



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

Daniel Castañeda Arredondo
Diseño y Diagramación
Secretaría de Transparencia

Radar

de corrupción & DESC:

Derecho a la educación

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 prosperaⁱ.

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 crecimientoⁱⁱ.

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

Componente 1: Corrupción

Se define a través de dos factores. La corrupción observable entendida como aquellos delitos efectuados contra la administración públicaⁱⁱⁱ y la corrupción oculta.

Subcomponentes:

Corrupción observable^{iv}: datos de sanciones, denuncias y noticias de corrupción.

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

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.

Componente 2: Derecho a la Educación

Define la efectivización^v 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 lesiona:



De manera significativa la administración de justicia y el aparato electoral.



Los derechos humanos en términos de igualdad^{vi} de oportunidades^{vii} para los ciudadanos lo cual indica que solo acceden a los derechos aquellos que pueden comprometer el beneficio.



El andamiaje institucional, haciendo que desaparezcan las garantías del derecho.

c. Qué tipo de afectaciones produce la corrupción



Institucionales: Concentración de poder, ausencia de control de gestión pública, impunidad, tolerancia a la corrupción.



Transversales: Cooptación 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^{viii} 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 fantasmas 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^{ix}

e. Derechos a medir -DESC-

→ Declaración Universal de Derechos Humanos*



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^{xii}

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.

Tipo	Número de norma	Año	Epígrafe	Tema
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.

5. ¿Qué nos muestran los datos?

a. Enfoque del análisis

Imagen 1 Enfoque del análisis

Componente 1



Componente 2



b. Fuentes de datos en análisis

Para construir la tabla de variables (indicadores o cifras oficiales) que se están considerando como relevantes para el radar, se han revisado las siguientes fuentes de información:

Componente 1

Corrupción observable y oculta:

Por corrupción observable es entendida con ocasión de la comisión de delitos contra la administración pública. Estos delitos son aquellos que se encuentran en el título XV del código penal Ley 599 de 2000. Las variables utilizadas para este son:

**Secretaría de
Transparencia**
(Denuncias ante el
GRAP, mapeo de
noticias PACO)

**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 del año de medición
- 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^{xiii}.

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 del año de medición 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 preescolar, básica y media)

Permanencia

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

Calidad

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

6. Fases de cálculo del Radar de Educación

Fase 1: Compilación y validación de datos:

Se compilan todos los indicadores requeridos para el cálculo del Radar Educación validando su completitud para todos los municipios del país. Adicionalmente, se reduce la dimensionalidad de los datos mediante la técnica estadística Análisis de Componentes Principales (PCA), para verificar los pesos o ponderadores que deberían tener cada una de las variables en la creación de las subcomponentes del Radar.

Fase 2: Creación de subcomponentes del Radar

Se crean subcomponentes del Radar asignando los siguientes pesos:

Corrupción:

- Corrupción oculta: (0,2)Riesgos + (0,4)BrechaDigital + (0,4)Analfabetismo
- Corrupción observable: (0,2)HechosCorrup + (0,2)VíctimasCorrup + (0,2)IndiciadosCorrup + (0,1)Denuncias + (0,1)MapeoNoticias + (0,1)SancionesDiscpl + (0,1) Res.Fiscales
- Corrupción: (0,8)CorrupciónOculta + (0,3)CorrupObservable - (0,1)CapacInstituc

Educación:

Acceso y Cobertura Educativa:

- EdAccesoCobertura: (0,4)Tasa.Matri + (0,4)Cobert.Neta + (0,1)Tasa.Matri.V + (0,1)Cobert.Neta.V

Resultados de Calidad:

- EdCalidad: (0,4)Saber11LecCri + (0,4)Saber11Matem + (0,1)Saber11LecCri.V+ (0,1)Saber11Matem.V

Deserción, reprobación y repitencia:

- EdDeserReproRepit: (0,2)Desercion + (0,25)Reprobacion + (0,25)Repitencia + (0,1)Desercion.V + (0,1)Reprobacion.V + (0,1)Repitencia.V
- VDEducacion: (0,2)EdAccesoCobertura + (0,4)REdCalidad + (0,4)EdDeserReproRepit

Fase 3: Cálculo del Radar:

- Se calcula el indicador dando pesos a las subcomponentes de Corrupción y VDEducacion:
- $\text{RadarEdu} = (0,6)\text{Corrupción} + (0,4)\text{VDEducacion}$

7. Opciones del cálculo del Radar Educación que se descartan

Se realizaron distintas simulaciones de construcción mediante PCA, de las subcomponentes: CorrupObservable, BrechaDigital, Analfabetismo, EdAccesoCobertura, REdCalidad y EdDeserReproRepit, tomando en cada caso los resultados de la primera componente reescalados de 0 a 100. Se observó que al re-escalar se sobreestimaban vulneraciones, en especial para indicadores que actualmente no son cercanos a 100%, como analfabetismo, rezago escolar, deserción, reprobación y repitencia. Se observó mayor consistencia al generar las subcomponentes mediante ponderadores.

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.

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 de 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 ineficiencia 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 (IIPE) 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-corrupcion-en-la-educacion>

x. Recuperado de:

<https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

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

xii. Recuperado de:

<https://www.suin-juriscol.gov.co/legislacion/derechoeducacion.html>

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

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 ineficiencia 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 (IIPE) 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-corrupcion-en-la-educacion>

x Recuperado de

<https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

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/derechoeducacion.html>

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