



# Radar de Corrupción & Desc: **Derecho a la Educación**

---



Secretaría de  
Transparencia

**OBSERVATORIO**  
DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN

## **Equipo Coordinador**

### **Andrés Idárraga Franco**

Secretario de Transparencia de la Presidencia de la República  
Secretaría de Transparencia

### **Iveth Lorena Solano Quintero**

Coordinador Grupo para el Análisis, Prevención e Innovación de Lucha Contra la Corrupción  
Secretaría de Transparencia

## **Equipo Técnico-Analítico**

### **Edith Johanna Medina Hernández**

Contratista – Especialista en Estadística Multivariante  
Grupo para el Análisis, Prevención e Innovación de Lucha Contra la Corrupción  
Secretaría de Transparencia

### **Cristhian Steven Lesmes Piñeres**

Profesional – Analista de Datos  
Grupo para el Análisis, Prevención e Innovación de Lucha Contra la Corrupción  
Secretaría de Transparencia

## **Diseño y Diagramación**

### **Margarita María Díaz Ardila**

Profesional Especializada - Secretaría de Transparencia

### **Valentina Salamanca Paredes**

Profesional - Secretaría de Transparencia



## Introducción

Los efectos de la corrupción en el desarrollo de un país son eminentemente negativos y están estrechamente ligados con la desigualdad. Una educación de calidad es la clave para una sociedad prospera<sup>[iv]</sup>. Se ha señalado, con datos *indiscutibles*, que uno de los factores que constituyen una seria amenaza para el crecimiento y desarrollo de los países menos avanzados estaría dado por la corrupción en los procesos educativos. Y este sería el mayor obstáculo a eliminar para poder alcanzar un camino sostenido de crecimiento<sup>[v]</sup>.

### 1. Objetivo del indicador

Estimar los territorios en los cuales la corrupción genera afectación negativa al ejercicio del derecho a la educación.

### 2. Alcance

El indicador como medida contribuirá a la rendición de cuentas sobre el efecto que tiene la corrupción en la vida de los y las colombianas. La información posibilitará la toma de decisiones en cuanto a la selección de territorios a priorizar y el direccionamiento de política pública en transparencia y lucha contra la corrupción.

*La medición se realizará año vencido.*

### 3. Componentes

#### a. Componente 1: Corrupción

Se define a través de dos factores: la corrupción observable entendida como aquellos delitos efectuados contra la administración pública<sup>[vi]</sup> y la corrupción oculta.

#### Subcomponentes:

**i. Corrupción observable**<sup>[vii]</sup>: datos de sanciones, denuncias y noticias de corrupción.

**ii. Corrupción oculta:** datos relacionados con los riesgos de seguridad, brecha digital y analfabetismo.

**iii. Capacidad Institucional:** Define la gestión y los resultados de la administración territorial. Utiliza como incentivo para mejorar el desempeño, la calidad del gasto y la inversión orientada a resultados de desarrollo para su cálculo.

#### b. Componente 2:

Derecho a la Educación

Define la efectivización<sup>[v]</sup> del derecho a la educación, para entender satisfechas las obligaciones constitucionales correlativas al Estado.

### 4. Definiciones conceptuales y enfoques transversales

#### a. Corrupción:

Según la Resolución 1/18 de la CIDH Corrupción y Derechos Humanos, la Corrupción es el abuso o desviación del poder privado o público que desplaza el interés público por uno privado que daña la institucionalidad y afecta los derechos humanos.

#### b. La corrupción lesioná:

- De manera significativa la administración de justicia y el aparato electoral.
- El andamiaje institucional, haciendo que desaparezcan las garantías del derecho.

- Los derechos humanos en términos de igualdad<sup>[vi]</sup> de oportunidades<sup>[vii]</sup> para los ciudadanos lo cual indica que solo acceden a los derechos aquellos que pueden comprometer el beneficio.

**c. Qué tipo de afectaciones produce la corrupción:**

- Institucionales:** Concentración de poder, ausencia de control de gestión pública, impunidad, tolerancia a la corrupción.
- Transversales:** Coptación de estructuras estatales, desviación con fines delictivos.
- Diferenciadas sobre los derechos humanos:** Libertad de expresión, ejercicio y goce de los DESC, denunciantes y población vulnerable en situación de pobreza.

**d. Tipología de ocasiones de corrupción en la educación:**

- El IIPE<sup>[viii]</sup> ha elaborado una tipología de esas áreas principales

Áreas de planificación/gestión	Ejemplos de ocasiones para prácticas corruptas
Financiación y designación de concesiones específicas	Desviación de fondos Cobro de pagos ilegales
Construcción, mantenimiento y equipamiento de escuelas	Fraude en licitaciones públicas Inflación de costes y actividades
Gestión y proceder de los docentes	Docentes fantasma Fraude en la designación y distribución del personal Clases particulares
Exámenes y diplomas Acceso a las universidades Acreditación de las instituciones	Fraude en los exámenes Fábricas de diplomas y credenciales falsas Fraude en procesos de acreditaciones
Sistemas de información	Manipulación de datos Irregularidades en la producción y publicación de información

Fuente: adaptado de Hallak y Poisson, 2009<sup>[ix]</sup>

## e. Derechos a medir -DESC-

- Declaración Universal de Derechos Humanos<sub>[x]</sub>

### **“Artículo 26:**

*1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.*

*2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.*

*3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.”*

- Colombia ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – PIDESC el 29 de octubre de 1969. El Estado colombiano, al adherir el PIDESC se compromete a garantizar el ejercicio de los derechos enunciados en él. El artículo 13 de este pacto, reconoce en primer lugar el derecho a la educación para el ejercicio de otros derechos y para la participación activa en sociedad, además de establecer

lineamientos para que los Estados logren el pleno ejercicio del derecho.

- Convención americana sobre derechos humanos o Pacto de San Salvador. En el Artículo 13 “se hace referencia al derecho de la educación y se enuncia que los Estados parte convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz (Organización de Estados Americanos, 1988).”[xi]
- Con la promulgación de la constitución Política de 1991, se dedica el Capítulo 2 a los DESC. En este capítulo se indica en los artículos 44 y 45 que la educación es un derecho fundamental tanto para niños como para jóvenes. De igual manera, el artículo 67 establece la función social que cumple la educación en la consecución de bienes y valores de la cultura.

Este mismo artículo, establece condiciones de acceso, cobertura y calidad al indicar que la educación será “obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica” y que “Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio

y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo."

- Protocolo de San Salvador – Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.  
Cambiar la redacción, pues no es el mismo documento.
- Convención sobre los derechos del niño (1989) - Ratificada en Colombia a través de la ley 12 de 1991. En los artículos 28 y 29 se establece que el derecho a la educación debe ser ejercido por todos los niños en condiciones de igualdad, dirigida al desarrollo integral, promoción de capacidades físicas y mentales y respeto por los derechos humanos.



- Marco legal del derecho a la Educación<sup>[xii]</sup>

Tipo	Número de norma	Año	Epígrafe	Tema
Constitución Política de Colombia		1991	Constitución Política de 1991	Marco Constitucional. Artículos 44, 67 y 68
Ley	30	1992	Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior	Carácter y autonomía de las Instituciones de Educación Superior.
Ley	29	1990	por la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico y se otorgan facultades extraordinarias.	Disposiciones para fortalecer los servicios de apoyo a la investigación científica y al desarrollo tecnológico.
Ley	115	1994	Por la cual se expide la ley general de educación	Define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles de preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, no formal e informal.
Ley	715	2001	por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.	Disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación
Ley	1098	2006	Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.	Define y desarrolla el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes, estableciendo que deben acceder a una educación de calidad y la obligación del Estado de garantizar su gratuidad durante un año de preescolar y nueve de educación básica.
Ley	1804	2016	Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones.	Establece la educación inicial como un derecho para los niños menores de 6 años y la considera como un proceso mediante el cual los niños desarrollan su potencial, capacidades y habilidades contando con la familia como actor central de dicho proceso.



- **Sanciones Disciplinarias:** Procuraduría General de la Nación (Antecedentes de SIRI)
- Hechos de corrupción, Víctimas e Indiciados registrados en el Sistema Penal Oral Acusatorio de la Fiscalía General de la Nación (SPOA)

Para corrupción oculta las variables utilizadas son:

- **MINTIC** - Índice de brecha digital
- **DANE** - Analfabetismo del IPM
- Defensoría del Pueblo – Reporte de Alertas Tempranas 2023
- Dentro de los factores de la corrupción oculta, no fue posible tener en cuenta la confianza en las instituciones por parte de la ciudadanía toda vez que las métricas de esta no cumplen con los criterios de escalabilidad o temporalidad implementados para el indicador<sup>[xiii]</sup>.

#### Capacidad institucional:

- Estadísticas territoriales de los municipios (DNP) Específicamente se han considerado las categorías de los municipios e indicadores pertenecientes a la Medición del Desempeño Municipal 2023 que se asocian a la gestión y movilización de recursos para la efectivización del derecho a la educación.

#### Otras Fuentes de información que se han evaluado:

- Datos de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos

- Clasificación DIVIPOLA del DANE (para efectos de georreferenciación de la información)
- IGAC e IDEAM (para evaluar la pertinencia de variables ambientales, sin embargo, se ha observado que los periodos de reporte no son actuales -2018 y 2019)
- Secretaría de Transparencia – INAC

## Componente 2

### Acceso y cobertura

MEN - Tasa de matriculación y cobertura (Estadísticas en educación prescolar, básica y media)

### Permanencia

MEN – Deserción, repitencia y reprobación (Estadísticas en educación prescolar, básica y media)

### Calidad

ICFES – Resultados saber 11, matemáticas y lectura crítica. (Estadísticas en educación prescolar, básica y media)

## 6. Fases de cálculo del Radar de Educación

- **Fase 1:** Reducción de la dimensionalidad de los datos por indicadores:  
Se utiliza PCA para calcular los indicadores que componen el Radar de Educación, tomando en cada caso los resultados de la primera componente reescalados de 0 a 100. Así se crean los indicadores: CorrupObservable, Riesgos, BrechaDigital, Analfabetismo, CapaInstituc, EdAccesoCobertura, REdCalidad, EdDeserReproRepit

- **Fase 2:** Creación de subcomponentes del Radar

Dado que los indicadores creados en la fase 1 tienen la misma escala de medida y pueden interpretarse en términos porcentuales, se crean subcomponentes del Radar asignando los siguientes pesos:

CorrupciónNoObservable:

(0,2)Riesgos + (0,4)BrechaDigital +  
 (0,4)Analfabetismo Corrupción:  
 (0,8)CorrupciónNoObservable +  
 (0,3)CorrupObservable -  
 (0,1)CapaInstituc VDEducacion:  
 (0,2)EdAccesoCobertura +  
 (0,4)REdCalidad +  
 (0,4)EdDeserReproRepit

- **Fase 3:** Cálculo del Radar:

Se calcula el indicador dando igual peso a las subcomponentes de Corrupción y VDEducacion RadarEd= (0,6)Corrupción + (0,4)VDEducacion

## 7. Opciones del cálculo del Radar de Educación que se descartan

Se obtuvieron en todos los casos mediante reducción de la dimensionalidad de los datos y sin asignar pesos específicos a los subcomponentes del Radar. (se resumen las contribuciones de las variables según los resultados de los PCA ejecutados)

## 8. Avances en aplicación de técnicas y algoritmos

Realizados diferentes ejercicios de cálculo del RADAR se utilizaron técnicas de modelación aplicadas en el ámbito académico para observar las asociaciones existentes entre variables e identificar

cuáles de ellas “pesan más” en la medición de los factores o constructos conceptuales que se están considerando. Estos ejercicios cuantificaron las correlaciones y la causalidad existente entre las características evaluadas.

Mediante Análisis de Componentes Principales, se realizaron diferentes ejercicios de estimación del RADAR y se observó que es necesario incluir datos asociados a la “corrupción oculta” porque sin ellos, el peso que tendría la corrupción en el conjunto de datos evaluado no sería significativo y no permitiría estimar la magnitud del derecho (posiblemente no se obtendrían resultados estadísticamente significativos).

También se ejecutó la técnica Análisis Factorial Exploratorio para ratificar que los factores de análisis considerados (Corrupción Observable, Corrupción Oculta, Capacidad Institucional y Ejercicio del derecho a la Educación) son apropiados. Mediante esta técnica se observó que los datos de Riesgos de Seguridad (relativos a la presencia de grupos armados en el territorio, riesgos de desplazamiento masivo o forzado y riesgos de participación -por violencia contra líderes comunitarios o violaciones a la libertad de prensa-), aportan mucho al entendimiento de las zonas del país en las cuales no se observan denuncias considerables ante el GRAP o en el Sistema Penal Oral Acusatorio.



## 9. ¿Qué se ha observado con los datos analizados hasta el momento?

### Qué decir del RADAR Educación

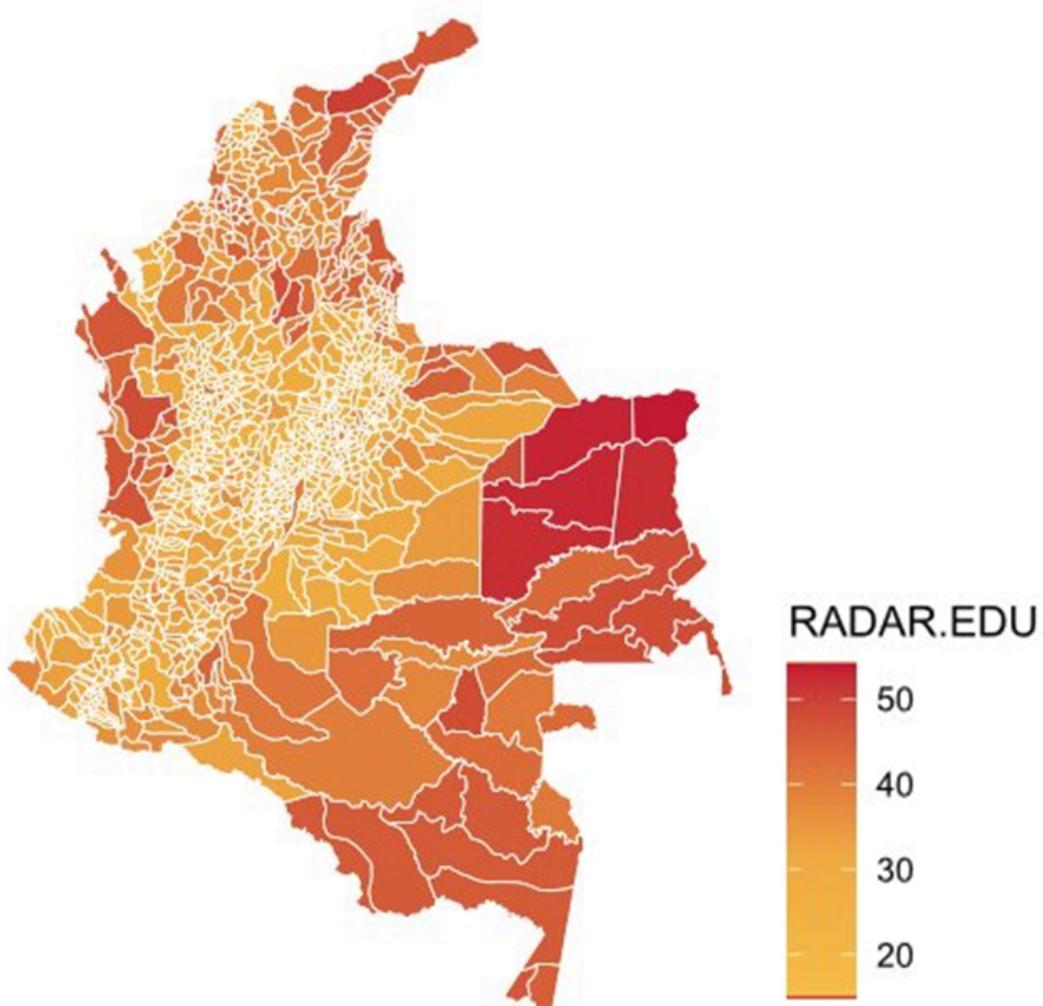
Es un planteamiento estadístico multivariante que resume las asociaciones existentes entre 43 variables de: Corrupción (observable y oculta), Capacidad Institucional y derecho a la educación. Se define en una escala de medición de 0 a 100 (como un valor porcentual), donde mientras más cercano a 100, RADAR reflejará mayor incidencia negativa de la corrupción sobre el derecho (especialmente en municipios y departamentos).

**Figura 1.**  
Comportamiento de RADAR por municipio

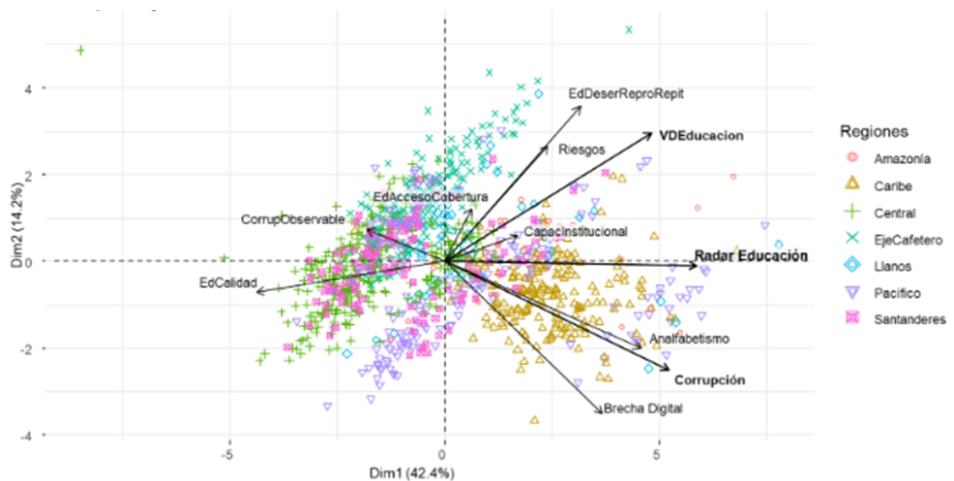
En contraste, un valor alto de RADAR implicaría en términos de acciones de política pública, más necesidades de atender los fenómenos que implica un detrimento en el ejercicio del derecho.

En el mapa de la **Figura 1** se presenta el resultado de RADAR, tanto a nivel departamental como por municipios.

En la **Figura 1** puede observarse que las menores puntuaciones de **RADAR** se registran hacia el interior del país (especialmente en ciudades principales y municipios de sus áreas metropolitanas), mientras que las zonas más oscuras (graficadas en color morado) representan los territorios donde se identifican riesgos de corrupción junto a la vulneración del derecho.



## Corrupción y Vulneración al Derecho a la Educación



Tipo	Categorías	#Municipios	Radar Educación	Corrupción	VDEducación
Vulneración	Alta	138	4.353	4.234	4.531
	Media	539	3.396	2.746	4.370
	Baja	425	2.682	1.898	3.858
PDET	No	932	3.164	2.469	4.208
	Si	170	3.656	3.352	4.112
Regiones	Amazonía	40	3.813	3.365	4.484
	Caribe	196	3.805	3.660	4.022
	Central	324	2.984	2.127	4.270
	Eje Cafetero	178	2.892	1.973	4.271
	Llanos-Orinoquía	59	3.439	2.714	4.527
	Pacífico	178	3.306	2.981	3.793
	Santanderes	127	3.146	2.267	4.464
Categoría de Municipio	Ciudades	13	3.779	3.141	4.738
	G1- Nivel Alto	217	3.175	2.237	4.581
	G2- Nivel Medio Alto	218	3.098	2.285	4.317
	G3- Nivel Medio	218	3.082	2.357	4.168
	G4- Nivel Medio Bajo	218	3.317	2.838	4.035
	G5- Nivel Bajo	218	3.498	3.274	3.832

**Nota Técnica:** Para definir los niveles de vulneración de los municipios según los resultados del Radar se analizaron los percentiles 25% y 75% de su distribución y se definieron los siguientes umbrales de vulneración: baja (Radar< 30), media (30<= Radar<=40) y alta (Radar>40).

## Bibliografía

[i] *Anti-Corruption Module 9 Key Issues: Fighting corruption in education.* (s.f.). United Nations Office on Drugs and Crime

[ii] Montuschi, Luisa (2020): La corrupción en la educación, Serie Documentos de Trabajo, No. 742, Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (UCEMA), Buenos Aires

[iii] Ley 599 de 2000 título XV, código penal.

[iv] "La corrupción en el sistema educativo se puede definir como "el uso sistemático del cargo público en beneficio privado, con un impacto notorio en la disponibilidad y la calidad de los bienes y servicios educativos y, por consiguiente, en el acceso a la educación y en su calidad y equidad" (Hallak y Poisson, 2002)

[v] En el artículo 2, título I constitucional "DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES", se señalan los fines esenciales del Estado, dentro de los cuales está el de garantizar la efectividad de los derechos.

[vi] "Las desigualdades de acceso a la educación y la salud, al reducir las capacidades y las oportunidades, comprometen la innovación y los aumentos de productividad. Cuando una persona abandona sus estudios antes de terminar la educación primaria o secundaria, su potencial productivo se resiente por el resto de su vida activa. El menor salario que recibirá, ceteris paribus, respecto a trabajadores con más años de educación formal es un indicador de la pérdida de productividad y bienestar que conlleva ese abandono.

La magnitud de esta pérdida es muy elevada a lo largo del tiempo." La ineeficiencia de la desigualdad (p. 25). (2018). Publicación de las Naciones Unidas.

[vii] La jurisdicción constitucional preserva la prestación del servicio educativo frente a la mora en el pago, invocando la equidad y el carácter de servicio público de la educación, Sentencia T-356 de 2011.

[viii] Fundado en 1963, el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP) de la UNESCO es la única organización del sistema de las Naciones Unidas dedicada al planeamiento y gestión de la educación.

[ix] Recuperado de <https://etico.iiep.unesco.org/es/riesgos-de-corpcion-en-la-educacion>

[x] Recuperado de <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human->

[xi] Ramírez, G. (2017). Los derechos humanos a debate. Perspectivas desde el derecho internacional. Los derechos humanos a debate Perspectivas desde el derecho internacional, (15), 74-86,

[xii] Recuperado de <https://www.suin-juriscol.gov.co/legislacion/derechoeducation.html>

[xiii] Se tuvieron en cuenta las siguientes mediciones e indicadores de confianza, a saber, Trust Survey-OCDE y la Encuesta de Cultura Política.