

UNIVERSIDAD DEL CEMA
Buenos Aires
Argentina

Serie
DOCUMENTOS DE TRABAJO

Área: Economía

LA CORRUPCIÓN EN LA EDUCACIÓN

Luisa Montuschi

Agosto 2020
Nro. 742

www.cema.edu.ar/publicaciones/doc_trabajo.html
UCEMA: Av. Córdoba 374, C1054AAP Buenos Aires, Argentina
ISSN 1668-4575 (impreso), ISSN 1668-4583 (en línea)
Editor: Jorge M. Streb; asistente editorial: Valeria Dowding jae@cema.edu.ar

LA CORRUPCIÓN EN LA EDUCACIÓN

por

Luisa Montuschi*

RESUMEN

Se ha señalado, con datos indiscutibles, que uno de los factores que constituyen una seria amenaza para el crecimiento y desarrollo de los países menos avanzados estaría dado por la corrupción en los procesos educativos. Y este sería el mayor obstáculo a eliminar para poder alcanzar un camino sostenido de crecimiento. Debe tenerse presente que la corrupción no sólo limita y aún impide el acceso a la educación sino que, aún en el caso en que en ello fuera factible, dicha educación sería de muy bajo nivel.

Es cierto que, en general, no se le ha prestado demasiada atención al problema de la corrupción en la educación. Se le suele dar clara prioridad a otros problemas que se consideran de mayor urgencia y con apremiante necesidad de comportamientos éticos (negocios, bancos, sistemas legales y judiciales, industria, agro).

Pero, tal como lo señala Transparencia Internacional, la educación constituye un derecho humano fundamental y es un impulsor de un proceso de desarrollo económico, social y personal. Es la llave general para abrirse a un mejor futuro para vivir con dignidad y contribuir a los desarrollos sociales. Y, a pesar de ello, tal como también lo manifiesta Transparencia Internacional, se trata de un sector (o actividad) particularmente inclinado hacia la corrupción.

Código JEL: D73 – H11 – I28

* Universidad del CEMA - Academia Nacional de Ciencias Económicas
lm@cema.edu.ar

Las opiniones expresadas en este artículo son del autor y no necesariamente reflejan las de la Universidad del CEMA.

LA CORRUPCIÓN EN LA EDUCACIÓN

por

Luisa Montuschi*

*Education is the most powerful weapon
which you can use to change the world.
Nelson Mandela (1990)*

De modo bastante generalizado se suele interpretar el problema de la corrupción como un abuso que realiza una persona o entidad respecto del poder que le ha sido encomendado a fin de obtener beneficios privados de carácter financiero y real¹. En períodos recientes, muchos análisis y trabajos se han centrado respecto de este problema que se considera fundamental eliminar a fin de poder alcanzar un sendero de crecimiento justo y sostenible.

En un trabajo reciente sobre el tema de la corrupción manifestaba lo siguiente: “Parece importante y necesario referirse, antes de finalizar el trabajo, a una cuestión que no suele aparecer en los rankings de la corrupción, aunque su indiscutible importancia, no sólo para el presente sino sobre todo para el futuro, de algún modo condiciona todos los posibles logros que los eventuales gobiernos puedan plantearse. La referencia está referida al problema de la corrupción en la educación un fenómeno que no es reciente pero que parece haberse difundido y haber alcanzado niveles impensados en casi todos los países. No puede ignorarse que la corrupción en la educación tiene un fuerte impacto para el futuro pues si bien es cierto que el principal objetivo de la educación es transmitir conocimiento, también debe transmitir valores y normas de comportamiento. Y además debe considerarse a la educación como un instrumento válido en sí mismo en la lucha contra la corrupción”².

* Universidad del CEMA - Academia Nacional de Ciencias Económicas
lm@cema.edu.ar

Las opiniones expresadas en este artículo son del autor y no necesariamente reflejan las de la Universidad del CEMA.

¹ Este es el criterio sostenido por Transparencia Internacional, organización no gubernamental pionera en los estudios referidos a esta problemática.

² Cf. Montuschi, L., 2019, “Corrupción, costos y políticas. El caso argentino”, **Serie Documentos de Trabajo de la UCEMA, Nº 697**, julio 2019.

Sin embargo, también surgen propuestas alternativas respecto de los sistemas educativos que, de alguna manera, pueden aparecer como contradictorias en relación con una búsqueda prioritaria de una educación basada en valores. La principal dificultad se centraría en definir prioridades ya que, por otro lado, aparece la necesidad de contar con un sistema educativo que pueda dar a los alumnos la formación que en el presente, y en el futuro previsto, habrán de demandar mercados laborales en un cambio casi continuo, con tecnologías también en cambio permanente, con empleos que desaparecen y nuevos empleos que surgen.

Se ha señalado, con datos indiscutibles, que uno de los factores que constituyen una seria amenaza para el crecimiento y desarrollo de los países menos avanzados estaría dado por la corrupción en los procesos educativos. Y este sería el mayor obstáculo a eliminar para poder alcanzar un camino sostenido de crecimiento. Debe tenerse presente que la corrupción no sólo limita y aún impide el acceso a la educación sino que, aún en el caso en que en ello fuera factible, dicha educación sería de muy bajo nivel.

Es cierto que, en general, no se le ha prestado demasiada atención al problema de la corrupción en la educación. Se le suele dar clara prioridad a otros problemas que se consideran de mayor urgencia y con apremiante necesidad de comportamientos éticos (negocios, bancos, gobiernos, sistemas legales y judiciales, industria, agro).

Pero, tal como lo señala Transparencia Internacional, la educación constituye un derecho humano fundamental y es un impulsor de un proceso de desarrollo económico, social y personal. Es la llave general para abrirse a un mejor futuro para vivir con dignidad y contribuir a los desarrollos sociales. Y, a pesar de ello, tal como también lo manifiesta Transparencia Internacional³, se trata de un sector (o actividad) particularmente inclinado hacia la corrupción.

Esto puede ser explicado por una serie de razones. En primer lugar considerables montos de recursos son desembolsados sin que su uso resulte eficazmente monitoreado en el recorrido que los mismos habrían de hacer

³ Cf. Transparency International, 2013, **Global Corruption Report: Education**.

hasta el que debería ser su destino final (¿las instituciones educativas?) que muchas veces no logran alcanzar.

También se sostiene que, dada la importancia que oficialmente se otorga a la educación, esto la vuelve un campo fértil para la manipulación. Quienes proveen los servicios educativos están en posición de conseguir “favores”. Y, en muchas ocasiones, los padres, en búsqueda de las mejores oportunidades para sus hijos, no son conscientes de los aspectos “ilegales” de ciertas demandas que pueden serles planteadas.

El aumento operado en la demanda de educación ha permitido que los niveles educativos más elevados no fueran ya opción exclusiva de los sectores de mayores ingresos. Y los recursos públicos ya no parecen resultar suficientes para cubrir esa mayor demanda. Puede aparecer así una suerte de competencia para obtener vacantes para alumnos. Pero también habrá competencia entre docentes e investigadores que “competirán” (a veces de manera no demasiado correcta) para cubrir las plazas que genera la creciente demanda.

Este es un tema bastante complejo pues también puede llegar a confundirse corrupción con ineficiencia y mal manejo académico y administrativo de escuelas y universidades. Pero, en todos los casos, el costo para la sociedad sería de una magnitud difícil de estimar. Por lo tanto, debe aceptarse que combatir la corrupción se ha convertido en uno de los desafíos más importantes que enfrenta el sistema educativo. Y tal vez el más importante, toda vez que la corrupción se ha convertido en fuente de violencia, atraso y pobreza.

La educación con valores es de una importancia fundamental en toda sociedad. Los valores no constituyen rasgos innatos en las personas. Pero, los mismos se van adquiriendo primero a la más temprana edad con los procesos de socialización en la familia y luego se amplían y consolidan con la educación y el acceso a medios. Y a lo largo de la vida son muy importantes para poder tomar decisiones y resolver eventuales dilemas que pudieran presentarse.

En la familia los valores se adquieren con las enseñanzas y con el ejemplo de los padres, pero es en el proceso educativo donde se completa la formación de

los chicos. Y debe tenerse presente que la educación ejerce una función fundamental a través de los docente, que también se erigen como ejemplos. Y sobre la base de valores y principios se habrá de organizar luego la sociedad. En definitiva, la familia y la escuela serán las dos principales instituciones formativas en un proceso de educación con valores.

Es obvio que de no existir coherencia entre los valores recibidos en la familia y aquellos que la escuela suministra se generarán conflictos que habrán de aflorar luego en la sociedad. Una cultura ética debe crear un medio que permita estructurar el comportamiento de sus integrantes sobre la base de sus creencias respecto de cuestiones tales como la integridad, la compasión, la responsabilidad, la equidad, la tolerancia, la generosidad, la humildad, el honor, la lealtad, el altruismo, la gratitud, la sinceridad, la devoción.

Debe aceptarse que combatir la corrupción se ha convertido en uno de los desafíos más importantes que enfrenta el sistema educativo. Y tal vez es el más importante, toda vez que la corrupción se ha convertido en fuente de violencia, atraso y pobreza. En un sistema educativo corrupto los estudiantes no adquieren las aptitudes y conocimientos que les permitirían contribuir de modo significativo al crecimiento y desarrollo de su sociedad y a su desarrollo personal. Lo cual, en la mayoría de los casos, no habría de generarles preocupación alguna ya que resulta evidente que desde edad temprana aprenden que la falta de integridad forma parte de una configuración aceptable de la sociedad a la cual pertenecen y en la cual se habrán de desarrollar⁴.

La definición que Transparencia Internacional da de corrupción es “el abuso que se hace del poder concedido por la sociedad para obtener beneficios privados” y los puntos de ingreso de la corrupción pueden darse desde antes del inicio del proceso educativo hasta la graduación doctoral y luego en las actividades académicas y de investigación y en todas las demás actividades laborales y mediáticas.

Se han analizado cinco dominios principales donde se producirían prácticas corruptas en el sistema educativo: el sector del financiamiento de escuelas,

⁴ Cf. Transparency International, 2007, “La corrupción en el sector educativo”, **Documento de Trabajo**, 04/2007.

universidades y otros establecimientos educacionales; la contratación pública de obras, equipos y materiales (incluidos libros de texto) para las instituciones educativas; la contratación de personal (en particular el personal docente); los procesos de admisión y selección de estudiantes; el control de la calidad educativa. Los más costosos serían los comportamientos corruptos relacionados con el financiamiento de la educación y las contrataciones públicas que deben realizar los establecimientos educativos.

En definitiva, la falta de educación de calidad, la carencia de material didáctico, los docentes ausentes, el reparto incorrecto de becas a los alumnos, el nepotismo, la falsificación de títulos, las escuelas ficticias, son todos aspectos de la corrupción en el ámbito educativo que han sido considerados en estudios y resoluciones del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO (etico.iiep.unesco.org) fundado en 2014 con el fin de combatir la corrupción en los sistemas educativos.

Etico propone combatir a la corrupción a través de diferentes canales. Por un lado, se trata de promover el conocimiento referido a la ética y la corrupción en la educación a través de una mayor circulación del conocimiento que ha generado en estas cuestiones y que procura compartir con sectores interesados. En segundo lugar, suministra orientación y guía a nivel de los distintos países y ofrece una nutrida red de recursos para explorar, seguir y compartir. Y también promueve el intercambio de información y estimula el diálogo y la reflexión en todos los temas vinculados con esta problemática facilitando el acceso a conocimientos relevantes y actuales, a “herramientas de diagnóstico y a las mejores estrategias que proporcionen un enfoque bien fundamentado sobre la mejor manera de combatir la corrupción en el sector de la educación”⁵.

Para un mejor logro de tales objetivos Etico procura adquirir información a nivel sectorial para una más eficiente lucha contra la corrupción en la educación. Con ese propósito pretende mejorar el conocimiento relativo a los instrumentos que pueden detectar y medir la corrupción en la educación. También habrá de determinar la posibilidad de fijar lineamientos para códigos de conducta de los

⁵ Cf. etico.iiep.unesco.org

docentes e identificar las mejores estrategias y las buenas prácticas orientadas a una lucha eficaz contra el fraude académico en la educación superior.

Tal como indica Etico, las prácticas corruptas pueden asumir diferentes modalidades en las distintas áreas y actividades del sector educativo. Lo que debería llamar la atención son dos circunstancias por lo menos sorprendentes. A pesar de la extensión que el fenómeno ha ido adquiriendo no hay demasiadas referencias o difusión de dichas actividades. Por otra parte, todos estos elementos y resultados aparecen en una clara contradicción con un eventual propósito de tener un proceso de educación en valores⁶. Los valores brillan por su ausencia en todo este proceso.

La educación con valores es de una importancia fundamental en toda sociedad. Ya se mencionó que los valores no constituyen rasgos innatos en las personas. Y la necesidad de coherencia entre las enseñanzas recibidas en la familia y las generadas en una escuela que, libre de corrupción, debería orientarse a formar una cultura ética.

¿Cuáles deberían ser las características de un sistema educativo libre de corrupción? Se han señalado las siguientes⁷:

1. Igualdad en el acceso a las oportunidades educativas
2. Imparcialidad en la distribución de material y recursos educativos
3. Imparcialidad y transparencia en los criterios de selección para entrenamiento más elevado y más especializado
4. Imparcialidad en acreditaciones de instituciones que habrán de ser juzgadas por estándares iguales y abiertos a la consideración pública
5. Honestidad en la adquisición de bienes y servicios educativos
6. Balance y generosidad en el tratamiento curricular de minorías culturales y de países limítrofes

⁶ Tal como pudo darse en el pasado del sistema educativo.

⁷Cf. Heyneman, Stephen P., 2004, "Education and Corruption", **International Journal of Educational Development**, noviembre 2004.

7. Estándares profesionales permanentes de comportamiento por parte de quienes administran establecimientos educacionales y quienes enseñan en los mismos, sean ellos públicos o privados.

De no cumplirse con estas características, algunas de las más notorias consecuencias de tales situaciones habrán de manifestarse en la eficiencia de las agencias educativas, en la reproducción de desigualdades, en las oportunidades educacionales que habrán de verse afectadas, no sólo en lo que atañe a quienes habrán de tener acceso a los servicios educativos por la fijación de aranceles ilegales de ingreso, sino por la calidad de la educación⁸ y, en última instancia, por la diseminación de prácticas y valores perniciosos entre los estudiantes. Si se toma en cuenta el rol formativo que tienen las instituciones educativas entre los estudiantes, la permanencia de prácticas corruptas habrá de contribuir a la perpetuación de una cultura de la ilegalidad y de falta de respeto por la meritocracia y los valores democráticos.

Debe señalarse que en la mayoría de los países el Estado goza de una influencia preponderante sobre distintos aspectos del sistema educativo público. En muchos casos también sobre aspectos centrales de un sistema educativo privado. Para el caso del sistema público el gobierno suele controlar el manejo del presupuesto, la designación de docentes y también orientar la ejecución de currículos educativos. En tales contextos es muy elevada la probabilidad de que se generen manipulaciones y procesos de corrupción a nivel político con los nombramientos, transferencias, cargos y asignaciones en el personal de los establecimientos educativos.

También puede haber manejos indebidos en todos los niveles administrativos desde los ministerios hasta las escuelas. Así pueden exigirse pagos no autorizados a los alumnos a cambio de favores y reconocimientos indebidos, y absolutamente inaceptables, en ámbitos donde deberían predominar comportamientos éticos ejemplificadores. Y también es probable que los fondos asignados a las escuelas no sean utilizados de acuerdo con los propósitos enunciados. Es obvio suponer que una mayor transparencia y acceso a la

⁸ Debido, por ejemplo por el ausentismo docente.

información habrían de mejorar sensiblemente la existencia de corrupción en el manejo de fondos.

También suelen observarse fenómenos de ausentismos no previstos por parte de docentes que no cumplen los requisitos en términos de planes de estudio en cuanto al tiempo que les dedican o la orientación que los mismos deberían tener y no tienen. Aunque podría parecer como un aspecto no previsto ni probable en la educación superior, la emergencia de las nuevas tecnologías ha dado lugar a nuevas prácticas corruptas como fraude académico, compra venta de notas y diplomas, sobornos a profesores a cambio de buenas calificaciones o de recomendaciones para becas o tutorías especiales.

Parece que un nuevo aspecto de la corrupción se ha generado en los procesos de acreditación de instituciones educativas, en particular con instituciones privadas y con la difusión de cursos y programas a distancia. Así, pueden aparecer personas sin calificación ni niveles académicos, con credenciales y títulos académicos que se identifican con bajos niveles profesionales. También se dice que existen instituciones “fantasmas” que constituyen auténticas fábricas de diplomas que otorgan títulos sin dar enseñanza alguna a los beneficiarios.

Un punto de importancia sustancial es el referido a los docentes, de quienes se esperan niveles elevados en sus actividades docentes y también la transmisión de valores como la integridad, la honestidad, el respeto, la responsabilidad. Pero, en este aspecto se genera una de las fuentes más dañinas de la corrupción en los sistemas educativos ya que la corrupción se manifiesta en el favoritismo, el nepotismo, la parcialidad y el soborno en la designación, ubicación y transferencias de docentes. No es rara la aparición de “profesores fantasmas” que inciden en el presupuesto y no dictan clase. Ello puede deberse a un manejo ineficiente de la información o a desarrollos intencionales corruptos de la información que pueden ocultar que tales docentes se han jubilado, han fallecido o se han retirado de dicha actividad. Pero la institución sigue liquidándoles salarios con destino desconocido.

Sin duda, resulta indispensable que en el sistema haya programas de inspecciones regulares y objetivas. Y que, en la mayoría de los casos, no

tengan un programa establecido de fechas fijas. Y que haya un sistema de sanciones claras, regulares y equilibradas para los docentes que incurran en prácticas corruptas que perjudican a los estudiantes⁹.

Estudios realizados por el Banco Mundial indicarían que el mundo “industrializado” es, en cierta medida, menos corrupto que las economías emergentes. Pero ello no es así en todos los casos. En algunas de tales economías emergentes como Botswana, Chile y Eslovenia, se ha demostrado que la prevalencia de la corrupción es menor que la observada en algunos países miembros de la OCDE¹⁰.

Existen algunos estudios que proveen resultados parciales referidos a algunos aspectos de los costos de la corrupción en la educación (el desvío de fondos del Ministerio a las escuelas, la incidencia de los docentes ausentes o fantasmas). Pero no existen estimaciones de los costos globales. Además, se suelen limitar a los aspectos financieros. Se ignoran los efectos de la corrupción sobre la eficiencia y desempeño de los establecimientos educacionales, en particular los efectos sobre la población más pobre, y tampoco se toman en consideración las consecuencias lamentables que la misma tiene sobre las actitudes y sistemas de valores de la ciudadanía y del sistema de justicia.

¿Existen instrumentos válidos para medir en forma confiable las prácticas corruptas que existen en el sector de la educación? Hay diferentes propuestas para alcanzar tal objetivo. Por supuesto, en primer lugar deben mencionarse las auditorías de las finanzas, del manejo de los docentes, del análisis de los estados públicos.

⁹ Hay estudios que han demostrado que no suelen ser frecuentes los casos de sanciones. En la India en un estudio sobre ausentismo se mostró que **sólo** uno de cada 3000 directores de escuelas había despedido a un profesor debido a ausencias reiteradas. Cf. Nazmul Chaudhury, et al. (2006), “Missing in action: teacher and health worker absence in developing countries”, **Journal of Economic Perspectives**, Vol. 20, N° 1.

¹⁰ Cf. Kaufman, D., Kraay, A., y Mastruzzi, M. (2006), “Governance matters VII: Aggregate and individual governance indicators 1996-2007”, **Policy Research Working Paper**, N° 4654, World Bank.

También hay estudios que procuran seguir el rastro de aportes monetarios, en particular para gastos no salariales, desde el Ministerio de Educación hasta la escuela receptora. Estos estudios permiten calcular las tasas de “filtración” en tales flujos de fondos, que, de acuerdo con estudios del Banco Mundial, son muy elevadas en países en desarrollo¹¹. Tales tasas pueden depender de variables tales como el tamaño de la escuela, su ubicación, el nivel de pobreza de los estudiantes, el perfil de los maestros y la modalidad del financiamiento.

Por supuesto, resultan importantes los estudios relacionados con el ausentismo y la relación que pudiera surgir entre prácticas corruptas y otras variables tales como la edad y sexo de los docentes, su status y las condiciones de enseñanza. Estudios realizados para cinco países encontraron una relación positiva entre el ausentismo docente y la edad de los docentes, su antigüedad y sus calificaciones¹².

Otras posibilidades pueden darse por la obtención de información referida a la calidad y eficiencia de los servicios públicos educativos tal como es percibida por los usuarios. Los datos se obtendrían a partir de cuestionarios distribuidos entre los empleados, los docentes, los alumnos y los padres elegidos al azar a partir de una muestra de escuelas. Los datos obtenidos pueden ser “subjetivos” si son basados en la percepción de los entrevistados y serán “objetivos” si son basados en sus experiencias y hechos reales y efectivos¹³. También se comprobado que el éxito de tales investigaciones dependerá de la participación de las autoridades en dichos procesos y de su compromiso para actuar en consecuencia.

No cabe duda que los docentes desempeñan un papel fundamental en el proceso de enseñanza y en la lucha contra la corrupción. Su papel no debe

¹¹ Por ejemplo, en Uganda en el año 1995, esa tasa había sido estimada en un 87% del subsidio per capita abonado a las escuelas primarias. Cf. Reinikka, R., & Svensson, J., (2004), “The power of information: Evidence from a newspaper campaign to reduce capture”, **Policy Research Working Paper, Nº 3 239**. World Bank.

¹² Tales países fueron Bangladesh, Ecuador, India, Indonesia y Perú. Cf. Chaudhury, N., Hammer, J., Kremer, M., Muralidharan, K., & Rogers, H. (2003), “Teacher and health care provider absenteeism: a multi-country study”, World Bank.

¹³ En el caso de Bangladesh estos estudios mostraron que el 96% de los alumnos habían tenido que abonar aranceles ilegales en el primer turno de exámenes y en otros los padres habían pagado montos considerables en varios distritos de dicho país.

limitarse a mantener elevados niveles en la transmisión de conocimientos sino que también deben transmitir valores como la integridad y el respeto.

Cuando no se mantiene la integridad de los docentes y de los funcionarios a cargo de la gestión de las instituciones de enseñanza aparecen las situaciones de favoritismo, nepotismo, parcialidad y sobornos. Es claro que la corrupción se ve facilitada por la debilidad o aún ausencia de los mecanismos de control y la falta de información confiable. Esto ha permitido la aparición y crecimiento de las tutorías privadas a cargo de individuos o también de cursos preparatorios organizados por instituciones con profesores que pueden ser los mismos que dictan en las escuelas. Esto se ha convertido en una suerte de chantaje ya que los docentes pueden presionar a los alumnos para que tomen y abonen las clases privadas con los temas que no se cubren en las clases oficiales¹⁴ . Muchas veces también hay que comprender que los docentes se encuentran presionados por condiciones laborales adversas que acompañan salarios reducidos y que contribuyen notoriamente a la emergencia de este tipo de comportamientos.

Nuevamente es necesario destacar que existe una evidente falla en materia de políticas educativas. Los altos niveles del gobierno no pueden ignorar este tipo de situaciones y es su obligación implementar las políticas que las eviten y que también consigan alcanzar elevados estándares en la calidad educativa con un manejo justo y ecuánime de los docentes.

Un instrumento que es considerado factible y útil para el logro de los objetivos enunciados son los códigos de conducta para los docentes. Estos códigos se han desarrollado para distintas profesiones y empresas. También en algunos ámbitos del sector de educación, en particular en la educación superior y universitaria. También a nivel internacional Education International, la federación global de los sindicatos docentes, apoyan este movimiento al haber adoptado en el año 2001 la **International Declaration on Professional Ethics**. Muchos países adhirieron luego a la propuesta desarrollando sus propios códigos de conducta aplicables a la profesión docente. En los mismos

¹⁴ En países como Francia, Australia o Singapur se les prohíbe a los profesores ofrecer a sus alumnos estas tutorías remuneradas. En otros países (p.e. Bangladesh y Camboya) se han convertido en práctica común.

se detallan las obligaciones de los docentes en su actividad de enseñanza en cuanto a las competencias, presentismo etc. y en sus relaciones con colegas, autoridades, alumnos y con la comunidad en general.

Si bien puede aceptarse que los códigos han incidido positivamente en el compromiso, comportamiento y rendimiento de los docentes y han dado lugar a una reducción en los niveles de ausentismo, no puede dejar de señalarse que su efectividad puede verse limitada por varios factores. Parecería que, en general, son demasiado teóricos y de difícil lectura e interpretación por parte de sus potenciales usuarios. En el caso excepcionalmente exitoso de los mismos en la localidad de Ontario (Canadá) se explica este resultado por el hecho de que en su redacción participaron los mismos docentes que también identificaron los problemas éticos específicos con los cuales se enfrentaban. También deberá desarrollarse un mecanismo adecuado de monitoreo y control. El acceso a los códigos debe ser fácil para asegurar su diseminación general y el conocimiento de los mecanismos apropiados para presentar quejas y lidiar con las infracciones, ya sea a nivel nacional, local o a nivel de escuela.

El estado actual de la Educación en la Argentina

Se trata de una cuestión que no resulta fácil contestar sin dar lugar a reacciones adversas, en particular si se hace referencia a la presencia de niveles importantes de corrupción. Y, más grave aún, se adjudican muchos casos de corrupción a las fallas que presenta el sistema educativo.

En general en la Argentina se considera que la educación es un factor clave y constituye un derecho que debe contribuir a la igualación y a una movilidad social ascendente que debe ser garantizado por el Estado. Pero no parece haber cumplido ese rol en períodos más recientes.

Existe una serie de ideas y pensamientos respecto del actual sistema educativo argentino que, de alguna manera reflejan el sentir de una buena parte de la población respecto del mismo, pensamientos dominados por la idea de una educación en crisis. Puede sostenerse que tales pensamientos son una expresión nostálgica de un pasado supuestamente dorado, a veces con frases contradictorias entre sí. Es claro que estas opiniones, sin un análisis profundo, no habrán de conducir muy lejos en materia de soluciones.

En general, podríamos decir que existen visiones muy distintas respecto de la educación, aunque debe señalarse que parecería que todos los argentinos percibimos a la educación como a un factor fundamental en la sociedad. Esto hermanado con la idea de que la educación constituye un derecho que el Estado debe garantizar para que no haya excluidos y que se posibilite la movilidad social ascendente. Muchas de las frases referidas a la educación subsisten a pesar de evidencias en contrario. Parecerían representar creencias más fuertes que los datos estadísticos. Las experiencias personales inciden mucho en las opiniones, aunque no hayan sido sometidas a procedimientos de análisis científico.

No se pueden cambiar creencias muy arraigadas en el pensamiento y aún en los sentimientos de las personas. Pero pueden abrirse debates para reflexionar acerca de las mismas y formular la pregunta ¿y si las cosas fueran de otra manera? En definitiva, se trata de desarmar los eventuales “mitos”, sin agotar esta temática.

Una primera pregunta que habrá de formularse será: ¿La educación argentina está peor o mejor que antes? Y al buscar una respuesta se habrán de encontrar argumentos en un sentido o en otro opuesto.

Y muchos habrán de sentirse atraídos por el punto de vista categórico que sostiene que “la escuela es un desastre”. Y habrán de referirse al hecho, no comprobable, de que “todo tiempo pasado fue mejor” y que la educación argentina tuvo un pasado sobresaliente que la convirtió en un ejemplo para el mundo. Y aquí se habrá de apelar a referencias a la Ley 1420 de 1884 y, para los mejor informados, también a la Ley Lainez de 1905. Por supuesto, otros encontrarán períodos y/o argumentos para sostener un punto de vista contrario. Pero lo cierto es que realizar hoy comparaciones con lo sucedido hace cien o más años es un ejercicio que no conduce a nada. Y pretender determinar si la escuela del presente es mejor, igual o peor que la escuela del pasado es inútil. Tales comparaciones en el tiempo no sirven a propósito alguno. Ni la Argentina de hoy es la Argentina de ayer, ni la escuela de ayer puede evaluarse con los criterios de hoy. Las expectativas que la sociedad pone hoy en la escuela no pueden compararse con las que se tenían en el pasado.

Otro aspecto que se suele mencionar al comparar el presente con el pasado es aquel que señala que en el pasado la escuela pública igualaba. Pero ese es un argumento falaz pues nunca todos los sectores sociales tuvieron posibilidades de un ingreso igualitario al sistema educativo. A pesar de que debe aceptarse que con el tiempo sectores crecientes de la población se fueron incorporando al sistema educativo y ello les permitió una mayor inserción social y cívica.

Es cierto que, si bien puede sostenerse que, en épocas relativamente recientes, bajó la calidad de la educación en las escuelas públicas, aumentó la inclusión. Pero esa afirmación esconde un hecho. El mayor crecimiento de la escolarización se dio en la escuela privada. De cada 100 nuevos alumnos en el nivel inicial 60 se fueron a escuelas privadas. Y en el nivel secundario el 50% se fueron a escuelas privadas. Además evaluaciones de la UNESCO mostrarían una caída en la tasa de escolarización de la primaria.

También se enfatiza el hecho de que las pruebas internacionales muestran el bajo nivel o incluso el fracaso de la educación argentina. Y esta es una referencia a las pruebas PISA. En este punto hay disenso y algunos sectores, incluso docentes, sostienen que tales pruebas “no captan la realidad argentina” y las han convertido en algo así como un enemigo. La Argentina fue excluida por la OCDE de las pruebas PISA en el 2015 pues se consideró que se había alterado la muestra para mejorar los resultados. Por esa razón dichas pruebas fueron reemplazadas por unas pruebas Aprender y en muchos casos hubo escuelas que se oponían, y se oponen, a que se publique el resultado de las mismas discriminado por escuelas. Y algunos de los resultados son preocupantes si se relacionan con la esperada inserción laboral de los graduados.

A fin de compensar, al menos parcialmente, deficiencias en el personal que las empresas incorporan, muchas de estas han decidido implementar procesos de capacitación interna para los empleados ingresantes. No obstante, a pesar de reconocer su utilidad para tareas de tipo operativo, puntualizan que tales programas de capacitación interna no sirven para generar los marcos teóricos más amplios que el sistema educativo debería proporcionar. En el año 2018 se volvió a las Pruebas Pisa y 12000 estudiantes de 15 años participaron de las mismas. Recordemos que las pruebas Pisa se llevan a cabo cada tres años y

que en la prueba anterior de 2015 la participación de la Argentina fue rechazada por haber incurrido en alteraciones en la encuesta con el objetivo de intentar mejorar su desempeño.

En estas pruebas realizadas por la OCDE participan estudiantes de 15 años y en las mismas no se evalúan materias escolares sino áreas de competencias¹⁵. Debe tenerse presente que las mismas procuran evaluar conocimientos, aptitudes y competencias que habrán de resultar relevantes para medir la capacidad de los jóvenes para entender y resolver problemas.

Una consecuencia de los resultados debería ser poder describir la real situación escolar y promover su mejora. Las encuestas fueron realizadas para tres áreas: matemáticas, lectura (capacidad lectora) y ciencias. Como puede apreciarse del cuadro siguiente los resultados obtenidos por Argentina han sido insatisfactorios, sobre todo en las áreas de lectura y matemáticas.

Resultados de las pruebas PISA para la Argentina

Año	Lectura	Matemáticas	Ciencias
2000	418	388	396
2003	---	---	---
2006	374	381	391
2009	398	388	401
2012	396	388	401
2015	---	---	---
2018	402	379	404
FUENTE: OCDE			

¹⁵ Sobre la base de pruebas diseñadas de manera independiente del curriculum escolar.

El peor resultado de Argentina se da en el área de las Matemáticas y entre los países de América Latina sólo supera a Panamá y a la República Dominicana. En lectura también supera a Perú y en Ciencias algunos años está mejor que Brasil y en otros lo iguala. Este resultado negativo se pone aún más en evidencia cuando se comparan los resultados con los promedios obtenidos para todos los países que participaron en la prueba PISA. Y también resulta interesante comparar el desempeño entre varones y mujeres.

Para equilibrar, de alguna manera, y no para todo el mundo, los decepcionantes resultados de las evaluaciones educativas se sostiene que si bien bajó la calidad de la educación subió la inclusión. Y ello también podría explicar, en cierta medida, los pobres resultados pues, se sostiene, cada vez más chicos que son más pobres aparecen incluidos. Esa idea no sólo es aviesa sino que es falsa pues el incremento en la tasa de escolarización se produjo en la escuela privada, y en la escuela pública, y a nivel secundario, la tasa decreció. Y la tasa de graduación es notoriamente superior en la escuela privada que en la pública (70/30%).

A fin de poder corroborar lo anterior pueden plantearse una comparación entre los resultados obtenidos en la Prueba Pisa de 2018 para la Argentina con los obtenidos para el promedio de la OCDE.

Resultados Pruebas PISA	Argentina	OCDE
1. Desempeño en lectura	402	487
Mujeres	409	502
Varones	393	472
2. Desempeño en Matemáticas	379	489
Mujeres	372	487
Varones	387	491
3. Desempeño en Ciencias	404	489
Mujeres	399	490
Varones	409	487
Estudiantes de Escuelas Públicas (%)	70,5	83,2
Estudiantes de Escuelas Privadas (%)	29,5	16,8
FUENTE: OCDE		

Una información adicional que agrega peso a los decepcionantes resultados obtenidos por la Argentina en las pruebas de 2018, puede obtenerse observando los lugares que ocupó Argentina en el ranking en relación con el total de los países participantes.

Habilidad lectora 63/76

Matemáticas 71/78

Ciencias 64/76

Un punto interesante es observar los resultados de las Pruebas PISA 2015, pruebas en las cuales, tal como se señalara, la Argentina no pudo participar por haber alterado la muestra. Pero sí participó en forma individual la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que obtuvo los siguientes resultados:

Ciencias 36/70

Habilidad lectora 38/60

Matemáticas 42/70

Un punto que debe tenerse en cuenta al analizar la situación actual de la educación en Argentina es el referido a la corrupción. A pesar de que no aparece la educación en los rankings de percepción de la corrupción que elabora Transparencia Internacional, los casos referidos al sector son numerosos. Pero, debe tenerse presente que muchas veces el gobierno nacional y/o los gobiernos provinciales ponen trabas para acceder a información que consideran “sensible”. Si se intentara realizar un estudio completo de todos los casos de corrupción producidos en el sector educativo llegaríamos a la conclusión que no hay acto corrupto que se haya dejado de cometer. Pero, como ya se señaló, muchos de esos actos están cubiertos por el secreto. A veces alguno aparece y no se le da mucha difusión. Así en el año 2017 en la provincia de Misiones fue denunciada por el Frente Unido de Trabajadores de la Educación ante los tribunales federales de Comodoro PY la cartera educativa de la provincia por presunta defraudación al Estado Nacional con el Fondo de Incentivo Docente (Fonid). En la denuncia se señalaba el hecho de que más de 1700 militantes del partido provincial gobernante tenían cargos administrativos y cobraban como si fueran docentes. En particular, se señalaba el caso del hijo de la directora de enseñanza primaria del Consejo General de Educación que cobraba por 30 horas cátedra, y todos los beneficios adicionales, mientras estaba en Brasil y además también cobraba por un puesto en la Subsecretaría de Educación Técnica Profesional. Entre los militantes que aparecían cobrando en escuelas donde no trabajan y cobran sueldos e incentivos docentes había personas “amigas y parientes del poder”.

En la provincia de Buenos Aires se presentó el caso de una empleada del Departamento de Contralor Administrativo del Ministerio de Educación Bonaerense que inventó suplencias (inexistentes) en más de 60 casos de reemplazos de auxiliares (porteros, cocineros, ayudantes de cocina) en escuelas de Lomas de Zamora. Los reemplazantes en vez de tener la categoría más baja (59 gozaban de un rango entre 7 y 12 por supuesto con salarios superiores a los que les hubieran correspondido). Los casos fueron detectados en los primeros meses de 2017 y se estimó una defraudación al Estado de un monto aproximado de 8 millones de pesos. La identificación de los involucrados en el marzo de 2018 les impidió cobrar las suplencias correspondientes al

segundo semestre de 2017. La empleada responsable fue sumariada, separada del cargo y detenida. Algunos de los involucrados seguían prófugos. El caso no era novedoso ya que se había producido uno similar el año anterior. Se asegura que ya no pueden realizarse ese tipo de maniobras.

Otra estafa también producida en la provincia de Buenos Aires se dio en escuelas de La Matanza. Una banda de siete integrantes, liderada por un individuo que trabajaba en la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia, cobraba sueldos retroactivos como si fueran docentes, por servicios laborales no prestados entre 2017 y 2018. El líder ingresaba periódicamente con su clave personal al sistema informático y nombraba preceptores en distintas escuelas de La Matanza, que nunca prestaron servicios, de una forma que les permitía cobrar por ventanilla y no por cuenta bancaria. Los directores nunca se enteraron de la maniobra delictiva. Se calcula el monto de estas operaciones en aproximadamente \$ 3.500.000.

Estos son meros ejemplos ya que la corrupción del sistema educativo cubre un panorama mucho más amplio. Y ello es extremadamente preocupante ya que la educación es con frecuencia el único camino que una familia tiene para escapar de una vida de pobreza y alcanzar niveles aceptables de desarrollo social. Es claro que tales objetivos dan lugar a amplias posibilidades de abuso por parte de docentes y administradores (que ya fueron analizadas). Como ya se ha visto Transparencia Internacional se ha ocupado desde sus orígenes del problema de la corrupción en la educación en muchos casos a través de sus capítulos nacionales, Poder Ciudadano en el caso de la Argentina. En una publicación presentó diez casos de experiencias concretas¹⁶.

El caso de la Argentina se refiere a las contrataciones del Estado referidas a libros de texto. Se analiza el caso del año 2003 en el cual El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología recurrió a Poder Ciudadano a fin de contar con su asesoramiento para el proceso de contratación de más de 3 millones de libros de texto que serían distribuidos en todas las provincias beneficiando a casi dos millones de estudiantes. Se trataba de una compra directa sobre la base de una pre selección realizada en 2002 por una Comisión Asesora

¹⁶ Cf. Transparency International, **Stealing the Future. Corruption in the Classroom. Ten Real World Experiences**, Berlin, noviembre 2005.

Nacional (CAN) que debía enviar su dictamen a una Comisión Asesora Provincial que realizaría la selección definitiva. Las editoriales criticaron los criterios utilizados por la CAN y pidieron la suspensión del proceso y el Ministro finalmente así procedió. En septiembre de 2003 se reinició la evaluación con el asesoramiento de Poder Ciudadano para asegurar la transparencia del proceso. En octubre 2003 el Ministerio y 48 Editoriales firmaron un Pacto de Integridad que establecía las pautas para eliminar todo incentivo u oportunidades de sobornos en procesos de contrataciones públicas. El Pacto fue firmado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, por las editoriales y por Poder Ciudadano como capítulo Nacional de Transparencia Internacional. El proceso de selección de libros de textos continuó y las 48 editoriales participantes presentaron 631 libros de texto para escuelas primarias y secundarias de los cuales se recomendaron la mitad, el 20% no fue recomendado y el 30% no respondía a las condiciones establecidas.

El proceso terminó aceptablemente aunque algunas críticas fueron señaladas, en particular la falta de sanciones para violaciones del Pacto de Integridad, y se destacó la competencia, la eficiencia y la transparencia del proceso. También como un logro de importancia se señaló la posibilidad de replicar el procedimiento en futuras compras puesto que las partes interesadas ya habían tomado nota y se habían comenzado a adaptar.

Lo analizado parecía indicar el inicio de un camino positivo para la educación argentina alejado de comportamientos corruptos y con objetivos definidos y compartidos. Sin embargo, la realidad ha sido muy distinta y hoy nos enfrentamos con un sistema educativo en decadencia incapaz de dar respuestas a las demandas que plantean de las circunstancias sociales del presente. Y la escuela estaría cumpliendo un papel amplificador de esa realidad sin valores, con desigualdad social, con deterioro laboral, sin diálogo ni convivencia comunitaria.

Se observa un visible deterioro de la calidad educativa, del nivel de formación de chicos y jóvenes que se traduce en un creciente abandono escolar, en un aumento de la repitencia y en una baja graduación en todos los niveles. En la secundaria se gradúa algo más del 40% dentro de los términos normales, en la universitaria el 25%. Los resultados de las pruebas Aprender certifican lo

señalado. Como una consecuencia de estos resultados hoy graduarse en una escuela pública se ve como una caída en el status social.

Debe tenerse en cuenta que el fenómeno de la corrupción afecta principalmente a los sectores más pobres y menos favorecidos que no pueden, y tampoco saben, cómo adaptarse a las reglas, ciertamente negativas, que parecen regir el sistema educativo argentino. Y que no tienen conocimientos, ni medios, ni recursos para denunciar conductas corruptas en caso de que lleguen a tener conocimiento de las mismas.

Los docentes se enfrentan con serios problemas para conseguir trabajo y han aparecido propuestas corruptas como la venta de paquetes de puntajes para acceder a los cargos por parte de “traficantes de certificados”. En la lucha contra la corrupción debe formarse a los docentes para actuar como ejes de las políticas educativas y líderes de toda acción que se decida emprender contra la corrupción. Pero, no sólo en las actividades propias de la docencia, sino en todas las gestiones y en todos los sectores que impliquen el objetivo de control de la corrupción.

Debe entenderse que a fin de que estas acciones tengan resultados positivos no alcanza la actividad docente, sino que habrá de resultar prioritaria la colaboración de los respectivos gobiernos puesto que todos los ciudadanos deben gozar de los derechos a una educación sin corrupción. Y cualquier estrategia que se pretenda seguir deberá ser adecuada al contexto de cada país. En muchas situaciones puede darse el caso de que una política exitosa en un país puede llegar a fracasar en otro. Pero de lo que no cabe duda alguna es que tales políticas estratégicas anticorrupción deberán contar con el conocimiento y apoyo de la mayoría de los ciudadanos.

Por supuesto, no puede dejar de considerarse el hecho de que la posibilidad de que se generen comportamientos corruptos tiene menor probabilidad de aparecer en sociedades caracterizadas por la vigencia de un estado de derecho y la prevalencia de transparencia y confianza en procesos eficientes de rendición de cuentas.

La lucha contra la corrupción en el área de la educación debe ser considerada como una prioridad esencial dado que afecta tanto el tamaño como la calidad

de los servicios educativos. Tampoco debe dejar de considerarse la eficiencia y la equidad con que tales servicios son prestados.

Una cuestión importante, pocas veces considerada, se refiere al papel que debería jugar la educación, más allá de su reconocido rol como formadora de las habilidades necesarias para una adecuada inserción en mercados laborales que evolucionan de una manera y a una velocidad nunca antes vista. Y en tales contextos no se puede dejar de evaluar los aspectos éticos y morales de la educación. Los esperados y los reales. Y surgen muchas dudas válidas respecto de si la educación contribuye a la formación de personas más éticas y morales o si su influencia es neutral o aún negativa.

Otra cuestión que plantea serias dudas se refiere a las funciones que deben asignárseles a los procesos educativos. Y hoy, de manera formal, se reconoce que la educación por sí misma debería ser también un eficiente instrumento para la lucha contra la corrupción. Pero ello sólo sería posible si la misma se desarrollase en un medio totalmente libre de corrupción. Tal como lo señala Transparencia Internacional¹⁷ debe entenderse a la educación como “herramienta indispensable en la lucha contra la corrupción. El rol y el valor social de la escuela y el docente deben ser el eje de la política educativa y las acciones contra la corrupción”.

Y para cerrar este trabajo me resulta muy significativa la manifestación hecha por el Papa Francisco:

“La corrupción degrada la dignidad de la persona y destruye los ideales buenos y hermosos. La sociedad está llamada a comprometerse concretamente para combatir el cáncer de la corrupción que, con la ilusión de ganancias rápidas y fáciles, en realidad empobrece a todos.”

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Chaudhury, N., Hammer, J., Kremer, M., Muralidharan, K., & Rogers, H. (2003), “Teacher and health care provider absenteeism: a multi-country study”, World Bank.

¹⁷ Cf. Transparency International, 2013, **Global Corruption Report: Education**.

- Dr. Meet & Dr. Laxmi Narayan, (2014), "Corruption in Education – Nature and Causes", **International Journal of Research**, Vol. 1(8), Septiembre.
- Hallak, J., & Poisson, M., (2005), "Ethics and Corruption in Education: an Overview", **Journal of Education for International Development**, 1 (1).
- Heyneman, Stephen P., 2004, "Education and Corruption", **International Journal of Educational Development**, noviembre 2004.
- Kaufman, D., Kraay, A., y Mastruzzi, M. (2006), "Governance matters VII: Aggregate and individual governance indicators 1996-2007", **Policy Research Working Paper, N° 4654**, World Bank.
- Montuschi, L., 2019, "Corrupción, costos y políticas. El caso argentino", **Serie Documentos de Trabajo de la UCEMA, N° 697**, julio 2019.
- Nazmul Chaudhury, et al. (2006), "Missing in action: teacher and health worker absence in developing countries", **Journal of Economic Perspectives**, Vol. 20 N° 1.
- Reinikka, R., & Svensson, J., (2004), "The power of information: Evidence from a newspaper campaign to reduce capture", **Policy Research Working Paper, N° 3 239**. World Bank.
- Transparency International, 2005, **Stealing the Future. Corruption in the Classroom. Ten Real World Experiences**, Berlin, noviembre 2005.
- Transparency International, 2007, "La corrupción en el sector educativo", **Documento de Trabajo**, 04/2007.
- Transparency International, 2013, **Global Corruption Report: Education**.