

Una mirada desde la perspectiva de los derechos humanos:

La corrupción como una forma de vulneración del derecho a la educación

Plantea que la corrupción corroe una cultura de confianza en el Estado de Derecho y envilece la relación de respeto entre los ciudadanos. Sostiene que pese a los esfuerzos desplegados, aún se pueden advertir situaciones que constituyen actos de corrupción o riesgos de corrupción en los diferentes ámbitos del sector Educación, y que para enfrentarlas es necesario el empoderamiento social.

EDUARDO PEZO*

Comisionado de la Defensoría del Pueblo

Desde que la corrupción empezó a ser objeto de estudio, se han registrado amplias discusiones respecto de qué concepto era el más apropiado para definirla. Sin embargo, se puede afirmar que existe una definición básica que no se ve cuestionada y que se puede parafrasear de la siguiente manera: “La corrupción es el uso de la función o recurso público en beneficio privado indebido” (Defensoría del Pueblo, 2007: 21-22).

La corrupción es motivo de preocupación internacional, y ha asumido innumerables formas, desde casos ordi-

narios de soborno o abuso de poder de poca gravedad hasta la acumulación de riquezas personales mediante el desfalco u otros medios fraudulentos, situación que ejerce un impacto negativo sobre la gobernabilidad y el desarrollo de los países. La lucha contra ella forma parte integral de las agendas de buen gobierno, pero las estrategias anticorrupción se han concentrado en reformas de corte tecnocrático y legalista como la modificación de marcos legales e institucionales.

Más allá de eso, la corrupción es también una forma de vulneración de los derechos humanos, sean éstos civiles y políticos (*i.e.*, debido proceso, participación política, integridad personal), económicos, sociales y culturales (*i.e.*, salud, educación) o colectivos (*i.e.*, medio ambiente). De este modo, la corrupción en los diferentes ámbitos del sector Educación (político, administrativo y en las escuelas) afecta no solo la prestación de este servicio, sino también el contenido constitucional del derecho a ella.

* El texto forma parte del reciente informe defensorial sobre Educación sin Corrupción.

Tabla 1

Derecho	Dimensión del derecho	Acto de corrupción	Nivel del sector en el que se pueden presentar los actos de corrupción
Derecho a la educación	Acceso (cobertura)	Desviación de fondos de la partida presupuestaria para la construcción de escuelas públicas	Gobierno nacional, regional o local
	Acceso (gratuidad)	Cobros indebidos para matricularse en una escuela pública	Escuela
	Calidad.	Profesores exigen pagos a los alumnos para aprobarlos en los exámenes	Escuela

Para una mejor comprensión de lo que acabamos de afirmar, debemos empezar por conocer cuál es el contenido constitucional del derecho a la educación. Para ello se puede acudir al desarrollo realizado tanto por los órganos internacionales de protección de los derechos humanos¹ como por el Tribunal Constitucional peruano.

Precisamente este Tribunal ha señalado que tal contenido estaría determinado por los siguientes elementos: (i) el acceso a una educación adecuada; (ii) la permanencia y el respeto de la dignidad del escolar; (iii) la calidad de la educación; (iv) la libertad de enseñanza y la libre elección del centro docente; (v) la libertad de conciencia de los estudiantes; (vi) la libertad de cátedra; y, (vii) la libertad de creación de centros docentes y universidades.²

La efectividad del derecho a la educación supone la realización de los elementos que constituyen su contenido, así como de las obligaciones del Estado para garantizarlo. Estas características son tomadas en cuenta por los mecanismos de protección de los derechos humanos para medir la implementación del servicio educativo, pero también permiten exponer la corrupción en los servicios y obras públicas en el sector Educación.³

Así, por ejemplo, la desviación de fondos de la partida presupuestaria para la construcción de escuelas públicas o para la implementación de bibliotecas, servicios de informática y tecnología de la información en locales escolares termina afectando el contenido del derecho a la educación en su dimensión de acceso —específicamente, cobertura—, debido a que impide que se construyan más escuelas con el fin de ampliar la cobertura educativa. Tampoco se permite la implementación de servicios informáticos y tecnología de la información en las escuelas. Esta situación se puede presentar tanto en el ámbito administrativo nacional (MINEDU) como en el regional (DRE) y en el político, pues las consideraciones políticas también pueden influir en la decisión respecto de la ubicación elegida para construir escuelas.

De igual modo, la dimensión del derecho de acceso a la educación termina siendo afectada por los cobros indebidos en los procesos de matrícula en las escuelas públicas, que generan fondos de los que se apropia el personal de las instituciones educativas. En otros casos ocurre un manejo poco transparente de los recursos debido a que éstos, por la forma en que son exigidos, no son materia de fiscalización a través de los procedimientos formales de control.

Otro elemento del contenido constitucional del derecho a la educación que se puede ver afectado por actos de corrupción es la calidad. Dicha afectación se puede dar, por ejemplo, en casos en que los profesores exigen pagos a los alumnos para aprobarlos en los exámenes, puesto que el sistema de evaluación es clave para las instituciones educativas basadas en la meritocracia y su imparcialidad es crucial para garantizar resultados de calidad en la educación (Centro de Estudios Anticorrupción U4, 2008: 11).

En la misma línea, otra situación que termina afectando la permanencia y el respeto de la dignidad del estudiante es la falta de investigación de las denuncias referidas a actos de violencia contra el estudiantado perpetrados por docentes o personal administrativo de las institu-

¹ Sobre el particular se puede revisar el desarrollo realizado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en sus observaciones generales números 11 y 13.

² Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en el expediente 0091-2005-AA/TC de fecha 18 de febrero del 2005, f.j. 6, y en el expediente 4646-2007-PA/TC, de fecha 19 de mayo del 2008, f.j. 15. Los elementos que conforman el contenido del derecho a la educación tienen, a su vez, un alcance determinado cuyo desarrollo desbordaría el presente artículo.

³ Sin embargo, es necesario precisar que la corrupción no es causante de todos los males, pues lo que aparenta ser corrupción puede que de hecho sea incompetencia de los actores clave o una deficiencia de la estructura en la que trabajan. Por ello considero que las instancias de gestión educativa descentralizada deberían establecer sistemas de valuación permanente de la gestión que permitan hacer dicha diferenciación.

ciones educativas, debido a arreglos irregulares con los órganos de investigación, lo que, en última instancia, genera la impunidad del agresor e impide adoptar acciones para superar estos casos.

Las situaciones descritas en la tabla 1 son solo algunos ejemplos de cómo puede presentarse la corrupción en los diferentes niveles del sector Educación y de cómo se vulneran los elementos que conforman el contenido constitucional del derecho a la educación, no permitiendo una realización plena de este derecho.

Diversos estudios han revelado problemas de corrupción en el sector Educación peruano (Helfer, Palacios, Gutiérrez y Pascasio, 2004; Vigo y Nakano, 2007; Defensoría del Pueblo, 2007),⁴ lo que ha originado que se formulen políticas y se adopten acciones para combatir tal problemática. Sin embargo, pese a los esfuerzos desplegados, aún se pueden advertir situaciones que constituyen actos de corrupción o riesgos de corrupción en los diferentes ámbitos del sector (político, administrativo y en las escuelas). Reflejo de muchos de estos casos son las quejas que la ciudadanía presenta contra el sector Educación ante la Defensoría del Pueblo, que lo han ubicado como uno de los sectores más denunciados ante esa entidad,⁵ así como los reclamos que se presentan ante los diferentes órganos de control de las instancias de gestión educativa descentralizada.

Todo ello nos lleva a preguntarnos si las reformas legales e institucionales para la lucha contra la corrupción que están encaminadas a restringir las oportunidades y alternativas de corrupción de los funcionarios públicos son suficientes para combatir este flagelo o si, por el contrario, es preciso complementarlas con otras visiones o perspectivas que permitan obtener una mayor efectividad en esta lucha. Precisamente, el enfoque de derechos nos permite revisar las estrategias anticorrupción, introduciendo algunos factores clave que podrían permitir una mayor efectividad de tales estrategias.

En efecto, si tenemos en cuenta que los derechos humanos constituyen una herramienta poderosa para lograr que los grupos de personas que sufren discriminación y

⁴ Algunos ejemplos se pueden encontrar en los estudios de Helfer, Palacios, Gutiérrez y Pascasio, 2004; Vigo y Nakano, 2007; y Defensoría del Pueblo, 2007.

⁵ Al respecto se pueden revisar el noveno (abril-diciembre del 2005); el décimo (enero-diciembre del 2006); el undécimo (enero-diciembre del 2007), y el duodécimo (enero-diciembre del 2008) INFORME ANUAL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO ANTE EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Disponibles en: <www.defensoria.gob.pe>

Tabla 2
Quejas presentadas durante la “Campaña Educación sin Corrupción” 2007

Institución quejada	Cantidad	Part. (%)
Unidad de Gestión Educativa Local	466	43,5
Dirección Regional de Educación	272	25,4
Institución educativa	262	24,5
Ministerio de Educación	38	3,6
Gobierno Regional	12	1,1
Municipalidad	12	1,1
Otros	9	0,8
Total	1 071	100,0

Tabla 3
Principales quejas presentadas

Casos de corrupción	Cantidad
Cobros indebidos	51
Uso indebido del cargo	48
Impunidad	8
Venta de notas	8
Nepotismo	3
Sustracción y venta de material educativo	1
Total	119

Tabla 4
Riesgos de corrupción

Hecho vulnerable	Número de quejas
Irregularidades en el procedimiento administrativo	169
Incumplimiento en el dictado de clases	143
Irregularidades en las planillas de pago	124
Deficiencias en las medidas de control	122
Irregularidades en la contratación de personal	107
Incumplimiento de obligaciones para garantizar una educación adecuada	67
Irregularidades en el desplazamiento de personal	49
Falta de transparencia y acceso a la información	31
Total	812

marginación accedan a los servicios básicos de agua, salud, educación, vivienda, etcétera, que les permitan salir de la pobreza y les garanticen una vida digna, entonces una estrategia contra la corrupción pierde mucho si no incorpora una mirada sistémica que explore la manera cómo la corrupción acentúa la marginalización y la discriminación, causando, exacerbando y perpetuando la pobreza (Gruenberg, 2007: 8).

Por estas razones, una mirada desde los derechos humanos redefine el problema de la corrupción y propone nuevas soluciones, no solo porque la considera como una forma de vulneración de los derechos humanos, sino también porque propone incluir a las personas que sufren las consecuencias de la corrupción en la lucha contra este problema. De ahí que se sugiera la necesidad de generar una reforma “desde abajo”, considerando también la vulnerabilidad en que se encuentran las personas comunes frente a la corrupción (Gruenberg, 2007: 12).

Este camino implica ir un paso más allá de la reforma legislativa e institucional para embarcarse en un proceso de empoderamiento social, en particular a favor de los grupos excluidos, para demandar por sus derechos; es decir, empoderarlos mejorando sus capacidades para negociar y demandar más recursos y servicios sociales. En este contexto, la participación y el empoderamiento de los grupos vulnerables son condiciones necesarias para que estos grupos puedan enfrentar aquellas prácticas corruptas de los gobiernos o de las empresas (Gruenberg, 2007: 12, 14).

Urge pues crear estrategias que incorporen al ciudadano —ya sea como fuente de opinión o como actor importante— en la lucha contra la corrupción. Y entender la

participación ciudadana no solo como el cumplimiento de las normas que promueven mecanismos de rendición de cuentas o vigilancia ciudadana, sino también como el fortalecimiento de las capacidades de esa ciudadanía para exigir sus derechos y para denunciar abiertamente actos de corrupción.

Ello implica, en primer lugar, empoderar tanto a los padres de familia como a los (y las) estudiantes sobre los alcances del derecho a la educación y las obligaciones del Estado peruano para procurar su realización,⁶ con el fin de que puedan no solo identificar los elementos de este derecho que están siendo vulnerados por los actos de corrupción y denunciar estos hechos, sino también reclamar a las autoridades respectivas la adopción de las acciones correspondientes para remediar dicha situación. Y esto supone, además, el mejoramiento de sus capacidades para negociar y demandar más recursos y mejores servicios. **T**

⁶ Cabe señalar que las obligaciones del Estado para garantizar los derechos humanos serían las de respeto, protección y cumplimiento. Así, la obligación de respeto exige a los estados partes que eviten o se abstengan de adoptar medidas que obstaculicen o impidan el goce de los derechos humanos. La obligación de proteger impone a los estados partes adoptar medidas que eviten que los derechos humanos se vean obstaculizados por cualquier persona. La obligación de cumplir requiere que el Estado adopte las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, legales y de otra índole que permitan a los individuos y comunidades disfrutar de los derechos humanos, debido a que por razones ajenas a su voluntad no pueden poner en práctica sus derechos al no contar con los recursos a su disposición (Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Maastricht, 22-26 de enero de 1997. En: <http://ip.aaas.org/escrdocs_s.p.nsf/287f4cf1bc425ff4852567590054d44b/77e0aa4feb369>).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Defensoría del Pueblo; 2007; DOCUMENTO DEFENSORIAL N.º 001: CON CORRUPCIÓN NO HAY EDUCACIÓN. RESULTADOS DE LA CAMPAÑA PILOTO “EDUCACIÓN SIN CORRUPCIÓN” (agosto a noviembre del 2006). Lima: Defensoría del Pueblo. Serie Documentos Defensoriales.

Gruenberg, Christian; 2007; IDENTIFICANDO POSIBLES PUNTOS DE ENTRADA PARA UNA ALIANZA ENTRE LAS ESTRATEGIAS DE DERECHOS HUMANOS Y ANTI-CORRUPCIÓN. Documento de trabajo. Ginebra: Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos. En: <www.ichrp.org/files/papers/125/131_-_

Christian_Gruenberg_-_2007_-_ES.pdf>. (Consulta en la web: 19 de marzo del 2009).

Helfer, Gloria, Verónica Palacios, Tomás Gutiérrez y Nelly Pascasio; 2004; EDUCACIÓN LIBRE DE CORRUPCIÓN: SISTEMATIZACIÓN DE UNA EXPERIENCIA PARTICIPATIVA EN LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE LEY ANTICORRUPCIÓN EN EL SECTOR EDUCACIÓN: Lima: Imprenta del Congreso.

Vigo, Gladys y Teresa Nakano; 2007; EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ. Lima: Foro Educativo.