el ámbito local.

Ya se ha explicado que, en sí mismas, las irregularidades son faltas a los reglamentos, pero no necesariamente tienen que ser entendidas como actos de corrupción: Sin embargo, tales faltas pueden ser producto de la corrupción, como en el caso siguiente:

Caso 6

Una docente ayacuchana había participado en un concurso público para lograr una plaza como profesora contratada, en el nivel de primaria. La plaza estaba en la IE 38862, en la comunidad de Villa Vista, en el distrito de Chungui, en la ayacuchana provincia de La Mar. Obtuvo el primer lugar y el director de la IE remitió la propuesta de su contratación a la UGEL La Mar.

Hasta allí no hubo problemas. Sin embargo, desde esa instancia se propuso a la DRE Ayacucho la contratación de otro docente, quien no había participado en el concurso. Según la denuncia puesta por la maestra afectada ante la Defensoría del Pueblo, el docente propuesto por la UGEL era militante del partido de gobierno.

La intervención de la Defensoría hizo que la Oficina de Gestión Institucional observara el expediente y lo devolviera a la Oficina de Personal por no contar con los requisitos indispensables. Luego, el jefe de esta oficina informó que el expediente fue devuelto a la UGEL La Mar, para que ésta cumpliera con remitir la propuesta de contratación apropiada.

Al final, la docente fue contratada en la plaza a la cual postuló.

La Ley general de Educación faculta al director de una IE y al correspondiente CONEI a seleccionar con criterios objetivos al personal docente o administrativo que se requiera para cumplir los fines del proyecto educativo institucional. Una vez que se ha evaluado a los postulantes, el director dirige la

propuesta de contratación del personal seleccionado a la UGEL, la cual debe formalizar la contratación. El objetivo de esta medida contemplada en la ley es fortalecer la autonomía pedagógica y de gestión que requieren las IE para mejorar su servicio.

Como se aprecia en el relato del caso, la decisión de la IE no fue respetada por la UGEL, en donde se practicó un cambio de la propuesta elevada por aquella en beneficio de otra persona, con supuestos vínculos de militancia dentro del partido de gobierno regional. Esta situación refleja solamente un pequeño episodio del conflicto que se está produciendo en la implementación de la ley con la estructura previamente existente, en donde la selección de personal –la fuente de poder– dependía de los organismos intermedios del sector.

En tal proceso juegan un papel muy importante los CONEI. De acuerdo a las normas, sus representantes pueden participar (con voz, pero sin voto) en los comités de evaluación. De esta forma se ha abierto un espacio importante para la participación y vigilancia ciudadana sobre los procesos de selección, en los que antes era muy difícil observar algo desde la sociedad civil. Sin embargo, la inexistencia de los CONEI en muchas IE es una fuente de argumentaciones para que las UGEL puedan cuestionar los procesos de selección en el nivel de las IE. Por otra parte, los CONEI débiles o sin independencia del director tampoco son de mucha utilidad para explotar la posibilidad de vigilar los concursos.

Por otra parte, el caso expuesto muestra otra arista de la problemática: las deficiencias en el control. Si bien a la profesora que denunció el hecho se le reconoció el mérito de haber ganado el concurso y fue contratada, cabe preguntarse qué habría pasado si ella no hubiera sentado el caso ante la Defensoría del Pueblo, por cuya intervención fue que se reparó el hecho transgresor (aunque no se llegó a sancionar a los responsables del mismo). La respuesta a esta pregunta está asociada con todos los problemas que se ha ido describiendo sobre el control en el sector.

3.3.2.3. Irregularidades en las planillas de pagos

En el cuadro consolidado se aprecia que hay 10 denuncias que se ubican dentro de este tipo de hecho vulneratorio. Como ya se ha explicado, éste se refiere principalmente al incumplimiento o demora en el pago de remuneraciones o pensiones. Además, se refiere a la manipulación irregular de las planillas para que se produzca un beneficio indebido o que se afecte negativamente a alguna persona.

Un problema constante en cuanto al manejo de planillas, no sólo en la campaña, sino en las denuncias que normalmente recibe la Defensoría del Pueblo, guarda relación con las deudas de la DRE a EsSalud, lo cual origina que ésta institución “se cobre” con los montos destinados a pagar contratos de maestros que cubren plazas por licencias. Véase el siguiente caso:

Caso 7 Una docente denunció que la DRE Lambayeque no cumplía con hacer efectivo el pago de sus haberes correspondientes al período en que trabajó cubriendo
--

la plaza de una colega, porque ésta estaba de licencia por enfermedad y maternidad. La denuncia también incluía a otros 600 casos similares de maestros que cubrieron plazas temporalmente y a quienes aún no se les había pagado.

De acuerdo con la denuncia, el ex director de la DRE había nombrado una comisión encargada de solucionar la problemática que afectaba a este gran grupo de docentes. Pero tal comisión fue desactivada al ingresar la nueva administración, que no tomó ninguna medida con respecto a ese problema.

Al respecto, la administración de la DRE informó a los comisionados de la Defensoría del Pueblo que todas esas faltas de pago se debían a que EsSalud había embargado las cuentas de los referidos sueldos como compensación por una deuda pendiente de la DRE con esa institución.

La pregunta que surge al revisar este caso es ¿por qué la DRE no tenía dinero para cumplir con sus obligaciones hacia EsSalud (que en realidad son obligaciones hacia los trabajadores de su sector)? Sumado a la escasez de recursos económicos existe, evidentemente, un problema de manejo de estos recursos escasos. Ello no significa que, de forma inmediata, haya actos de corrupción. Pero sí implica una deficiente aplicación del control de la forma en que esos recursos son administrados, lo cual constituye una condición básica para que los actos corruptos se puedan desarrollar.

3.3.2.4. Falta de transparencia y acceso a la información deficiente

Como ya se ha mencionado, la transparencia es fundamental para que la incidencia de actos de corrupción pueda ir retrocediendo. Asociado a la transparencia de la gestión pública se encuentra el derecho al acceso a la información pública. El Perú cuenta con una ley en la cual se reconoce este derecho como fundamental y se le garantiza su ejercicio (Ley 27806, sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública).

Sin embargo, en la práctica, la implementación de la ley aún enfrenta obstáculos que deben ser superados. La falta de conocimiento por parte de los ciudadanos y la consecuente falta de práctica de solicitar información pública pueden explicar la reducida recurrencia de este tipo de caso (sólo cuatro denuncias). Ese extendido desconocimiento ya estaría constituyendo un serio problema. Sin embargo, con los datos de esta campaña sólo se puede sugerir esa situación.

Caso 8

Una ciudadana presentó una queja contra la UGEL Jauja, Junín, por no atender su solicitud de acceso a la información pública.

Ella manifestó que su esposo había impugnado el concurso público de directores (segunda fase), por lo cual solicitó a esa UGEL, de acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, una copia de las bases del concurso, el cronograma y el cuadro de méritos certificado para poder sustentar su recurso. Sin embargo, no se le brindaba la información requerida.

Cuando, al tomar conocimiento de la situación, la Defensoría del Pueblo le recordó a las autoridades educativas locales que estaban en la obligación de cumplir con los plazos establecidos en la ley mencionada, la UGEL entregó a la ciudadana los documentos solicitados.

En este caso se presentan dos elementos. El más notorio es que la UGEL no cumplió con los plazos establecidos en la Ley de transparencia y, de hecho, para que ésta entregara la información fue necesario que interviniesen los comisionados de la Defensoría del Pueblo.

Pero existe otro hecho que se debe tomar en consideración, y que puede resultar más importante para los efectos de este Informe: el concurso había sido puesto en cuestión, y ante el pedido de la documentación para argumentar la impugnación, se arribó a la dilatación de los plazos para brindar tales documentos. Asumiendo que el cuestionamiento tuviese que ver con algún tipo de acto de corrupción (con lo cual no se está sugiriendo que haya sido así), la falta de transparencia que lo envuelve, al evitar brindar información sobre sus bases y desarrollo, siembra legítimas sospechas entre personas que, como los denunciantes, probablemente se vieron perjudicadas al no obtener una plaza.

Lo que se mantiene bajo sospecha, al final, es la forma en que el Estado toma decisiones, con lo cual se deslegitima más –se corrompe– el vínculo con la sociedad.

3.3.3. Otros hechos vulneratorios

Como se mencionó al describir la tipología, hay algunos hechos que vulneran el derecho a la educación de una forma indirecta, que no necesariamente se inscriben como faltas que afectan la gestión de la IE o la del sector, sino que, al afectar otros derechos fundamentales, inciden sobre la garantía de una educación óptima. Aquí se analizan los más recurrentes.

3.3.3.1. Atentados contra la integridad

Estos hechos han sido definidos como lesiones o agresiones físicas o psicológicas que infringe una persona, desde una posición de poder, en contra de otra. Se ha explicado que su inclusión como un acto de corrupción reside en la diferencia jerárquica y en el mal uso del poder que la posición elevada en la jerarquía implica, aún cuando no haya un beneficio privado que se obtenga de ese abuso.

Además, recuérdese que, para padres y alumnos, estos hechos en sí mismos son considerados actos corruptos. De hecho, este tipo ha alcanzado una recurrencia de 30 casos, lo que constituye el 9.8% del total de denuncias, siendo el cuarto tipo más denunciado por la población.

Al analizar estos hechos resulta importante contemplar que el marco normativo es favorable a los intereses de los estudiantes. El Código de los Niños y Adolescentes no sólo reconoce el derecho de éstos a que se respete su integridad física y psicológica, sino que, en su artículo 16, especifica el caso del respeto por parte de sus educadores, estableciendo además la obligación de los directores de IE de proteger a los alumnos contra los maltratos.

En el mismo sentido va la Ley General de Educación cuando reconoce que el estudiante es el centro del proceso y del sistema educativo, y quien tiene derecho a recibir, entre otras cosas, un buen trato (artículo 53, inciso a).

Caso 9

Un padre, cuyo hijo cursaba el tercer año de secundaria en la IE San José, la tradicional escuela chiclayana, denunció que el profesor responsable de Ciencia, Tecnología y Ambiente había agredido físicamente al menor, causándole lesiones en la oreja derecha.

El padre había denunciado los hechos ante la delegación policial. Después se le practicó al estudiante el examen médico legal. El expediente fue enviado al Ministerio Público. Esta institución, después de investigar el caso, formalizó la denuncia ante el Poder Judicial, como corresponde. Allí se encuentra el caso, pendiente de resolución.

Cuando los comisionados de la Defensoría del Pueblo preguntaron al CADER por el hecho, esta entidad respondió que se estaba esperando el pronunciamiento judicial para determinar si había mérito a iniciar un proceso administrativo disciplinario en contra del maestro denunciado.

Lo relevante de este caso no es sólo el hecho de la agresión física infringida al estudiante, sino que la entidad educativa competente en materia de control informase que se encontraba esperando un pronunciamiento judicial para, sólo después de producirse éste, determinar si inicia o no un proceso disciplinario en contra del maestro cuestionado. Habría aquí una falta de información del propio CADER respecto de que sus funciones deben girar en torno a lo que menciona el marco normativo con respecto al derecho de los estudiantes al buen trato.

En particular, cuando hay un conflicto de derechos, como el derecho del maestro a mantener su trabajo y el derecho del alumno a ser respetado en su integridad, lo que prima es el interés superior del menor, consagrado en el artículo 9 del Código del Niño y del Adolescente. Se puede inferir que la conciencia de esta norma básica estaba ausente en el CADER.

Sin embargo, el desconocimiento de algunos elementos normativos no es el único problema para controlar estos actos. La cotidianeidad de éstos y lo natural que puede resultar para algunos directores, docentes, padres y hasta alumnos²⁷ son también elementos que ocultan la problemática.

Caso 10

En septiembre de 2006, los medios de comunicación cusqueños airearon una denuncia en contra de la directora de la IE Diego Quispe Tito (San Sebastián, Cusco), quien habría maltratado a cinco alumnas de secundaria de su institución. El móvil del hecho fue que las jóvenes habrían llegado fuera del horario de ingreso. El maltrato consistió en mandarlas, como sanción disciplinaria, a las duchas frías del colegio.

²⁷ Considérese, por ejemplo, el siguiente caso: El director de la IE San Juan (Junín) había golpeado con una vara de madera a una adolescente durante un desfile. Cuando los comisionados de la Defensoría lo entrevistaron (pues el padre había hecho la denuncia), el director se justificaba en que la alumna estaba haciendo desorden. Aquí se puede apreciar que para el director es normal que, ante la mala conducta de una alumna, se tenga que responder aplicándole un castigo físico. Este tipo de percepción corresponde a un método tradicional de enseñanza que, poco a poco, empieza a retroceder, aunque aún se reproduce, como el caso demuestra.

En medio del escándalo mediático desatado, la directora fue puesta a disposición de la UGEL Cusco, cuyo Órgano de Control Institucional le inició un proceso de investigación. Luego de pasar por las instancias correspondientes, la Comisión de Procesos Administrativos emitió una resolución sancionándola con la suspensión temporal de un año sin goce de haber.

¿Qué problema refleja este caso si es que la denunciada fue sancionada con rigor y en un tiempo inferior al estipulado?²⁸ Más que problemas, surgen dos reflexiones. La primera: si el hecho no se hubiera convertido en un escándalo en medios de comunicación, ¿se podría haber esperado una solución como la que finalmente se dio? La respuesta a esta pregunta se podría encontrar desarrollando la segunda reflexión: si el sistema (OCI y comisión) pudo resolver en un plazo apropiado el caso, ¿por qué no ocurre lo mismo con otras denuncias? La clave está en que no sólo la Defensoría del Pueblo actuó como agente externo, como ocurre en otros casos que no tienen finales como éste, sino fundamentalmente en que los medios de comunicación locales le dieron publicidad a la denuncia.

Por ello, más que demostrar que el control administrativo puede ser eficiente, este caso se convierte en la excepción que confirma las graves deficiencias que esa función mantiene dentro del sistema, en el mismo sentido que ya se ha mencionado en el análisis de otros tipos de denuncias, con el agravante de que, en este tipo de caso, la normalidad con que se asumen los atentados contra la integridad obstaculiza la denuncia de ellos.

Antes de pasar al siguiente grupo de hechos vulneratorios se muestra aquí un caso en el cual se pone de manifiesto que los atentados contra la integridad no son sólo físicos, sino también psicológicos, con consecuencias quizá más graves.

Caso 11
Una madre de familia denunció que su hijo, de seis años, estudiante del primer grado de la IE Francisco Bolognesi, de la ciudad de Cusco, era maltratado psicológicamente por su profesora, quien constantemente lo diferenciaba de sus pequeños compañeros.
Detrás de esa actitud estaría un lío entre la denunciante y la profesora, según el cual la primera se negó a firmar un documento de apoyo a la segunda, quien lo necesitaba para presentar un descargo ante otra denuncia previa por maltrato físico y psicológico a otro alumno.
Aunque la profesora fue puesta a disposición de la UGEL y se le inició un proceso administrativo disciplinario, los daños en el niño ya habían mellado su personalidad: la pericia psicológica realizada por el Instituto de Medicina Legal arrojó que el menor presentaba un cuadro de ansiedad.

3.3.3.2. Atentados contra la libertad sexual

En este apartado se analizarán tres tipos de hechos vulneratorios, con problemáticas similares: el acoso sexual, la violación sexual y el acto reñido con la moral, los cuales agrupan 16 denuncias realizadas (5.2%). Si bien es una proporción reducida, se debe considerar que la problemática de los

²⁸ Se debe recordar que los procesos administrativos a docentes o directores pueden tomar hasta 40 días.

atentados contra la libertad sexual tiende a mantenerse oculta, sea por la vergüenza que genera entre los allegados a las víctimas o por el temor a las represalias de parte del perpetrador del acto.

No se debe olvidar que en la definición de estos actos como corrupción es central el hecho de que quien los comete se encuentra en una posición de poder frente a la víctima. En la violación y en el acoso, el abuso de ese poder produce un beneficio privado de tipo sexual.

Caso 12

En Chupaca, Junín, una ciudadana denunció a un profesor de la IE 19 de Abril por haber tratado de abusar de su hija de 14 años de edad, habiéndola llevado con engaños a su casa. Esto fue puesto en conocimiento del director de la IE, quien dispuso que se mandase de vacaciones al docente denunciado, con el fin de proteger la integridad de la alumna. Sin embargo, el hecho no fue comunicado a la UGEL correspondiente, en donde se debería haber dispuesto su pase a disposición de la Oficina de Personal (ser trasladado de la IE a realizar trabajos administrativos), mientras durasen las investigaciones. Luego de la intervención de la Defensoría del Pueblo, el director se comprometió a informar a la UGEL sobre los hechos denunciados por la mujer. Sin embargo, no sólo no lo hizo, sino que además abandonó el cargo. Se tuvo que nombrar un nuevo director y la Defensoría pasó la información sobre la denuncia a la UGEL para que ésta adoptase las acciones de rigor.

El reglamento de la ley 27911 (DS 005-2003-ED), que regula las medidas administrativas extraordinarias para el personal docente o administrativo implicado en delitos de violación de la libertad sexual, establece que todo director de una IE que tome conocimiento de una denuncia como la planteada en el caso, tiene la obligación de derivarla el mismo día a la UGEL.²⁹ En esa instancia, la OCI tiene un plazo de tres días para realizar la investigación y emitir su recomendación al titular de la entidad sobre las acciones preventivas respectivas.

Aun cuando establece plazos sumarios necesarios, esta norma presenta un aspecto muy discutible al considerar a la OCI como la oficina encargada de investigar casos de esta naturaleza porque ella debe dedicarse, más bien, en tanto parte del Sistema Nacional de Control (dirigido por la Contraloría), a la supervisión del manejo apropiado de los recursos económicos y bienes del sector (que, como ya se ha visto, no es nada sencilla, y presenta problemas muy serios). La alternativa sería que el CADER se encargue de ellos; sin embargo, los CADER no están presentes en todo el país.

Aparte de esta discusión, en el caso se muestra una total falta de conocimiento del director sobre la normatividad correspondiente, al no comunicar los hechos a la UGEL y, más bien, tomar una medida menor como enviar de vacaciones al supuesto perpetrador. Peor aún, también se puede suponer algún tipo de vínculo con éste, que lo hace tomar la decisión de abandonar su posición en la dirección de la IE luego de que otras instancias se enteran del hecho.

²⁹ El pase a disposición de la UGEL está contemplado como medida preventiva en el artículo 2 de la Ley 27911.

El problema de los vínculos para apañar este tipo de hechos se hace más explícito en otro caso:

Caso 13

En la jurisdicción de Julcamarca, en la región Huancavelica, una alumna denunció que el profesor de Comunicación Integral la acosaba constantemente, haciéndole proposiciones para salir juntos y entablar una relación sentimental, o chantajeándola con desaprobársela en su curso. La alumna manifestó que no era la única que se veía afectada por la conducta del docente.

Los hechos habían sido denunciados ante el director de la IE y en la delegación policial local. Sin embargo, la joven no recibió respuesta alguna. Además, el caso no fue elevado a la UGEL correspondiente. Ella sostiene que eso se debió no sólo a que las instalaciones de la UGEL están situadas a ocho horas de su localidad, sino, principalmente, a que el profesor acosador es pariente del director y del jefe policial local.

Junto a las otras alumnas afectadas, puso la denuncia en la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, las compañeras se retractaron y no brindaron declaraciones por temor a las represalias de las cuales pudieran ser objeto.

Aquí aparece, además, otro aspecto de la problemática: el temor a las represalias. En general, el temor es uno de los principales factores que evita que los afectados por casos de corrupción hagan las denuncias.³⁰ El maestro acosador tiene un poder muy grande frente a las alumnas: la posibilidad de actuar con discrecionalidad para colocar las notas y hasta desaprobárselas y hacer que pierdan el año escolar.

Frente a ello ha habido algunos avances normativos para proteger a las víctimas (como la mencionada Ley 27911, o la Ley 27558, de fomento de la educación de las niñas y adolescentes rurales, que dispone la coordinación intersectorial entre dos ministerios –Educación y Mujer y Desarrollo Social– y la Defensoría del Pueblo para desarrollar medidas preventivas frente a estos delitos en el ámbito rural, así como también la aplicación de sanciones severas en el caso de que el culpable fuera trabajador del sector Educación). Sin embargo, como se constata en este caso y en otros recogidos en la Campaña, aún falta concretar la implementación de estas normas y dar a la comunidad educativa señales de que las situaciones de esta naturaleza pueden ser combatidas. Véase el siguiente caso:

Caso 14

Los medios de comunicación lambayecanos informaron sobre la presunta violación de un alumno de 12 años de la IE Pedro Labarthe Durand por parte de un profesor de esa institución.

Cuando los comisionados de la Defensoría del Pueblo solicitaron información a la DRE, esta contestó que el caso se encontraba ventilándose en el Poder Judicial. También informó que, por parte del sistema educativo, se había tomado la decisión de poner al maestro en una situación de licencia sin goce de haber, mientras se resuelve la causa en las instancias judiciales.

Este caso ilustra una manera totalmente equívoca de enfrentar los hechos por parte del sistema educativo; y, más aún, sugiere la posibilidad de que las autoridades educativas estén apañando el acto.

³⁰ Como se demuestra en las cuatro encuestas sobre corrupción de PROÉTICA.

De acuerdo con la Ley 27911, a un docente que es denunciado por violación sexual no sólo se le prohíbe solicitar licencias o vacaciones mientras dure su proceso judicial, sino que debe ser separado inmediatamente de la función docente y ser puesto a disposición de la Oficina de Personal.

En el caso expuesto, por el contrario, hay una responsabilidad compartida entre el director de la IE, el de la UGEL y los funcionarios de las oficinas de personal y asesoría jurídica, puesto que se emitió una resolución de licencia a sabiendas de la existencia de una denuncia por violación sexual.

Conclusiones

Sobre la estrategia de la Campaña

1. La campaña “Educación sin Corrupción” demostró, por un lado, que las alianzas estratégicas –en este caso, el trabajo articulado de la Defensoría del Pueblo y la sociedad civil (Ong PROÉTICA)– es recibida de manera positiva por la población. Asimismo, reafirmó que la Defensoría del Pueblo cuenta con una legitimidad otorgada por la población, necesaria para cualquier estrategia que se pretenda implementar en la lucha contra la corrupción.

En efecto, la estrategia planteada en el marco de la campaña, que consistió esencialmente en la recepción de denuncias a través de un canal abierto, seguro y confiable, permitió que la población denunciase actos de corrupción, logrando superar en algo el obstáculo más grande en este tema: la desconfianza respecto de las instituciones.

2. Se logró incentivar a la población a presentar denuncias. Esto fue posible, en primer lugar, con la realización de eventos de lanzamiento de la campaña en cada capital regional. Simultáneamente se desarrollaron talleres de capacitación para calificar la demanda. En segundo lugar, las Oficinas Defensoriales (unidades descentralizadas) efectuaron visitas itinerantes, llegando incluso a zonas rurales.

Tal como se ha podido constatar, esta estrategia surtió el efecto esperado. Por una parte, la cantidad de denuncias presentadas en las seis regiones de intervención durante la aplicación del proyecto piloto aumentó notoriamente. De otro lado, la naturaleza de los denunciantes varió, pues se produjo un gran número de denuncias de padres de familia y de habitantes de zonas rurales, con lo cual ahora se está utilizando información muy poco conocida.

3. Esta recepción de denuncias en distintos puntos al interior del país ha constituido una fuente valiosa de información de primera mano que no sólo nos permite la constatación de la existencia de problemas de corrupción en el sector, ya advertidos por otros estudios, sino que nos brinda elementos propios de cada caso concreto, lo que nos ha permitido identificar la naturaleza de los problemas, así como su localización y extensión.

Se debe agregar que, más que generalizaciones respecto a la recurrencia de casos en el sector, hemos logrado una mayor profundización en el análisis cualitativo aplicado.

4. Esta profundización ha sido posible gracias a la cercanía de la Defensoría del Pueblo con la población, a través de sus Oficinas Defensoriales descentralizadas y a las campañas itinerantes realizadas por éstas con el propósito de llegar a zonas alejadas en cada provincia.

Si bien esta estrategia de intervención ha sido exitosa, también se ha podido constatar que la utilización de los medios electrónicos todavía no es muy extendida, sobre todo en las zonas más alejadas de las capitales de provincia.

5. Como primera constatación del análisis de los casos podemos afirmar que, efectivamente, tal como lo presentamos en el marco conceptual de abordaje para este Informe, el concepto de 'corrupción', amplio y vago, reviste incluso una complejidad mayor cuando se ve reflejado en la problemática concreta, confirmándose que es necesaria una mirada de cerca a la realidad a fin de alimentar el concepto básico manejado a nivel doctrinario. Asimismo se ha podido comprobar que la percepción de las personas sobre lo que significa la corrupción está tan extendida que casi todas las conductas indebidas forman parte de esta idea de corrupción, lo cual se debe tomar en cuenta para su conceptualización.
6. Se ha verificado que el fenómeno de la corrupción no se agota en la actuación de un funcionario o de un organismo del sector –en este caso, el de Educación–, sino que atraviesa a todo el sistema organizacional, a todo nivel, constituyéndose en espina dorsal de una estructura que no sólo es ineficiente para sancionar los actos indebidos, sino que permite o reúne las condiciones para que éste se reproduzca y extienda.

Al respecto, parecería imprescindible una reforma profunda en la estructura y organización del sector Educación. Muchos de los problemas han sido encontrados en todos los niveles –en los organismos de nivel medio, regional o local– por lo que cabe advertir también que una descentralización como la planteada por el Gobierno debe tomar en cuenta estos problemas y no convertirse en vehículo para extender la corrupción.

De los resultados de la campaña

7. Los tipos de denuncias más frecuentes recibidas a lo largo de la campaña fueron: incumplimiento del dictado de clase (52 casos), irregularidades en procesos administrativos (48 casos), irregularidades en contratación/nombramiento de personal (38 casos), irregularidad en desplazamiento de personal (24 casos), uso indebido del cargo (20 casos), deficiencias en las medidas de control (19 casos), cobros indebidos (16 casos). Asimismo, entre otros hechos vulneratorios considerados en la campaña se han registrado: atentados contra la integridad (30 casos), violación sexual (7 casos) y acoso sexual (6 casos).
8. La amplia tipología planteada para la recepción y calificación de quejas durante la campaña nos permitió un acercamiento mayor a los casos y una mirada más integral de la corrupción, tomando en cuenta factores de índole social. Tal como lo planteamos al momento de elaborar la tipología, hemos podido identificar a través de los casos analizados ciertas manifestaciones de corrupción que no se presentan de manera

obvia, pero que subyacen a la problemática presentada en algunos de ellos, identificando sus características principales.

9. Se ha concluido la investigación de un 53% de las denuncias presentadas ante la Defensoría del Pueblo (en sólo tres meses). De los casos concluidos en el marco de la campaña, un 82% corresponde a los que han resultado fundados, es decir, en los que el denunciante tenía la razón y en los que se produjo una vulneración de derechos. Ahora bien, para efectos de generar resultados de la campaña y dada su naturaleza de piloto, la Defensoría del Pueblo ha cumplido con visualizar la problemática, sin acompañar cada caso hasta el final (en caso de que se haya requerido judicialización), por lo menos a la fecha de cierre. Los resultados han servido para señalar aquellos controles que no están funcionando y generar algunas recomendaciones que detallaremos más adelante.
10. Si bien los resultados no nos permiten generalizaciones respecto a la recurrencia de hechos vulneratorios en las distintas regiones, se ha podido apreciar que la mayoría de los casos se relaciona con problemas en la gestión institucional (irregularidades en desplazamiento, contratación, nombramiento de personal, y procedimientos administrativos, así como deficiencia en el control) y en un porcentaje menor con problemas en el eje de la gestión educativa y otros hechos vulneratorios al interior de las escuelas. Tampoco existen diferencias regionales importantes, excepto en el caso de Cusco, donde se presentó la mayor cantidad de denuncias (17) por casos de atentados contra la integridad. Asimismo, en el caso de Lambayeque y Junín se registró un alto número de denuncias por incumplimiento de dictado de clases (22 y 15, respectivamente).
11. Los casos presentados confirman que el incumplimiento de deberes de función de los funcionarios y responsables de la prestación del servicio educativo, posibilitado por las condiciones que se han corroborado en este informe, ocasionan consecuencias no sólo en términos de la calidad del servicio educativo que reciben los estudiantes (por ejemplo, recibir un menor número de horas de clase por inasistencias injustificadas de docentes, o estar expuesto a un menor desarrollo de la currícula reduce las oportunidades de aprendizaje). También constituyen obstáculos para el desarrollo ético-moral de los estudiantes, dado que éstos se ven expuestos a prácticas de corrupción que, por su recurrencia, pueden llegar a ser percibidas como parte de un estado “natural” de las cosas.
12. A través del análisis detallado de los casos se ha corroborado la persistencia de condiciones transversales que favorecen la corrupción educativa, siendo el primero de ellos aquél al que pertenecería la mayor cantidad de los casos recibidos: **la ineficiencia de la aplicación de los mecanismos de control y sanción existentes**. Se ha constatado la superposición de funciones y competencias, la falta de información a la población sobre procedimientos de investigación o canales para formular

sus denuncias, la desorganización en el sector, así como la desprotección de los ciudadanos frente a un sistema que no ofrece garantías, todo lo cual torna ineficiente el sistema.

- a. Respecto a la falta de información. Se ha podido evidenciar que en los procedimientos de denuncia y/o queja, al interior de los órganos del sector Educación, los alumnos y/o padres de familia usualmente recurren ante los siguientes órganos o autoridades: el Director del centro educativo, las oficinas de control institucional (antes denominadas Oficinas de Control Interno, Auditoría o Inspectoría), la Dirección de la UGEL, las Comisiones de Atención de Denuncias y Reclamos (CADER)³¹ y la Dirección Regional de Educación. Sin embargo, las competencias de cada uno de estos órganos u oficinas no han sido difundidas adecuadamente para que la población sepa a qué instancia acudir y para que las instancias correspondientes no superpongan funciones, dando por resultado intervenciones ineficientes.
- b. Confusión acerca de las unidades responsables de la investigación. A pesar de que la aplicación de sanciones administrativas se debe producir luego de que las comisiones de procesos disciplinarios realicen las investigaciones del caso,³² intervienen otras instancias que tramitan e investigan las denuncias presentadas.

Encontramos que las denuncias que se presentaban en el sector eran derivadas a las Oficinas de Control Institucional y/o a comisiones especialmente creadas para realizar la labor de investigación. Sin embargo, se debe recordar que, en principio, las Oficinas de Control Institucional tienen por misión promover la correcta y transparente gestión de los recursos y bienes de la entidad, cautelando la legalidad y eficiencia de sus actos y operaciones, así como el logro de sus resultados, mediante la ejecución de acciones y actividades de control, para contribuir con el cumplimiento de los fines y metas institucionales. No son las encargadas de la investigación de los casos concretos.

- c. Desconfianza en el CADER. Éste pretendía corregir la intervención desorganizada de oficinas para la investigación de denuncias. No se ha constituido en todas las Regiones y eso genera que en ellas aún se mantenga a las OCI y/o otras comisiones para la atención de denuncias. Asimismo, según lo recabado en los talleres impartidos en las zonas de la campaña, la población tiene desconfianza en el CADER debido a su ineficacia en la resolución de casos (cabe mencionar que en las directivas que regulan al CADER de Lima ni siquiera se establecen plazos para la atención de las denuncias).

³¹ En las ciudades en que han sido creadas

³² Artículo 132 del Reglamento de la Ley del profesorado y artículo 170 del reglamento del Decreto Legislativo N° 276.

- d. Sensación de Impunidad. Debido a la participación de diferentes instancias de investigación que retrasan la posible sanción administrativa se ha generado en la ciudadanía la impresión de que “al denunciado no le pasa nada”, existiendo situaciones en que, más de un año después de haber sido denunciado, un docente o miembro del personal administrativo se mantiene en su mismo puesto de trabajo, como si nada hubiera ocurrido.

No es parte de esta campaña suplir el control que debería realizar la administración del sector. Sin embargo es uno de sus objetivos señalar estos riesgos a fin de que sean visualizados y, eventualmente, corregidos.

- e. Falta de protección de denunciantes. Se ha constatado la falencia del procedimiento administrativo disciplinario que no contempla medidas preventivas y/o de protección durante el desarrollo de la investigación, a pesar de estar regulado por la Ley de Profesorado. Ello ha generado una sensación de impunidad y un temor a la represalia por parte de la población.
- f. “Espíritu de Cuerpo”. Se ha advertido en los talleres impartidos como parte de la campaña que la población percibe que los problemas en la conformación de las comisiones para procesos de docentes es parcializada, lo que se explicaría en que el 50% de éstas está integrada por representantes del sector quejado (docentes), lo cual podría afectar la imparcialidad de las investigaciones.
- g. La desconfianza de la población. Frente a estos canales formales de queja, la desconfianza es muy alta. Por ello, los ciudadanos recurren adicionalmente a varios otros canales, a veces hasta en simultáneo. Suelen dirigir sus reclamos a la Defensoría del Pueblo, al Congreso de la República, al Ministerio de Educación, a la Fiscalía, al Poder Judicial, con tal de que alguna de estas instituciones haga suyos sus reclamos.

De la información recogida en el marco de la campaña se ha advertido que uno de los principales motivos por el que las personas no presentan denuncias es su falta de confianza en los mecanismos de control; además, teme las represalias. No existen mecanismos de protección contra denunciantes. No hay posibilidad de guardar el secreto sobre su identidad. Tampoco se garantizan los derechos laborales del denunciante contra eventuales despidos inmotivados.

13. El segundo aspecto identificado como condición que favorece la corrupción en el sector se manifiesta en la ***debilidad de mecanismos de transparencia y límites de acceso a la información***.

Existe, por un lado, una falta de conocimiento por parte de los ciudadanos sobre su derecho a acceder a la información pública y, por otro lado, una ineficiente y tardía respuesta por parte de las autoridades públicas para absolver pedidos de información. Como se ha mostrado en el análisis de caso correspondiente, ello genera sospechas sobre la transparencia e imparcialidad de los procedimientos que se emplean para tomar decisiones.

14. El último aspecto identificado en el análisis de casos como riesgo para facilitar prácticas corruptas radica en **la precariedad de la vigilancia ciudadana**.

Los casos expuestos, particularmente aquellos dentro del eje de la gestión educativa, han mostrado una clara debilidad de las organizaciones de padres de familia y de los Consejos Educativos Institucionales para ejercer vigilancia sobre aspectos relacionados con la gestión de las instituciones educativas. Considerando que las UGEL no pueden controlar que los docentes y directores cumplan cabalmente sus funciones, la vigilancia ciudadana (consagrada en la ley, además) debería ser un contrapeso. Sin embargo, ello no está ocurriendo. Es cierto que en algunos casos existe una complicidad de los dirigentes sociales con las autoridades de la IE, pero en la mayoría de los casos ocurre por una falta de información sobre las normas, procesos y herramientas de vigilancia.

Uno de los casos más recurrentes es el del incumplimiento de clases o inasistencia por parte del docente al IE. Al respecto, no obstante incidir en la necesidad de mecanismos claros y eficientes de control que puedan supervisar y sancionar estos incumplimientos, que repercuten de manera directa en la calidad educativa de los estudiantes, los padres de familia organizados deben ejercer vigilancia y ser los primeros fiscalizadores a fin de procurar que los docentes cumplan con sus obligaciones, sobre todo en las zonas rurales..

15. Los problemas que estas condiciones favorecen terminan contribuyendo a producir un servicio educativo caracterizado no sólo por su deficiente calidad, sino también por las limitaciones para contribuir al desarrollo ético-moral de los estudiantes, quienes –en pleno proceso de construcción de su personalidad-- aprenden que la práctica de hechos corruptos es algo “natural”.
16. Si bien el sector Educación ha tomado medidas en contra de la corrupción, la naturaleza desarticulada y meramente reactiva de éstas (la instalación y desactivación de comisiones es el ejemplo más claro de esto), no ha servido para cambiar el estado de las cosas, por lo menos en la medida mostrada por la evidencia analizada en este Informe. Así, la corrupción continúa afectando la eficiencia del proceso educativo, contribuyendo de esta manera indirecta a que no mejore la calidad de la educación pública en el Perú. Para cambiar el “estado indebido de las

cosas” del sector Educación, se debe recurrir a la implementación de una política anticorrupción sectorial integral.

Recomendaciones Generales

1. Es necesario contar con una estrategia integral para enfrentar la corrupción, para ello recomendamos al Congreso, a la Presidencia del Consejo de Ministros y al Ministerio de Educación que las intervenciones diseñadas e implementadas en la lucha contra la corrupción, dentro y fuera del sector, se enmarquen dentro de un Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción.

2. A fin de eliminar aquellas condiciones que favorecen la corrupción y que impiden la implementación de medidas destinadas a mejorar la calidad educativa, recomendamos a la Presidencia del Consejo de Ministros, al Ministerio de Educación, al Ministerio Público y al Poder Judicial la implementación de una política de probidad en el sector Educación. En esa medida, se debe realizar un esfuerzo conjunto y coordinado a fin de adoptar medidas preventivas en el marco de la lucha contra la corrupción. Para ello se deben establecer espacios y niveles de coordinación efectivos entre el sector Educación, la Policía Nacional del Perú, el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo e instituciones de la sociedad civil comprometidas con la lucha contra la corrupción.

3. Se ha constatado que la actual conformación de las Comisiones de Procesos Administrativos no garantizaría la imparcialidad en las investigaciones, ya que actualmente dicha Comisión está integrada en un 50% por docentes designados por el gremio. Esta conformación no sólo no es imparcial (lo cual es lo más recomendable), sino que no permite la participación de representantes de los padres de familia ni terceros ajenos a la Administración Pública, quienes podrían contribuir a la imparcialidad y transparencia. Los cambios deben modificar incluso la participación de los profesores en dichas Comisiones a fin de que solamente cuenten con un solo representante.

Para ello invocamos al Ministro de Educación el estudio y modificación del Reglamento de la Ley de Profesorado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-90-ED, en lo referente a la conformación de la Comisión de Procesos Administrativos de Docentes.

4. Habiendo constatado la ineficiencia de mecanismos de control y sanción, la superposición de funciones y competencias y la falta de información sobre los procedimientos de investigación y canales para formular denuncias, invocamos al Ministerio de Educación a uniformizar los procedimientos de atención y procesamiento de denuncias, simplificando los mecanismos existentes a fin de contar con una estructura ágil y clara que permita a los ciudadanos acceder a un sistema eficiente de fiscalización, control y, eventualmente, sanción frente a actos de corrupción.

5. Sugerimos al Ministerio de Educación que las unidades a cargo de la investigación de denuncias tengan un nivel de especialización y estén a cargo

de personal idóneo que permita mejorar la eficacia de su actuación. Esto es importante sobre todo para contribuir a que las denuncias que involucran conflictos de relaciones humanas, violencia, atentados contra la integridad física y psicológica sean canalizadas por personal especializado en la materia, y no como ocurre actualmente en que éstas son atendidas, en su gran mayoría, por personal especialista en gestión administrativa.

6. Recomendamos al Ministerio de Educación la adopción de medidas efectivas de protección a los estudiantes, especialmente en los procedimientos de investigación de denuncias referidas a atentados contra la integridad física y psicológica, y a la libertad sexual. Asimismo, se invoca al Ministerio de Educación que en aquellos casos en los que se haya aplicado la separación preventiva de los docentes de sus aulas, o la puesta a disposición del denunciado a la Oficina de Personal de la Unidades de Gestión Educativa Locales (UGEL) o la Dirección Regional de Educación (DRE), tal como lo dispone la Ley, se haga un seguimiento cuidadoso del caso y, de hallarse responsable el denunciado, sea separado definitivamente del sector.

7. Con el fin de fortalecer la legitimidad y funcionamiento de las instancias descentralizadas de gestión del sector Educación, exhortamos al Ministerio de Educación, a los Gobiernos Regionales y a los Gobiernos Locales a fortalecer las capacidades de los Consejos Educativos Institucionales (CONEI), los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE) y los Consejos Participativos Locales de Educación (COPALE) como instancias de participación, concertación y vigilancia de la gestión educativa.

Asimismo, consideramos necesario el fortalecimiento de las capacidades de los integrantes de estas instancias respecto a aspectos relacionados con el derecho a la educación y buenas prácticas de gestión. Una sociedad informada es el primer paso para construir una estrategia sostenible de lucha contra la corrupción.

8. Recomendamos al Ministerio de Educación y a los Gobiernos Regionales y Locales realizar labores de capacitación a los padres de familia, en las cuales se les oriente sobre la manera de canalizar sus denuncias frente a actos de corrupción y se les explique las reglas que rigen los procedimientos administrativos disciplinarios. Estas capacitaciones deben complementarse, inclusive, con formatos o formularios simplificados de denuncias, los cuales pueden ser colgados en las páginas Web institucionales.

9. A fin de contribuir a una gestión transparente e informar a la población acerca de los avances en las investigaciones realizadas a partir de sus denuncias, exhortamos al Ministerio de Educación y a los Gobiernos Regionales a colgar en sus portales Web institucionales los resultados de las investigaciones llevadas a cabo por las distintas Comisiones de Procesos Administrativos de Docentes. Esta información debe ser de conocimiento público y del propio personal administrativo a fin de que se establezcan precedentes en la tramitación, investigación y eventual sanción, producto de las denuncias presentadas.

10. Es necesario impulsar el esfuerzo conjunto de todo el sector Educación, las organizaciones de padres de familia, de estudiantes, de la sociedad civil y de todas las instituciones involucradas en el proceso educativo para combatir la impunidad frente a los actos de corrupción, que no sólo afectan la calidad de la educación, sino que generan una profunda desconfianza ciudadana en las instituciones llamadas a garantizar este derecho fundamental. Para tal fin, la Defensoría del Pueblo se ha propuesto liderar, a través de campañas como ésta y la supervisión de políticas públicas educativas, el clamor de la ciudadanía para poner fin a la impunidad por actos de corrupción. En tal sentido, la Defensoría se mantendrá vigilante y exigirá el cumplimiento efectivo de los planes, programas y medidas formuladas en el Proyecto Educativo Nacional y adoptadas como política por parte del Estado.

Bibliografía

ANDRADE, Patricia, NAKANO Teresa y CARRILLO Sandra. *Diagnóstico de necesidades de capacitación de los Actores regionales para una gestión descentralizada*. Lima: Consejo Nacional de Educación. Informe en imprenta, 2007.

CARVALLO REY, Constantino. *Diario educar: tribulaciones de un maestro desarmado*. Lima: Aguilar, 2005.

CHAPMAN, David. *Corruption and the education sector*. USAID, 2002.

COMISIÓN REORGANIZADORA DE DIRECCIONES REGIONALES. Ministerio de Educación. Informe Final, 2002.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. *La educación que queremos para el Perú*. Proyecto Educativo Nacional al 2021. Lima, 2006.

CUETO y RODRÍGUEZ. *El Perú en el primer estudio internacional comparativo de la UNESCO sobre lenguaje y matemática y factores asociados en tercer y cuarto grado*. Boletín N° 9. Unidad de Medición de la Calidad Educativa. Ministerio de Educación, 2001.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Anual ante el Congreso de la República 2003, 2004, 2005, 2006. Lima, Perú.

FERNÁNDEZ, Sergio. *La corrupción sistémica en el Perú de los noventa. Medición del impacto de los recursos desviados por casos de corrupción sobre el crecimiento económico*. Ugarteche, Oscar (compilador). Vicios públicos. Poder y corrupción. Lima: Casa SUR, Fondo de Cultura Económica, 2005.

GARDINER, John. *Defining corruption*. Heidenheimer, Arnold & Michael Johnston (editors) Political Corruption. Concepts & Contexts – 3rd ed. New Jersey: Transaction Publishers, 2005 (2nd printing).

HELPER, Gloria, PALACIOS, Verónica, GUTIÉRREZ, Tomás y PASCASIO, Nelly. *Educación Libre de Corrupción. Sistematización de una experiencia participativa en la elaboración del Proyecto de Ley Anticorrupción en el Sector Educación*. Lima, 2004.

HERRERA, Javier y ROUBAUD, François. *Poverty and corruption in Peru*. Transparency International Global Corruption Report 2004. London: Pluto Press, 2004.

HUBER, Ludwig. *Hacia una interpretación antropológica de la corrupción*. CIES. 2007 (mimeo).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Compendio Estadístico. Lima, 2005.

INSTITUTO PRENSA Y SOCIEDAD – IPYS. Informe Final sobre el Monitoreo de Solicitudes de Información Pública (2004 – 2005). Lima: IPYS., 2006.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. *Plan Nacional Educación para Todos*. Lima: Ministerio de Educación, 2005.

MONTERO, Carmen. *La educación primaria rural: dimensiones y características*. Seminario taller sobre nueva ruralidad, nueva escuela y diversidad en el Perú. Lima, 2006.

NAKANO, Teresa y VIGO, Gladys. *Informe Derecho a la Educación*. Foro Latinoamericano de Políticas Educativas. Lima: Foro Educativo, 2006.

PEREYRA CÁCERES, Omar. *Percepciones sobre la corrupción en la zona norte del Perú*. Lima: Asociación SER, 2002.

PROÉTICA. *Mapa de riesgos de corrupción*. Región Lambayeque. Lima: Proética, 2004.

PROÉTICA. *Mapa de riesgos de corrupción*. Región Junín. Lima: Proética, 2005a.

PROÉTICA. *Informe del estado de la lucha anticorrupción en el Perú, 2002-2004*. Lima: Proética, 2005b.

PROÉTICA. *Mapa de riesgos de corrupción*. Región Cajamarca. Lima: Proética, 2006a.

PROÉTICA. *Mapa de riesgos de corrupción*. Región Ayacucho. Lima: Proética, 2006b.

PROÉTICA. *Mapa de riesgos de corrupción*. Región Huancavelica. Lima: Proética, 2006c.

RIVERO, José. *Magisterio, educación y sociedad. Una encuesta a docentes sobre opinión y actitudes*. IIEP. UNESCO. Ministerio de Educación, 2002.

SAAVEDRA, Jaime y SUÁREZ, Pablo. *El Financiamiento de la Educación Pública en el Perú: El Rol de las Familias*. Documento de trabajo N° 38. Lima: Grade, 2002.