



INFORME N° 46

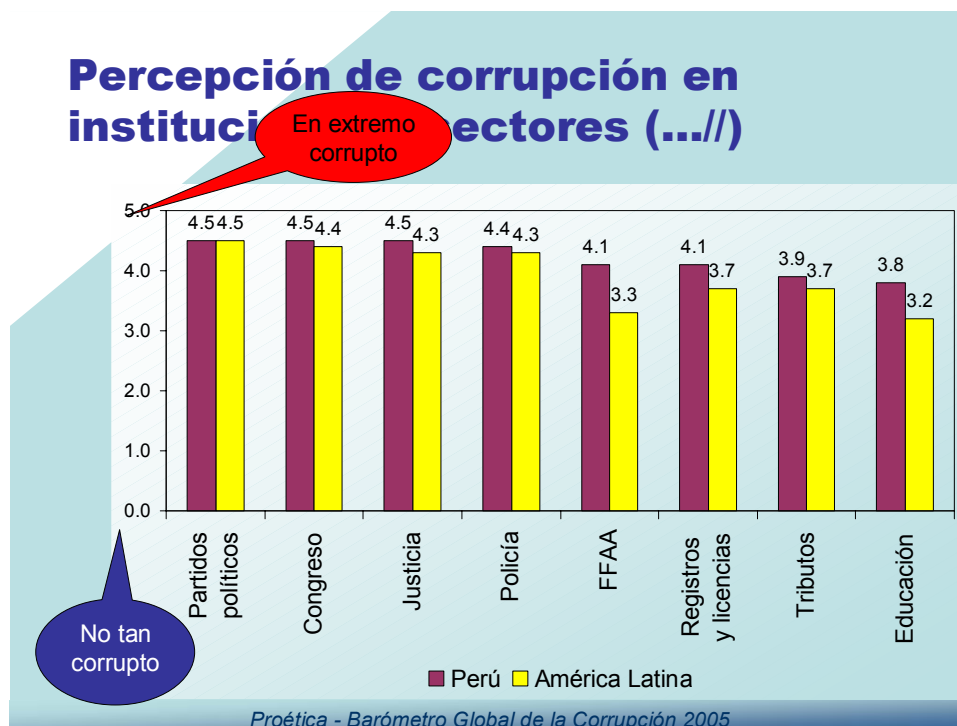
Febrero 2006

CORRUPCIÓN Y LEY DE PROBIDAD EN EL SECTOR EDUCACIÓN

Veronica Alvarado B.
Abogada especialista en
legislación educativa

El problema de la falta de ética pública en nuestro país es una preocupación de muchos, pero pocos son los que toman decisiones para revertir esta peligrosa situación. Se argumenta que lo que llamamos corrupción tiene sus matices: algunos hechos pueden ser “permitidos” o “ignorados”, son “comunes”, peligrosamente empiezan a formar parte de los pactos implícitos de convivencia. Nos referimos a la llamada “criollada” o al “roba pero hace obra”.

No en vano las recientes encuestas sobre la percepción de la corrupción revelan una alta tolerancia hacia ella. Según el Barómetro Global de la Corrupción 2005, presentado por Proética, la población señala la corrupción como un problema importante percibiéndola como grave, por encima de la media, en sectores e instituciones como partidos políticos, Congreso, Justicia, Policía y Educación entre otros.



En promedio los peruanos superan la media latinoamericana en cuanto a percepción de la corrupción en instituciones y sectores.

Percepción de corrupción en instituciones y sectores

	2004		2005	
	Perú	América Latina	Perú	América Latina
Partidos	4.6	4.0	4.5	4.5
Congreso	4.5	3.7	4.5	4.4
Justicia	4.5	3.6	4.5	4.3
Policía	4.5	3.6	4.4	4.3
Medios de comunicación	4.2	3.3	3.7	3.3
Registros y licencias	4.2	3.0	4.1	3.7
FFAA	4.2	2.9	4.1	3.3
Tributación	4.1	3.4	3.9	3.7
Educación	4.0	3.1	3.8	3.2
Empresariado	3.9	3.1	3.4	3.5
Servicios públicos	3.9	3.1	3.6	3.5
Salud	3.9	3.1	3.6	3.2
ONG's	3.9	3.1	3.3	3.1
Aduanas	3.8	3.1	3.4	4.0
Instituciones religiosas	2.8	2.7	2.6	2.8

Casi todos los resultados del país superan los promedios regionales

Proética - Barómetro Global de la Corrupción 2005

¿SE PUEDE EDUCAR CON CORRUPCIÓN?

En el Sector Educación, el asunto no va mejor. De acuerdo a la última Encuesta Nacional de Educación realizada por el Grupo Apoyo a pedido de Foro Educativo, el 62% de entrevistados señala a la corrupción en los colegios como el problema que más afecta a la educación en el país¹, por encima de la baja calidad de los profesores y de la escasez de recursos.

Efectivamente, se ha vuelto común en algunas instituciones educativas, pagar para pasar de año; pagar un cupo de tres sueldos a las autoridades para ser contratado como docente; pagar para obtener una reasignación, apurar un trámite o encarpetar un expediente. Incluso si alguien quiere entrar a trabajar en la administración educativa tiene que saber que la mitad de su sueldo tiene que ser entregada religiosamente todos los meses a una persona allegada a la autoridad como contraprestación al beneficio de haber sido contratado. Y como ese sistema, paralelo al legal, funciona sobre una red mafiosa de funcionarios corruptos enquistados en el poder, a nadie se le ocurre denunciar dichos actos porque sabe que no prosperará y peor aún será sujeto de represalias.

Frente a esta situación donde pareciera que el mundo está al revés, desde el Congreso de la República se impulsó una iniciativa para elaborar normas que previnieran todos estos hechos de corrupción, sancionaran drásticamente a los culpables y promovieran una activa vigilancia

¹ Diario El Comercio, sábado 14 de enero del 2006.

ciudadana sobre la ética pública. Ello dio lugar al proyecto de Ley de Probidad del Sector Educación presentado por la congresista Gloria Helfer y veinte congresistas más de distintas bancadas, el cual ha sido aprobado por el Pleno del Congreso en diciembre último.

El tema reviste particular importancia porque no estamos hablando de delitos comunes, donde se captura al culpable y se le sanciona; tampoco se trata de aquellos delitos de corrupción que comprometen millonarias sumas de dinero depositadas en paraísos fiscales. Estamos hablando en primer lugar de la utilización de un cargo público para beneficio particular, en desmedro del derecho a la educación de millones de estudiantes, donde el monto robado puede que no sea tan elevado, pero el perjuicio moral que ocasiona es diez veces más nefasto porque socava la confianza, la autoestima y el prestigio de toda la comunidad educativa. En segundo lugar, el impacto en la educación de los estudiantes con el mal ejemplo es sumamente difícil de revertir. En tercer lugar, la gobernabilidad del sector se ve seriamente comprometida, dando lugar a que sectores del gobierno justifiquen no invertir más en educación, porque es un sector donde se pierde dinero y se gasta mal.

RASGOS DE LA LEY DE PROBIDAD

El desafío que representó una propuesta legislativa como la que se ha aprobado ha sido múltiple. Para ello se convocó a especialistas y representantes de distintas instituciones públicas y privadas vinculadas a la lucha contra la corrupción para diseñar mecanismos de prevención, sanción y vigilancia. Participaron desde la Contraloría General de la República, el Ministerio Público, el Poder Judicial, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Educación, hasta organizaciones como Acción por los Niños, Proética, el Instituto de Etica y Desarrollo de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya, entre otros. Asimismo se realizó una consulta sobre la percepción de la corrupción en la comunidad educativa a docentes, estudiantes, directores y autoridades educativas de UGEL y DRE de Lima, Lambayeque, Iquitos y Ayacucho. Ello permitió corroborar diversas hipótesis planteadas en estudios promovidos desde el MED sobre la organización de las redes de corrupción al interior de las instancias de gestión educativa.

Asimismo se promovió la campaña “*Educación libre de corrupción*” para incentivar a la ciudadanía a denunciar los actos de corrupción que conocieran en el Sector Educación. Las personas pudieron durante un día acercarse a unos módulos instalados en las tiendas Wong y Metro y en algunas municipalidades distritales de Lima para realizar sus denuncias. Lo que se buscó fue despertar el interés de los ciudadanos en temas tan sensibles como la corrupción en el Sector Educación y alentar el control social contra este mal. En un solo día se recogieron cerca de 800 denuncias y se logró atraer el interés del Ministerio de Educación sobre la envergadura del problema, el cual adoptó una serie de directivas entre las que destaca la conformación en Lima de las Comisiones de Atención de Denuncias y Reclamos, CADER.

Veamos a continuación los principales lineamientos de la estrategia de lucha contra la corrupción en el Sector Educación recogidos en la Ley.

Coordinación interinstitucional

En la lucha contra la corrupción organizada, un primer aspecto de vital importancia es establecer una coordinación y articulación fluida entre las distintas instituciones públicas y privadas vinculadas al tema. Ello supone elaborar un Plan con compromisos concretos para cada una de las partes y establecer un sistema de comunicación que permita intervenciones y sanciones rápidas.

Una primera constatación que se tuvo en las reuniones preparatorias del proyecto de ley fue el desconocimiento y descoordinación entre los programas del MED, como el Programa de Cultura de la Legalidad, el Ministerio Público a través de la Fiscalía de Prevención del delito, la Contraloría a través de la atención directa de denuncias, la Defensoría del Pueblo, la Comisión Nacional Anticorrupción con sus cursos de difusión legislativa, etc.

Como ocurre en muchos otros sectores, todos desarrollan programas y proyectos, en este caso de prevención de la corrupción, pero nadie sabe lo que hace el otro y jamás coordinan para no duplicar esfuerzos.

Frente a este hecho la Ley de Probidad en el Sector Educación ha creado la Comisión de Probidad del Sector Educación que tiene por finalidad orientar, integrar y coordinar las acciones del MED, la Defensoría del Pueblo, el Colegio de Profesores, el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana- SUTEP y la Comisión Nacional Anticorrupción. Esta Comisión tiene como función elaborar el Plan Nacional de Probidad del Sector Educación y evaluar el cumplimiento de las medidas de transparencia, rendición de cuentas y probidad que contenga.

Originalmente en su composición se había considerado al Poder Judicial, al Ministerio Público y a la Contraloría General de la República. Pero estas instituciones, por mandato de sus leyes orgánicas de creación ya tienen la misión de velar por la ética pública de todos los sectores del Estado los cuales están obligados a coordinar con ellas sus acciones de lucha contra la corrupción.

En el caso de la Defensoría del Pueblo, su participación es especial porque ésta tiene por función actuar en la defensa y protección de los ciudadanos frente a la administración estatal cuando sus actuaciones afectan los derechos fundamentales de los peruanos, como es el caso de cualquier ejercicio funcional ilegítimo, defectuoso, irregular, moroso, abusivo o excesivo, arbitrario o negligente. De acuerdo a los últimos informes defensoriales, el Sector Educación es uno de los sectores más quejados por los ciudadanos y merece un especial atención.

La participación del Colegio de profesores y del SUTEP obedece a que son las instancias profesionales y sindicales que no sólo velan por los intereses de los docentes, sino que promueven un ejercicio docente que respeta los principios de la educación peruana contenidos en la Ley General de Educación, entre los cuales se encuentra el principio de la ética "...que inspira una educación promotora de los valores de paz, solidaridad, justicia, libertad, honestidad, tolerancia, responsabilidad, trabajo, verdad y pleno respeto a las normas de convivencia; que fortalece la conciencia moral individual y hace posible una sociedad basada en el ejercicio permanente de la responsabilidad ciudadana".²

En cuanto a la Comisión Nacional Anticorrupción, si bien su actuación ha estado bastante disminuida en los últimos tiempos, fue concebida para diseñar una estrategia nacional anticorrupción que involucrara todo el aparato estatal. En este momento ha centrado su actuación en la difusión y capacitación de funcionarios públicos en la normatividad vigente sobre transparencia, normas de ética del funcionario público y demás normas conexas. Se espera su reactivación para liderar la lucha contra la corrupción. Por ello su inclusión en la Comisión Nacional de Probidad del Sector Educación es importante.

Plan de Probidad de la Educación

La Comisión de Probidad tiene que elaborar y luego evaluar el Plan Nacional de Probidad del Sector Educación. Este instrumento contiene las políticas de transparencia, rendición de cuenta y ética pública. En él se establecen los lineamientos, objetivos, acciones, resultados e indicadores de evaluación para implementar medidas de prevención, control, vigilancia de la corrupción y estímulos a la probidad en el sector. Con ello se ha querido ser específicos en el ciclo de diseño, implementación y evaluación de una política pública anticorrupción.

A su vez en cada instancia de gestión educativa descentralizada, es decir en las Instituciones Educativas, UGEL y DRE, se adecua y ejecuta el Plan Nacional de Probidad teniendo en cuenta las características propias de su jurisdicción. Ello dará lugar a Planes Regionales de Probidad de la Educación que deberán estar debidamente articulados a los Proyectos Educativos Regionales.

La Ley señala de manera no taxativa algunas medidas que deben ser recogidas necesariamente en los planes de probidad:

- 1) Medidas de difusión del Código de Ética;
- 2) Un plan de formación en valores a lo largo de todos los niveles del sistema educativo;

² Artículo 8^a de la Ley General de Educación, Ley N^o 28044.

- 3) Acciones de capacitación permanente sobre ética y gestión pública para docentes y administrativos del sector educación;
- 4) Propuestas de criterios de evaluación especiales, para funcionarios y servidores públicos encargados del manejo de recursos públicos y gestión del personal;
- 5) Mecanismos de acceso a la información sobre planillas, relación de pagos por contratos de toda modalidad como servicios no personales, servicios personales, planillas de pagos por CAFAE o SUBCAFAE por toda fuente en dinero o en especie, de cada institución educativa;
- 6) La existencia de medidas de transparencia en las contrataciones y nombramiento de personal administrativo y docente, así como en la adquisición de bienes y contratación de servicios de obras.

Medidas de sanción

La corrupción institucionalizada en el Sector Educación es considerada como una enfermedad social, y como tal, una vez establecidas las coordinaciones con todas las áreas implicadas en el tema, hay que atacarla y erradicarla frontalmente. Al respecto hay que tener en cuenta que los delitos contra la administración pública se encuentran debidamente tipificados en el Código Penal, a través de figuras como el abuso de autoridad, la malversación, el peculado, la colusión, el cobro indebido, la corrupción de funcionarios y el tráfico de influencias. Las modalidades más utilizadas en el sector educación son el abuso de autoridad, el cobro indebido, los delitos contra la fe pública y el tráfico de influencias. Las leyes penales además consideran agravante cuando los recursos implicados proceden de programas sociales. Por lo tanto no se trata de aumentar las penas, porque ello no va a solucionar el problema, sino de revisar las normas procesales que hacen que las leyes no se cumplan.

Flagrante delito

Una primera medida importante que la Ley recoge es la celeridad procesal en los casos de flagrante delito. Actualmente, por más que un funcionario del sector educación sea encontrado en flagrante delito, por ejemplo cobrando una coima, éste puede seguir trabajando y recibiendo su sueldo hasta que el juez no declare su culpabilidad en la sentencia, es decir durante aproximadamente 3 años. Ello se debe a una malentendida presunción de inocencia que interpreta la Ley de Procedimientos Administrativos señalando que dos autoridades no pueden avocarse a una misma causa. Sin embargo este supuesto se aplica sólo si existe estricta identidad entre sujetos, hechos y fundamentos.³ Lo que se olvida en este tipo de interpretación jurídica es que el proceso penal sanciona un ilícito penal contenido en el Código Penal y lo que sanciona la vía administrativa es la falta administrativa o funcional que acarrea el ilícito penal producido.

En la vía administrativa existen las sanciones de amonestación, multa, suspensión de hasta 3 años y destitución. Estas dos últimas se imponen previo proceso administrativo que respeta los principios del debido proceso otorgando a las partes el derecho a defensa. Pero cuando nos encontramos ante un flagrante delito, con testigos y pruebas suficientes, el procedimiento puede ser mucho más expeditivo. Y en ese sentido, la ley aprobada otorga un plazo improrrogable de diez días hábiles para el proceso administrativo.

Destitución o separación definitiva del Servicio Público

Otro asunto que es motivo de constantes conflictos de relaciones humanas, es cuando un funcionario sancionado, cumple con su sanción y regresa a su puesto de trabajo. Por lo general, en las Instituciones Educativas, los padres de familia protestan, no quieren recibir nuevamente al Director denunciado y llegan a tomar el colegio por la fuerza. El tema jurídicamente es delicado porque hemos adoptado el principio de la rehabilitación de las penas. Pero socialmente es aún más complicado porque la educación como servicio se basa en la relación pedagógica maestro alumno o director alumno, que es una relación de confianza, estima y respeto. Si se quiebra esta relación, los resultados de aprendizaje pueden verse seriamente afectados. En segundo lugar, cuando se trata de menores de edad, la Ley del

³ Artículo 64ª de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley Nª 27444.

Código del Niño y Adolescente contempla el principio del interés superior del niño que protege el derecho de los estudiantes a una educación de calidad.

Evidentemente existen grados de gravedad en las infracciones administrativas. Pero cuando se trata de un servidor público del sector educación, nombrado o contratado bajo cualquier modalidad, que comete un delito doloso y sancionado judicialmente con separación definitiva o destitución, por actos que hayan afectado gravemente el servicio educativo o administrativo, éste no podrá reingresar al servicio público. Con ello, los corruptos debidamente sancionados no podrán reingresar al Sector Educación.

Creación de las CADER a nivel nacional

Otro aspecto que ha sido recogido de la experiencia del MED es la creación de las *Comisiones de Atención de Denuncias y Reclamos* (CADER) en todas las DRE y UGEL a nivel nacional.

Las CADER en Lima se conformaron a raíz de la campaña “Educación Libre de Corrupción” en sustitución de los antiguos CACE, para encargarse de recibir, procesar y hacer seguimiento a todas las denuncias de la comunidad educativa relacionadas con acciones de personal y afectaciones al derecho a la educación de los estudiantes. Para todas las denuncias relacionadas con el manejo de recursos públicos, el Sistema Nacional de Control cuenta con los Órganos de Control Institucional, OCI, en cada entidad estatal. Pero para hechos como los que ocurren en el sector educación, que tienen que ver con problemas de relaciones humanas entre docentes, directores, padres de familia, administrativos, etc, el OCI no estaba interviniendo. Este vacío era aprovechado por las redes de corrupción de las instancias de gestión educativa para seguir encubriendo sus oscuros manejos y chantajes. La Ley amplía la conformación de las CADER a todas las regiones del país, estando integrada por un abogado, un profesional de la educación y un psicólogo como mínimo.

Estas CADER dependen administrativa y funcionalmente de las Gerencias de Desarrollo Social de los Gobiernos Regionales, a fin de que puedan actuar con total autonomía y sin estar atados a favores con el personal del Sector Educación.

De acuerdo al artículo 12ª de la Ley, la CADER es responsable de recibir, verificar, investigar y procesar las denuncias y reclamos referidos a :

- a) Amenaza o vulneración de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y estudiantes de instituciones educativas, públicas o privadas, de todos los niveles y modalidades educativos. No siendo indispensable o condición, en este caso, la identificación del denunciante o reclamante.
- b) Actos u omisiones en la administración de recursos humanos que no sean de competencia del órgano de control institucional.
- c) Actos u omisiones de los integrantes de las asociaciones de padres de familia, siempre que voluntariamente se sometan a la competencia de la CADER.
- d) Dilación de trámites de expedientes; y,
- e) Otras materias que establezca el Ministerio de Educación en el marco de la presente Ley.

Se precisa que en caso una denuncia esté referida a delitos, la CADER tiene la obligación de derivarla al Ministerio Público dentro de las 24 horas, más el término de la distancia, pensando en aquellas localidades alejadas de la presencia de un fiscal.

Conformación de las Comisiones de Procesos Administrativos

Otro tema que en nuestro ordenamiento sancionador administrativo ha estado encubriendo la impunidad es la conformación de las Comisiones de Procesos Administrativos. Cuando un servidor público comete una infracción administrativa, se le abre un proceso administrativo el

cual es llevado por una comisión conformada por un representante del titular de la institución, un representante de la oficina de personal y un representante del gremio del personal administrativo o docente según sea el caso. Como ya lo mencionáramos al comienzo, en las instancias de gestión descentralizada, se encuentran conformadas redes de corrupción que llegan a todas las áreas, especialmente la ligada al área de personal. Para romper con cualquier intento de encubrimiento, la Ley señala que participarán además dos representantes, que no sean docentes ni administrativos, del órgano de participación y vigilancia de las instancias correspondientes. Es decir en la Comisión de Procesos Administrativos de las UGEL participan además dos representantes del Consejo Participativo Local de Educación (COPALE) y en la DRE dos representantes del Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE).

Además cuando la denuncia materia del proceso administrativo tenga que ver con la violación de un derecho de los estudiantes, se precisa que participa además un representante de la Defensoría Escolar de la Institución Educativa respectiva.

Con esta medida se pretende romper las posibles colusiones entre las partes para encubrir a los funcionarios deshonestos.

Falsas denuncias

Asimismo, existe el problema de las denuncias falsas que son interpuestas para perjudicar a un contrincante y que acarrearán pérdida de tiempo y recursos. En estos casos la Ley establece una sanción administrativa de multa, la cual será regulada por reglamento.

Protección de denunciantes y testigos

Igualmente frente a las represalias por denunciar un acto de corrupción, la Ley establece la protección a los testigos y denunciantes, las cuales podrán contemplar la reserva de la identidad, del domicilio, así como la protección de sus derechos laborales frente a abusos manifiestos.

Medidas de prevención

La Ley de Probidad del Sector Educación contiene además medidas para prevenir que todos estos actos de corrupción no sigan reproduciéndose. El mejor mecanismo de disuasión es la transparencia tanto en la información que se produce en la gestión educativa, como en la utilización de los recursos, justificando las decisiones de gasto las cuáles tienen que estar directamente relacionadas con mejoras en los aprendizajes de los alumnos. Existe un dicho que dice que “el mejor desinfectante es la luz del sol”, por ello mientras más se transparente la gestión, menores oportunidades de corrupción se tendrán.

Para ello la Ley establece que deben adoptarse mecanismos de acceso a la información sobre planillas y sobre la relación de pagos por contratos de toda modalidad como servicios personales, servicios personales, planillas de pagos por CAFAE o SUBCAFAE por toda fuente en dinero o en especie, en todas las instancias de gestión educativa descentralizada.

Asimismo, incluye en los comités especiales encargados de las adquisiciones y contrataciones públicas a un representante de los órganos de participación y vigilancia (COPALE y COPARE) en calidad de veedor.

Consciente que la eficacia en la moralización del Sector Educación reposará finalmente en la convicción de todos los actores de la comunidad educativa en normas claras y justas de convivencia, la Ley señala que la Comisión de Probidad del Sector Educación elabora un Código de Ética para el personal docente, administrativo, funcionarios, trabajadores y servidores nombrados y contratados por cualquier modalidad del sector educación; tomando como referencia el Código de Ética de la Función Pública establecido en la Ley N° 27815.

Este código es aprobado por el Ministerio de Educación y recogido en los Reglamentos Internos de las UGEL y DRE de todo el país.

Vigilancia social

Quiénes hasta ahora han venido realizando cierto seguimiento a los casos de corrupción han sido los medios de comunicación, recogiendo los casos más escandalosos, más morbosos o más violentos. El papel de la prensa se ha circunscrito a encender la ira e indignación de los ciudadanos, pero no ha prosperado en la formación de una cultura de la probidad y ética pública.

La Ley General de Educación ha creado los órganos de participación, concertación y vigilancia en cada instancia de gestión educativa, para apoyar y vigilar la gestión educativa. La Ley de Probidad desarrolla sus atribuciones en el ámbito de la lucha contra la corrupción atribuyéndoles una serie de funciones:

1. Designar un veedor que participe en el Comité Especial de Adquisiciones y Contrataciones de la correspondiente instancia de gestión educativa.
2. Participar en la elaboración y vigilancia de la aplicación de los Planes de Probidad y de los Códigos de Ética.
3. Vigilar la calidad en la ejecución del gasto y el uso racional de los recursos públicos, en función de los intereses de los estudiantes y en el marco de los proyectos educativos, el plan anual de trabajo y el presupuesto asignado.
4. Promover y vigilar la transparencia y acceso a la información sobre la gestión educativa.
5. Recibir quejas, denuncias, observaciones y sugerencias que presenten la comunidad educativa o la sociedad, relacionadas con las obras, programas y actividades, derivándolas al órgano correspondiente.

Para ello, desde el MED debe definirse una política de fortalecimiento a estas instancias participativas diseñando y ejecutando acciones de capacitación y asesoría relacionadas con las normas de gestión pública, prevención de la corrupción, transparencia, conflictos de intereses y demás temas vinculados con la administración pública y con técnicas e instrumentos de evaluación, para ejercer eficientemente su función de control social, pudiendo recurrir a entes especializados.

La vigilancia social es un arma imprescindible para preservar a la sociedad y al sector educación de la corrupción. Se requieren ciudadanos informados, que conozcan sus derechos y responsabilidades, pero sobre todo valientes que sean capaces de tocar el silbato de alarma ante cualquier situación y denunciar irregularidades ante las autoridades y opinión pública.

Finalmente la lucha contra la corrupción para cualquier ciudadano de a pie tiene que ver con la lucha por no dejarnos ganar por el desgano, la apatía, el miedo y la desconfianza. Tenemos en nuestras manos una ley más; hagamos que nos sirva para ir contra la corriente, apostando por una educación de calidad, con docentes y funcionarios comprometidos con sus estudiantes, con padres de familia que se comprometen con la educación de sus hijos, con autoridades que gestionan eficientemente el sector en función de las necesidades diversas de los alumnos de todo el país.