



Para citar este artículo, le recomendamos el siguiente formato:

Cárdenas, S. (2012). La corrupción en sistemas educativos: una revisión de prácticas, causas, efectos y recomendaciones. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 14(2), 52-72. Consultado en <http://redie.uabc.mx/vol14no2/contenido-cardenas.html>

Revista Electrónica de Investigación Educativa

Vol. 14, Núm. 2, 2012

La corrupción en sistemas educativos: una revisión de prácticas, causas, efectos y recomendaciones

Corruption in Education Systems: A Review of Practices, Causes, Effects and Recommendations

Sergio Cárdenas Denham
sergio.cardenas@cide.edu

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Carr. México-Toluca 3655
Lomas de Santa Fe
Del. Álvaro Obregón, 01210
Distrito Federal, México

(Recibido: 28 de febrero de 2011; aceptado para su publicación: 8 de marzo de 2012)

Resumen

El logro de mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas en los sistemas educativos es fundamental para lograr una distribución adecuada de oportunidades educacionales. El estudio de la corrupción en los sistemas educativos adquiere relevancia dado que podría aumentar la conciencia pública sobre sus efectos nocivos y proporcionar apoyo político para implementar iniciativas contra la corrupción en este sector. En este documento se describe una tipología de las prácticas de corrupción y se desarrolla una clasificación de los hallazgos encontrados en la literatura sobre la corrupción en educación, tales como causas, efectos y recomendaciones, así como la clasificación de los métodos aplicados para el estudio de las prácticas de corrupción. Por último, se describen las posibles implicaciones de estos hallazgos para los responsables de elaborar las políticas.

Palabras clave: Corrupción, oportunidades educativas, gestión educacional..

Abstract

Achieving higher levels of transparency and accountability in education systems is essential for attaining an adequate distribution of educational opportunities. Studies of corruption in education systems are important since they can contribute to increasing public awareness of the harmful effects of corruption and promote political support for the implementation of anti-corruption initiatives in education. This paper describes a typology of corrupt practices and develops a classification for the findings reported in the literature on corruption in education, such as causes, consequences and recommendations, as well as a classification of the methodologies applied to the study of corrupt practices. Finally, it describes the possible implications of these findings for policymakers.

Key words: Corruption, educational negotiation, educational opportunities.

I. Introducción

Algunos autores han asumido que la presencia de prácticas de corrupción en la gestión de sistemas educativos reduce la probabilidad de lograr una adecuada distribución de oportunidades educativas (Hallak y Poisson, 2005; Segal, 2004). Sin embargo, pese a su relevancia como un factor que contribuiría a generar mayores desigualdades en los sistemas educativos, se dispone de un limitado número de estudios sobre el tema.

El presente trabajo busca analizar prácticas de corrupción en la gestión de los sistemas educativos, a través de una revisión a la literatura disponible, con el fin de responder a tres preguntas básicas: a) ¿Qué tipos de prácticas de corrupción se observan en la administración de los sistemas educativos?; b) ¿Cuáles son los principales hallazgos en cuanto a las causas y las consecuencias de las prácticas de corrupción que se observan en los sistemas educativos?; y c) ¿Cuáles son las recomendaciones principales para controlar la corrupción en este sector.¹

II. Prácticas de corrupción

En los sistemas educativos. Es común observar que en diversos países prevalezcan deficiencias en indicadores educativos fundamentales, como los relacionados con el acceso, la equidad de género o el logro académico. Entre los múltiples factores que contribuirían a explicar estos resultados, se encuentran las ineficiencias en la gestión de los insumos disponibles, entre los que desafortunadamente se encuentran prácticas de corrupción.²

¹La literatura revisada en este trabajo se obtuvo de tres fuentes distintas: a) bases de datos electrónicas, incluyendo Academic Search Premier/ EBSCO, ERIC/EBSCO, Education Abstracts/ EBSCO, Google Scholar, Citation Indices/ISI Web of Science, Proquest Dissertations & Theses, JSTOR, y Lexis-Nexis Academic; b) bases de datos creadas por organizaciones como Transparency Internacional, Ético (UNESCO), CLAD, y el U4 Anti-Corruption Resource Centre; y c) Documentos disponibles en la base de datos Hollis.

²Es evidente que en cualquier organización existen ineficiencias. Sin embargo, las ineficiencias derivadas de prácticas corruptas que se manifiestan en un desplazamiento de metas colectivas por la búsqueda de

La corrupción en los sistemas educativos usualmente se deriva de la presencia de culturas organizacionales en las que sistemáticamente se desplazan objetivos institucionales (v. gr. lograr una distribución equitativa de oportunidades) para impulsar algunos individuales (usualmente beneficios económicos). Este tipo de cultura y las prácticas que surgen a su amparo, es lo que denomino como “corrupción educacional³”, retomando una definición de Nye (en Heidenheimer et al., 1989).⁴

La corrupción educacional se observa en diversas regiones del mundo. Por ejemplo, en Filipinas se ha encontrado que candidatos a maestros sobornan a las autoridades educativas con el fin de ser contratados (Chua, 1999); en México, el mal uso de fondos ha resultado en una distribución insuficiente de libros de texto a las escuelas (Martínez, 2004). En África, la exigencia de cuotas de inscripción ilegales se asocia a altas tasas de deserción (Cockroft, 1998) y en Estados Unidos, algunos maestros han alterado programas de incentivos (Jacob y Levitt, 2003).

El criterio utilizado para agrupar las prácticas de corrupción estudiadas, fue el papel que desempeñan los diversos actores que participan en el diseño y la implementación de las políticas educativas, bajo un modelo de análisis de agente-principal, utilizado con frecuencia en el estudio de las prácticas de corrupción (Rose-Ackerman, 1978; Klitgaard, 1988).⁵ Por ejemplo, en el caso de la corrupción observada en una escuela, los directores/docentes pueden ser considerados como “agentes” a los que el “principal” (el supervisor escolar en este caso), encomienda el desarrollo de actividades que contribuirían al logro de los objetivos del sistema educativo. Una relación similar es establecida entre los administradores centrales (ahora como agentes) y los políticos o autoridades superiores encargadas de vigilar su desempeño (principal).

Una vez adoptado este modelo de agente-principal, se utilizó un criterio de

beneficios individuales, representarían un mayor costo considerando que “los funcionarios públicos corruptos [...] consideran los puestos públicos como negocios y [...] deciden maximizar ganancias personales” (Van Klavereen, 1957, en Heidenheimer, 1989), otorgando menor importancia a los objetivos de la organización.

³Uso el término “corrupción educacional” por dos motivos: primero, porque a diferencia de la “corrupción política” (un tipo de corrupción que Huntington (1968) describe como la “corrupción de los ricos” en países en vías de desarrollo, donde la influencia y el poder político se canjean por dinero o favores), ubica las prácticas de corrupción educativas dentro de la categoría más grande de prácticas administrativas, generalmente reconocidas como ‘corrupción administrativa’ (Gould, 1991, en Khan, 2004); y segundo, porque estas prácticas representan una corrupción, en el sentido de distorsionar el propósito original de la educación, de desarrollar las capacidades y los conocimientos de los estudiantes.

⁴Para Nye la corrupción es un “comportamiento que se desvía de las obligaciones formales de la función pública, que se presenta como resultado de la búsqueda de beneficios individuales (familia, familia cercana o camarilla), pecuniarios, o que mejoran su status. [...] Esto incluye comportamientos como el soborno, el uso de una recompensa para modificar las decisiones de una persona, el nepotismo y la malversación (la apropiación ilegal de recursos públicos para usos de tipo privado).

⁵Esta tipología tomó en consideración algunos de los criterios de clasificación utilizados en otros modelos previos, desarrollados principalmente por Hallak y Poisson (2004b), Chapman, (2005), Rummyantseva (2005) y Azfar (2003).

asignación de las prácticas de corrupción reportadas en la literatura, dependiente

del lugar en el que se reportaba su presencia, delimitando dos tipos de prácticas: a) las que tienen lugar en oficinas y/o en transacciones llevadas a cabo en el nivel de la administración central, es decir, por los responsables de programas y recursos para todo el sistema educativo, de manera que los maestros/directores funcionarían como agentes de éstos; y b) las que se observan en la gestión de las escuelas (a cargo de maestros y directores). El argumento principal para esta división es que en diversos trabajos revisados, se reportó que las prácticas de corrupción observadas en las escuelas tendrían características y efectos distintas de las observadas en la gestión central, aunque en ambos casos se observa una apropiación o desviación de los objetivos institucionales para obtener beneficios privados. Es importante señalar que si bien se establece una división entre las prácticas de corrupción reportadas en ambos niveles dentro del sistema educativo con el fin de analizarlas, existe una vinculación entre los dos tipos de prácticas, principalmente al compartir el fenómeno de la apropiación privada. Sin embargo, existe una diferencia sustancial, la población afectada y el rol que los funcionarios públicos adquieren como agentes o principal.

Adicionalmente, como se muestra en la Tabla I, diversas características organizacionales influirán en el tipo de prácticas y efectos que éstas tendrían en el logro de los objetivos institucionales. Dos casos ilustran lo anterior: la existencia de normas excesivas o de poca claridad que confieren mayor discrecionalidad a los actores, o bien la ausencia de una cultura de rendición de cuentas que resulte en una falta de monitoreo y sanción que reduzca los costos para realizar prácticas de corrupción entre directores y docentes. En ambos casos, los factores mencionados interactúan, incrementando la probabilidad de observar prácticas de corrupción al interior de cualquier organización.

Tabla I. Marco conceptual analítico para identificar los componentes de las prácticas de corrupción (basado en el modelo de Klitgaard, 1988)

| | Nivel escolar | Autoridad educativa central |
|---------------------------------------|--|---|
| Actores* | Agente: maestros, directores de escuela Principal: supervisor | Agente: servidores públicos, supervisores Principal: políticos de alto rango, supervisores, administradores |
| Actividades asignadas | Instrucción | Organización del servicio, administración, planeación, supervisión, currículo |
| Prácticas de corrupción** | Sobornos, clientelismo, falta de cumplimiento de responsabilidades, cleptocracia | Cleptocracia, materiales, sobornos, clientelismo, falta de cumplimiento de responsabilidades, nepotismo |
| Factores que resultan en monopolio*** | Ubicación, distancia a otras escuelas, costo de educación privada, valor asignado por los padres a la educación, colusión entre directores | Mandato legal para proveer educación pública, falta de incentivos para atraer estudiantes, falta de sistemas basados en el desempeño, condición de monopolio natural (infraestructura educativa extendida), opciones de educación privada no costeables |
| Factores que influyen el criterio del | Reglas poco claras para los maestros, falta de monitoreo/guía por parte de colegas, ambiente | Reglas vagas para guiar el desempeño de los servidores públicos, falta de monitoreo/guía por parte de colegas, ambiente de falta de leyes, |

| | | |
|----------------------|---|---|
| agente**** | de impunidad, percepción de la enseñanza como una profesión temporal, con bajos salarios y compensaciones sociales | percepción de actividades de administración pública como una actividad corrupta/rentable |
| Rendición de cuentas | Proceso de hechura de políticas centralizado que descuida la participación de los maestros, asegurando la falta de voz y de participación de los padres de familia, al controlar a políticos y maestros; falta de control en escuelas | Proceso de hechura de políticas centralizado que descuida la participación de los administradores, asegurando la falta de voz y participación de los administradores al controlar a políticos; control inadecuado de administradores en las organizaciones educativas |

*El modelo de agente-principal permite identificar los costos asociados al incumplimiento de una función encomendada al "agente" por el "principal", resaltando la complejidad de alinear los intereses de ambos actores y por lo tanto los costos asociados con la delegación de funciones. En este caso, resulta de utilidad identificar el sentido de la relación jerárquica y por lo tanto las posibles desviaciones a los objetivos que dieron origen de la relación.

**Clasificación basada en Caiden *et al.* (2001).

***Como señala Klitgaard, la presencia de proveedores únicos resulta en dos factores que explican la proclividad a la corrupción: a) incrementa los costos de ejercer voz o salida del sistema; y b) genera incentivos para que el agente aproveche la condición anterior y se apropie del servicio público ante la menor probabilidad de que el usuario abandone el servicio o lo denuncie.

****El agente responde al ambiente: Por ejemplo, las reglas poco claras y el escaso monitoreo, incrementarían la probabilidad de que el agente realice prácticas corruptas, al reducir la probabilidad de ser sancionado. Por otra parte, la falta de compromiso o vocación incrementa la probabilidad de que no se apliquen medidas de auto-control y que se reduzca el costo de poner en riesgo su empleo.

En el nivel central. La corrupción en el nivel administrativo central de las agencias educativas no es esencialmente distinta de las prácticas reportadas en otras áreas de gobierno: en los estudios revisados se encontraron casos de malversación de fondos, clientelismo, trabajadores "fantasma" y pagos injustificados, los cuales son también reportados en otras áreas de políticas.⁶ En la Tabla II se presenta una lista de las prácticas de corrupción encontradas en este nivel y las fuentes revisadas, utilizando para ello tipos de prácticas corruptas definidas por Caiden (2001). Como es posible observar, existen múltiples mecanismos y factores que resultan en una apropiación de recursos públicos para fines privados, destacando entre todos la falta de cumplimiento de normas para favorecer el incumplimiento de obligaciones a ciertas personas o grupos.

Tabla II. Prácticas de corrupción en el nivel central

| Tipos | Descripción de prácticas reportadas |
|--|--|
| A. Cleptocracia/privatización de fondos públicos; hurto y robo. | Malversación de fondos asignados para materiales educativos: libros "fantasma", escuelas "fantasma", engaño en los reportes de inscripción y tamaño de grupos para generar beneficios personales (Chua, 1999; Bennet, 2001; Azfar, 2002*; Transparency Brazil, en Meier y Griffin, 2005). Fuga de fondos públicos, desviación de fondos, robo de fondos públicos de los organismos educativos (Gupta, Davoodi y Alonso-Terme, 1998*; Chapman, 2002; Azfar, 2002*; Reinikka y Svensson, 2004*; Gupta, Davoodi y Tiongson, 2000*; Hallak y Poisson, 2002; |

⁶ Para este trabajo, consideraré como parte del nivel central no sólo a los administradores de alto rango en los sistemas educativos, sino también a los niveles administrativos fuera de la escuela (oficinas regionales y supervisores). La lógica detrás de esta división es un supuesto sobre el hecho de que las prácticas de corrupción observadas en el nivel escolar tienen un impacto distinto que las prácticas observadas en el nivel central.

| | |
|--|---|
| | <p>Levacic y Peters, 2004; Cárdenas, 2004). Deducciones ilegales del salario y malversación de los sueldos de maestros (Chua, 1999; Horan, 1999)</p> |
| <p>B. Soborno y soborno; extorsión, impuestos ilegales; comisiones ilegales.</p> | <p>Sobornos para obtener un puesto como maestro (Cockroft, 1998; Chua, 1999; Bennet, 2001; Parajuli, 2001; Azfar, 2002*; Fundación Este País, 2003*; Hallak y Poisson, 2005) Sobornos para ser ascendido una vez que se designó un maestro (Chua, 1999; Tanaka, 2001; Azfar, 2002*; Eckstein, 2003) Sobornos para pasar aprobaciones/firmas que habían sido detenidas (Chapman, 2002) Comisiones ilegales y sobornos en la adquisición de bienes o servicios de baja calidad o no existentes (Chua, 1999; Tanaka, 2001; Chapman, 2002; Eckstein, 2003; Segal, 2004; Levacic y Peters, 2004) Ventas de recomendaciones para que estudiantes sean admitidos a instituciones de educación superior (Chapman, 2002)</p> |
| <p>C. Manipulación de regulaciones; predisposición y favoritismo en la toma de decisiones.</p> | <p>Malversación en la adquisición de servicios/bienes, cobrar de más, facturar de más, baja calidad (Bennet, 2001; Parajuli, 2001; Azfar, 2002*; Hallak y Poisson, 2002; Martínez, 2004; Segal, 2004*; Aragon, 2005, en Meier y Griffin, 2005) Extorsión, requerir materiales educativos para crear un mercado para artículos en los que familiares o amigos pueden tener un monopolio de importación o producción (Chapman, 2002; Comprar a compañías de amigos o contratar compañías dirigidas por parientes (Levacic y Peters, 2004; Martínez, 2004) Consultores fantasma y maestros fantasma en capacitación (Segal, 2004*) Donaciones que se compensan con contratos adicionales (Martínez, 2004)</p> |
| <p>D. Falta de cumplimiento de responsabilidades; deserción; parasitismo; clientelismo.</p> | <p>Pasar por el alto el incumplimiento de reglas en la escuela o el ausentismo de maestros en visitas de inspectores a cambio de sobornos o favores (Chapman, 2002; Azfar, 2002*) Favoritismo/nepotismo en decisiones de contratación, asignación y ascenso (Chapman, 2002; Hallak y Poisson, 2002; Martínez, 2004; Segal, 2004; Rummyantseva, 2005; Lazic, 2005 en Meier y Griffin, 2005) Falsificación en requisitos, títulos académicos o calificaciones (Chua, 1999; Horan, 1999; Cardenas, 2004) Maestros fantasma (Chapman, 2002; Hallak y Poisson, 2002; Morduchowicz, 2003; Cárdenas, 2004) Engaño en la evaluación del desempeño de los organismos públicos educativos (Martínez, 2004) Contratación como servidores públicos a profesionales que representan negocios regulados en conflicto de intereses (Martínez, 2004) Colusión entre trabajadores para obtener pagos por horas extra injustificadas (Segal, 2004*) Servidores públicos que son coautores en guías o libros de texto que representarán beneficios para ellos más tarde (Segal, 2004*; Chua, 1999*) Aceptar empleos en negocios privados relacionados con fondos de asistencia social (Segal, 2004*; Chua, 1999*) Ubicación de escuelas distorsionada, situación que responde a intereses personales (Hallak y Poisson, 2002) Fraude académico que explica referencias no justificadas (Hallak y Poisson, 2002; Karosadnize y Christensen (2005), en Meier y Griffin, 2005) Eludir criterios en la asignación de subsidios (Hallak y Poisson, 2002)</p> |

Mala conducta en sistemas de evaluación, manipulación de exámenes por administradores (Eckstein, 2003)
Diplomas falsificados de maestros (Horan, 1999)

* Estudios empíricos diseñados ya sea como experimentos, cuasi-experimentos o que proveen análisis más allá de la descripción de prácticas de corrupción.

En la escuela: De acuerdo con la literatura revisada, las prácticas de corrupción a nivel de escuela serían las que generarían las consecuencias más perjudiciales para el sistema, por lo menos si consideramos efectos directos en la capacidad del sistema educativo para garantizar acceso y tránsito de los estudiantes.

Si bien los casos de corrupción a nivel central afectan la capacidad y eficiencia del sistema (por ejemplo, reduciendo la disponibilidad de insumos como libros o mesabancos y la calidad de la instrucción a través de la contratación de docentes sin formación adecuada pero que son capaces de sobornar a autoridades educativas), las prácticas de corrupción a nivel escolar tienen un efecto directo en el acceso y permanencia de los alumnos: por ejemplo, las cuotas ilegales restringen la inscripción de los alumnos más pobres; la apropiación de becas por parte de directores y docentes afecta la permanencia de los alumnos, en tanto que la demanda de sobornos para aprobar a un alumno reduce la probabilidad de que los estudiantes permanezcan en la escuela. Considerando lo anterior, es posible señalar que la corrupción observada a nivel escuela tiene un efecto directo y distinto del que tienen estas prácticas a nivel central, ya que afectan de manera evidente a un sector de la población en específico, incrementando la probabilidad de que se presente una de las mayores fallas de los sistemas educativos, la imposibilidad de retener a los alumnos de menores recursos.

La Tabla III incluye una lista de prácticas de corrupción reportadas en este nivel en los trabajos académicos revisados. En este cuadro, es posible identificar al menos dos prácticas que afectan de manera importante la operación de las escuelas: la existencia de cuotas ilegales de inscripción, así como el ausentismo de los maestros. Las dinámicas de estas prácticas se explicarán a continuación.

Tabla III. Prácticas de corrupción en el nivel escolar

| Tipo | Descripción de prácticas reportadas |
|--|--|
| A. Cleptocracia; privatización de fondos públicos; hurto y robo. | Malversación de las aportaciones de padres de familia o fondos escolares por maestros o directores (Chua, 1999; Levacic y Downes, 2004; Ming, 2001) Maestros retienen becas para niños en situación de pobreza (Hardjono y Teggegan, 2002) Uso de instalaciones escolares para beneficio personal (Heynemann, 2002; Levacic y Downes, 2004) Desviación de dinero de la escuela (Levacic y Downes, 2004; Ming, 2001, Reinnika y Svensson, 2004) Distribuir menos comida que la indicada (Waite Allen, 2003) |
| B. Soborno; extorsión, impuestos ilegales; comisiones ilegales. | Cuotas ilegales de inscripción, maestros y directores solicitan sobornos para admitir a los estudiantes, o cuotas ocultas (cuotas de construcción, materiales educativos) (Cockroft, 1998; Chua, 1999; Horan, 1999; Gupta, Davoodi y Tiongson, 2000*; Azfar, 2002*; Hardjono y Teggegan 2002; Cruz, 2004, Karim, 2004; Levacic y Downes, 2004; Hallak y Poisson, |

| | |
|--|---|
| | <p>2005; <i>Transparencia Mexicana</i> (2005), en Meier y Griffin, 2005))</p> <p>Sobornos:</p> <p>Para obtener mejores calificaciones (Horan, 1999; Heynemann, 2002; Karklins, 2002; Eckstein, 2003; Levacic y Downes, 2004; Karim, 2004; Rummyantseva, 2005; Lazic, 2005 en Meier y Griffin, 2005; Karosadnize y Christensen (2005), en Meier y Griffin, 2005)</p> <p>Para ser incluidos en programas de comidas gratuitas (Karim, 2004)</p> <p>Para tomar exámenes (Karim, 2004)</p> <p>Para vigilantes y examinadores, para obtener ventajas en los exámenes (Greaney, 1995; Eckstein, 2003; ANLC-TI (2005) en Meier y Griffin, 2005)</p> <p>Para entregar los certificados (Parajuli, 2001; Hardjono y Teggeman 2002)</p> <p>Para ser admitidos en instituciones de educación superior (Heynemann, 2002; Rummyantseva, 2005 Karosadnize y Christensen (2005), en Meier y Griffin, 2005)</p> <p>Para obtener la aprobación de supervisores (Waite y Allen, 2003)</p> <p>Para obtener la aprobación para instalar máquinas de venta de bebidas y botanas en las escuelas (Waite y Allen, 2003)</p> <p>Para poderse sentar en las primeras filas en un salón de clases lleno (Bennet, 2001)</p> <p>Para obtener los exámenes por adelantado (Azfar, 2002)</p> <p>Para corregir ejercicios de los estudiantes (Bennet, 2001)</p> <p>Venta obligatoria de zapatos como parte del uniforme escolar – el dueño de la única fábrica que produce estos zapatos es el nieto de Suharto (Horan, 1999)</p> <p>Vender exámenes robados, abuso sexual a cambio de preguntas de los exámenes (Bennet, 2001; Azfar, 2002; Eckstein, 2003)</p> <p>Tutorías privadas como chantaje (Biswal, 1999; Bennet, 2001; Bray, 2003)</p> <p>Venta de materiales educativos ilegales como chantaje para los padres de familia (Hardjono and Teggeman 2002)</p> <p>Trabajo infantil, un maestro que lleva a sus estudiantes a su granja (Bennet, 2001)</p> |
| C. Manipulación de regulaciones y materiales; predisposición y favoritismo en la toma de decisiones. | <p>Venta de uniformes obligatorios con precio excesivo (Hardjono and Teggeman 2002).</p> <p>Venta de libros o materiales educativos con precio excesivo (Heynemann, 2002)</p> |
| D. Falta de cumplimiento de responsabilidades; deserción; parasitismo; clientelismo. | <p>Hacer trampa en el examen estatal para aumentar los resultados y obtener incentivos (Chua, 1999; Jacob y Levit, 2003*; Eckstein, 2003)</p> <p>Ausentismo de los maestros.</p> <p>Tasas de ausentismo de 32% en Pakistan (Burke, 2000 en Azfar, 2002)</p> <p>Tasas de ausentismo de hasta 70% en los países más pobres (Bennet, 2001)</p> <p>Tasas de ausentismo de 24 % en India (Banerjee y Duflo, 2005)</p> <p>Tasas de ausentismo de 36% en India, (Duflo y Hanna (2005)*, en Banerjee y Duflo, 2005*)</p> <p>También se reporta ausentismo en Filipinas (Chua, 1999)</p> <p>Ausentismo reportado en (Levacic and Downes, 2004)</p> <p>20% de sueldos se pagaron a fantasmas en Uganda, Honduras 14%, India 23%, Perú 13%, Uganda 26%, Zambia 17% (Reinikka y Svensson, 2004*)</p> <p>Ausentismo, irse temprano del trabajo (Segal, 2004*)</p> <p>Los maestros enseñan sólo la mitad del currículo durante el día escolar para ser solicitados como tutores privados durante las tardes (Bray,</p> |

2003)
Contratación de maestros en exceso (Morduchowicz, 2003)
Faltas por razones médicas excesivas y no justificadas (Morduchowicz, 2003)
Reportar registros de asistencia e inscripción equivocados para esconder una matrícula en disminución o aumentar el número de puestos y ganancias (Morduchowicz, 2003; Waite y Allen, 2003; Levacic y Peters, 2004)

* Estudios empíricos diseñados ya sea como experimentos, cuasi-experimentos o que proveen análisis más allá de la descripción de prácticas de corrupción.

II. Hallazgos e implicaciones

Un paso adicional para complementar la tipología de prácticas de corrupción, se encuentra en identificar las metodologías usadas en su estudio, así como en resaltar aquellas prácticas que han sido detectadas, pero no estudiadas empíricamente.

En la literatura revisada se encontraron dos conjuntos de estudios (Tablas IV y V). El primer conjunto examina y discute la corrupción en la gestión educativa a través de descripciones, ya sea desde una perspectiva periodística o académica. Los trabajos en este grupo han proporcionado información básica sobre la frecuencia, las características y los posibles efectos de las prácticas de corrupción (definiendo áreas con una mayor exposición a la corrupción), así como los actores involucrados.

Tabla IV. Estudios cualitativos sobre las prácticas de corrupción educacional

| Autor | Metodología / fuentes de información |
|----------------------------|---|
| Bennet (2001) | Observación directa, entrevistas, informes de medios de comunicación |
| Bray (2003) | Observación directa, informes de medios de comunicación, monografía basada en la literatura |
| Chapman (2005) | Observación directa, revisión de literatura |
| Chua (1999) | Observación directa, medios de comunicación, entrevistas |
| Cockroft (1998) | Revisión de reportes gubernamentales y de medios |
| Eckstein (2003) | Observación directa, informes de medios de comunicación, revisión de literatura |
| Greaney y Kellaghan (1995) | Revisión de literatura |
| Hallak y Poisson (2001) | Revisión de literatura |
| Hardjono y Teggeman (2002) | Observación directa, reportes gubernamentales e informes de medios de comunicación |
| Heyneman (2002) | Observación directa, reportes gubernamentales, revisión de literatura |
| Horan (1999) | Observación participativa |
| Karim (2004) | Cuestionarios, boletas de calificaciones |
| Santizo y Cabrero (2004) | Cuestionarios y entrevistas |
| Levacic (2004) | Revisión de literatura, reportes gubernamentales |
| Martinez (2004) | Revisión de archivos jurídicos |
| Ming (2001) | Entrevistas, observación directa |
| Morduchowicz (2003) | Observación directa |
| Rumyantseva (2005) | Observación directa, entrevistas |
| Waite y Allen (2003) | Observación directa, informes de medios de comunicación |

Un buen ejemplo de los trabajos ubicados en este grupo es el de Tanaka (2001), el cual provee un modelo para prevenir la corrupción en los sistemas educativos. Su modelo describe algunas de las áreas posibles en los sistemas educativos expuestos a la corrupción, incluyendo una definición de los actores, los posibles tipos de corrupción, las áreas vulnerables y medidas que se pueden implementar para reducir los espacios expuestos a la corrupción en los sistemas educativos.

El segundo conjunto de literatura incluye estudios empíricos que intentan demostrar los efectos de la corrupción en los resultados educativos usando métodos cuantitativos. En este caso, el principal objetivo es encontrar los efectos calculados de la corrupción en resultados educativos.⁷ En este grupo destaca como ejemplo el trabajo de Mauro (1998), quien ha estudiado el efecto de la corrupción en la composición del gasto educativo, concluyendo que el gasto en educación pública se reduce por decisiones de servidores públicos que deciden invertir en áreas con mayores posibilidades de encontrar ingresos por sobornos.

En otras palabras, desde el punto de vista de los servidores corruptos, es más fácil obtener beneficios de la adquisición de bienes en áreas distintas a la educación; por consiguiente, ellos deciden “invertir” más de acuerdo a sus intereses para

⁷ Como en el caso de Mauro (1998), Gupta, Davoodi y Tiongson (2001)) o diseños experimentales (como los reportados por Banerjee y Duflo, 2005).

obtener beneficios económicos.

Tabla V. Estudios cuantitativos sobre prácticas de corrupción educacional

| Autor | Metodología/fuente de información |
|--------------------------------------|--|
| Azfar y Gurgur (2001) | Estimación de variables instrumentales |
| Banerjee y Duflo (2005) | Revisión de diseños experimentales |
| Collier (2002) | Mínimos cuadrados ordinarios |
| Gupta, Davoodi y Alonso-Terme (1998) | Estimación de variables instrumentales |
| Gupta, Davoodi y Tiongson (2003) | Estimación de variables instrumentales |
| Jacob y Levitt (2003) | Mínimos cuadrados ordinarios, algoritmos |
| Mauro (1998) | Estimación de variables instrumentales |
| Reinikka y Svensson (2003, 2004) | Estimación de variables instrumentales |

Otro ejemplo es el de Gupta, Davoodi y Tiongson (2001), quienes usando un índice de corrupción, estimaron que un incremento en la corrupción estaría negativamente asociado con un decremento en las tasas de alfabetismo, inscripción y permanencia hasta el quinto grado. Por otra parte, también se ha demostrado que las tasas de deserción entre los estudiantes aumentan debido a una expansión en las prácticas de corrupción. Este estudio es uno de los pocos que estiman los efectos directos de la corrupción en los resultados educativos. Finalmente, un aspecto por resaltar es que hay un número muy limitado de estudios empíricos que expliquen las dinámicas, los autores, los efectos y las consecuencias estimables de la corrupción: sólo 7 de las 27 prácticas de corrupción observadas en el nivel central se han estudiado más allá de una descripción básica, y 4 de las 16 prácticas observadas en el nivel escolar se han estudiado empíricamente.

III. Implicaciones para el diseño de políticas educativas e investigaciones futuras

Es importante recordar que estudiar las prácticas de corrupción en los sistemas educativos adquiere relevancia porque estas pueden contribuir a profundizar las desigualdades educacionales existentes, ya que como señalan Hallak y Poisson (2002), “la corrupción en la esfera específica de la educación...afectaría no solamente el volumen de los servicios educativos (incluyendo su calidad y eficiencia) sino también la equidad en la educación y la confianza pública en los sistemas educativos.”

De hecho, la evidencia disponible resalta el efecto diferenciado de la corrupción entre grupos poblacionales con distintas condiciones socioeconómicas, ya que usualmente se convierte en una desventaja permanente para la población más pobre.⁸ Por ejemplo, Azfar y Gurgur (2001) han documentado que en municipios

⁸Anderson, Kaufman y Recanatini (2003, en Rose-Ackerman, 2004) confirman que aunque los ricos sobornan para acelerar los servicios, los pobres sobornan para obtener acceso a los servicios (entre la población pobre, 39% de ellos declaran que han pagado un soborno “para evitar problemas”. Sólo 17% entre la población rica declara lo mismo). La falta de agencia, voz y la impunidad creará condiciones en las que el acceso a la educación para la población más pobre estará condicionada por su capacidad para pagar sobornos.

rurales en las Filipinas, la corrupción “reduce significativamente la tasa de éxito de los estudiantes, a diferencia del caso de comunidades urbanas similares”, ya que “un aumento de una desviación estándar en el índice que mide la corrupción se asocia con 12% de disminución en el número de estudiantes que pasan el [Examen Nacional de Logro en Primaria]”. Por otra parte, Cockroft (1998) ha encontrado que en Tanzania las cuotas ilegales de inscripción han impedido la inscripción de niños provenientes de familias con escasos recursos. Adicionalmente, Reinikka y Svensson (2003 y 2004) han encontrado también que las “escuelas en zonas con recursos suficientes sufren menos por la captura [de fondos] por prácticas de corrupción, ya que las comunidades tienen medios para obtener información y ejercer su voz si es necesario. Como resultado, el gasto real que no es para salarios en la educación es regresivo” debido a que la desviación de insumos en las escuelas más pobres es mayor.⁹

Con el objeto de identificar los posibles efectos diferenciados de la corrupción y su contribución en la profundización de las desigualdades educativas, en la Tabla VI se agrupan distintas formas de prácticas de corrupción educacional que han sido encontradas en la revisión de literatura, las cuales se han agrupado considerando el tipo de efecto que tendrían en la distribución de oportunidades educativas (Reimers, 2000). Si bien es necesario contar con mayor evidencia empírica acerca de los efectos de las prácticas de corrupción, las posibles consecuencias de las prácticas de corrupción en la gestión de los sistemas educativos presentadas en esta tabla, proveen un marco inicial para comprender la importancia de profundizar en su estudio.

Tabla VI. Posibles efectos de la corrupción educacional en la distribución de oportunidades educacionales

| Nivel | Ejemplos de cómo las prácticas de corrupción pueden afectar la oportunidad educacional |
|---|--|
| a) Oportunidad para inscribirse al primer grado | Cuotas de inscripción. Las cuotas de inscripción ilegales son un elemento de disuasión para los estudiantes pobres. Los bajos salarios y la codicia interactúan con la falta de voz, de monitoreo efectivo, y con la impunidad para crear barreras adicionales para los estudiantes que no pueden costear el pago de sobornos. (Cockroft, 1998; Chua, 1999; Horan, 1999; Gupta, Davoodi y Tiongson, 2000; Parajuli, 2001; Azfar, 2002; Hardjono y Teggegan 2002; Cruz, 2004, Karim, 2004; Levacic y Downes, 2004; Hallak y Poisson, 2005; Transparencia Mexicana (2005), en Meier y Griffin, 2005) |
| b) Oportunidad para terminar el primer grado con éxito suficiente para continuar con el siguiente año | Los maestros asignados por clientelismo o por pagar sobornos no necesariamente están calificados para apoyar a los alumnos, particularmente aquellos que dependen completamente de los recursos escolares para adquirir habilidades y conocimientos básicos. (Cockroft, 1998; Chua, 1999; Bennet, 2001; Parajuli, 2001; Azfar, 2002; Fundación Este País, 2003; Hallak y Poisson, 2005). |

⁹ Estos autores identifican que un aumento de uno por ciento en el ingreso del hogar incrementa el financiamiento público que llega a la escuela por 0.25% y un aumento similar en la participación de maestros calificados reduce las fugas [la cantidad de recursos de subsidio per cápita que no llegan a las escuelas] por 0.27 puntos porcentuales.

| | |
|---|---|
| c) Oportunidad para continuar cada ciclo escolar | Los maestros que venden calificaciones o demandan sobornos para proveer documentos oficiales a los estudiantes pueden fomentar mayores tasas de deserción. (Horan, 1999; Heynemann, 2002; Karklins, 2002; Eckstein, 2003; Levacic y Downes, 2004; Karim, 2004; Rummyantseva, 2005; Lazic, 2005 en Meier y Griffin, 2005; Karosadnize y Christensen (2005), en Meier y Griffin, 2005) |
| d) Oportunidad para adquirir habilidades y conocimientos comparables con los de sus compañeros | La mala administración de recursos públicos puede limitar el número y la calidad de materiales educativos, programas de alimentos, o becas disponibles para poblaciones en riesgo. (Chua, 1999; Bennet, 2001; Azfar, 2002; Transparency Brazil, en Meier y Griffin, 2005; Gupta, Davoodi y Alonso-Terme, 1998; Chapman, 2002; Azfar, 2002; Reinikka y Svensson, 2004; Gupta, Davoodi y Tiongson, 2000; Hallak y Poisson, 2002; Levacic y Downes, 2004; Cardenas, 2004) Materiales educativos inadecuados o insuficientes que resultan de la desviación de recursos públicos para propósitos privados. (Martinez, 2004; Chua, 1999) |
| e) Oportunidad para expandir las posibilidades sociales y económicas de vida con base en lo que uno aprende | Tiempo de instrucción insuficiente resultante de las faltas de los maestros o la carencia de rendición de cuentas de maestros y directores. (Burke, 2000 en Azfar, 2002; Bennet, 2001; Banerjee y Duflo, 2005; Duflo y Hanna (2005), en Banerjee y Duflo, 2005; Chua, 1999; Levacic y Downes, 2004; Reinikka y Svensson, 2004; Segal, 2004). |

Adicionalmente, es importante señalar que uno de los temas abordados en la literatura que adquieren relevancia para el diseño de políticas anti-corrupción es la descripción de las causas y las consecuencias de las prácticas de corrupción. Aunque estas conclusiones serán influidas por los enfoques metodológicos y el tipo de datos utilizado en su análisis, la información disponible sigue representando una fuente de información y evidencia que puede informar la implementación de políticas anti-corrupción. En la Tabla VII se presentan los diversos hallazgos sobre este tema.

Tabla VII. Causas y efectos de las prácticas de corrupción reportados

| |
|--|
| Causas |
| Bajos sueldos. (Hallak y Poisson, 2001; Hardjono y Teggeman, 2002) |
| Monitoreo inefectivo. (Banerjee y Duflo, 2005; Jimenez y Sawada, 2001; Hallak y Poisson, 2001; Hardjono y Teggeman, 2002; Ming (2001); Morduchowicz (2003); Ochse (2004); Segal, 2004) |
| Regulación compleja. (Banerjee y Duflo, 2005; Morduchowicz (2003); Ochse (2004); Segal, 2004) |
| Colusión, impunidad. (Banerjee y Duflo, 2005; Bennet, 2001; Chua 1999; Hardjono y Teggeman, 2002) |
| Medición del desempeño inefectivo. (Banerjee y Duflo, 2005) |
| Estándares morales, juicio humano. (Banerjee y Duflo, 2005; Hardjono y Teggeman, 2002) |
| Capacidades de servidores públicos. (Bennet, 2001; Chua, 1999; Heynemann, 2001; Ochse, 2004) |
| Inestabilidad política y retribución política. (Hallak y Poisson, 2001; Martinez, 2004) |
| Poco acceso a la información. (Morduchowicz, 2003; Ochse, 2004) |
| Bajas expectativas de los padres/usuarios. (Banerjee y Duflo, 2005) |
| Efectos |
| Mayores costos, ineficiencias. (Bennet 2000, en Azfar, 2002; Chapman, 2005; Chua, 1999; Gupta et al, 2000; Schleifer y Vishny, 1993; Tanzi y Davoodi, 1997; Martinez, 2004; Segal, 2004) |

Distribución desigual de oportunidades. (Chapman, 2005; Cockroft, 1998; Greaney, 1995; Martinez, 2004; Reinikka y Svensson; Romyantseva, 2005; Segal, 2004)
Reproducción de malas prácticas. (Bennet 2001; Chapman, 2005; Greaney, 1995; Romyantseva, 2005)
Menores resultados educativos. (Gupta et al., 2000; Rajkumar y Swarop, 2001; Azfar y Gurgur (2001), en Azfar, 2002; Hallak y Poisson, 2001; Jacob y Levitt, 2003)
toma de decisiones distorsionado. (Mauro 1998; Knack y Sanyal 2000; Azfar y Lee, 2002, en Azfar, 2002; Schleifer y Vishny, 1993; Erlich y Liu, 1999; Gupta, Davoodi y Alonso-Terme, 1998; Mauro, 1998)
Servicios inadecuados, distribución de insumos inadecuada. (Bennet 2001; Bjorkman, 2003; Chua, 1999; Hallak y Poisson, 2001; Reinikka y Svensson, Segal, 2004)
Menor calidad. (Chua, 1999; Hallak y Poisson, 2001; Jacob y Levitt, 2003; Segal, 2004)

En cuanto a las soluciones, varios autores sugieren distintos tipos de intervenciones anti-corrupción. Algunos de ellos enfatizan la necesidad de recabar información directa de los usuarios como una forma de controlar a los servidores públicos. Otros autores señalan el papel de los medios, el aumento de salarios para maestros y administradores, o incluso la modificación de planes y programas de estudio, para incluir un contenido que condene estas prácticas. La Tabla VIII sugiere varias intervenciones que podrían guiar el futuro diseño de políticas anti-corrupción. De estas intervenciones, la participación comunitaria, así como mejorar la regulación y el acceso a la información son las recomendaciones más citadas.

Tabla VIII. Recomendaciones de política

Recabar información por parte de los usuarios (Azfar)
Evaluaciones aleatorias y estudios piloto de las intervenciones (Azfar, 2002)
Mejorar la cobertura de medios (Azfar, 2002)
Aumentar sueldos (Azfar, 2002; Chua, 1999)
Auditorías forenses (Azfar, 2002)
Participación comunitaria (Azfar, 2002; Banerjee y Duflo, 2005; Bennet, 2001; Chua, 1999; Di Gropello, 2006; Gupta, Davodi y Tiongson, 2000; Hardjono y Teggegan, 2002; Karim, 2003)
Fomentar más investigación (Azfar, 2002)
Mejorar los sistemas de medición (Azfar, 2002; Banerjee y Duflo, 2005)
Mejorar los sistemas de monitoreo (Azfar, 2002; Chua, 1999; Karim, 2000)
Mejorar los sistemas de incentivos (Banerjee y Duflo, 2005)
Mejorar los sistemas de comunicación/información (Bjorkman, 2003; Hardjono y Teggegan, 2002; Reinikka, 2004)
Mejorar la regulación (Bray, 2003; Di Gropello, 2006; Reinikka, 2004)
Privatización (Chua, 1999; Davodi and Tiongson, 2000)
Modificar planes y programas de estudio (Chua, 1999)
Descentralización (Di Gropello, 2006)
Mejorar la capacitación de servidores públicos (Levacic, 2004)
Identificar las áreas susceptibles a la corrupción (Tanaka, 2001)

Más allá de las recomendaciones específicas proporcionadas en la literatura, la falta de investigación sobre el impacto de las intervenciones anti-corrupción es uno de los temas por desarrollar. De hecho, comprender cómo emerge y evoluciona la corrupción educativa requiere un modelo que pueda tomar en consideración la efectividad de las instituciones en el control de la corrupción. Considerando lo anterior, en los cuadros nueve, diez y once se resumen las características clave

de las prácticas de corrupción reportadas, con base en un modelo propuesto por Klitgaard (1985). Bajo este modelo, la corrupción se explica como una función de la existencia del Monopolio más la Discrecionalidad menos la Rendición de Cuentas ($C=M+D-R$). Con base en esta representación, sería posible suponer que cualquier práctica corrupta puede ser comprendida al identificar fuentes de monopolio (“en un bien o servicio”), la discrecionalidad (una regulación poco clara o excesiva da poder a los servidores públicos para decidir quién y qué tipo de servicio recibirá un ciudadano), y la efectividad de las instituciones políticas que deben rendir cuentas.

Por ejemplo, el modelo de Klitgaard puede ayudar a explicar el surgimiento de las prácticas de corrupción en el proceso de contratación de maestros: este proceso usualmente depende de decisiones individuales hechas por un número reducido de servidores públicos sin reglas claras (monopolio); hay una falta de un sistema meritocrático y transparente para designar y ascender (discrecionalidad) y también hay una falta de transparencia y formas para evaluar el desempeño (rendición de cuentas).

Con base en este modelo, las tablas IX, X y XI resumen las condiciones principales asociadas con estos tres componentes del modelo de Klitgaard que “explicarían” la corrupción, específicamente en el contexto de la aplicación de modelos educativos y usando prácticas de corrupción reportadas en la literatura.

Tabla IX. Ejemplos de factores asociados con condiciones de “monopolio” en las prácticas de corrupción descritas

| | |
|---|---|
| Factores que crean condiciones de monopolio | <p>Número limitado de escuelas. Los padres de familia están indefensos ante los abusos por parte de maestros, porque si los padres decidieran denunciar a un maestro o director corrupto, probablemente se tendrían que mudar a una comunidad distinta o enfrentar las consecuencias en cuanto a calificaciones o actitudes de los maestros hacia sus hijos.</p> <p>Demanda excesiva. La permanencia laboral y una falta de evaluación del desempeño crean incentivos para que los egresados de una normal aspiren a ser maestros independientemente de los costos que represente. Una oferta limitada de puestos de trabajo aumenta probabilidades de solicitar y pagar sobornos. En una situación similar, los padres de familia que tratan de colocar a sus hijos en la que consideran como mejor escuela en su comunidad, podrían estar dispuestos a pagar sobornos.</p> <p>Escuelas normales y requisitos formales para ser maestro. Asistir a una escuela normal como prerrequisito para ser maestro puede crear condiciones para demandar sobornos para obtener un puesto. Dada la especialización de los graduados de este tipo de escuela, sería difícil cambiar a otra actividad profesional, aumentando las probabilidades de que los servidores públicos que controlan la designación de puestos laborales se expongan a prácticas de corrupción.</p> <p>Facultades concentradas. El poder de la toma de decisiones sobre cuestiones importantes se concentra en un número limitado de servidores públicos, como lo describe Martínez (2004). La secretaría de educación federal es la única institución autorizada para imprimir libros de texto. Aunque la eficiencia es un argumento común para los procedimientos centralizados, la concentración de recursos y facultades reduce la competencia e incrementa la posibilidad de ser “capturados” por grandes compañías editoriales.</p> |
|---|---|

Falta de consejos ciudadanos o decisiones colectivas. El hecho de que un servidor público único tome decisiones sobre contratos grandes de obtención fomenta la corrupción. La falta de un comité ciudadano u observadores externos incrementa la discrecionalidad.

Costos de la educación privada. Los mayores costos de la educación privada crean condiciones de monopolio para los administradores de la educación pública. Los padres de familias pobres no pueden inscribir a sus hijos a escuelas no gubernamentales.

Tabla X. Ejemplos de factores asociados con condiciones de “discrecionalidad” en las prácticas de corrupción descritas

| | |
|--|---|
| Factores que influyen la discrecionalidad de los agentes | <p>Concentración de facultades en los maestros. Los maestros tienen una facultad no impugnada para decidir sobre casi cualquier asunto en la escuela. Monitoreo poco efectivo. Directores o supervisores no monitorean efectivamente el desempeño de los maestros en todas las escuelas. Las capacidades de los directores para sancionar a los maestros son limitadas en varios casos: por ejemplo, ellos no los pueden despedir y podrían enfrentar represalias por parte del sindicato.</p> <p>Regulación poco efectiva, poco clara y excesiva. Los complicados procedimientos para las auditorías administrativas hacen difícil el monitoreo del desempeño, especialmente porque las fechas límite para insumos como libros de texto no pueden ser modificadas.</p> <p>Falta de políticas de participación. Las decisiones tomadas por un servidor único fomentan las prácticas de corrupción. La falta de comités ciudadanos u observadores externos incrementan la discreción.</p> <p>Falta de estándares y regulación. La falta de estándares técnicos claros permite contratar a maestros sin un proceso meritocrático. La ausencia de estándares básicos hace difícil la evaluación o el monitoreo del desempeño de maestros o supervisores.</p> <p>Impunidad. Denunciar la corrupción significaría quedar fuera del sistema educativo durante varios años, el cual es el principal proveedor de empleos en esta área. Los servidores públicos corruptos están al tanto de esto y lo mismo incrementa su poder de decisión.</p> <p>Coaliciones y colusiones políticas. Las negociaciones políticas a través de sindicatos frecuentemente dan más poder a los maestros o directores, sin controles específicos.</p> |
|--|---|

Tabla XI. Ejemplos de factores asociados con las condiciones de “rendición de cuentas” en las prácticas de corrupción descritas

| | |
|----------------------|--|
| Rendición de cuentas | <p>Colusión de directores y supervisores. La colusión entre maestros y directores hace casi imposible la sanción de cualquier mala práctica entre los maestros. La dispersión de las escuelas, así como el limitado acceso a la comunicación con autoridades centrales, aumenta el poder de los servidores en niveles menores del sistema.</p> <p>Regulación excesiva. El acceso limitado a la información por parte de organismos educativos, especialmente en cuanto a los criterios y los procesos para asignar contratos, reduce la rendición de cuentas.</p> <p>Impunidad. Denunciar la corrupción no resulta en investigaciones o sanciones, como lo describen Hardjono y Teggeman (2002).</p> <p>Dispersión de las escuelas. La distribución de escuelas en los países puede hacer difícil la creación de sistemas adecuados de comunicación para informar a la población sobre requisitos específicos y procedimientos administrativos.</p> |
|----------------------|--|

Falta de transparencia. Acceso limitado a la información por parte de los organismos educativos, especialmente sobre los criterios y los procesos de contratación y ascenso.

Falta de voz de los padres de familia. Limitada participación de los padres debido a regulaciones formales inefectivas y falta de capacidad de decisión entre los más pobres.

Acción colectiva. Usualmente los principales beneficiarios (padres y estudiantes) están desorganizados y tienen participación limitada. Por otro lado, los sindicatos de maestros, que se benefician de la falta de acción colectiva entre los padres de familia, están organizados y efectivamente demandan y obtienen prerrogativas en detrimento de los derechos de los estudiantes.

Monitoreo poco efectivo. Los complicados procedimientos para realizar auditorías administrativas hacen difícil el monitoreo del desempeño de servidores públicos, especialmente porque las fechas límite para imprimir libros de texto no pueden ser modificadas.

De la información proporcionada en la literatura revisada sobre los tres distintos componentes, es posible identificar aspectos clave que podrían ser usados como guía en la implementación de políticas anti-corrupción en los sistemas educativos:

Por ejemplo, existen condiciones económicas y administrativas que crean monopolios (por ejemplo, un número limitado de escuelas en una zona determinada), cuya modificación no sería viable económicamente. Sin embargo, hay decisiones administrativas que podrían modificarse, como en el caso de la creación de consejos de participación o la simplificación del proceso de certificación o contratación de los maestros. En cuanto a la discrecionalidad, la literatura identifica la complejidad como el principal problema una regulación excesiva o poco clara. Este factor estaría asociado a una distribución de facultades poco transparente, así como a una frecuente impunidad. Además de la transformación de la regulación administrativa, la literatura sugeriría que es necesario abrir nuevos canales de comunicación con autoridades de mayor rango y hacer públicos criterios y decisiones aplicados por los servidores públicos. Finalmente, los factores asociados con rendición de cuentas están vinculados muy cercanamente con las características descritas en los componentes anteriores. La apertura y la posibilidad efectiva para sancionar a los servidores públicos, serían aspectos claves para reducir la presencia de la corrupción.

IV. Comentarios finales

La urgencia por mejorar la calidad de los sistemas educativos demanda que se estudie cualquier factor que podría convertirse en una barrera adicional para lograr una distribución de oportunidades educacionales más equitativa, incluyendo por supuesto aquellas creadas por las ineficiencias que son resultado de desviaciones de los objetivos y culturas organizacionales. Sin embargo, estudiar las prácticas de corrupción en los sistemas educativos es un desafío complejo, no sólo por la limitada información, sino por la complejidad asociada con la evaluación de las organizaciones educativas (resultados a largo plazo, multiplicidad de metas, y los contextos políticos asociados con cualquier evaluación en este sector).

En este documento se presentó una revisión de la limitada literatura sobre

corrupción educacional. Se describieron las características de las principales prácticas de corrupción estudiadas, se presentaron las prácticas detectadas y los principales hallazgos sobre efectos plausibles, proporcionando algunos modelos para comprender las dimensiones de la corrupción educativa. Además, con esta revisión se intentó identificar lagunas en el conocimiento y sugerir preguntas para investigaciones futuras. Finalmente, se describieron algunas implicaciones de políticas con base en la limitada información disponible, explicando algunos aspectos comunes que pueden ayudar no sólo a investigaciones futuras, sino al diseño y a la implementación de políticas.

Reducir la frecuencia con la que se observan actos de corrupción en los sistemas educativos debe ser considerado un paso necesario para lograr mejores condiciones de equidad y calidad, dado que las prácticas de corrupción observadas pueden tener impactos diferentes con distintos grupos poblacionales.

Finalmente, como señala Grindle (2004), la escasez de recursos crea condiciones para explorar formas con las cuales será posible mejorar la calidad de la educación sin incrementar el gasto, por lo que adquiere mayor relevancia la posibilidad de eliminar ineficiencias derivadas de prácticas de corrupción como una manera de incrementar la cantidad y la calidad de los insumos para las escuelas. Por ende, se requieren más investigaciones sobre este fenómeno para guiar políticas educativas futuras. Más aún, debemos recordar que las escuelas son un ambiente natural para la transformación social, por lo que evitar la corrupción desde los sistemas educativos debería ser una prioridad para cualquier gobierno, considerando que las escuelas siguen siendo las principales instituciones existentes para la transformación de culturas políticas.

Referencias

Azfar, O., Lee, Y. y Swamy, A. (2001). The causes and consequences of corruption. *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 573(1), pp. 42-56.

Azfar, O. (2003). *Corruption and the delivery of health and education services, working paper*. EUA: Iris center University of Maryland.

Banerjee, A. (2005). *Addressing Absence*. Consultado en http://econ-www.mit.edu/faculty/download_pdf.php?id=1173.

Caiden, G. (1988). Toward a general theory of official corruption. *Asian Journal of Public Administration*, 10, 3-20.

Caiden, G. (2001). Corruption and Governance. En G. Caiden y Dwivedi (Ed.) *Where corruption lives*. Connecticut, EUA: Kumarian Press.

Caiden, G. (2001), Tendencias actuales en la ética del servicio público. *Gestión y Política Pública*, 6(2).

Caiden, G. (2003). *The burden on our backs: corruption in Latin America*. Documento presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá.

Caiden, G. E. y Caiden, N. J., (1977). Administrative Corruption. *Public Administration Review*, 37(3), 301-309.

Cockroft, L. (1998). *Corruption and Human Rights: A crucial link*. Documento de trabajo de Transparencia Internacional.

Cruz, J. y Martín, A. (2004). *La percepción sobre la corrupción en las instituciones de El Salvador*. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública.

Chapman, W. D. (2005). The sectorial dimensions of corruption: Education. En B. I. Spector, *Fighting corruption in developing countries, strategies and analysis*, Connecticut, EUA: Kumarian Press.

Chua, Y. T. (1999). *Robbed: an investigation of corruption in philippine education*. Filipinas: Center for Investigative Journalism.

Gupta, S., Davoodi, H., y Alonso-Terme, R. (1998). *Does corruption affect income inequality and poverty?* Documento de trabajo del Banco Mundial, 98/76.

Gupta, S. Davoodi H. and Tiongson E. (2000). *Corruption and the provision of health care and education services*. Washington, DC: Documento de trabajo WP/00/116 del Fondo Monetario Internacional.

Hallak, J. y Poisson, M. (2002). *Ethics and corruption in education: Results from the expert workshop held at IIEP*. París: UNESCO.

Heidenheimer, A., Johnston, M. y LeVine, V. (1989). *Political corruption: a handbook*. New Brunswick, NJ, EUA: Transaction Books.

Jacob, B. y Levitt, D. (2003). Rotten apples: an investigation of the prevalence and predictors of teacher cheating. *Quarterly Journals of Economics*, 118(3), 843-877.

Klitgaard, Robert. (1988). *Controlling corruption*. Berkeley: University of California Press.

Lambsdorff. J. (1999). *Corruption in empirical research-a eeview*. Documento de trabajo de Transparencia Internacional.

Martínez, J. (2004). *Corrupción de Estado en CONALITEG. Vamos México: El Peón de la Reina*. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Mazcorro, T. (2003). Índices latentes de corrupción: una formulación axiomática. Consultado en <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/archivos/2/5/4/1/files/archivos/sip-8260.pdf>

McKittrick, E. (1957). *The study of corruption. Political Science Quarterly*, 72(4), 502-514.

Morduchowicz, A. (2003). *Eficiencia y corrupción en educación. El caso argentino*. Documento presentado en el seminario internacional Strategies to improve transparency and accountability in education. Guanajuato, Mexico.

Noonan, J. (1984). *Bribes*. Berkeley CA: University of California Press.

Nye, Joseph. (1967). Corruption and political development: A cost-benefit analysis. *American Political Science Review*, 61(2), 417-427.

Reimers, F. (Ed.) (2000). *Unequal schools, Unequal chances*. Harvard University Press.

Reinikka, R. y Svensson, J. (2002). Measuring and understanding corruption at the micro level. En D. Della Porta y S. Rose-Ackerman (Eds.). *Corrupt exchanges: Empirical themes in the politics and the political economy of corruption*. Baden-Alemania: Nomos Verlagsgesellschaft.

Reinikka, R. y Svensson, J. (2002). *Local capture and the political economy of school financing*. República Democrática del Congo: Banco Mundial.

Reinikka, R. y Smith, N. (2004). *Public expenditure tracking surveys in Education*. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)-International Institute for Educational Planning.

Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption: a study in political economy*. Nueva York: Academic Press.

Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge University Press.

Rumyantseva, N. (2005). Taxonomy of corruption in higher education. *Peabody Journal of Higher Education* 80(1), 81-92.

Segal, L. (2004). *Battling corruption in America's public schools*. Boston, MA: Northeastern University Press.

Seligson, M. (2001). *Good government and transparency in Honduras after hurricane Mitch: a study of citizen views*. Informe de The U.S. Agency for International Development (USAID).

Tanaka, S. (2001). Corruption in education sector development: a suggestion for anticipatory strategy. *The International Journal of Educational Management and Administration*, 15(4), 158-166.

Tanzi, V. (1988, diciembre). *Corruption around the world*. Documento del Fondo

Monetario Internacional.

Tanzi, V. (2000). *Policies, institutions and the dark side of economics*. Northampton, Reino Unido: Edward Elgar Publishing.

Tanzi, V. y Davoodi H. (1997), *Corruption, public investment, and growth*. Documento 97/139 del Fondo Monetario Internacional.

Wraith R. y Simpkins, E. (1963). *Corruption in developing countries*. Londres: Allen and Unwin.