

## Combate a la corrupción en la educación:

### Promoción de las prácticas responsables mediante el monitoreo de presupuestos

El monitoreo de presupuestos en el sector de la educación, ejecutado por la sociedad civil, es un método eficaz para lograr la rendición de cuentas del gobierno al ciudadano y brindar una luz sobre la corrupción en el sistema educativo. Este informe examina la importancia de este trabajo en las iniciativas anticorrupción, con un enfoque en la experiencia del Commonwealth Education Fund<sup>1</sup> (El Fondo de Educación de los países de la Commonwealth Británica, CEF, por sus siglas en inglés), quienes han usado el monitoreo de presupuestos como herramienta anticorrupción en el sector educativo. Se presentan los puntos fuertes y las limitaciones –argumentando por un mayor acceso a la información presupuestaria y por una mayor participación civil en tales procesos–.

#### Introducción

El monitoreo de presupuestos en el sector de la educación –que implica el análisis de presupuestos y el monitoreo de gastos de ese sector– realizado por la sociedad civil ofrece oportunidades para una participación pública sostenida en el proceso decisorio político, lo cual hace que dichas decisiones sean más transparentes y que las personas afectadas puedan exigir rendición de cuentas. Este método se usa para garantizar que las prioridades presupuestarias sean consecuentes con los objetivos de las políticas de inversión pública, y que los recursos financieros sean desembolsados a plenitud y de manera correcta. Incidentalmente, también saca a la luz la corrupción y negligencia profesional dentro del sistema educativo.

Este informe examina la experiencia del CEF en iniciativas educativas. Demuestra la importancia del monitoreo ciudadano de presupuestos educativos en cuanto al abatimiento de la corrupción en el sector, con un enfoque en el trabajo del CEF en Uganda, donde organizaciones de la sociedad civil han empleado el monitoreo como herramienta anticorrupción. También se presentan los puntos fuertes y las limitaciones de estas iniciativas –argumentando por un mayor acceso a la información presupuestaria y por una mayor participación civil en dichos procesos. El informe concluye identificando caminos para el apoyo de donantes bilaterales al monitoreo ciudadano de presupuestos en el sector educativo.



Foto por Save the Children: [www.savethechildren.org.uk](http://www.savethechildren.org.uk)

#### ¿Qué es el monitoreo ciudadano del presupuesto?

El monitoreo de presupuesto es una herramienta importante a la hora de garantizar que las prioridades presupuestarias del gobierno sean consecuentes con los objetivos de inversión pública, y que los recursos financieros adjudicados a áreas prioritarias sean utilizados de manera apropiada. Abarca diversas actividades, entre ellas, promover la disponibilidad de información presupuestaria; ampliar la participación en procesos presupuestarios; aumentar la transparencia presupuestaria; y mejorar el rendimiento del presupuesto a través de campañas de incidencia diseñadas para influenciar las políticas públicas, la calidad de la ejecución del presupuesto, y la inversión de los gastos. La mayoría de estas iniciativas se centran en los presupuestos nacionales y estatales, aunque con mayor frecuencia se observan organizaciones que ejecutan actividades a nivel de gobierno local –principalmente en cuanto al seguimiento de los gastos públicos y sus resultados–.

Hasta hace poco el proceso presupuestario era considerado coto

exclusivo de administradores y de las autoridades encargadas de formular políticas públicas; y era tratado como materia estrictamente técnica, reservada para la consideración de expertos. En muchos países, la participación de los legisladores en los debates sobre el presupuesto era limitada debido a la dominación del ejecutivo, el entendimiento inadecuado de los asuntos, y un acceso parcial a la información presupuestaria. El ámbito para deliberar y modificar las áreas prioritarias se veía limitado más aún por disposiciones constitucionales que restringían la intervención y supervisión legislativa (Robinson, 2006).

Mucho ha cambiado desde ese entonces. Los presupuestos ya no se perciben como dominio exclusivo del ejecutivo político y especialistas técnicos. Las instituciones de control (contralorías) continúan ofreciendo garantías de que los informes financieros de un gobierno reflejan adecuadamente los ingresos recolectados y los gastos incurridos, y que determinan si una agencia ejecutora ha actuado de conformidad con las leyes y reglamentos pertinentes. Pero estas instituciones se ven cada vez más presionadas a ir más allá de las verificaciones de documentación de gastos, evaluando si los gastos han sido efectivamente implementados y estudiando el desempeño de las instituciones gubernamentales (van Zyl, Ramkumar and de Renzio, 2009). Como corresponde, los legisladores y la sociedad civil han dejado sentir su presencia en estos debates y en el examen de gastos gubernamentales, y los medios de comunicación han aumentado el reportaje de tales temas, así como del uso incorrecto de fondos públicos.

#### **Oportunidades de participación ciudadana**

El deseo de producir sociedades más democráticas –basadas en una ciudadanía informada, la participación pública y prácticas gubernamentales transparentes– ha sido tal vez el principal factor detrás del interés en el monitoreo ciudadano del presupuesto y en el

##### **Actividades indirectas**

- Desarrollar la capacidad en temas de presupuesto, con el fin de aumentar la capacidad analítica y de incidencia de otras organizaciones de la sociedad civil y de la legislatura
- Movilizar aliados, grupos de interés y ciudadanos a fin de que participen en el proceso de presupuesto
- Presentar ante el ejecutivo temas que estén directamente relacionados con la transparencia y el acceso al sistema presupuestario, tales como la facultad de enmienda de la legislatura
- Entablar una relación de cooperación con las instituciones de control (contraloría) (p. ej. para diseminar los informes de auditoría, identificar las prioridades de auditoría y para realizar auditorías conjuntas)
- Expandir el debate en torno a políticas de inversión pública y decisiones presupuestarias

##### **Actividades directas**

- Realizar investigaciones y análisis de presupuestos nacionales y provinciales que podrían usarse durante el proceso de formulación de políticas de inversión pública y de presupuesto
- Instituir mecanismos de control y verificación independientes en la ejecución de presupuestos
- Elaborar presupuestos alternativos y a favor de los pobres
- Asegurar la disponibilidad pública de información, simplificando los presupuestos a modo de poder diseminarlos por los medios de comunicación o compartirlos con los legisladores.

abanico de posibilidades que ofrece. Sin embargo, esta coyuntura, en la que se evidencia un crecimiento de dichas actividades, también es reflejo de varios otros desarrollos internacionales, incluyendo un consenso sobre el papel complementario del gobierno y los actores no gubernamentales de promoción del desarrollo económico; la adopción de nuevas prácticas de finanza pública en muchos países; y la descentralización, que ha producido un acercamiento entre el presupuesto público y las comunidades (Shapiro, 2001).

Dichos desarrollos han dado lugar a una ola de iniciativas independientes de monitoreo de presupuesto. Las nuevas prácticas ofrecen soporte a una mayor transparencia en los sistemas presupuestarios, así como a un mayor papel para el monitoreo independiente gestionado por la sociedad civil<sup>2</sup> y la legislatura. Si bien el ciclo presupuestario es complejo, existen oportunidades para que la sociedad civil participe en distintos niveles. En la etapa de formulación o aprobación, la sociedad civil quizás pueda garantizar que las decisiones e inversiones públicas reflejen las necesidades de las comunidades, así como las obligaciones internacionales de los gobiernos, tales como el compromiso de Educación para Todos.<sup>3</sup> En la etapa de ejecución y auditoría, la sociedad civil puede monitorear el desempeño y la capacidad del gobierno de poner en práctica las decisiones presupuestarias.

El monitoreo ciudadano del presupuesto en el sector educación puede examinar si los gastos se invierten según lo previsto, si tienen el efecto deseado, así como el impacto en distintos segmentos de la población. Al aumentar la capacidad nacional en el área del análisis, seguimiento y monitoreo presupuestario, la sociedad civil puede usar la información generada sobre gastos públicos para abogar por su derecho a la educación. Asimismo, puede examinar si los recursos para la educación son desembolsados en su totalidad y de manera correcta –denunciando prácticas corruptas, donde se las hayan identificado.

En el recuadro figuran ejemplos de actividades que pueden ser realizadas por la sociedad civil a fin de que el proceso presupuestario sea más eficaz. Las actividades indirectas ayudan a establecer un ambiente habilitante –uno responsable, inclusivo y transparente– en el cual se puedan ejecutar actividades directas.

#### **El monitoreo en Uganda: Una herramienta anticorrupción**

Con apoyo financiero del CEF, varias organizaciones no gubernamentales en Uganda han embarcado en el monitoreo de presupuestos educativos. Entre éstas, dos organizaciones –la Coalición Anticorrupción Apac (TAACC, por sus siglas en inglés) y el Programa Acenlworo del niño y la familia del Fondo Cristiano para Niños (CCF, por sus siglas en inglés)– han empleado el monitoreo de presupuestos como herramienta para combatir la corrupción en escuelas locales. Ambas organizaciones han afrontado el problema en el distrito Apac de Uganda entrenando monitores, quienes han logrado denunciar a varias autoridades educativas y a directores escolares corruptos.

##### **Monitoreo anticorrupción**

La TAACC ha trabajado para sensibilizar a las comunidades con respecto a la importancia de abatir la corrupción en el sector de la educación. Ha creado conciencia mediante debates en la radio, eventos comunitarios y manifestaciones públicas sobre la responsabilidad constitucional del ciudadano de monitorear la ejecución de programas públicos, así como el impacto negativo de la corrupción en la prestación de servicios.

Un aspecto instrumental de su labor en la lucha contra la corrupción ha sido capacitar a monitores de presupuesto independientes (IBM, por sus siglas en inglés), elegidos por las comunidades locales, en la tarea de vigilar el presupuesto del sector educación.

Los IBM lograron obtener un entendimiento de los diversos fondos educativos remitidos por el gobierno, entre ellos la asignación por alumno en la educación primaria universal y los fondos para el mantenimiento de escuelas, así como de los procesos de presupuesto tanto a nivel local como nacional. Los IBM se encargaban de verificar si estos fondos se usaban correctamente, visitando las escuelas y manteniendo el contacto con las oficinas de educación del distrito.

Los esfuerzos de la TAACC por abatir la corrupción y darle seguimiento al presupuesto dieron lugar a la investigación, exclusión y suspensión de autoridades educativas y profesores que habían malversado fondos, así como a la denuncia de escuelas y maestros “fantasma”. Los IBM además identificaron a contratistas fraudulentos, y comunicaron sus hallazgos a las instituciones gubernamentales responsables de llevar una lista negra y de procurar el resarcimiento legal. Un reto para la TAACC y los IBM ha sido enjuiciar a oficiales corruptos por vía del sistema de justicia. Sin una rama investigativa del gobierno, que esté dotada de los recursos adecuados, y que efectúe las averiguaciones apropiadas de los alegatos de corrupción, los esfuerzos de la TAACC probablemente no lograrán los objetivos previstos (Anyuru, 2006).

El éxito del proyecto dependió del establecimiento de un entorno político que propiciara la lucha contra la corrupción. Como resultado, la TAACC obtuvo el apoyo del Consejo del Distrito de Apac, que aprobó una resolución apoyando el trabajo de la Coalición. La relación estrecha con el Consejo del Distrito le permitió a la TAACC presionar exitosamente al Consejo para que ordenara una auditoría forense independiente del departamento de finanzas del distrito.

### **Monitores infantiles del presupuesto**

El CCF Acenlwofo fomenta la participación de alumnos de la primaria en la administración escolar al encargarlos de monitorear el desembolso de los fondos de asignación por alumno para la Educación Primaria Universal (UPE, por sus siglas en inglés) en su escuela. Niños de entre 7 y 14 años han participado en el seguimiento de gastos educativos y en la evaluación de temas de calidad asociados con la prestación de servicios docentes mediante la creación de comités de monitoreo infantil (Claasen, 2008).

A efectos de crear consenso en torno al proyecto, se llevaron a cabo varias consultas en las que participaron niños, padres, comités directivos escolares, asociaciones de padres y maestros, personal docente y las autoridades educativas del distrito para compartir los detalles del proyecto. El proyecto fue implementado inicialmente en 15 escuelas primarias en los sub-condados de Ayer y Chawente, y luego fue ampliado a escala para abarcar 50 escuelas en cinco sub-condados, entre ellos, Aduku, Nambieso e Inomo, con la participación de alrededor de 600 alumnos.

Los niños fueron electos democráticamente por sus compañeros para que actuaran en calidad de monitores y para que participaran en un programa de capacitación en comunicación y monitoreo de presupuestos. Los niños crearon una herramienta de monitoreo para ser usada como guía en su trabajo y para ayudarlos a documentar y reportar sus hallazgos. Se seleccionó un jefe de entre los maestros de cada escuela para que actuara como consejero de los monitores infantiles y para que los vinculara con la comunidad escolástica en general.

Los monitores evalúan la calidad y lo apropiado de los aportes de la UPE, el proceso de gestión, y si la asignación por alumno de la UPE logra ofrecer a los niños una educación de calidad. Representan a sus compañeros en los comités financieros de las escuelas y participan en el proceso de asignación del presupuesto –aprobando el presupuesto y los gastos, e identificando las áreas prioritarias–.

Si bien inicialmente controvertido, el proyecto ha logrado modificar normas sociales a modo de que sea aceptable que los niños cuestionen las prácticas de los adultos. El monitoreo infantil de la gerencia de los fondos de la UPE ha sido efectivo en las escuelas, donde los presupuestos abordan cada vez más las necesidades reales de los niños. Consecuentemente, todas las escuelas del área ahora despliegan públicamente los detalles de sus gastos. Los monitores infantiles han exigido la rendición de cuentas a los profesores y a la administración de los colegios por el uso de fondos, desvelando las debilidades en el manejo de las finanzas escolares, e identificando, en algunos casos, a maestros corruptos. Los niños elaboraron planes de acción para maximizar el potencial de los gastos y dictaron presentaciones a la administración escolar, así como talleres de formulación de políticas públicas a nivel nacional y de distrito, con lo que se brindó a los niños la oportunidad de participar directamente en el diálogo político (Perry, 2008).

### **Factores claves del éxito y limitaciones**

El monitoreo eficaz del presupuesto en educación descansa en la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de padres y maestros, comités directivos escolares, y los niños, de comprender y hacer preguntas sobre el presupuesto. Ello puede lograrse mediante la concienciación y el desarrollo de capacidad con respecto al análisis, seguimiento, monitoreo e incidencia a los efectos de que la sociedad civil participe en el proceso del presupuesto educativo. Cuando lo anterior se pone en práctica de forma sistemática en distintos niveles y localidades, y cuando se introduce el análisis en el trabajo de incidencia, mejora la transparencia y rendición de cuentas en la gestión de la educación.

Algunos gobiernos pueden sentirse amenazados o desafiados por el hecho de que haya organizaciones de la sociedad civil ejecutando este trabajo. Donde éste sea el caso, debe contemplarse una estrategia para involucrar a las autoridades en actividades de planificación y capacitación. Sobra decir que se necesita de mucha determinación para argumentar a favor del monitoreo ciudadano del presupuesto y forjar relaciones productivas con los maestros y autoridades gubernamentales, explicando los beneficios que resultarían si todos los aliados adquirieran un entendimiento cabal del presupuesto.

El éxito de dicha labor depende de las actividades de monitoreo a nivel local y de que luego se repliquen esos resultados en iniciativas de incidencia a nivel nacional. Ello permite que las voces comunitarias sean escuchadas en el proceso decisorio. Los hallazgos deben ser diseminados de manera dirigida y clara. Cabe destacar que si se involucra a los medios de comunicación se da mayor visibilidad a estos hallazgos.

Una faceta importante y ulterior del monitoreo de presupuesto es la manera en que la sociedad civil critica el trabajo de las autoridades gubernamentales y procura influenciar el presupuesto educativo. Resulta esencial que los reclamos hechos sean legítimos y cuenten con el respaldo de una investigación bien fundada. Para evitar enfrentamientos innecesarios, es importante que las posturas sean investigadas a cabalidad y que la evidencia de cualquier discrepancia presupuestaria o malversación de fondos sea totalmente concreta antes de hacerla pública.

### **Limitaciones del monitoreo ciudadano**

El secretismo y el dominio del ejecutivo son características comunes del proceso presupuestario en muchos países, especialmente en la etapa de formulación, cuando se determinan las áreas prioritarias. La “rendición de cuentas ex post” es, por tanto, la forma más habitual en la que los responsables son llamados a responder por sus decisiones y acciones relacionadas a las áreas de gastos prioritarios. La “rendición de cuentas ex ante”, sin embargo, se



Todos los puntos de vista expresados en este informe corresponden a los del(los) autor(es), y no necesariamente reflejan las opiniones de las Agencias Aliadas de U4. (Derechos reservados 2009 - CMI/U4)

www.U4.no

U4 - CMI  
PO Box 6033  
5892 Bergen, Norway  
Tel: +47 47 93 75 00  
U4@U4.no

invoca cuando las decisiones son sujetas a escrutinio antes de que se ejecute una medida. En el ámbito presupuestario, esto se traduce en el cuestionamiento de las prioridades en debates legislativos una vez que el ejecutivo haya formulado sus prioridades (Robinson, 2006). En esta etapa resulta más difícil involucrar al ciudadano, puesto que el proceso de formulación del presupuesto rara vez se abre a la participación de la sociedad civil.

Por otra parte, las actividades de monitoreo de presupuesto pueden ser limitadas en función del acceso a información -en muchos países todavía hay mucho que mejorar en cuanto a la creación de leyes de acceso a la información que permitan una mayor transparencia en todas las instituciones y niveles gubernamentales. A menudo se registran largas demoras para responder a peticiones de información, y en algunos casos puede que la información, de plano, no se remita. En muchos países, la ausencia general de información acerca de los presupuestos educativos -particularmente en forma accesible y no técnica- obstaculiza gravemente los esfuerzos de la sociedad civil por participar en el debate sobre la distribución de recursos. Acceder a los datos permanece siendo uno de los principales retos en el área.

Por último, se necesita aumentar la capacidad de la sociedad civil para que pueda analizar presupuestos y fiscalizar gastos, ya que éste es uno de los mayores desafíos a la hora de replicar las actividades a mayor escala. Un factor asociado es la ausencia de coaliciones de educación en muchos países. A menos que se instituya una plataforma más amplia para apoyar el aumento de capacidad y permitir la colaboración y el aprendizaje inter-institucional, será difícil ejecutar actividades productivas que se beneficien del respaldo y la voz de una plataforma bien establecida y reconocida nacionalmente. Asimismo se debe hacer más para incluir al ciudadano común (establecer la costumbre en el ciudadano de rutinariamente preguntar por las cifras del presupuesto, así como hacerle sentir que puede influenciar el cambio, es tan importante como crear las instituciones y el marco que hagan todo esto posible). Forjar una cultura de mayor participación sólo puede lograrse al desmitificar el concepto del presupuesto y al hacerle entender al ciudadano que es parte del proceso de cambio.

## ¿Cómo pueden los donantes bilaterales apoyar este trabajo?

El monitoreo ciudadano de presupuestos constituye una poderosa herramienta en los sistemas educativos. Ayudan a mejorar la transparencia y rendición de cuentas, fijar prioridades, prevenir la corrupción, y consecuentemente, a aumentar el estándar de calidad. Los donantes pueden contribuir con las tareas anteriores mediante lo siguiente:

- **Aumento de capacidad:** Los donantes pueden ayudar en el trabajo de capacitación en temas de presupuesto, a modo de aumentar la capacidad analítica y de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil y legislaturas, con el fin de incrementar la sostenibilidad de dichas iniciativas y de la labor anticorrupción. Apoyar la producción de herramientas sencillas y fáciles de usar para la capacitación también puede ayudar a crear una cultura de rendición de cuentas e inclusión en las prácticas presupuestarias. Los donantes pueden aumentar

la capacidad de funcionarios públicos, agentes estatales o directores de escuela, a modo de que produzcan datos de contabilidad útiles.

- **Incidencia:** Los donantes bilaterales pueden hacer un llamado a que se adopten procesos gubernamentales y marcos legales más transparentes a nivel nacional. Pueden abogar por un mayor acceso a información – instituyendo la transparencia y el acceso a la información como prerrequisitos para el apoyo al presupuesto educativo, y alentando esto como parte de la reforma gubernamental.
- **Financiamiento:** Dado su papel central en el financiamiento de la reforma gubernamental, los donantes tienen una función clave en cuanto al apoyo a las instituciones de control (contralorías). El apoyo existente a la reforma gubernamental podría hacerse más eficiente si las intervenciones correspondientes fueran mejor coordinadas y si las dimensiones políticas subyacentes fueran tomadas en cuenta mediante el financiamiento de alianzas innovadoras entre la legislatura y la sociedad civil. Una de las formas de apoyar y mantener la innovación en la práctica tanto a nivel nacional como comunitario es canalizando fondos mediante los Fondos de Educación de la Sociedad Civil.<sup>4</sup> ■

## Referencias en inglés

- Anyuru, M (2006) *Best Practices in Budget and Anti-Corruption Work* Kampala: CEF Uganda
- Classen, M (2008) *Making the Budget Work for Education: Experiences, achievements and lessons from civil society budget work* London: Commonwealth Education Fund
- Perry, V (2008) *Civil Society Engagement in Education Budgets: A report documenting Commonwealth Education Fund experience* London: Commonwealth Education Fund
- Robinson, M (2006) *Budget Analysis and Policy Advocacy: The Role of Nongovernmental Public Action* Sussex: Institute of Development Studies
- Shapiro, I (2001) *A Guide to Budget Work for NGOs* Washington D.C.: International Budget Project
- van Zyl, A, Ramkumar, V and de Renzio, P (2009) "Responding to challenges of Supreme Audit Institutions: Can legislatures and civil society help?" *U4 Issue 2009:1* Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre

## Pies de página

<sup>1</sup> El Commonwealth Education Fund (2002-2008) fue establecido con el financiamiento del DFID, administrado conjuntamente por ActionAid, Oxfam GB y Save the Children UK. El CEF (por sus siglas en inglés) tenía como cometido promover el aporte de la sociedad civil al proceso de EFA en países de la Commonwealth de bajos ingresos. Procuraba lograrlo fortaleciendo la capacidad de la sociedad civil de abogar por la educación, patrocinando organizaciones aliadas en dieciséis países a fin de expandir la creación de coaliciones, mejorar la labor de monitoreo de presupuestos, y para aumentar el acceso a educación de calidad para los niños más marginados.

<sup>2</sup> La sociedad civil posee la capacidad singular de atraer atención hacia los intereses de las personas marginadas y de escasos recursos, aquellas que a menudo son las más afectadas por las decisiones presupuestarias y las más propensas a sentir el impacto de la corrupción. La sociedad civil adopta distintos significados en distintos contextos, e incluye una amplia variedad de actores en el sector de la educación, por ejemplo: organizaciones no gubernamentales, asociaciones de padres y maestros, sindicatos de profesores y comités directivos escolares.

<sup>3</sup> Educación para Todos (EFA, por sus siglas en inglés) es un movimiento global lanzado en 1990 en Jomtien, Tailandia, abocado a satisfacer las necesidades de aprendizaje de todos los niños, jóvenes y adultos para 2015. Los objetivos de EFA contribuyen al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en especial el ODM #2 sobre educación primaria universal y el ODM #3 sobre la igualdad de género en la educación.

<sup>4</sup> Los Fondos Nacionales de Educación de la Sociedad Civil contribuyen al logro de EFA al apoyar las organizaciones civiles a modo de que éstas puedan participar en la formulación, ejecución y monitoreo de planes de educación nacional. Para mayor información, favor de consultar: <http://www.commonwealtheducationfund.org/downloads/documents/briefingpaper.pdf>