



Resolución Ministerial No. 0413-2013-ED

Lima, 15 AGO. 2013

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 79 de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, establece que el Ministerio de Educación es el órgano del Gobierno Nacional que tiene por finalidad definir, dirigir y articular la política de educación, cultura, recreación y deporte, en concordancia con la política general del Estado;

Que, de acuerdo a la vigésimo sexta Política de Estado del Acuerdo Nacional, el Estado se compromete a promover la cultura de respeto a la Ley, de solidaridad y de anticorrupción, que elimine las prácticas violatorias del orden jurídico, incluyendo el tráfico de influencias, el nepotismo, entre otros, así como regular la función pública para evitar su ejercicio en función de intereses particulares;

Que, el numeral 2.4 del artículo 2 del Decreto Supremo N° 046-2013-PCM, que aprueba la Estrategia Anticorrupción del Poder Ejecutivo, establece como una de las acciones concretas orientadas a prevenir, detectar y sancionar la corrupción, los lineamientos y directivas que orienten la integridad y la ética en la actuación del empleado público, señalando que se establecerán pautas claras para evitar los conflictos de interés, velar por el uso adecuado de los recursos públicos y cautelar la prohibición de recibir regalos, entre otros;

Que, como parte de sus funciones, la Oficina General de Ética Pública y Transparencia ha elaborado el documento denominado "Lineamientos de Política Sectorial para prevenir y enfrentar la Corrupción en el Sector Educación";

De conformidad con lo dispuesto por el Decreto Ley N° 25762, Ley Orgánica del Ministerio de Educación, modificado por la Ley N° 26510, en el Decreto Supremo N° 046-2013-PCM, que aprueba la Estrategia Anticorrupción del Poder Ejecutivo; y en el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2012-ED;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- Aprobar el documento normativo denominado "Lineamientos de Política Sectorial para prevenir y enfrentar la Corrupción en el Sector Educación".

Artículo 2.- Disponer que la Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación publique la presente Resolución Ministerial, en el Sistema de Información Jurídica de Educación - SIJE, ubicado en el Portal Institucional del Ministerio de Educación (<http://www.minedu.gob.pe/>).

Regístrese, comuníquese y publíquese



PATRICIA SALAS O'BRIEN
Ministra de Educación



PERÚ

Ministerio
de Educación

Viceministerio de
Gestión Institucional

0413-2013-ED

**“LINEAMIENTOS DE POLITICA SECTORIAL PARA
PREVENIR y ENFRENTAR LA CORRUPCION
EN EL SECTOR EDUCACION”**

MINISTERIO DE EDUCACIÓN



I. INTRODUCCION

Existe una percepción generalizada en la ciudadanía sobre la existencia de corrupción en la administración pública y la falta de sanción oportuna e imparcial. El sector educación no escapa a dicha percepción y se ve magnificada por lo extenso del servicio público que brinda.

Al respecto, en el 2012, las Comisiones de Atención de Denuncias y Reclamos de Lima Metropolitana y la Oficina General de Ética Pública y Transparencia han recibido un total de 5109 expedientes, siendo el abuso de autoridad la falta con mayor número de denuncias (31,08%), seguido de negligencia en el desempeño de funciones (17.8%) e incumplimiento de normas establecidas en el D.L 276 (8 %). Asimismo, de la totalidad de expedientes (411) que se recibieron sobre hechos ocurridos en Gobiernos Regionales corresponden a las faltas antes mencionadas el 71.7% de ellos. Cabe señalar, sin embargo, que muchas de estas denuncias no necesariamente tienen un correlato con las faltas señaladas pero si expresan, entre otros, el malestar del ciudadano de no ser orientado adecuadamente, de no obtener respuestas o de no ser motivadas apropiadamente. Asimismo, en lo relativo a delitos contra la administración pública, la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción ejerce la defensa del Ministerio de Educación en 70 casos por delito de Peculado (51,47%), entre otros.

Como podemos observar, la mayoría de denuncias en el sector educación están relacionadas a problemas en la gestión institucional -como por ejemplo, la falta de controles al interior de la entidad o de responsabilidad del recurso humano que es un factor central en la administración pública-, los mismos que podrían generar actos de corrupción y frente a los cuales el Ministerio de Educación debe buscar los mecanismos necesarios que los limiten para lograr una gestión eficiente, transparente, que coadyuve a que todos los ciudadanos accedan a una educación de calidad.

Ello encuentra su respaldo en el Proyecto Educativo Nacional sobre gestión educativa y su política relativa a "Moralizar la gestión en todas las instancias del sistema educativo", así como en una de las políticas priorizadas¹ instituidas por el Ministerio de Educación, en tanto ente rector, como es la de fortalecer las Instituciones Educativas en el marco de una gestión descentralizada, participativa, transparente y orientada a resultados.

Bajo esa rectoría también se han establecido "Pactos de compromisos" con cada gobierno regional para lograr una gestión educativa descentralizada y fortalecer una relación intergubernamental. Dentro de dichos compromisos se encuentra el de buscar medidas para prevenir la corrupción, cuyas estrategias y acciones a ejecutar tendrán en consideración las necesidades y particularidades de la región.

En ese sentido, y frente a la situación antes expuesta, el Ministerio de Educación establece lineamientos que han de guiar las acciones del sector educación en el esfuerzo para hacer frente a la corrupción.





II. MARCO NORMATIVO Y DE POLÍTICAS

2.1. Normas legales

- Constitución Política del Perú
- Ley General de Educación, Ley N° 28044.
- Ley Orgánica del Ministerio de Educación, Decreto Ley N° 25762, modificado por Ley N° 26510.
- Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, D.S.N°006-2012-ED.
- Código Penal. Título XVIII: Delitos contra la Administración Pública. Capítulo II: Delitos cometidos por funcionarios públicos.
- Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley N° 27658 y su Reglamento, D.S.N°030-2002-PCM.
- Texto Único Ordenado de la Ley N°27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, D.S. N° 043-2003-PCM, su Reglamento D.S.072-2003-PCM y modificatoria D.S. 070-2013-PCM.
- Ley de Control Interno de las Entidades del Estado, Ley N° 28716.
- Contralor General (e) aprueba normas de control interno, Resolución de Contraloría 320-2006.
- "Rendición de Cuentas de los Titulares", Resolución de Contraloría 332-2007-CG que aprueba la Directiva 04-2007-CG/GDES.
- "Guía para la implementación del Sistema de Control Interno de las entidades del sector", Resolución de Contraloría N° 458-2008-CG.
- Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, Decreto Legislativo N° 1017 y modificatoria Ley N° 29873; su Reglamento, D.S. N° 184-2008-EF y modificatorias.
- Implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la administración pública, Decreto Supremo 063-2010-PCM.
- Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la administración pública", Resolución Ministerial 200-2010-PCM que aprueba la Directiva 001-2010-PCM/SGP.
- Procedimiento para la Atención de Denuncias contra Servidores y Funcionarios del Sector Educación, Directiva N° 003-2012-MINEDU/VMGI-CADER.
- Ley de Reforma Magisterial, Ley N°29944, y su Reglamento, aprobado por D.S. 004-2013-ED.
- Estrategia Anticorrupción del Poder Ejecutivo, D.S. N° 046-2013-PCM.

2.2. Articulación de Políticas Nacionales y Sectoriales

Esta articulación nos da el marco para implementar estrategias y acciones para enfrentar la corrupción:

2.1.1. Políticas Nacionales

- a) El **Acuerdo Nacional**² que contiene un conjunto de Políticas de Estado, entre las cuales se encuentra las Políticas 24^a, 26^a y 29^a referidas a: Afirmación de un Estado eficiente





y transparente; Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas y Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa, respectivamente.

- b) Las **Políticas Nacionales de Obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional**³, mediante la cual se establece que todos los Ministerios tienen la obligación de cumplir con la política anticorrupción, referida a 1) Fortalecer la lucha contra la corrupción en las licitaciones, las adquisiciones y la fijación de los precios referenciales, eliminando los cobros ilegales y excesivos, 2) Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, 3) Promover, a través de sus acciones y comunicaciones, la Ética Pública y 4) Fomentar la participación ciudadana en la vigilancia y control de la gestión pública.
- c) El **Plan Bicentenario: El Perú al 2021**⁴, tiene como uno de sus Objetivos Nacionales conseguir un "Estado democrático y descentralizado que funciona con eficacia, eficiencia y articuladamente entre sus diferentes sectores y los tres niveles de gobierno al servicio de la ciudadanía y el desarrollo, garantizando la seguridad nacional", lo que implica lograr que el Estado se oriente al servicio de los ciudadanos y la promoción del desarrollo, y que el ejercicio de la función pública sea eficiente, democrático, transparente, descentralizado y participativo, en el marco de una ciudadanía ejercida a plenitud por las personas.
- d) El **Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016**⁵, el mismo que cuenta con 5 objetivos 1) Articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción; 2) Prevención eficaz de la corrupción; 3) Investigación y sanción oportuna y eficaz de la corrupción en el ámbito administrativo y penal; 4) Promoción y articulación de la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción y 5) Posicionamiento del Perú en espacios internacionales de lucha contra la corrupción.
- e) La **Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública**⁶, cuyo objetivo general es el de orientar, articular e impulsar en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública para resultados que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país.

2.1.2. Políticas Sectoriales

- a) El **Proyecto Educativo Nacional al 2021: La Educación que queremos en el Perú**⁷ (PEN), el cual contiene un conjunto de políticas que dan el marco estratégico a las decisiones que conducen el desarrollo de la educación. Entre ellas, se encuentra la de "Moralizar la gestión en todas las instancias del sistema educativo", cuya priorización





se basa, entre otros, en las constantes denuncias de corrupción que “conspiran contra una gestión educativa que propicie mayores logros de aprendizaje”⁸.

De acuerdo a este Proyecto, los criterios de calidad de una buena gestión educativa en relación a una gestión ética y eficiente es la que: 1) Promueve criterios programáticos comunes así como la racionalización de funciones y procedimientos en el sector educación, 2) Evalúa y monitorea los resultados de la educación con rendición pública de cuentas y participación ciudadana, 3) No hace uso de los bienes y recursos públicos para fines particulares, 4) Desarrolla procedimientos y sanciones prontas y efectivas para los actos de corrupción a cualquier escala, 5) Se basa en un Código de Ética que toda la ciudadanía conoce y fomenta una cultura de la calidad y de medición de la calidad⁹.

- b) Las **“Políticas Educativas 2011-2016: Agenda Común Nacional-Regional”**, documento elaborado a partir del Pacto Educativo para el Quinquenio 2011-2016¹⁰, el cual fue suscrito por representantes del Gobierno Central, Regional, Local y de la sociedad civil, quienes asumieron una agenda educativa común. Dicho Pacto establece 6 políticas¹¹ necesarias a implementarse para lograr una gestión de calidad y equitativa.

Entre ellas queremos destacar la gestión educativa descentralizada por cuanto es a través de ésta que los niveles de gobierno y las instancias de gestión coordinan y articulan acciones intersectoriales que favorecen la calidad, equidad y pertinencia del sistema educativo en el marco de la ética pública y la lucha contra la corrupción¹².

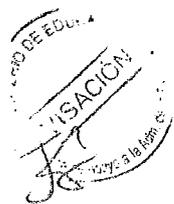
- c) La **Aprobación de Prioridades de la Política Educativa Nacional 2012-2016**, a través de la Resolución Ministerial 369-2012-ED, entre las que se encuentra el “Fortalecimiento de instituciones educativas en el marco de una gestión descentralizada, participativa, transparente y orientada a resultados
- d) El **Plan Estratégico Sectorial Multianual –PESEM–** del Ministerio de Educación, aprobado por Resolución Ministerial N° 0518-2012-ED, el cual tiene dentro de sus Objetivos Estratégicos la de “Fortalecer la gestión educativa descentralizada, participativa, eficaz, eficiente y transparente, que brinde un servicio de calidad centrado en el logro de aprendizajes.

Cabe señalar que la corrupción ya ha sido identificada como un problema de la gestión educativa. Ello se expresa en los Proyectos Educativos Regionales (PER) por cuanto proponen una serie de medidas para lograr una gestión eficiente, ética, democrática, como por ejemplo:





PER	OBJETIVO	MEDIDAS
AMAZONAS	<p>Una educación ética en la gestión institucional y pedagógica, descentralizada, participativa con equidad y de calidad</p> <p>A.GESTIÓN INSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVA Garantizar el cumplimiento de las sanciones previstas en la normatividad vigente en una lucha frontal contra la corrupción y el abuso de autoridad, fortaleciendo el área de asesoría jurídica de las diferentes instancias educativas de la región y desarrollando estrategias que aseguren la probidad de las sentencias.</p>	<p>-Fomento de un sistema de seguimiento y control sobre la actuación y la responsabilidad docente, de los trabajadores de la educación, del personal, instituciones y organizaciones que manejen fondos para el desarrollo educativo.</p> <p>-Creación de un sistema de denuncias que garantice la participación de la ciudadanía respecto del desempeño responsable de los/las docentes y de instituciones públicas y privadas encargadas del desarrollo integral en la educación.</p> <p>-Organización de un comité de ética que evalúe y sancione los actos de corrupción y abuso docente.</p> <p>-Implementación de un programa permanente de detección de irregularidades educativas en la aplicación de las diferentes normas, proyectos y programas educativos.</p>
AYACUCHO	<p>OBJETIVOS ESTRATÉGICOS</p> <p>3. Una gestión educativa ética, autónoma, participativa y eficiente</p>	<p>3.16. Diseñar un sistema regional anticorrupción en el sector educación a partir de la identificación de los tipos de corrupción y el tratamiento oportuno, transparente y eficiente, con mayor autonomía de los órganos de control, estableciendo mecanismos democráticos y de vigilancia ciudadana, a través de los CONEIs, Municipios Escolares, COPARE, COPALES, SUTE y el CER-A.</p>
CALLAO	<p>Implementar un plan regional de moralización del sector educación en todas sus instancias de gestión.</p>	<p>Políticas:</p> <p>4.1.1 Desarrollar un sistema de probidad en educación con mecanismos efectivo de sanción ejemplar de toda manifestación de corrupción o abuso de autoridad, que incluya la vigilancia ciudadana y un programa de estímulo al buen desempeño en la gestión.</p> <p>4.1.2 Atender prioritariamente la erradicación del abuso sexual infantil, el maltrato, la discriminación y la coima; apoyados en mecanismos efectivos y rápidos de sanción.</p>
CUSCO	<p>La gestión educativa es descentralizada, transformadora e intercultural, que lidere el proceso educativo de forma ética, eficiente y transparente, promoviendo de esta manera el desarrollo sostenible.</p> <p>Política 3 Gestionar el Sistema Educativo Regional con una nueva gobernabilidad.</p>	<p>(...)</p> <p>-Desarrollar acciones de capacitación permanente al personal administrativo de las instancias regionales y locales.</p> <p>-Diseñar un sistema de evaluación permanente del desempeño de las instancias educativas regionales y locales.</p> <p>(...)</p>
HUANCAVELICA	<p>OBJETIVO 3:GESTION EFICAZ Y DEMOCRÁTICA DEL SISTEMA EDUCATIVO REGIONAL</p> <p>Implementar una gestión educativa descentralizada, eficaz, participativa, concertada y financiada adecuadamente, asegurando que el sistema educativo regional promueva el desarrollo de las capacidades y potencialidades humanas de nuestros niños, niñas, adolescentes jóvenes y adultos, en el marco de una educación intercultural, bilingüe y productiva.</p>	<p>(...)</p> <p>-Garantizar el uso óptimo de los recursos de la Institución educativa con la participación de los distintos actores educativos.</p> <p>-Desarrollar y fortalecer la estructura y funcionamiento de las instancias de participación, concertación y vigilancia para consolidar liderazgos que contribuyan al cambio educativo.</p> <p>-Implementar mecanismos de acceso a la información y rendición de cuentas para toda la población, permitiendo la transparencia y gobernabilidad.</p>
JUNIN	<p>POLITICA 4 DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA</p> <p>4.1 Promover en los Órganos Intermedios del Ministerio de Educación en la Región, una</p>	<p>Vigilancia de la transparencia y legalidad de los procedimientos administrativos en las instancias de gestión educativa, con participación de la sociedad civil organizada, e implementación de un código de ética que regule el</p>





	gestión democrática, moralizadora y eficaz centrada en lo pedagógico y basada en una cultura de planificación.	comportamiento de todos los servidores de la educación y prevenga actos de corrupción en todos los niveles e instancias de gestión.
LAMBAYEQUE	POLÍTICA 25 Erradicación oportuna de casos de corrupción en el Sector educación de la región.	Medidas: 77. Creación y fortalecimiento de la Comisión Regional Anticorrupción del Sector en cumplimiento a la ley. 78. Desarrollo de programas permanentes de sensibilización social para prevenir actos de corrupción en las instituciones públicas y privadas. 79. Impulsar y fortalecer el funcionamiento de las Comisiones de Denuncias y Reclamos (CADER) en la Dirección Regional de Educación de Lambayeque para mejorar la atención al usuario y la transparencia de la gestión.
PUNO	QUINTO OBJETIVO ESTRATÉGICO: Generar y concertar una gestión educativa transparente, participativa democrática y ética orientada al logro de resultados en el sistema educativo regional.	Medidas generales: Fortalecimiento de los órganos de control bajo la vigilancia del COPARE, COPALE y CONEI, para establecer un régimen de reconocimientos y sanciones.
PIURA	POLITICA REGIONAL 32. Consolidar una cultura de vigilancia ciudadana frente a la corrupción y a las acciones que afectan la convivencia social estimulando lo ético	(...) -Diseñar y ejecutar Programa de fortalecimiento de capacidades de liderazgo ético dirigido a las instituciones públicas, instancias de cogestión y organizaciones de sociedad civil. -Fortalecer la autonomía de los CONEI, COPRED, COPALE, COPARE para que su rol de vigilancia sea ejercida con transparencia y eficiencia.
UCAYALI	LINEAMIENTO DE POLÍTICA Nº 5.5 Asegurar la sostenibilidad del monitoreo, supervisión y evaluación de la gestión educativa.	(...) -Programa anticorrupción.
TUMBES	Objetivo Estratégico 3 Lograr una gestión educativa financiada con equidad; eficaz y eficiente, descentralizada, participativa, concertada y transparente, que responda a las necesidades y demandas de la comunidad local y regional y a la integración binacional en el contexto de un mundo globalizado.	a) Promover el diseño, implementación y evaluación de un Plan Concertado Regional Anticorrupción. b) Fortalecer las instancias y mecanismos de Vigilancia Social y de control institucional en la gestión educativa. c) Implementar medidas pertinentes y efectivas para moralizar la gestión de las instancias descentralizadas y crear mecanismos regulares de transparencia y rendición de cuentas, previniendo actos de corrupción. (...)

Tal como se señala en la Agenda Común Nacional "apostar por la implementación de una gestión descentralizada de la educación desde las regiones, y su fortalecimiento a través de la puesta en marcha de modelos y sistemas descentralizados, se sustenta en la convicción de que ello: **i)** permitirá garantizar el derecho a la educación, **ii)** profundizar el ejercicio de la democracia participativa, **iii)** contribuir a cerrar las brechas en el acceso a la educación de calidad (sobre todo en los ámbitos rurales y la población indígena, **iv)** contribuir a mejorar la calidad del servicio educativo y **v)** resguardar que la educación que reciban los estudiantes sea pertinente en su contexto, necesidades y visión de desarrollo regional y local"¹³.

Por estas convicciones, es importante implementar los mecanismos necesarios, sostener los que se vienen desarrollando para hacer frente a la corrupción con el objetivo de garantizar el derecho a la educación.





III. MARCO CONCEPTUAL Y DE ENFOQUES

La corrupción es un problema social que vulnera derechos fundamentales, entendiéndose estos últimos como derechos inherentes a la persona en razón a su dignidad humana, a los cuales se les considera imprescindible para su desarrollo y libertad. En ese sentido “la dignidad de la persona supone el respeto del hombre como fin en sí mismo, premisa que debe estar presente en todas las planes de acción social del Estado suministrando una base constitucional a sus políticas, pues en el Estado social el respeto a la dignidad se refiere esencialmente a lograr una mejor calidad de vida de las personas¹⁴ .

En la configuración de este Estado social y democrático de derecho¹⁵, precisa el Tribunal Constitucional, adquiere importancia dos aspectos básicos: la existencia de condiciones materiales mínimas para alcanzar sus presupuestos y la identificación del Estado con los fines de su contenido social¹⁶. Esta identificación hace referencia a un reconocimiento legal y a la exigencia de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), también llamados derechos prestacionales, como la salud pública, vivienda, educación, cuyo efectivo disfrute requiere “realización de acciones o abstenciones” por parte del Estado.

En ese sentido, son importantes las medidas adoptadas por el Estado cuando dichos derechos puedan verse limitados o negados, como es el caso de la existencia de corrupción, la cual vulnera derechos fundamentales. Así lo señala también la definición operativa del concepto corrupción utilizada en el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016: “Uso indebido del poder para la obtención de un beneficio irregular, de carácter económico o no económico, a través de la violación de un deber de cumplimiento, en desmedro de la legitimidad de la autoridad y de los derechos fundamentales de la persona”¹⁷.

Cabe precisar que la violación de un deber de cumplimiento también implica la falta de orden o de control en la gestión en tanto pueden llegar a generar riesgos de corrupción y a limitar los derechos de los ciudadanos.

Para enfrentar lo antes expuesto, las orientaciones contenidas en los lineamientos se construirán a partir de los siguientes enfoques:

3.1. La educación como derecho fundamental

Entendemos a la educación como “un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos”¹⁸.

Nuestro ordenamiento nacional reconoce a la educación como un derecho fundamental¹⁹, así tenemos que el artículo 3 de la Ley General de Educación establece que:



“La educación es un derecho fundamental de la persona y de la sociedad. El Estado garantiza el ejercicio del derecho a la educación integral y de calidad para todos y la universalización de la Educación Básica.

La sociedad tiene responsabilidad de contribuir a la educación y el derecho de participar en su desarrollo”

Ello es recogido también por el Tribunal Constitucional: *“La educación es un derecho inherente a la persona. Consiste en la facultad de adquirir o transmitir información, conocimientos y valores a efectos de habilitar a las personas para sus acciones y relaciones existenciales y coexistentiales; amén de ser una guía, dirección u orientación para el desarrollo integral de la persona”²⁰.*

En ese mismo sentido, el Proyecto Educativo Nacional señala que la educación es un medio para el desarrollo pues genera “ciudadanos capaces y eficientes, imbuidos de una conciencia cívica, prestos al aprendizaje permanente y dotados de iniciativa y espíritu emprendedor”

De allí la importancia de la labor del Estado en la concreción del derecho a la educación, cuya práctica ha traído consigo la elaboración de características esenciales -disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad²¹-que permiten verificar si dicho derecho está disponible, en cantidad, calidad y equidad necesaria para satisfacer las necesidades de la ciudadanía.

“Así, el derecho a la educación se cumple si la educación es disponible en el sentido de que haya instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente y en condiciones necesarias; accesible en el sentido de que la educación esté accesible geográfica y económicamente a todos y todas, sin discriminación; aceptable en el sentido de que la educación debe contar con estándares mínimos para maestros y maestras, los estudiantes, las facilidades escolares, el currículum, las relaciones entre los sujetos de la comunidad escolar y la gestión de la escuela; y adaptable en el sentido de que la educación debe tener la flexibilidad capaz de responder a las necesidades de los estudiantes, en sus distintos contextos sociales y culturales”.

En Línea (mayo 2012): <http://www.campanaderechoeducacion.org/justiciabilidad/pres.elde.php>



Así, por ejemplo, los pagos para acceder a la matrícula o para aprobar cursos, las exigencias para adquirir materiales educativos favoreciendo a terceros, los favoritismos en concursos de selección de docentes, sobrevaloración de bienes y servicios, etc., constituyen prácticas corruptas que vulneran dichas características y, por consiguiente, el goce efectivo del derecho a la educación²².



Asimismo, la pérdida de recursos económicos también vulnera este derecho ya que afecta las características esenciales antes mencionadas:

“una pérdida de recursos de 18.000.000 de nuevos soles equivale a 440 aulas nuevas y equipadas, a 12.000.000 de almuerzos escolares, a 4.825.737 textos de comunicación integral y lógico-matemática y a 36.000 maestros que podrían haber recibido una bonificación especial de 500 soles por innovación”²³.





Finalmente, también lo afecta aquellas acciones y decisiones poco transparentes, que podrían generar riesgos de corrupción, como por ejemplo, la demora en los trámites, la priorización en la atención de determinados usuarios, la falta de protocolos en los trámites, la negación injustificada del acceso a la información, etc.

Desde un enfoque de derechos, se identifica a la persona como sujeto del derecho; asimismo, la ética en el ejercicio de la función pública, la transparencia, el interés público, el control ejercicio por los ciudadanos y por la propia administración, la sanción para las inconductas funcionales, se vuelven principios básicos y exigibles para el Estado con la finalidad garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la educación.

3.2. La Prevención

Para que la corrupción se materialice debe pasar varias vallas que la entidad no está en capacidad de detectar o de detener o que inclusive su propia organización la facilite. Por ello nos parece importante fortalecer dichas vallas, corregir lo necesario y sancionar cuando corresponda.

La palabra prevención hace referencia a la "preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar algo"²⁴ Entonces en el tema que nos toca, hablamos de anticiparnos a la corrupción. Pretendemos con ello evitar que se concreten los actos de corrupción²⁵, generando diversos mecanismos e instrumentos que permitan a los empleados públicos cumplir sus funciones y adoptar una conducta funcional orientada al interés general de la comunidad educativa.

La sanción "ejemplar" no es el único ni el principal factor que pueda disuadir al empleado público de actos corruptos, irregulares o poco transparentes. Existirán otros elementos como la ponderación del mayor o menor riesgo de ser descubierto, la existencia o falta de control, la conciencia o no de la obligatoriedad de la norma, la manera cómo los ciudadanos perciben dichos actos, los que finalmente tendrá en cuenta para cometer o no una infracción a la norma.

En consecuencia, una administración pública eficiente y eficaz requiere tanto de una estructura institucional que funcione de forma correcta como de la calidad de las personas que laboran en ella.

Este enfoque nos facilita la intervención constante con acciones, creación y/o fortalecimiento de mecanismos que limiten acciones, espacios y momentos en el que se concentran los actos de corrupción.





IV. LINEAMIENTOS

Se ha considerado los siguientes cuatro componentes ya que su desarrollo involucra elementos importantes para enfrentar la corrupción, a saber: la persona, la institución y la participación ciudadana.

Cada uno de los componentes priorizados se encuentran relacionados e interactúan entre sí. El avance de estos componentes y su respectiva consolidación en todo el sector nos permitirá construir un Sistema Anticorrupción basado en políticas de moralización y transparencia, el cual constituye la meta a alcanzar.

4.1. ÉTICA PÚBLICA Y RESPONSABILIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

La importancia de la ética en el ejercicio de la función pública vuelve imperativo la necesidad de incorporarla en el trabajo cotidiano para garantizar prácticas que favorezcan un servicio educativo equitativo y de calidad. En ese sentido, las actividades administrativas de cada empleado público²⁶ del sector educación deben estar dirigidas a satisfacer las demandas y necesidades de la ciudadanía referidas al servicio educativo y a la calidad del mismo.

Para lograr empleados públicos con competencias éticas y asumiendo con responsabilidad el ejercicio de su función, el sector debe:

1. Revalorar la importancia del servicio público en el desarrollo eficaz y responsable de acciones en favor de una educación de calidad para todos los ciudadanos.
2. Difundir y promover la reflexión sobre los principios, deberes y prohibiciones del Código de Ética en la Función Pública, en tanto orientador de lo que debe prevalecer y evitarse en el ejercicio de las funciones realizadas, a todo empleado público que ingrese a laborar en el sector.
3. Impulsar la discusión de los dilemas éticos en la toma de decisiones -a través de jornadas, cursos, campañas internas, entre otros- que sensibilice y permita al empleado público analizar e interiorizar el alcance de sus actitudes y prácticas en el ejercicio de su función y su relación con el goce efectivo del derecho a la educación de todo ciudadano.
4. Otorgar incentivos a los empleados públicos del sector educación que hayan destacado en el respeto y cumplimiento de los principios y deberes del Código de Ética de la Función Pública.
5. Implementar los mecanismos necesarios para la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento ético o funcional²⁷.





PERÚ

Ministerio
de Educación

Viceministerio de
Gestión Institucional

0413-2013-ED

4.2. GESTIÓN PÚBLICA TRANSPARENTE

Las normas que rigen la gestión pública han sido creadas para organizar el trabajo de manera eficaz y transparente. Aquellas deben sustentar las decisiones adoptadas en el ejercicio de la función pública.

Para una gestión pública con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas²⁸, el sector debe:

1. Revisar periódicamente los instrumentos de gestión que regulan los procedimientos para su corrección, modificación o eliminación en aras de mejorar el servicio educativo y reducir los espacios que pudieran propiciar la corrupción.
2. Diseñar sistemas tecnológicos o de información que visibilicen los procedimientos establecidos en el sector educación para conocimiento de los ciudadanos.
3. Elaborar normas internas que determinen los procedimientos y acciones para el cumplimiento de la Ley de Transparencia -precisando qué se entiende por información de carácter pública, cómo se atienden las solicitudes de información, la responsabilidad del personal designado, la entrega de información para el Portal de Transparencia Estándar (PTE), entre otros- con la finalidad de asegurar que la información esté a disposición de los ciudadanos²⁹.
4. Publicar en el Portal de Transparencia Estándar, de forma detallada y accesible, las adquisiciones y contrataciones realizadas.
5. Presentar el Informe anual de rendición de cuentas a Contraloría General de la República en el plazo de ley³⁰.
6. Promover la rendición de cuentas de la gestión a los ciudadanos y comunidad educativa.
7. Establecer mecanismos de seguimiento y control al cumplimiento de las normas y de sanción.

4.3. CONTROL INTERNO COMO PARTE INTEGRAL DE LA FUNCION PUBLICA

EL control interno³¹ implica la participación activa de la propia administración en el control del funcionamiento de la entidad, permitiendo que cada empleado público del sector educación evalúe su trabajo, los corrija y mejore para garantizar una función eficiente, ética y que facilite, además, a la autoridad la toma de decisiones y el buen manejo de los recursos públicos. En este sentido, la implementación del sistema de control interno posibilita monitorear los procesos y operaciones para adoptar medidas preventivas y/o correctivas que aseguren la calidad en el servicio educativo.





Para implementar el control interno, el sector debe:

1. Difundir e implementar la Ley Nº 28716, Ley de Control Interno de las Entidades Públicas, y demás normas sobre la materia.
2. Sensibilizar a los empleados públicos sobre el significado de ejercer el control interno y la importancia de asumir la responsabilidad de implementarlo en el sector educación – a través de talleres, audiovisuales, correos colectivos, etc.
3. Cada entidad del sector educación debe, en base a un diagnóstico, elaborar un Plan de Trabajo para implementar el Sistema de Control Interno
4. Elaborar el Manual de Control Interno que contenga procedimientos y criterios mínimos para facilitar la evaluación del sistema de control interno.

4.4. Una gestión que impone sanciones efectivas y eficaces

Para determinar la responsabilidad funcional, las entidades del sector educación a través de sus Comisiones de Procesos Administrativos Disciplinarios³² deben investigar bajo el principio del debido proceso y recomendar sanciones³³ de forma imparcial y proporcional que puedan ser aplicadas de forma real y oportuna.

Para lograr una sanción administrativa disciplinaria efectiva y eficaz, el sector debe:

1. Fortalecer las Comisiones de Procesos Administrativos Disciplinarios, garantizando la imparcialidad en las decisiones de sus miembros, las cuales deben estar debidamente motivadas, y estableciendo, a través del reglamento respectivo, el procedimiento a seguir en el proceso disciplinario.
2. Capacitar a los miembros de la Comisión para un cabal ejercicio de sus funciones.
3. Sensibilizar sobre la importancia de una correcta aplicación de la sanción (autoridades, funcionarios del sector educación).
4. Registrar todos los expedientes que ingresen a la Comisión de Procesos Administrativos y a la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción, realizando el seguimiento respectivo.

Finalmente, como lo señaláramos anteriormente, estos lineamientos son orientaciones sobre materia anticorrupción para las entidades del sector educación, las mismas que deberán establecer sus acciones de acuerdo a sus propias necesidades identificadas.





- ¹ Prioridades de la política educativa nacional 2012 - 2016: a) Aprendizajes de calidad para todos con énfasis en lenguaje, matemáticas, ciencia y ciudadanía; b) Reducción de brechas en el acceso a servicios educativos de calidad para los niños y niñas menores de 5 años; c) Reducción de brechas en el logro de aprendizajes para la infancia rural; d) Respeto a la cultura en el aprendizaje: Niños y niñas quechuas, aimaras y amazónicos aprenden en su propia lengua y en castellano; e) Los y las docentes se forman y desempeñan en base a criterios concertados en el marco de una carrera pública renovada; f) Instituciones educativas se fortalecen en el marco de una gestión descentralizada, participativa, transparente y orientada a resultados; g) Reducción de brechas en el acceso a la educación superior para jóvenes de menores ingresos; h) Desarrollo de competencias laborales y profesionales en jóvenes en articulación con la demanda productiva y las necesidades de desarrollo del país; i) Promoción de la actividad física regular, la recreación y el deporte a nivel escolar, juvenil y adulto; j) Promoción del deporte de alta competencia.
- ² "El Acuerdo Nacional es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, correspondiéndonos aportar en el desarrollo de las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional". La suscripción de este Acuerdo se llevó a cabo el 22 de julio de 2002. En línea (abril 2012): <http://www.acuerdonacional.pe/an/definicion.html>
- ³ Decreto Supremo N° 027-2007-PCM.
- ⁴ Decreto Supremo N° 054-2011-PCM.
- ⁵ Decreto Supremo N° 119-2012-PCM.
- ⁶ D.S.004-2013-PCM.
- ⁷ El Proyecto Educativo Nacional (PEN), aprobado por Resolución Suprema N° 001-2007-ED, es para el Consejo Nacional de Educación (CNE) un instrumento tanto para la formulación y ejecución de políticas públicas, como para la movilización ciudadana. En línea (febrero 2012): <http://penvirtual-4.blogspot.com/>
- ⁸ MINISTERIO DE EDUCACION, Proyecto Educativo Nacional al 2021. Lima: 2010, 1ª edición, p. 105
- ⁹ Op.cit, Proyecto Educativo Nacional al 2021, p. 104.
- ¹⁰ Pacto Educativo para el próximo quinquenio 2011-2015, firmado en la ciudad de Lima el 10 de diciembre de 2010. El Consejo Nacional de Educación junto con la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y el Ministerio de Educación convocaron al VI Encuentro Nacional de Regiones. En línea (junio de 2012): <http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-publicaciones/discursos/Pacto%20VI%20Encuentro%20CNE%20Regiones.pdf>
- ¹¹ Primera Infancia, Desarrollo Magisterial, Gestión Educativa Descentralizada, Educación Bilingüe e Intercultural y Desarrollo Rural.
- ¹² Artículos 123 a 126 del Reglamento de la Ley General de Educación, Decreto Supremo N° 011-2012-ED.
- ¹³ CONSEJO NACIONAL DE EDUCACION, Políticas Educativas 2011-2016. Agenda común Nacional-Regional". Lima: 2011, 1ª ed., p. 52-53.
- ¹⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional, expediente. N.° 2016-2004-AA/TC -LIMA, fundamento 16.
- ¹⁵ El Tribunal Constitucional ha sostenido en reiterada jurisprudencia que el Estado peruano definido por la Constitución de 1993, presenta las características que identifican a un Estado democrático y social de derecho, tal como se desprende de una interpretación conjunta de los artículos 3° y 43° de la Norma Fundamental. Asimismo, que se sustenta en los principios esenciales de libertad, seguridad, propiedad privada, soberanía popular, separación de las funciones supremas del Estado y reconocimiento de los derechos fundamentales. Sentencia del Tribunal Constitucional, expediente N° 4232-2004-AA/TC, fundamento 1.
- ¹⁶ Ver STC, exp. N° 4232-2004-AA/TC, Fundamento 3.
- ¹⁷ Ver Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016, p. 74.
- ¹⁸ COMITÉ DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (DESC). Observación General 13, párrafo 1.
- ¹⁹ Asimismo, el derecho a la educación se encuentra reconocido en instrumentos internacionales de derechos humanos de los cuales el Estado peruano es parte, empezando por la Declaración Universal de Derechos Humanos del 1948, en su artículo 26. Luego tenemos, entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, 1966); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD, 1995); la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, 1979); la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN, 1989), además del Convenio N° 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT, 1989) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.
- A nivel regional de América Latina y el Caribe, el derecho a la educación quedó consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (también conocida como Pacto de San José de Costa Rica, 1969) y el Protocolo Adicional a la Convención en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (conocido como Protocolo de San Salvador, 1988), la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (también conocida como "Convención de Belem do Para", 1994).
- ²⁰ El contenido de la educación está orientado "hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz", de acuerdo al Art. 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966, PIDESC).





²¹ Este marco conceptual fue planteado por Katarina Tomasevski, Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación entre 1998 y 2004, y adoptado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Comentario General No 13 en el 1999. El párrafo 6 de la Observación General N° 13 CDESC establece que: "Si bien la aplicación precisa y pertinente de los requisitos dependerá de las condiciones que imperen en un determinado Estado Parte, la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas[i]:

a) **Disponibilidad.** Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.

b) **Accesibilidad.** Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:

No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (véanse los párrafos 31 a 37 sobre la no discriminación);

Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia);

Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.

c) **Aceptabilidad.** La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza (véanse los párrafos 3 y 4 del artículo 13).

d) **Adaptabilidad.** La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.

7. Al considerar la correcta aplicación de estas "características interrelacionadas y fundamentales", se habrán de tener en cuenta ante todo los superiores intereses de los alumnos."

²² En la Encuesta Nacional de Educación 2005 Y 2007 de Forro Educativo y en la Encuesta Nacional sobre Corrupción 2008 de PROETICA se considera, entre otros, que la corrupción afecta la calidad en la educación.

²³ En: documentos de la primera reunión de trabajo relacionado con el proyecto sobre "Mecanismos de control y vigilancia ciudadana de políticas públicas por una gestión educativa descentralizada", enero de 2004. Cf. Nakano, Teresa y Vigo, Gladys, El Derecho a la Educación en Perú (2007), Lima: Foro Educativo, p.144.

²⁴ En Línea (noviembre 2012): http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=prevencion

²⁵ Entendemos por "actos de corrupción" todas aquellas acciones o inacciones que faciliten la corrupción.

²⁶ En diversos instrumentos jurídicos se reconoce que la función pública es toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre o al servicio de las entidades de la administración pública, en cualquiera de sus niveles jerárquicos y sin importar el tipo de relación laboral o contractual que vincula al titular con ellas.

"Responsabilidad Administrativa Funcional: es aquella en la que incurren los servidores y funcionarios por haber contravenido el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a la que pertenecen, se encuentre vigente o extinguido el vínculo laboral o contractual al momento de su identificación durante el desarrollo de la acción de control. Incurren también en responsabilidad administrativa funcional los servidores y funcionarios públicos que en el ejercicio de sus funciones, desarrollaron una gestión deficiente, para cuya configuración se requiere la existencia, previa a la asunción de la función pública que corresponda o durante el desempeño de la misma, de mecanismos objetivos o indicadores de medición de eficiencia."

Novena Disposición Final de la ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría de la República, Ley 27785.

²⁸ Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG, Normas de Control Interno numeral 3.7 Rendición de Cuentas que señala: "La entidad, los titulares, funcionarios y servidores públicos están obligados a rendir cuentas por el uso de los recursos y bienes del Estado, el cumplimiento misional y de los objetivos institucionales, así como el logro de los resultados esperados, para cuyo efecto el sistema de control interno establecido deberá brindar la información y el apoyo pertinente."

²⁹ Así por ejemplo, se ha sostenido que no cualquier información crea transparencia en el ejercicio del poder público, sino aquella que sea oportuna y confiable para el ciudadano. En tal sentido, el Instituto del Banco Mundial, encargado de crear los famosos índices de gobernabilidad, ha establecido cuatro componentes que configuran una información transparente: accesibilidad, relevancia, calidad y confiabilidad.

a) **Accesibilidad.-** Accesible es la información que está amigablemente puesta al alcance del ciudadano. Esto supone la necesidad de trabajar la información al interior de las administraciones, por ejemplo creando índices de búsquedas, o estableciendo archivos de fácil manejo por un ciudadano con educación básica. Hacer accesible la información supone, pues, organizar archivos y establecer estándares mínimos de atención eficiente al pedido de información.

b) **Relevancia.-** La relevancia de la información tiene que ver con los usos de la información en la agenda de las políticas públicas. La información relevante es aquella que impacta o sirve para la toma de decisiones y para el control por parte de los ciudadanos. Por ejemplo, relevante es la información que una Municipalidad pueda brindar sobre sus proveedores y las adjudicaciones que se le han otorgado en un periodo determinado. De este modo la ciudadanía conoce también a las empresas y las calidades con que suelen prestar determinados servicios que tienen carácter público.





PERÚ

Ministerio
de EducaciónViceministerio de
Gestión Institucional

c) **Calidad.**- La calidad de la información en buena cuenta tiene que ver también con la relevancia, pero en este caso se incide en la consistencia de la información. En la posibilidad de que pueda ser contrastada o confirmada. También en esto incide la forma en que es presentada al ciudadano.

d) **Confiabilidad.**- Se trata aquí más bien de una reacción del ciudadano frente a la información disponible en la Administración. Confiable es la información que es accesible, relevante y contrastable. En buena cuenta una información confiable es la que brinda una administración transparente y bien organizada.

Cf. Sentencia del Tribunal Constitucional, exp. N° 00566-2010-PHD/TC, fundamento 5.

³⁰ De acuerdo al artículo 5.3 de la Resolución de Contraloría N° 332-2007-CG.

³¹ La Ley N° 28716, "Ley de Control Interno de las Entidades Públicas", establece la obligación de las entidades públicas de implementar sistemas de control interno, entendiéndose como tal el "conjunto de acciones, actividades, planes, políticas, normas, registros, organización, procedimientos y métodos, incluyendo la actitud de las autoridades y el personal, organizados e instituidos en cada entidad del Estado"

³² Con esta denominación tenemos en cuenta a la Comisión Especial para funcionarios y a las Comisiones para administrativos y docentes.

³³ "(...) no pueden equipararse las sanciones administrativas (pertenecientes al Derecho Administrativo sancionador) y las sanciones penales (pertenecientes al Derecho Penal), pues ambas obedecen a fundamentos jurídicos distintos. No podría equipararse el juzgamiento realizado a nivel jurisdiccional con el procedimiento sancionador realizado a nivel administrativo, y menos impedirse que la sede jurisdiccional penal se vea imposibilitada de pronunciarse debido a lo resuelto en sede administrativa". Sentencia del Tribunal Constitucional, Exp. N.° 00361-2010-PA/TC, fundamento 3.

Asimismo, el artículo 19 de la Ley Marco del Empleo Público: "Los empleados públicos son responsables civil, penal o administrativamente por el incumplimiento de las normas legales y administrativas en el ejercicio del servicio público.

