

2023

ANCLAS PARA EL



DESARROLLO

Análisis de la **incidencia de la corrupción**
en la **desigualdad** estructural en Colombia



CONSEJO RECTOR

Carlos Eduardo Angulo Galvis
José Alejandro Cortés Osorio
Andrés Echavarría Olano
Margarita Garrido Otoya
Guillermo Carvajalino Sánchez
Juan Francisco Lozano Ramírez
Rosa Inés Ospina Robledo
Sylvia Escovar Gómez

JUNTA DIRECTIVA

María Elisa Bernal Bueno
Eulalia Arboleda de Montes
Néstor Ricardo Rodríguez Ardila
Carolina Calderón Guillot
Daniel Ricardo Uribe Parra
Guillermo Vargas Ayala
Eduardo Wills Herrera

DIRECCIÓN EJECUTIVA

Gerardo Andrés Hernández Montes

AUTORES / EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Sandra Ximena Martínez Rosas
Directora Programática
Iniciativas Sistema Político y Estado

Camilo Andrés Peña Galeano
Coordinador de Proyecto – Monitor
Ciudadano de la Corrupción

Jimmy Alexander Benito Molina
Profesional de Proyecto – Monitor
Ciudadano de la Corrupción

Somos el Capítulo Nacional de Transparencia Internacional-TI-, la Organización de la Sociedad Civil líder en el mundo en la lucha contra la corrupción que trabaja en más de 100 países.

CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA



Calle 35 N° 24-19
PBX: +57 601 477 8282
transparencia@transparenciacolombia.org.co
www.transparenciacolombia.org.co
Bogotá, Colombia

Resumen Ejecutivo

La corrupción mantiene y profundiza las condiciones de desigualdad que anclan a los países en una senda de crecimiento lento y poco sostenible. Teniendo en cuenta la necesidad de mejorar el entendimiento de la relación entre corrupción y desigualdad, el presente documento aborda los aspectos a través de los cuales la corrupción ha contribuido con la profundización de las brechas sociales y económicas que existen entre las personas de mayores ingresos y riquezas frente a las más vulnerables en Colombia.

Con este propósito, se presentan cuatro áreas de análisis que contribuyen a comprender la relación entre corrupción y desigualdad: bienes y servicios básicos, política fiscal, mercado y la dimensión territorial. Estas áreas son relevantes en tanto la corrupción refuerza la desigualdad al disminuir la eficacia del gasto social, reducir el recaudo fiscal de los países, limitar la competencia en los mercados y obstaculizar el desarrollo económico y social de los territorios más olvidados. Todo esto, en el marco de una afectación desproporcional sobre las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Metodológicamente se toma como punto de partida la revisión documental de múltiples fuentes que dan cuenta de las dimensiones de la desigualdad en Colombia, al tiempo que se complementa el panorama de la corrupción a partir de los datos disponibles en el Monitor Ciudadano de la Corrupción, observatorio de Transparencia por Colombia en el que se recopilan, sistematizan y analizan 967 hechos de corrupción registrados en 2.026 notas de prensa de medios nacionales y regionales entre 2016-2020¹.

De esta revisión de información se encuentra lo siguiente:

- La población más vulnerable se enfrenta de manera frecuente a la corrupción y, en particular, a la corrupción policial. En Colombia, a los hogares que alguna vez se quedaron sin alimentos en los últimos meses les solicitaron más sobornos por parte de empleados públicos (11,7%) y agentes policiales (12,3%) que aquellos hogares no vulnerables económicamente (6,1% y 10,4%, respectivamente) (LAPOP, 2021).

¹ Disponible en: <https://www.monitorciudadano.co/>

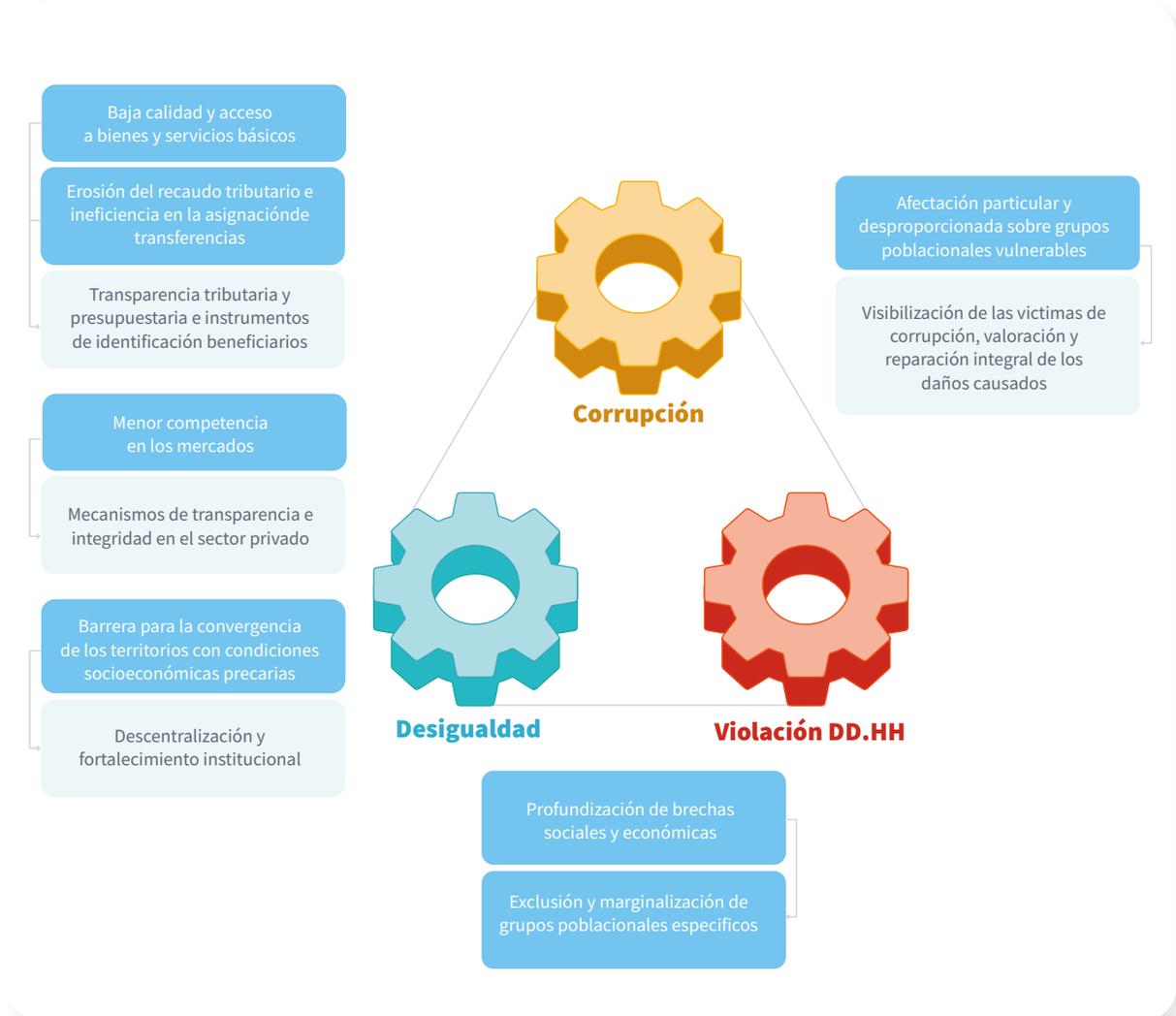


- La corrupción no solo exacerba las condiciones de desigualdad, sino que se encuentra vinculada con la violación de los Derechos Humanos de grupos altamente vulnerables. En este sentido, toma un rol preponderante la implementación de acciones de reparación de los daños causados por la corrupción como mecanismo para contribuir a la lucha contra la desigualdad.
- En Colombia, además de que el sistema pensional contribuye al aumento de la inequidad de los ingresos (Núñez et al., 2022), la corrupción en la asignación de pensiones limita el efecto que deberían tener las transferencias sobre la reducción de la desigualdad.
- La corrupción en el mercado, que se evidencia en prácticas como la colusión y alteración a la libre competencia, tiene un alcance muy significativo: 11'520.784 personas se vieron afectadas directamente en 27 hechos de corrupción. Esto empeora las condiciones económicas de los consumidores de menos ingresos, quienes se ven obligados a adquirir bienes básicos más caros, al tiempo que beneficia a las empresas que concentran el poder de mercado.
- Uno (1) de cada cinco (5) hechos de corrupción registrados en el Monitor Ciudadano afectaron a municipios con alto Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. En estos contextos, la corrupción se convierte en un obstáculo para el desarrollo social y económico, entre otras, porque limita la posibilidad de disminuir las brechas que existen respecto a los territorios que tienen mejores condiciones en términos de la cobertura y calidad de sus servicios básicos.

Lo anterior evidencia la afectación particular de la corrupción en grupos poblacionales en condición de vulnerabilidad, población con ingresos limitados y territorios con condiciones sociales y económicas precarias, lo que da cuenta, entre otras, de la relación entre corrupción y derechos humanos. El vínculo entre corrupción, desigualdad y vulneración de derechos humanos se muestra de manera más detallada en la siguiente Gráfica.



Gráfica 1. Relación entre corrupción, desigualdad y DD.HH.



Fuente: Elaboración propia.



A partir de lo anterior, se hace evidente la necesidad de implementar herramientas de lucha contra la corrupción que mitiguen el impacto sobre los más vulnerables, aseguren la recuperación y socialización de los recursos comprometidos por hechos de corrupción y garanticen la reparación a los afectados, lo cual incluye:

- La reparación integral de los daños causados por hechos de corrupción, con énfasis en los daños sobre los más vulnerables y los daños colectivos.
- El avance en medidas de transparencia del sistema tributario y los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas relacionados.
- El cumplimiento con los estándares de transparencia presupuestaria, en busca de analizar y mejorar la asignación de los recursos públicos.
- La identificación de beneficiarios de políticas sociales y transferencias, incluyendo el uso, cruce y análisis de la información de las bases de datos de beneficiarios de políticas sociales.
- Los mecanismos de transparencia e integridad del sector privado, particularmente los relacionados con Flujos Financieros Ilícitos.
- La descentralización y el fortalecimiento institucional, destinadas al fortalecimiento de alcaldías y de ejercicios de control ciudadano de carácter local.



Contenido

RESUMEN EJECUTIVO	4
INTRODUCCIÓN	9
I. MARCO CONCEPTUAL SOBRE CORRUPCIÓN Y DESIGUALDAD	11
II. CONTEXTO DE LA DESIGUALDAD EN COLOMBIA	20
III. CORRUPCIÓN Y DESIGUALDAD EN COLOMBIA	27
a. Bienes y Servicios Básicos.	32
b. Política Fiscal.	39
c. Mercado.	45
d. Dimensión territorial.	49
IV. CONCLUSIONES	54
V. REFERENCIAS	57
VI. ANEXOS	62



Introducción

En los últimos años, se ha hecho más evidente que los mayores niveles de desigualdad de los ingresos y en riqueza se relacionan con un menor crecimiento económico en el mediano plazo (Ostry et al., 2014)². Asimismo, las inequidades en el acceso a servicios básicos pueden llevar a reducir el stock de capital humano, en la medida en que las personas podrían no recibir los servicios adecuados de educación o salud que les permita desarrollar sus capacidades, lo que lleva a una débil asignación del recurso humano de un país (Dabla-Norris et al., 2015). Los elevados niveles de desigualdad se relacionan con menores niveles de recaudos tributarios, dificultades para el fortalecimiento institucional y aumento de la polarización y apatía política, por lo anterior, Stiglitz (2012) resume los efectos de la desigualdad sobre el sistema económico y político así: crecimiento económico lento, menor evolución del PIB, inestabilidad social, debilitamiento de la democracia y una mayor sensación injusticia.

La corrupción es entendida como el abuso de posiciones de poder o de confianza, para el beneficio particular de actores legales y/o ilegales, o en posible asocio entre estos, en detrimento del interés colectivo. Como fenómeno de carácter sistemático y estructural, la corrupción se encuentra en distintos ámbitos de la sociedad, presenta elevados niveles de sofisticación y organización y se relaciona con otras problemáticas estructurales del país como el narcotráfico, la minería ilegal, la debilidad institucional, el conflicto, entre otras (Transparencia por Colombia, 2021). Asimismo, mayores niveles de corrupción están asociados con menores niveles de crecimiento en el largo plazo y con menores niveles de consolidación institucional³ (Gründler & Potrafke, 2019). Por último, la corrupción tiene consecuencias en la garantía de derechos humanos, el desarrollo institucional, la consolidación de la democracia, entre otras; además genera víctimas directas, que generalmente se concentran en grupos vulnerables y/o subrepresentados (Transparencia por Colombia, 2020).

-
- ² La desigualdad es un factor que determina qué tan acelerado y sostenible es el crecimiento de un país. Además, las políticas fiscales redistributivas en general tienen efectos positivos y solo afectan negativamente el crecimiento económico en casos extremos (Ostry et al., 2014).
- ³ La corrupción está negativamente asociada con el crecimiento económico pues el PIB real per cápita disminuyó alrededor de 17% a largo plazo en los países en donde aumentó el Índice de Percepción de la Corrupción en la serie 2012-2018 (Gründler & Potrafke, 2019).

Se debe tener en cuenta que existe una relación bidireccional entre corrupción y pobreza, toda vez que, en contextos de elevada desigualdad, resulta más difícil para las personas participar en asuntos públicos y más fácil a los actores de poder participar en prácticas corruptas para mantener su estatus, al tiempo que, los contextos de corrupción estructural refuerzan el poder de unos actores y con ello, sostienen condiciones de desigualdad.

De esta forma, el origen y la reproducción de condiciones de desigualdad exacerbada y de la corrupción estructural, están directamente relacionados con distintas condiciones económicas, sociales, políticas, institucionales y culturales del país. Asimismo, también se encuentran aspectos asociados a las decisiones sobre la gestión y protección de los recursos naturales.

En este contexto, y con el fin de aportar al entendimiento de la interrelación entre desigualdad y corrupción, Transparencia por Colombia, Capítulo Nacional de Transparencia Internacional, presenta el documento “Anclas para el Desarrollo, análisis de la incidencia de la corrupción en la desigualdad estructural en Colombia”, que se desarrolla en el marco de la convención celebrada con la *Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l’Homme -FPH-* y el Observatorio Político de América Latina y el Caribe de *Sciences Po -OPALC-*. Este documento busca aportar elementos sobre los mecanismos a través de los cuales la corrupción contribuye a mantener estructuras de desigualdad en Colombia, profundizando las brechas sociales y económicas que existen entre las personas de mayores ingresos y riquezas.⁴ frente a las más vulnerables. Esto, teniendo en cuenta que, a partir del mejor entendimiento de la relación entre estos dos fenómenos, será posible tomar acciones que lleven a evitar la profundización de la desigualdad mediante actos de corrupción, incluyendo medidas para la atención de los más afectados.

Este documento aborda en un primer lugar el marco conceptual que permite analizar la relación entre corrupción y desigualdad; en segundo lugar, describe brevemente el estado de la desigualdad estructural en Colombia; un tercer apartado aborda con mayor detalle la relación entre corrupción y desigualdad en el caso colombiano; y finalmente, el documento concluye con algunos planteamientos sobre la manera como se manifiesta la relación entre corrupción y desigualdad en el país.

⁴ La desigualdad de ingresos se refiere a la distribución del flujo de dinero de las personas, mientras que la desigualdad de riquezas está relacionada con las diferencias en los activos económicos con que cuentan las personas.



1

Marco conceptual
sobre *corrupción*
y *desigualdad*



Desigualdad.

En general, la desigualdad se refiere a un problema distributivo que “consiste en la distribución dispareja de atributos entre conjunto de unidades sociales tales como los individuos, categorías, grupos o regiones” (Tilly, 1998, p.38). Estos atributos son muy variados y se refieren tanto a la riqueza y el ingreso, pero también a otros “bienes” como la tierra. De esta manera, la desigualdad se caracteriza por ser multidimensional pues puede definirse a partir de dimensiones tales como: estatus legal, propiedad, ingreso, género, educación, origen (nacional o étnico), entre otros (Piketty, 2022).

Además, la desigualdad es un fenómeno en el que se interrelacionan las dimensiones políticas y económicas. Estas relaciones determinan el nivel de desigualdad de los países y si una sociedad avanza en desmontar las estructuras de desigualdad o, por el contrario, se refuerzan las disparidades entre los más poderosos y las personas más vulnerables (Stiglitz, 2012)⁵.

En el estudio de la desigualdad se han identificado por lo menos dos principios orientadores: la igualdad de oportunidades y la ausencia de privaciones. El primero se refiere a que todas las personas partan de las mismas condiciones de tal manera que las potenciales diferencias provengan del esfuerzo individual, mientras que, el segundo principio hace énfasis en la importancia de proteger a las personas más necesitadas, incluso si hubieran tenido las mismas oportunidades que el resto de la población, de manera que se promueva la movilidad social de quienes son más vulnerables (Atkinson, 2015). Es en este último principio que se enmarcan las acciones redistributivas que emprenden los gobiernos.

Si bien la igualdad de oportunidades es sumamente importante, se debe destacar la necesidad de enfrentar las limitaciones de movilidad social de las personas más vulnerables en la medida en que esto repercute en las oportunidades que tienen las generaciones futuras (Atkinson 2015). En otras palabras, “los beneficiarios de la desigualdad de resultado de hoy pueden transmitir una ventaja injusta a sus hijos en el futuro” (p. 28).

5 *Fallos en la economía y la política potencian la desigualdad: por un lado, la concentración del poder de los mercados ha llevado a la concentración de la riqueza, el abuso de los consumidores y trabajadores, y ha trasladado los costos medioambientales de su actividad a la sociedad; y, por otro lado, las decisiones políticas que amplifican la voz de los más poderosos y construyen la normatividad en su favor, exacerbando la desigualdad (Stiglitz, 2012).*



Los avances tecnológicos de las últimas décadas han tenido un efecto positivo sobre el estudio de la desigualdad, en particular a nivel de ingreso y riqueza, en tanto se ha producido mejor información y se han sofisticado los instrumentos de análisis. A pesar de que se han elaborado diferentes formas de medir la desigualdad que permiten aproximarse a este fenómeno⁶, la principal dificultad que enfrentan estas mediciones está relacionada con las limitaciones de las fuentes de información disponibles, las cuales pueden variar entre países (Zucman, 2019).

Corrupción y desigualdad.

De acuerdo con Stiglitz (2012) los elevados niveles de desigualdad están relacionados con el uso de prácticas típicas de extracción de rentas (*rent-seeking*) por parte de los más poderosos, lo que ha derivado en la concentración de la riqueza en manos de pocos. Ahora bien, esto no es resultado exclusivo de las fuerzas del mercado, sino que es producto de intervenciones gubernamentales que facilitan prácticas de extracción de rentas. En este sentido, se destaca cómo élites han presionado por marcos normativos y regulatorios benéficos para ellas a expensas del resto de la población (Zúñiga, 2017).

Si bien esto ocurre como gran corrupción y a nivel de captura del Estado, es importante destacar que la corrupción refuerza y profundiza la desigualdad en todos los niveles. Así, es posible identificar múltiples canales a través de los cuales la corrupción influye sobre la desigualdad:

- 1.** Los más pobres sufren más por la corrupción pues, además de que frecuentemente se ven forzados a pagar sobornos, el valor de estos representa una parte significativa de sus ingresos.
- 2.** La población vulnerable se enfrenta de manera frecuente a la corrupción policial y recibe menos atención cuando denuncia estos actos. Por el contrario, la capacidad de influencia de las personas de más ingresos es un factor disuasivo para el cobro de sobornos por parte de agentes de la policía.

⁶ Las mediciones de desigualdad tienen diferentes fuentes de información, tales como: el impuesto sobre el patrimonio, información de herencias y declaraciones de impuestos, e información sobre capitalización de la renta.

3. La corrupción socava la confianza de los ciudadanos en el sistema tributario, lo que tiene efectos nocivos en la disposición al pago de impuestos y en las políticas redistributivas, instrumentos fundamentales para reducir la desigualdad.
4. Por último, la corrupción perpetúa la desigualdad al profundizar las diferencias en el acceso a la educación, limitar el nivel y efectividad del gasto social, la progresividad del sistema fiscal y reducir el crecimiento económico (You, 2021).

La relación entre corrupción y desigualdad se caracteriza por ser bidireccional: por un lado, la corrupción en el manejo de los recursos públicos y alrededor de las decisiones sobre el gasto público puede aumentar la desigualdad, en tanto afecta la distribución de los ingresos de un país; y por otro lado, en contextos de alta desigualdad en los que emergen demandas por una mejor redistribución de los ingresos, las élites políticas y económicas pueden tener incentivos para recurrir a prácticas de corrupción con el fin de proteger sus privilegios (Zúñiga, 2017).

En suma, la corrupción refuerza la desigualdad al disminuir la eficacia del gasto social, reducir el recaudo fiscal de los países, limitar la competencia en los mercados y obstaculizar el desarrollo económico y social de los territorios más olvidados. Todo esto, en el marco de una afectación desproporcional sobre las personas más vulnerables.

Teniendo en cuenta el rol que cumple el Estado en la lucha contra la desigualdad, es importante considerar dos campos de acción centrales en esta tarea: por un lado, las políticas de gasto alrededor de bienes y servicios básicos cuyo objetivo se centra en mejorar las oportunidades que tienen los grupos más vulnerables; y, por otro lado, las políticas fiscales a través de las cuales se pueden diseñar estrategias distributivas que beneficien a las personas que están en condiciones socioeconómicas más desfavorables.

Bienes y servicios básicos.

En cuanto a la primera área clave para el análisis de la relación entre corrupción y desigualdad, es importante destacar que la corrupción tiene consecuencias directas sobre el nivel de desarrollo humano de los países. Al respecto, la literatura muestra que países con altos niveles de percepción de la corrupción tienen peor desempeño en los índices de desarrollo humano, los cuales miden elementos centrales como la educación, salud y el ingreso nacional bruto (Rose-Ackerman & Palifka, 2016).



En este contexto, la corrupción en la provisión de servicios públicos, como la educación y salud, puede exacerbar las condiciones de desigualdad de un país a través de dos vías: primero, a partir de la reducción de la cantidad de recursos públicos disponibles para financiar los programas sociales y, segundo, debido a la baja calidad de los bienes y servicios que ofrecen proveedores corruptos, lo que afecta desproporcionalmente a los beneficiarios más vulnerables (Albisu & Chêne, 2017). Además, la corrupción puede llevar a la inclusión como beneficiarios de personas que no cumplen con los criterios de programas sociales, llevando así a una débil focalización de los recursos públicos destinados a grupos sociales vulnerables.

La corrupción en la provisión de servicios públicos se puede manifestar de múltiples formas, tales como: el soborno para garantizar el acceso a los servicios, la malversación de los fondos destinados a la ejecución de los programas sociales, el tráfico de influencias para incluir irregularmente a beneficiarios de dichos programas, así como el clientelismo y nepotismo que implica favorecer a un pequeño grupo de personas, en detrimento del principio de igualdad y el interés público.

De esta manera, la corrupción en los servicios públicos no solo limita la capacidad de los Estados para garantizar los derechos humanos de los ciudadanos, sino que puede tener consecuencias fatales como el aumento de personas que no tienen alimentos o la falta de suministros médicos básicos. Esto afecta desproporcionalmente los derechos de la población más vulnerable, quienes son los principales beneficiarios de los programas sociales, al tiempo que, los lleva a enfrentar barreras de acceso y a la baja calidad de los bienes que reciben. Así, las privaciones de las que son objeto las personas más vulnerables generan una brecha mayor respecto a las personas que pueden adquirir estos servicios por sus propios medios.

Política fiscal.

Existen prácticas alrededor del sistema tributario que reproducen condiciones de desigualdad estructural al trasladar la carga fiscal a personas de menores ingresos y beneficiar a quienes concentran mayor riqueza (Bak, 2020).

Esto se evidencia en aspectos como: injerencia indebida en el diseño de normativas y mecanismos fiscales, prácticas de evasión de impuestos y la presencia de flujos financieros internacionales. Frente al primero, se debe resaltar la incidencia de actores corruptos que pueden incidir mediante dádivas en el diseño de impuestos y gravámenes, así como, la captura o redireccionamiento de ingentes recursos públicos destinados a inversión, lo que lleva a perpetuar la relación desigualdad en el cobro de impuestos o a la inadecuada asignación de recursos públicos.

En general, existen riesgos de corrupción asociados al ciclo presupuestal: en primer lugar, la formulación del presupuesto puede estar permeada por intereses particulares a través de lobistas que influyen en el control y dirección de los fondos públicos; en segundo lugar, la influencia de parlamentarios corruptos en el proceso de aprobación del presupuesto puede conducir a asignaciones indebidas orientadas a beneficio de grupos de interés; y, por último, la ejecución presupuestal es altamente vulnerable a la apropiación indebida de los fondos públicos ya que involucra una gran cantidad de transacciones de recursos, funcionarios y una alta discrecionalidad (Morgner & Chêne, 2014). En este sentido, la gestión presupuestal toma un papel preponderante, dado que la corrupción incide en que la asignación de recursos públicos se encuentre mediada por intereses particulares y no por criterios de calidad y eficacia del gasto social.

En segundo lugar, se presentan prácticas de evasión y elusión de impuestos, las cuales tienen un impacto significativo sobre el recaudo de los países, pues a través de estas prácticas las personas no pagan o pagan menos de lo que corresponde a sus obligaciones tributarias. Estas prácticas se consideran hechos de corrupción cuando en ellas se ven involucrados actores con algún poder designado o posicional: funcionarios de aduanas o impuestos, empleados de grandes empresas, firmas de auditoría, entre otros. En estos casos, la corrupción reduce la carga tributaria de algunos contribuyentes, en detrimento del resto de la sociedad.

En tercer lugar, la persistencia de flujos financieros ilícitos (*Illicit Financial Flows – IFF*)⁷ lleva a mayores niveles de desigualdad no solo entre países sino al interior de estos (Bak, 2020), en la medida en que estos:

- Limitan la capacidad de los países de ingresos bajos y medios de alcanzar a los países de mayores ingresos.

⁷ Según el Banco Mundial (2017) los flujos financieros ilícitos se refieren a “movimiento transfronterizo de capital asociado con actividades ilícitas o, más explícitamente, dinero que se obtiene, transfiere o utiliza de manera ilegal que cruza las fronteras”.



- Disminuyen el recaudo de recursos que son necesarios para la inversión en áreas clave como infraestructura y servicios básicos.
- Desplazan la carga fiscal de los ricos hacia las personas de menos ingresos.
- Socavan la capacidad de las instituciones a través de la corrupción y captura de entidades estatales en donde solo unos pocos actores se favorecen.

El análisis de flujos financieros ilícitos muestra que existe una gran proporción de riqueza oculta en paraísos fiscales, lo que implica que la brecha entre ricos y pobres es mucho mayor a la que generalmente logran medir los indicadores de desigualdad. Los IFF tienen una relación estrecha con corrupción, en la medida en que, los recursos pueden provenir del ejercicio de prácticas corruptas, ilegales y/o criminales, al tiempo que la gestión de estos recursos generalmente lleva al uso de prácticas irregulares como la evasión de impuestos, el uso de facturación fraudulenta, entre otras.

Libre competencia.

La relación entre desigualdad y corrupción no solo vincula al sector público, sino también al privado. En este sentido, dentro de los principales efectos nocivos que tiene la corrupción privada sobre la sociedad se encuentran:

- Aumento del valor de los productos del mercado dado que se incluye en los costos de producción el pago de dádivas,
- Creación de barreras de entrada a los mercados por parte de nuevos actores pues quienes sobornan tienen un mayor poder en el mercado, y
- Pocos incentivos para mejorar la competencia de los mercados, ya que, mejores ofertas no tendrían efecto sobre la posición en el mercado (Ruiz, 2018).

En otras palabras, estos efectos se pueden ver como excluyentes, en el sentido de que los consumidores no podrán adquirir los productos del mercado, y explotativo pues las empresas extraen rentas de los consumidores como consecuencia de los costos más elevados de los bienes y servicios que ofrecen (Pérez & Herrera, 2019).

El pago de bienes y servicios más caros, como consecuencia de la concentración del poder económico, tiene un mayor impacto sobre los grupos poblacionales más vulnerables y tiene un efecto redistributivo adverso que afecta a los consumidores y trabajadores, al tiempo que, beneficia a los dueños de las empresas (PNUD, 2021). De esta manera, la concentración del poder de mercado en ciertas élites económicas contribuye a mantener estructuras que perpetúan altos niveles de desigualdad.

Adicionalmente, es importante resaltar que esta es solo una cara de la moneda, pues no se puede dejar de lado el factor político, el cual está relacionado con la función regulatoria que tienen los gobiernos a través de las agencias *antitrust*, las cuales cumplen un rol fundamental en la vigilancia y sanción de las empresas que atenten contra la competencia en los mercados. Así, la vinculación entre élites políticas y económicas se convierte en una combinación en donde solo unos pocos se benefician de mejores condiciones en el mercado, afectando a los más vulnerables con precios más altos en productos de primera necesidad (PNUD, 2021).

El abuso de las posiciones de mercado, mediante la generación de acuerdos para no competir, conocido como carteles, constituye una práctica de corrupción en la medida en que representa un abuso del poder confiado a los actores del mercado, que lleva al detrimento de los consumidores finales.

Dimensión territorial.

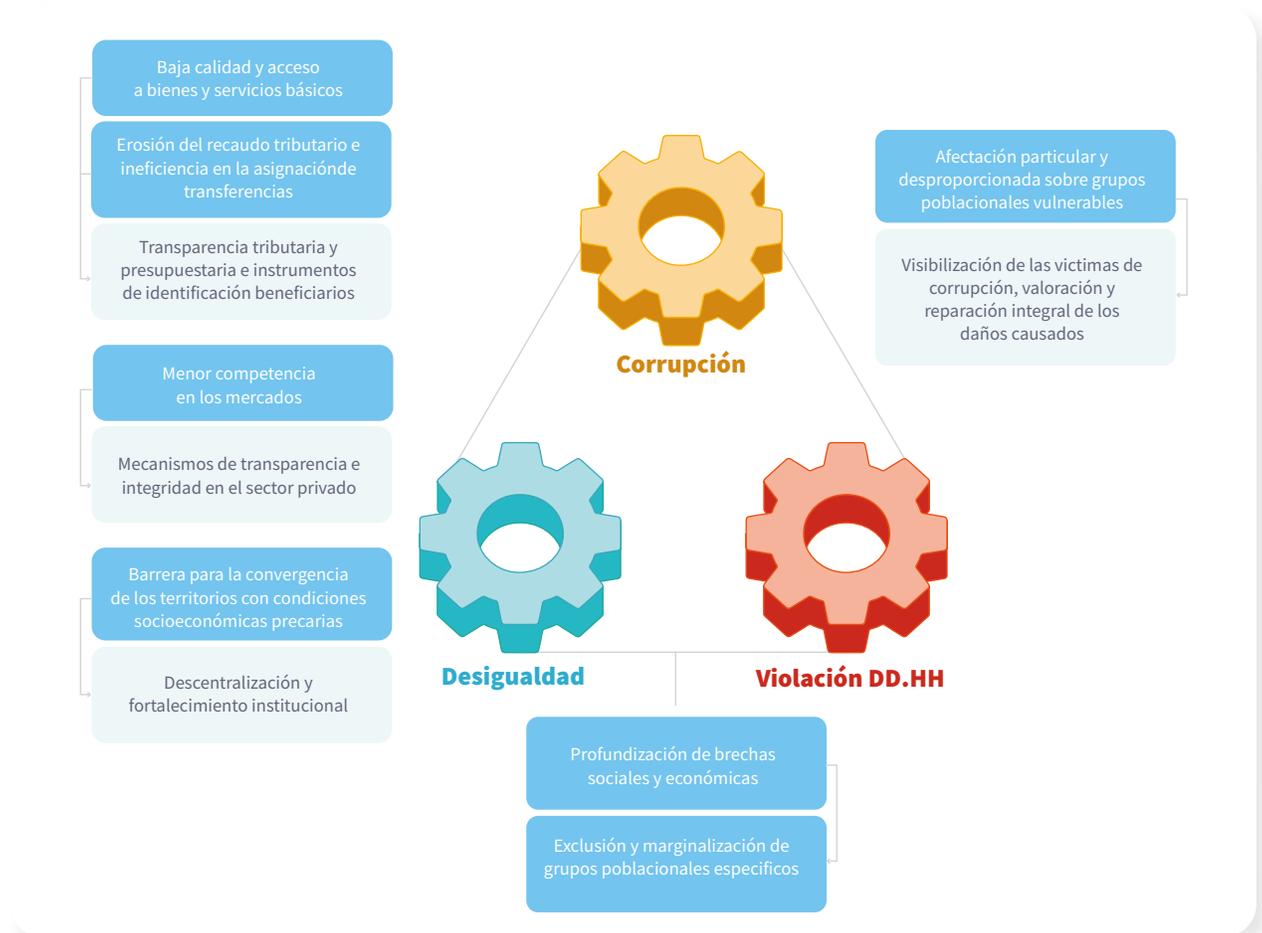
Tradicionalmente, los estudios territoriales han hecho énfasis en la convergencia regional como cualidad deseada de los procesos de desarrollo económico y social desde una perspectiva territorial. Así, la diferencia y evolución de los ingresos de los habitantes del territorio más desarrollado frente al menos desarrollado se convierte en una característica esencial del desarrollo económico territorial. Similarmente, la diferencia entre los indicadores sociales (como mortalidad y alfabetización), es un elemento fundamental para el desarrollo social territorial de un país.

En este contexto, la corrupción cobra mayor relevancia cuando se ensaña con territorios con un menor nivel de desarrollo económico y social. Allí, la corrupción tiene un impacto directo sobre los derechos de los ciudadanos, particularmente de grupos vulnerables. En este sentido, el caso de La Guajira es un claro ejemplo de cómo la corrupción ha afectado los derechos a la salud y alimentación de poblaciones vulnerables: las comunidades indígenas (Dejusticia, 2022). Igualmente, la corrupción tiene un mayor impacto en territorios con elevados niveles de pobreza y violencia producto del conflicto y de economías ilegales.

En estos contextos, la corrupción se convierte en un factor que profundiza las disparidades territoriales y, de esta manera, obstaculiza la convergencia regional, pues limita la ampliación de las coberturas de los servicios públicos básicos como acueducto y saneamiento básico.

Las cuatro áreas mencionadas dan cuenta de la complejidad y multidimensionalidad que caracteriza la relación entre corrupción y desigualdad. Además, la afectación desproporcional sobre grupos vulnerables refleja un panorama más complejo que involucra la vulneración de derechos humanos (ver el Gráfica 1). A partir de este marco de análisis, en el siguiente apartado se profundiza sobre el caso colombiano.

Gráfica 1. Relación entre corrupción, desigualdad y DD.HH.

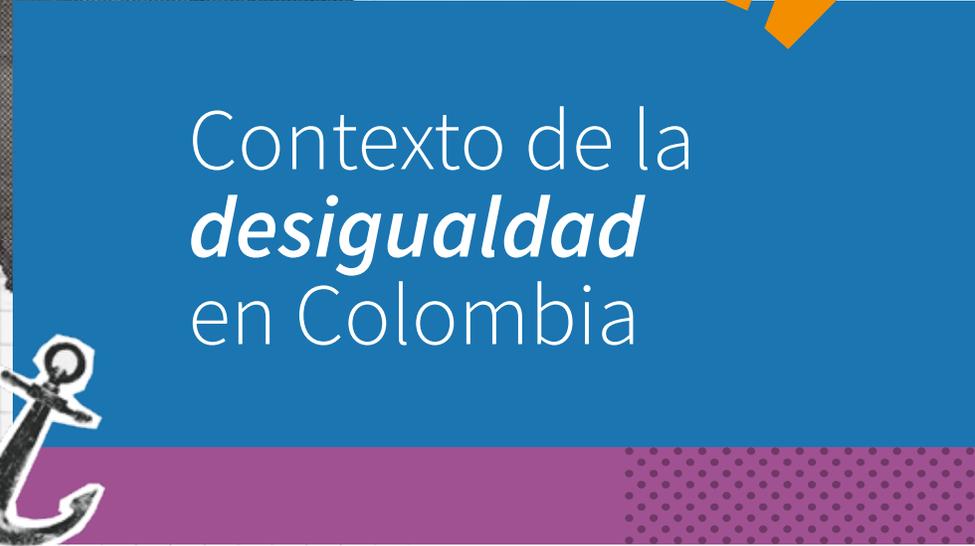


Fuente: Elaboración propia.

8 Las condiciones de desigualdad que sufren grupos poblacionales específicos como la población étnica, las mujeres, y la población con identidad de género y orientación sexual diversa también se ve agravada por la corrupción. Sobre todo, cuando estas condiciones llevan a sostener condiciones de marginalización y exclusión en las que viven estas personas (Transparency International & Equal Rights Trust, 2021). Sin embargo, el estudio de la relación entre desigualdad y corrupción en grupos poblacionales específicos supera el alcance del presente documento.



2



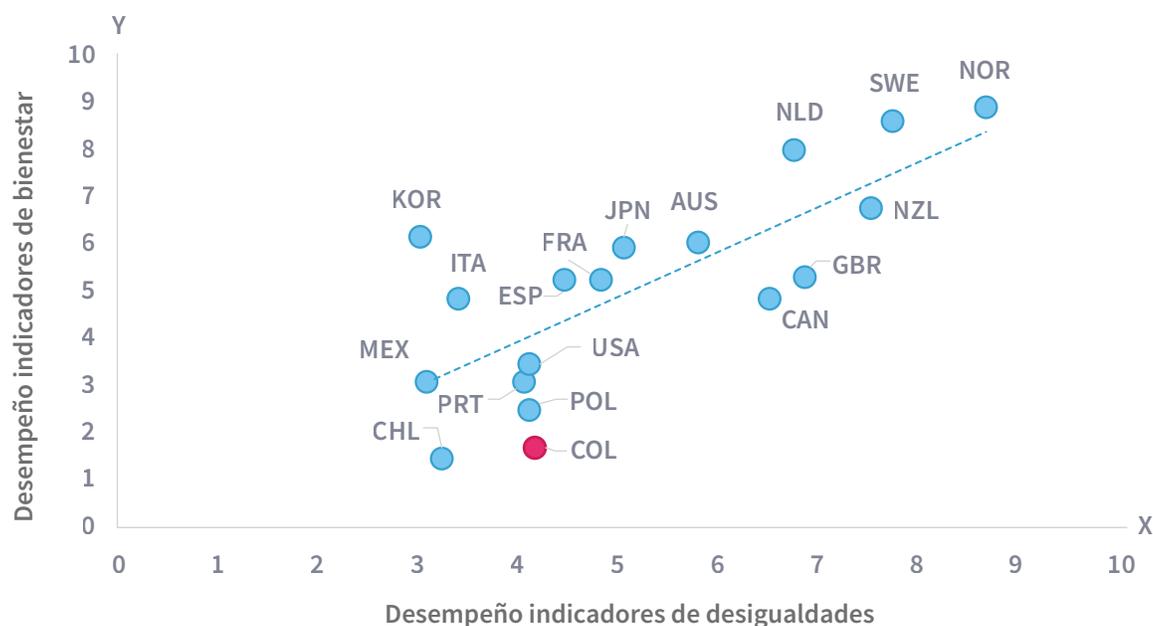
Contexto de la *desigualdad* en Colombia





Los países que tienen mejores niveles de bienestar tienden a ser más igualitarios. Así lo evidencia el informe de la OCDE (2020) en el que se encuentra que los países con mejor desempeño en 12 indicadores de bienestar⁹ tienden a tener a su vez mejores resultados en los indicadores de igualdad¹⁰. Para el caso colombiano, como se ve en la Gráfica 2, se presenta un bajo desempeño en los dos tipos de indicadores, especialmente en los de bienestar.

Gráfica 2. Relación entre bienestar y desigualdad.



Fuente: OCDE (2020).

En términos de desigualdad, los resultados de Colombia están relacionados con la persistencia de condiciones estructurales, como un sistema fiscal que no logra corregir desigualdades económicas, que se han mantenido en el tiempo. De acuerdo con los datos del Banco Mundial (2022), entre 2011 y 2020 Colombia fue uno de los países con el índice de Gini más alto en Sudamérica, solo superado por Brasil entre 2016 y 2019. Sin embargo, como consecuencia de los efectos provocados por la pandemia del COVID-19, en 2020 Colombia volvió a ser el país más desigual de la región, alcanzando un nivel superior al resultado obtenido en 2011.

⁹ Estos indicadores son: renta disponible de los hogares, riqueza mediana de los hogares, asequibilidad de la vivienda, tasa de empleo, esperanza de vida, habilidades de los estudiantes en ciencias, acceso a espacios verdes, satisfacción con la vida, tasa de homicidios, tiempo libre, interacciones sociales y la participación de los votantes.

¹⁰ Los indicadores de desigualdad son: ratio de ingresos q80/q20, tasa de hacinamiento, brecha salarial de género, largas horas de trabajo remunerado, brecha en la esperanza de vida por educación entre los hombres a la edad de 25 años, estudiantes con baja cualificación, exposición a la contaminación atmosférica, balance afectivo negativo, brecha de género en la sensación de seguridad, brecha de género en las horas trabajadas, proporción de la población que carece de apoyo social y proporción de la población que no tiene voz en lo que hace el gobierno.

Tabla 1. Índice Gini países de América Latina 2011-2020.

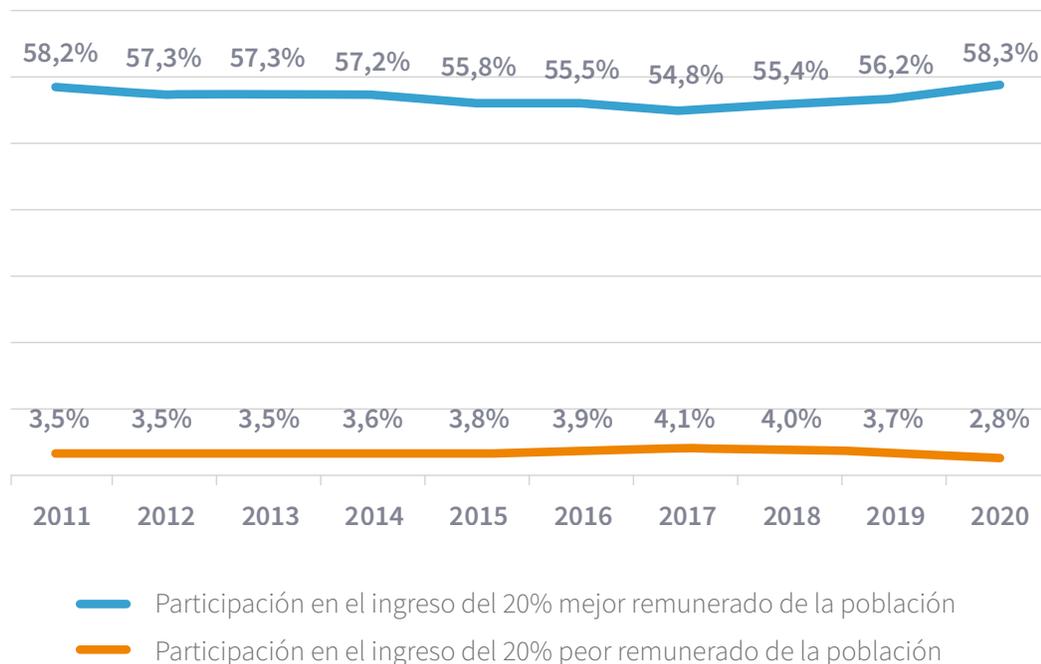
País	2011		2014		2017		2020	
	Puntaje	Posición	Puntaje	Posición	Puntaje	Posición	Puntaje	Posición
Colombia	53,5	1	52,6	1	49,7	2	54,2	1
Brasil	52,9	2	52,0	2	53,3	1	48,9	2
México	N/D	N/D	48,7	3	N/D	N/D	45,4	3
Chile	46,0	3	N/D	N/D	44,4	3	44,9	4
Perú	44,7	4	43,1	4	43,3	4	43,8	5
Argentina	42,6	5	41,6	5	41,1	5	42,3	6

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Banco Mundial (2022).

Como muestra de la exacerbación de la desigualdad en Colombia, en 2020 la brecha existente entre la población mejor y peor remunerada del país se amplió de tal manera que significó un retroceso de 10 años en la materia (ver la Gráfica 3). A pesar de las políticas de protección social que se implementaron en el país para compensar los efectos de la pandemia, los hogares más pobres fueron los más afectados por la caída de los ingresos laborales y la pérdida de empleos en el 2020, dos factores fundamentales que explican el incremento de la desigualdad (Galvis-Aponte et al., 2021). Esto da cuenta del importante reto que representa la reducción de la desigualdad en términos de la acción de las entidades de gobierno.



Gráfica 3. Participación en el ingreso por quintiles

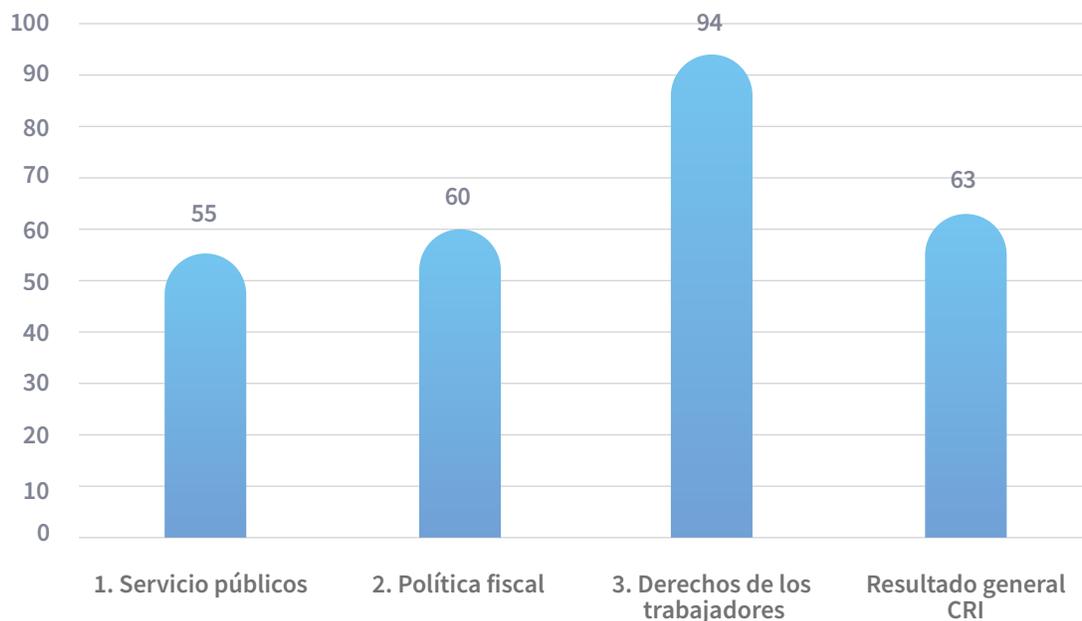


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial (2022).

En este sentido, a través del Índice de Compromiso con la Reducción de la Desigualdad (CRI) Oxfam & Development Finance International (2020) analizaron 158 países en 2020 con el objetivo de valorar las políticas y acciones que estos gobiernos han implementado para cerrar la brecha entre ricos y pobres. Este Índice se compone de tres pilares: servicios públicos (educación, salud y seguridad social), política fiscal (*taxation*) y derechos de los trabajadores.

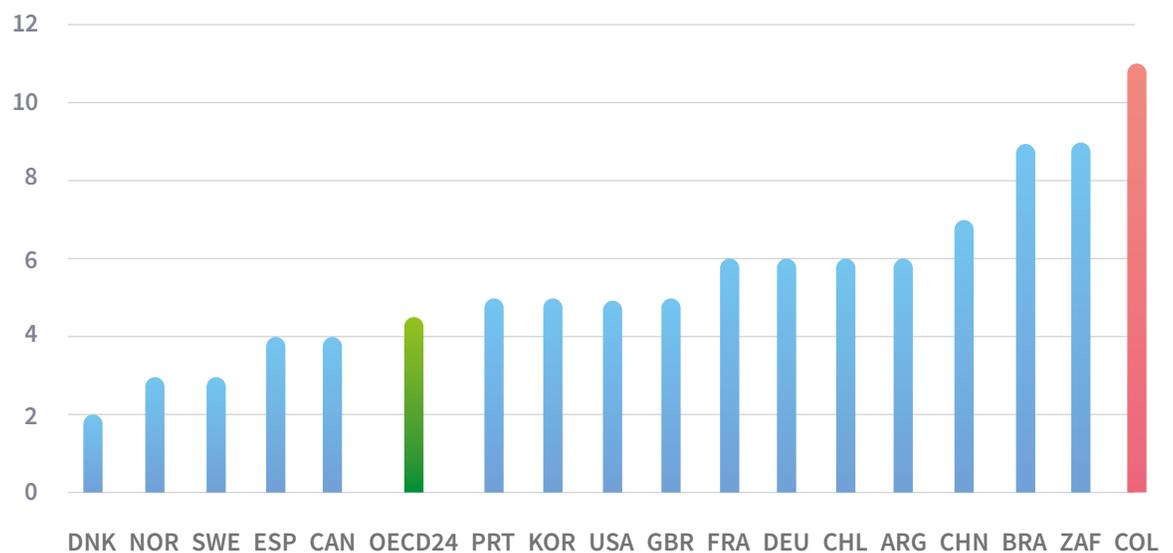
En 2020, Colombia se ubicó en la posición general 63 entre los 158 países. La dimensión de los derechos de los trabajadores presentó los peores resultados ubicándose en la posición 94, lo que da cuenta de la alta vulnerabilidad de la mano de obra, así como las condiciones de fragilidad que generan empleos precarizados y las altas tasas de desempleo (ver la Gráfica 4).

Gráfica 4. Posición de Colombia en el Índice de Compromiso con la Reducción de la Desigualdad



Fuente: Elaboración propia a partir de Oxfam & Development Finance International (2020).

La desigualdad estructural en Colombia y los limitados esfuerzos gubernamentales le han arrebatado la esperanza de movilidad social a múltiples generaciones que no han tenido las mismas oportunidades que las personas más ricas y tampoco se han visto favorecidas por políticas fiscales que busquen una mejor distribución del ingreso. Tal y como lo muestra la Gráfica 5 en Colombia se requieren 11 generaciones para que las personas más pobres logren pasar al ingreso medio de la sociedad. Es decir, estas son generaciones condenadas a reproducir las precarias condiciones socioeconómicas en que vivieron sus antecesores.

Gráfica 5. Generaciones necesarias para pasar del 10% inferior al ingreso medio

Fuente: OCDE (2022).

Como se ve, la desigualdad no solo tiene efectos inmediatos sobre la vida de las personas, sino también en el mediano y largo plazo. Además, es importante tener en cuenta que se manifiesta tanto en disparidades de ingreso y riqueza, como también en otros costos y beneficios como, por ejemplo, el control de la tierra y la exposición a la enfermedad (Tilly, 1998). En este sentido, la desigualdad tiene un potencial devastador en un contexto de cambio climático.

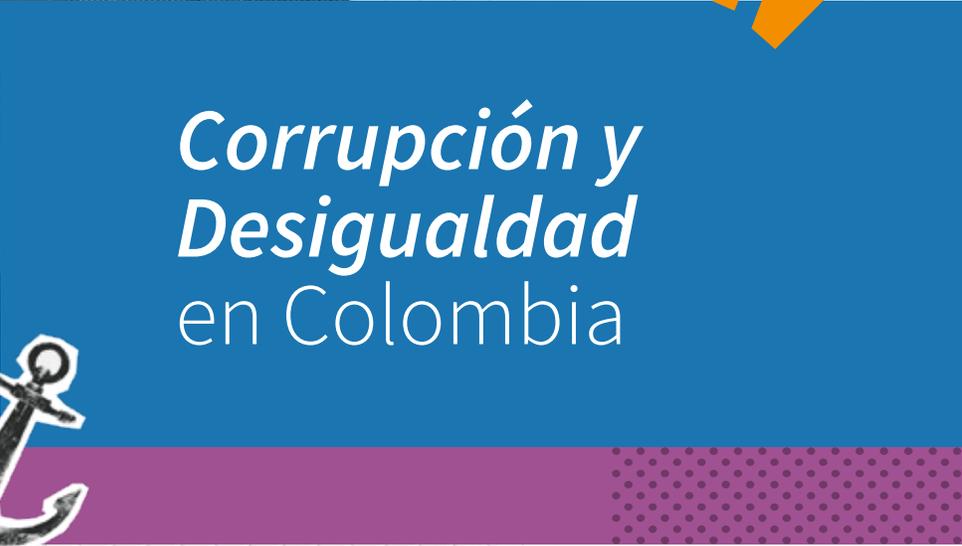
De acuerdo con el índice Municipal de Riesgo de Desastres, en 2018 se identificaron alrededor de 6,7 millones de personas (13,9% del total de población ajustada con el censo 2018) que, además de vivir en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, estaban expuestas a amenazas de desastres naturales (DNP, 2018). En el marco del cambio climático, esto significa que estas personas no solo actualmente están más

expuestas a desastres naturales, sino que en el mediano y largo plazo sufrirían de manera más intensa los movimientos en masa, flujos torrenciales, inundaciones, entre otras amenazas hidrometeorológicas. Una consecuencia directa de la desigualdad en la exposición a desastres naturales que puede ser fatal para la vida de millones de personas.

En resumen, se encuentra que en Colombia los esfuerzos por reducir la desigualdad estructural han sido muy limitados e infructíferos. Aunado a lo anterior, el país enfrenta el importante reto de sobreponerse a los efectos sociales y económicos que produjo la pandemia, la cual profundizó aún más la distancia entre las personas de mayores y menores ingresos pues, por ejemplo, las medidas de confinamiento y suspensión de clases presenciales, contribuyeron a aumentar la brecha en la calidad de la educación que recibieron los estudiantes de colegios públicos respecto a los estudiantes de colegios privados (García & Fergusson, 2021). Este reto no solo es con la generación actual, sino también con las futuras generaciones, las cuales enfrentarán de manera más intensa las consecuencias del cambio climático y de acciones poco efectivas en materia de reducción de la desigualdad que conducen a profundizar brechas de acceso a servicios sociales básicos.



3



*Corrupción y
Desigualdad
en Colombia*



A partir de los datos disponibles en la Encuesta de LAPOP 2021 y, en complemento con las cuatro áreas definidas en el segundo apartado (bienes y servicios básicos, política fiscal, mercado y dimensión territorial), a continuación, se analiza la relación entre corrupción y desigualdad en Colombia. Para ilustrar la manera como la corrupción ha reforzado y profundizado la desigualdad en el país, en este apartado se toman en primer lugar, los datos disponibles en diversas fuentes de información que evidencian la desigualdad en Colombia y, en segundo lugar, se complementa con la información de hechos de corrupción disponible en el Monitor Ciudadano de la Corrupción (ver Cuadro 1). Asimismo, todos los hechos de corrupción analizados en el presente documento se encuentran disponibles en el *Anexo A*.

Respecto a la relación entre corrupción y desigualdad en Colombia, el Barómetro de las Américas realizado en el marco del Proyecto de Opinión Pública de América Latina – LAPOP (2021) muestra que a los hogares que alguna vez se quedaron sin alimentos en los últimos meses les solicitaron más sobornos o coimas por parte de empleados públicos (11,7%) que a aquellos hogares no vulnerables económicamente (6,1%) (ver la Gráfica 6).



Cuadro 1. Monitor Ciudadano de la Corrupción.

Observatorio de Transparencia por Colombia enfocado en la curaduría de información, investigación y seguimiento de la corrupción en el país. Disponible en:

<https://www.monitorciudadano.co/>

Dentro de las investigaciones realizadas por Monitor se encuentra la Radiografía de los Hechos de Corrupción en Colombia 2016-2020, en donde se analizan 967 hechos de corrupción identificados en 2.026 notas de prensa de medios nacionales y regionales del país. Disponible en:

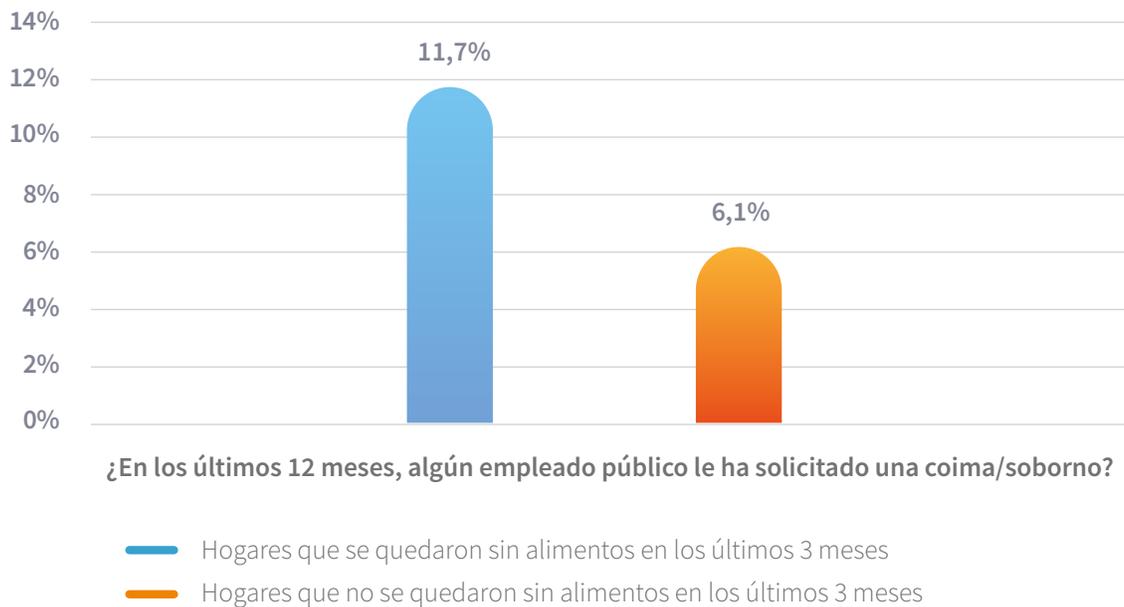
<https://www.monitorciudadano.co/radiografia>

En el análisis de estos hechos de corrupción se identifican sus características (tipo de corrupción, ámbito, sector, entre otras), las consecuencias (grupos afectados, dinero perdido, derechos vulnerados, entre otras) y los actores que participaron en los hechos.





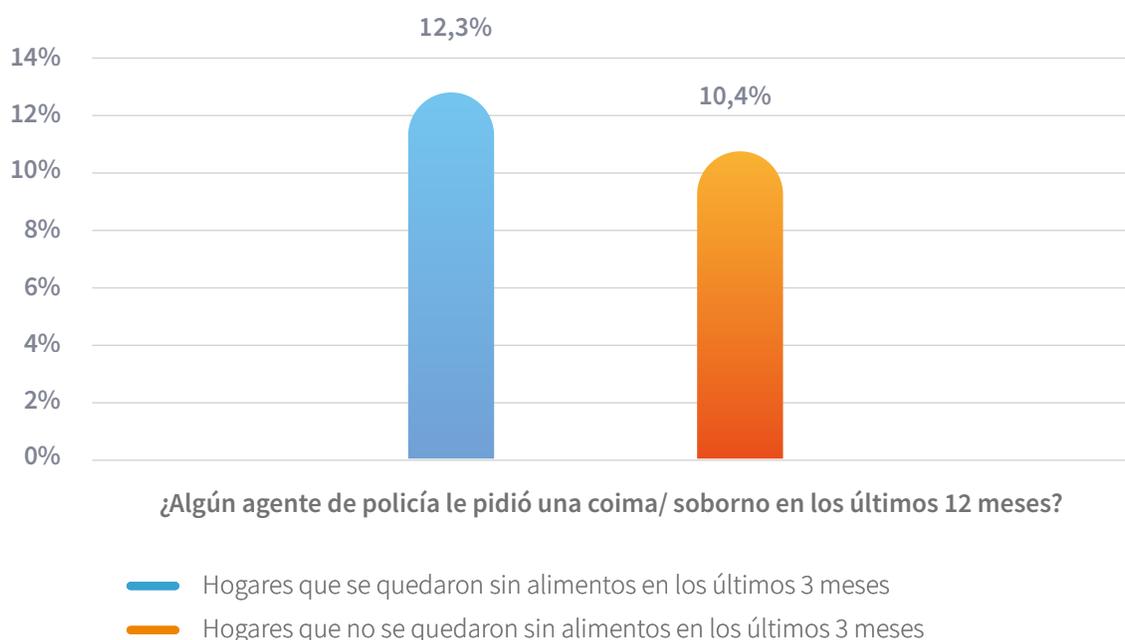
Gráfica 6. Vulnerabilidad y Corrupción en Colombia



Fuente: Elaboración propia a partir de LAPOP (2021). Nota: La gráfica contiene la información de los hogares que afirmaron que en los últimos 12 meses, algún empleado público le solicitó una coima o soborno, discriminado por las respuestas relacionadas con alimentación en los últimos tres meses, lo que da cuenta del grado de vulnerabilidad del hogar.

La encuesta también indaga por la solicitud de sobornos por parte de agentes de policía. En este caso, como se observa en la *Gráfica 7*, la diferencia es menos significativa entre grupos vulnerables y no vulnerables, no obstante, los primeros siguen siendo los más afectados por este tipo de prácticas de corrupción. Además de que esto es consistente con la literatura que examina el impacto de la corrupción sobre la desigualdad (You, 2021), estos datos son relevantes porque la policía no solo es una de las instituciones con las que los ciudadanos tienen contacto permanente y directo, sino que también cumple un rol central en la protección de los derechos fundamentales, por lo que este tipo prácticas de corrupción refuerza la desconfianza por parte de la ciudadanía en la institucionalidad y en la garantía de seguridad, particularmente, para personas en condiciones de vulnerabilidad.

Gráfica 7. Vulnerabilidad y Corrupción Policial en Colombia



Fuente: Elaboración propia a partir de LAPOP (2021). Nota: La gráfica contiene la información de los hogares que afirmaron que en los últimos 12 meses, algún policía le solicitó una coima o soborno, discriminado por las respuestas relacionadas con alimentación en los últimos tres meses, lo que da cuenta del grado de vulnerabilidad del hogar.

Esta diferencia muestra que las personas más vulnerables no solo se enfrentan a un contexto de alta desigualdad estructural, sino también son víctimas de la corrupción. Por ejemplo, en la base de Monitor se identificaron 311 hechos de corrupción en los que afectó directamente a grupos poblacionales altamente vulnerables (ver Gráfica 8). Allí se destaca la afectación que se presenta en 57 hechos de corrupción sobre personas que ya se encontraban en vulnerabilidad socioeconómica (ver Cuadro 2). Asimismo, destacan 17 casos en los que las mujeres fueron directamente afectadas por hechos de corrupción, 15 donde grupos étnicos se vieron afectados por este fenómeno y otros 8 casos donde sucedió lo mismo con población migrante.

Gráfica 8. Grupos afectados por corrupción



Fuente: Transparencia por Colombia (2021).

Si bien estos hechos no dan cuenta de la totalidad de la afectación de la corrupción sobre grupos poblaciones específicos, se evidencia que la corrupción tiende a afectar particularmente a grupos en condición de vulnerabilidad y subrepresentados, lo cual, no solo profundiza la desigualdad al limitar su acceso a servicios básicos, sino que puede reforzar la discriminación y exclusión de la que históricamente han sido objeto, restringiendo sus derechos políticos, económicos y sociales (Transparency International & Equal Rights Trust, 2021).



Cuadro 2. Depredadores prediales



En 2016 fueron capturados Luis Alberto Gabalo Fandiño, secretario de Gobierno de Soledad (Atlántico), Boris Manuel De la Hoz Torregrosa, inspector de Policía, y el abogado Lizardo Alfonso Dautt García, quienes integraban la banda “Los Terratenientes”. Esta banda extorsionaba a habitantes del barrio Villa Las Moras a cambio de no iniciar un trámite de desalojo por problemas de adjudicación que presentaban los predios que ocupaban. Los habitantes del barrio denunciaron que a pesar de haber hecho un pago en enero del 2015 de más de \$20 millones, fueron expulsados y sus viviendas fueron demolidas. Las investigaciones también comprobaron que los integrantes de la banda abusaron de sus cargos para afectar a 35 familias del municipio.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación, se presenta un análisis más detallado del papel que juega la corrupción en la profundización de la desigualdad estructural en el país, en las cuatro áreas analizadas.

A. Bienes y Servicios Básicos

La desigualdad en Colombia se refleja en las oportunidades de acceso a los servicios públicos que se ofrecen a los distintos grupos poblacionales dependiendo de su nivel de ingresos. Por ejemplo, a pesar de que el país ha avanzado en la ampliación de la cobertura en salud, aún se mantienen importantes restricciones en el acceso a este servicio por parte de las personas con más bajos ingresos (Fedesarrollo, 2018). Además, “el acceso a la educación inicial y atención a la primera infancia permanece fuera del alcance de muchos niños en condiciones de pobreza, especialmente en las zonas rurales” (Fedesarrollo, 2018, p.243). En el mismo sentido, el acceso a la educación superior muestra una baja participación de los jóvenes con ingresos más bajos.



Asimismo, la calidad de la educación básica y media que reciben los estudiantes de hogares pobres es significativamente menor que la que reciben los estudiantes de hogares con mayores ingresos, lo cual se evidencia en los resultados que obtienen los primeros en las diferentes pruebas académicas (Fedesarrollo, 2018). Esto no solo se convierte en una barrera para el acceso a la educación superior, sino que también genera mayores obstáculos en las oportunidades de inserción laboral que tienen las personas más vulnerables y que están condicionadas por su origen¹¹.

En este contexto, los programas sociales toman gran relevancia pues están diseñados para atender las necesidades de los grupos vulnerables. Sin embargo, el gasto social en Colombia presenta importantes dificultades en materia de focalización y atención a la población más vulnerable, en la medida en que una parte significativa de los beneficiarios de subsidios no son considerados hogares pobres, como lo muestra la Gráfica 9.

Gráfica 9. Gasto en hogares no considerados pobres, % del total



Fuente: OCDE (2022).

¹¹ Según datos del DANE (2022), en 2021 la tasa de desempleo de las personas que accedieron a educación universitaria (12,2%) fue menor que la tasa de desempleo de personas que alcanzaron un nivel educativo tecnológico (15,8%), técnico (17,2%), media (20,7%) y básica secundaria (16,5%).

La corrupción en los programas sociales manifestada a partir de la malversación de fondos, el soborno para facilitar el acceso a los servicios sociales o el tráfico de influencias para incluir beneficiarios de manera irregular, afecta particularmente a los más vulnerables, pues impone mayores barreras de acceso para que las personas que necesitan de estos programas. Además, este fenómeno tiene la capacidad de incidir negativamente en la calidad de los bienes públicos, lo que profundiza la brecha respecto a las personas que pueden suplir sus necesidades en salud y educación de manera privada, asegurando así tanto el acceso como la calidad de dichos servicios.

Este es el caso del Programa de Alimentación Escolar – PAE, el cual busca garantizar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo oficial mediante el suministro de complemento alimentario para los niños, niñas y adolescentes de todos los territorios del país. Desafortunadamente, este programa ha sido afectado por múltiples hechos de corrupción.

La corrupción en los PAE se ha manifestado a través de cinco modalidades: la cartelización, la captura de procesos de selección de operadores, sobrecostos en la adquisición de los productos, proveedores ficticios y redes de operadores de los programas en diferentes departamentos. Así las cosas, la corrupción en estos programas no solo vulnera los derechos de los niños, niñas y adolescentes, sino que afecta desproporcionalmente a estudiantes más vulnerables en la medida en que a las escuelas oficiales asisten principalmente niños y niñas de los hogares con menos ingresos (Newman & Ángel, 2019).

En el Monitor se identificaron 36 hechos relacionados específicamente con estos programas de alimentación. El costo estimado del dinero comprometido en estos hechos asciende a \$1,34 billones, mientras que el monto del dinero perdido, es decir, los recursos desviados o utilizados en objetos diferentes a la implementación de determinado programa social, fue de \$106.182 millones. Teniendo en cuenta que se trata de solo uno de los programas sociales que se implementan en el país, esta magnitud de los recursos es significativa. Además, dado que se tratan de programas de alimentación, la corrupción tiene consecuencias difíciles de medir sobre la nutrición de los niños y niñas que inciden directamente sobre el desarrollo físico y cognitivo de esta población (Salcedo-Albarán & Garay, 2022).

Ahora bien, en estos 36 hechos hay 384.524 personas afectadas, especialmente niños, niñas y adolescentes que se encuentran estudiando y, además, presentan condiciones socioeconómicas de alta vulnerabilidad. En términos prácticos estos hechos de corrupción se tradujeron en que más de 380 mil personas vulnerables

12 Estos hechos están disponibles en el aplicativo de Hechos de Corrupción, al realizar la búsqueda por el término “PAE”. Consulta los hechos en: <https://www.monitorciudadano.co/hechos-corrupcion/>.

enfrentaran condiciones adversas para permanecer en el sistema educativo oficial. Así, la corrupción rompe las oportunidades que en este caso ofrece la educación para superar las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentran, anclándoles en la pobreza y reforzando estructuras de desigualdad.

El tipo de corrupción de mayor incidencia en estos hechos fue la administrativa (20 hechos), la cual se manifiesta a través del abuso de poder por parte de servidores públicos vinculados, por ejemplo, con el manejo de la contratación de los PAE. La corrupción privada (11), que se evidencia en la colusión entre empresas privadas para fijar los precios de los alimentos (ver Cuadro 3), fue el segundo tipo de corrupción con mayor incidencia y, en último lugar, se identifican 5 hechos de corrupción política, es decir, hechos en donde se utilizaron los PAE para favorecer redes y estructuras de poder.



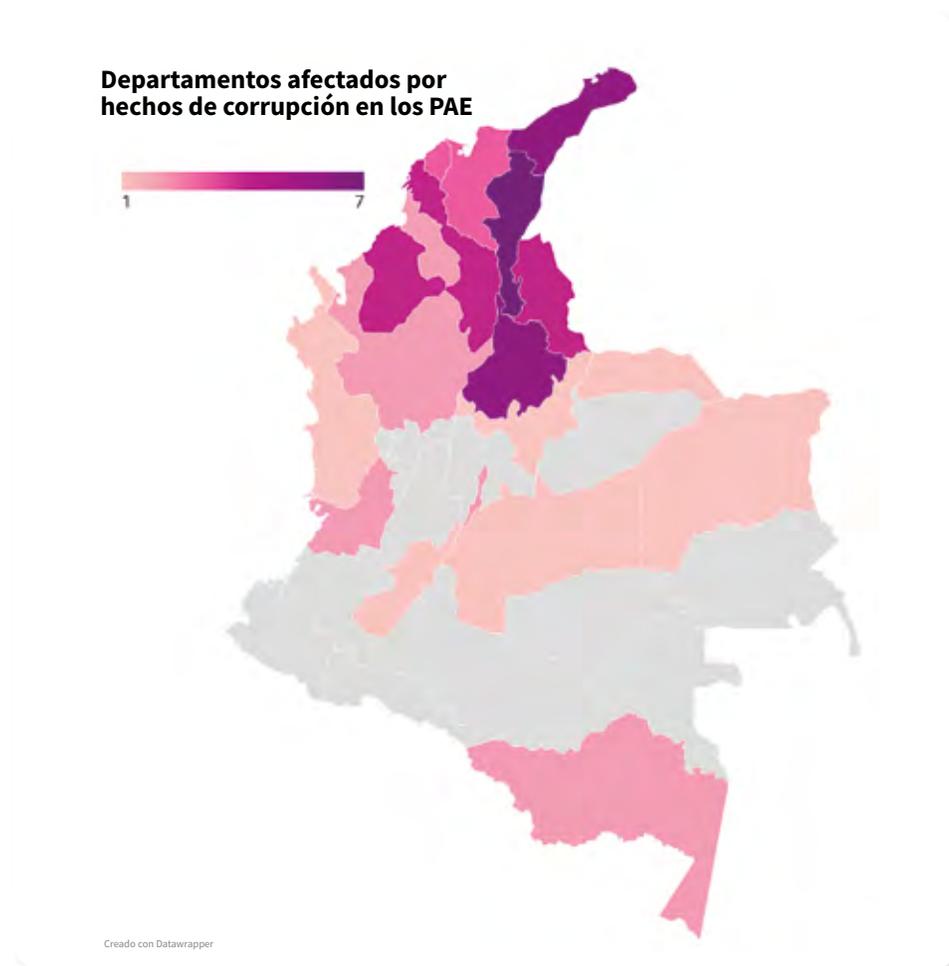
Cuadro 3. El paraíso de los frutos prohibidos

Mediante denuncias de Colombia Compra Eficiente y la Secretaría de Educación Distrital a la Superintendencia de Industria y Comercio, en 2017 se reveló la existencia de un “cartel” de empresas y fundaciones en Bogotá que estarían entregando menos alimentos del Programa de Alimentación Escolar a un mayor costo. La Superintendencia sancionó a seis empresas y cinco personas naturales vinculadas al ‘cartel del PAE’ por haber ejecutado o facilitado la conducta anticompetitiva, pues las empresas habrían acordado presentar observaciones en el proceso de selección alrededor del valor de las frutas, así como el no presentar ofertas con el fin de sabotear el proceso para que fuera declarado desierto.



Esto evidencia debilidades en los procesos y procedimientos de las entidades encargadas de implementar los PAE, particularmente en las Alcaldías y Gobernaciones¹³, debido a las competencias que tienen en la ejecución de estos programas. Uno de los departamentos más afectados fue La Guajira (ver Mapa 1), donde por cuenta del desvío de los recursos del programa de alimentación hacia fines electorales y el suministro de productos en mal estado se evidenció la mayor afectación que tiene la corrupción sobre niños y niñas vulnerables. Así, la corrupción se convierte en un factor que agudiza las múltiples problemáticas sociales preexistentes.

Mapa 1. Departamentos afectados por hechos de corrupción en los PAE



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Transparencia por Colombia (2021).

13 Las alcaldías fueron afectadas en 15 hechos de corrupción, las gobernaciones en otros 15 hechos y el gobierno nacional en 6 hechos.

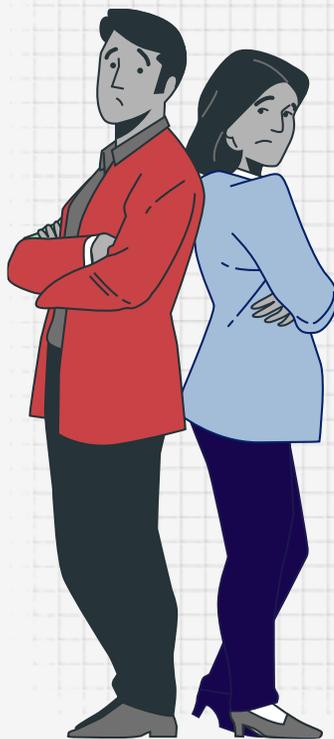


De esta manera, el desvío de los fondos dirigidos a la implementación de los PAE y, en general, las múltiples manifestaciones de corrupción en los programas sociales, tiene una fuerte incidencia en la reducción de las oportunidades que tienen las personas vulnerables en un contexto de desigualdad estructural. Esto contribuye a profundizar las brechas entre las personas de mayores ingresos, quienes pueden contar con las condiciones adecuadas para garantizar su permanencia en el sistema educativo, y aquellas personas más vulnerables que deben enfrentarse a condiciones adversas agravadas por la corrupción.

Por otra parte, la corrupción en materia de bienes y servicios públicos puede llevar a la inclusión indebida de personas como beneficiarios de programas y ayudas estatales. Esto se manifiesta a partir de dos modalidades. En la primera, falsos beneficiarios de asistencias sociales, en concurso con funcionarios públicos, llevan a cabo trámites fraudulentos para acceder a subsidios a los que no tienen derecho. Es el caso de la Unidad de Víctimas, en donde se encontró que, al menos, 1.386 personas se habían hecho pasar como víctimas para recibir la reparación administrativa, sin que hubieran sido afectadas por el conflicto armado (ver Cuadro 4).



Cuadro 4. Defendiendo mi bolsillo



En 2016, se pudo establecer que de las más de 8 millones de personas inscritas en el Registro Único de Víctimas (RUV), al menos 4.620 habían sido denunciadas desde 2012 por posibles fraudes. De estas, 1.386 casos corresponden a personas que se habrían colado en el sistema de reparación sin haber sido realmente víctimas del conflicto. En Putumayo una funcionaria de la Defensoría del Pueblo, María Eugenia Bedoya Chávez, junto con su hermano, contactaban personas para que inscribirlos como víctimas en el RUV y así poder cobrar las indemnizaciones administrativas. Con este procedimiento, la funcionaria y su hermano se apropiaron del 50% del total de dinero pagado por la Unidad para las Víctimas (UARIV) entre 2010 y 2017. En 2017, fueron imputados por los delitos de estafa agravada, falsedad en documento y fraude en el registro de víctimas.

La segunda modalidad se refiere al cobro de recursos públicos al Estado por la atención de beneficiarios fantasma. Aquí se encuentran 6 hechos de corrupción relacionados con atención a estudiantes fantasmas y 4 con atención a pacientes que no estaban afiliados al sistema de salud o incluso ya habían fallecido y que, aun así, fueron girados los recursos para sus tratamientos médicos. En estos hechos de corrupción se perdieron \$250.396 millones, recursos que, en lugar de dirigirse a bienes y servicios que permitieran garantizar los derechos a la educación y salud de personas vulnerables, terminaron en manos de corruptos¹⁴.

La mayoría de estos hechos fueron corrupción administrativa (60%), seguido corrupción política (20%) y privada (20%), lo que evidencia no solo las debilidades de las entidades públicas para controlar la corrupción, sino también la instrumentalización de los recursos de los programas sociales. Asimismo, las alcaldías fueron las entidades más afectadas por estos hechos, lo que está relacionado con el manejo, por ejemplo, del registro de los estudiantes en sistemas de información como el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT), herramienta en donde se registran y actualizan los datos de todos los estudiantes de las instituciones oficiales del país. En las dos modalidades, los hechos de corrupción relacionados con cobros irregulares llevan a reducir el monto de recursos destinados a la atención de la población más vulnerable, al tiempo que, benefician a personas con mejores condiciones económicas y sociales, lo que lleva a sostener la desigualdad estructural del país. En el caso de la Unidad de Víctimas, además, la corrupción incidió directamente en la reducción de las posibilidades de que los verdaderos afectados por el conflicto recibieran la reparación a la que tenían derecho.

Como se ha presentado en este apartado, la corrupción se encuentra estrechamente relacionada, no solo con la profundización de condiciones de desigualdad, sino también con la violación de Derechos Humanos. Particularmente, la corrupción tiene consecuencias difíciles de medir como lo muestra el caso del PAE, en donde la afectación se genera sobre el desarrollo cognitivo y físico de los niños y niñas, quienes son las principales víctimas en este tipo de hechos de corrupción. De esta manera, la implementación de acciones efectivas que permitan reparar los daños causados a las víctimas de la corrupción se convierte en un objetivo estratégico no solo en el marco de la lucha contra la desigualdad, sino también en la búsqueda de la garantía de derechos humanos.

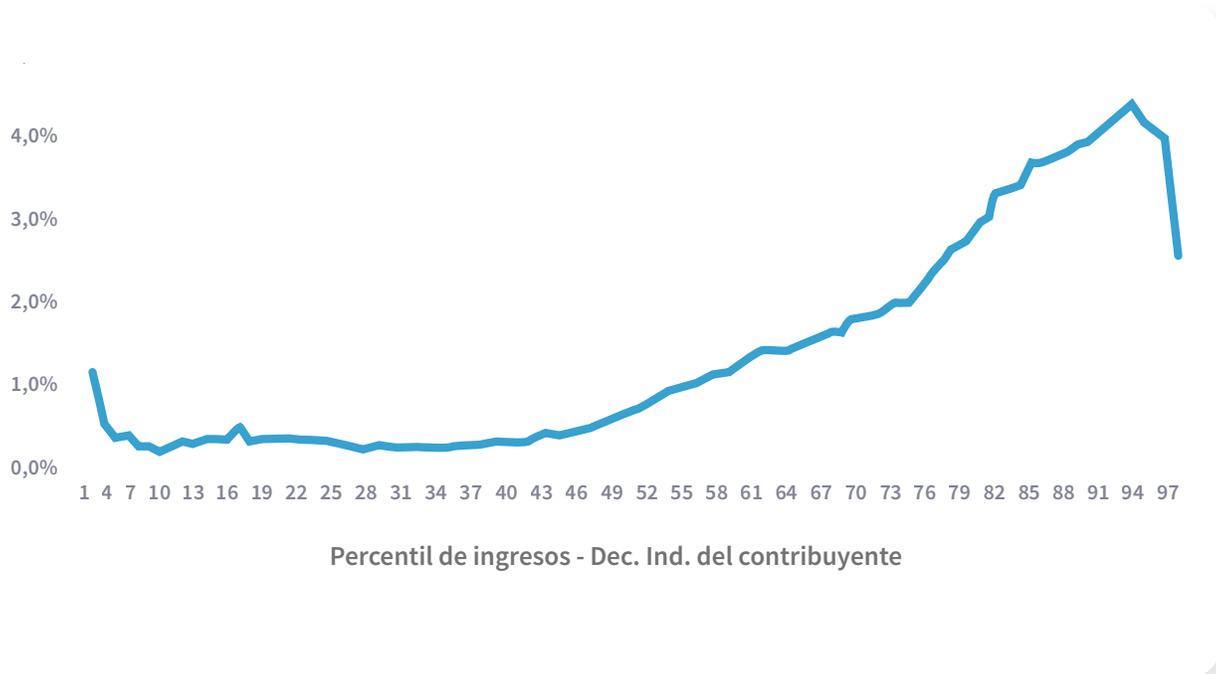
¹⁴ El detalle de estos hechos de corrupción se puede consultar en el Anexo A del presente documento.

B. Política Fiscal.

En cuanto al ámbito de la política fiscal, es importante tener en cuenta que el sistema tributario debe estar orientado a corregir las disparidades económicas existentes en una sociedad. En este sentido, dos instrumentos como las transferencias y los impuestos progresivos son útiles para avanzar en la corrección de las desigualdades económicas, pues el primero permite aumentar las rentas de los grupos más vulnerables, mientras que el segundo procura que las personas que tienen mayores ingresos contribuyan más, de manera que tienda a equiparar las condiciones económicas entre los más ricos y quienes tienen menos recursos (Stiglitz, 2012).

En Colombia el sistema tributario refleja profundas desigualdades relacionadas con los beneficios que reciben las personas de más ingresos del país. De esta manera, la estructura tributaria del país se caracteriza por ser poco equitativa. De acuerdo con el informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021), la tasa efectiva de tributación de los percentiles de ingresos más altos disminuye significativamente por debajo del 3%, lo que hace que el sistema tributario colombiano sea poco progresivo (ver la Gráfica 10). Esto contribuye a mantener la desigualdad en Colombia en la medida en que obstaculiza el desarrollo de políticas redistributivas.

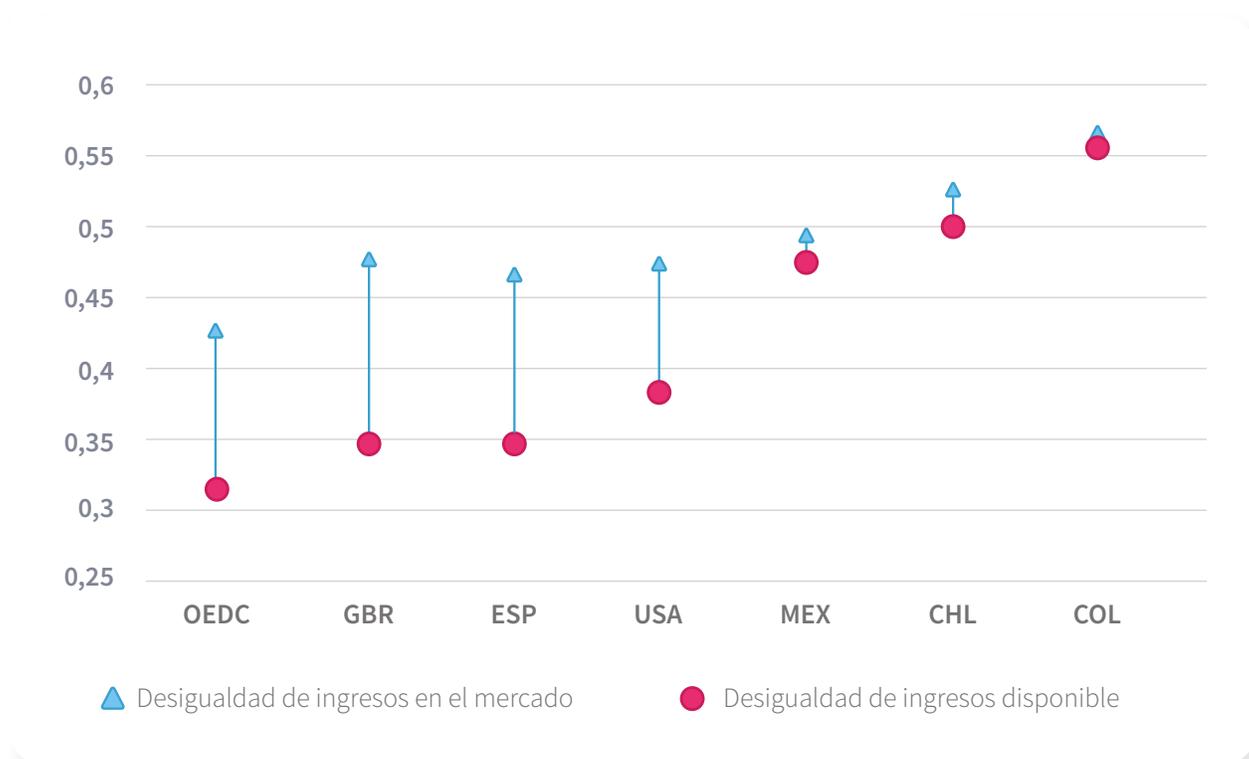
Gráfica 10. Obligación efectiva de tributación sobre las rentas percibidas por personas naturales como % de las rentas totales



Fuente: Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2022).

Como muestra de las limitaciones de esta estructura fiscal para disminuir la desigualdad en Colombia, de acuerdo con la OCDE (2017), el coeficiente de Gini disminuye muy poco después de los impuestos y transferencias gubernamentales (ver la Gráfica 11). En comparación con el promedio de la OCDE y de otros países, esta diferencia es significativa pues muestra que el sistema fiscal no logra corregir las desigualdades.

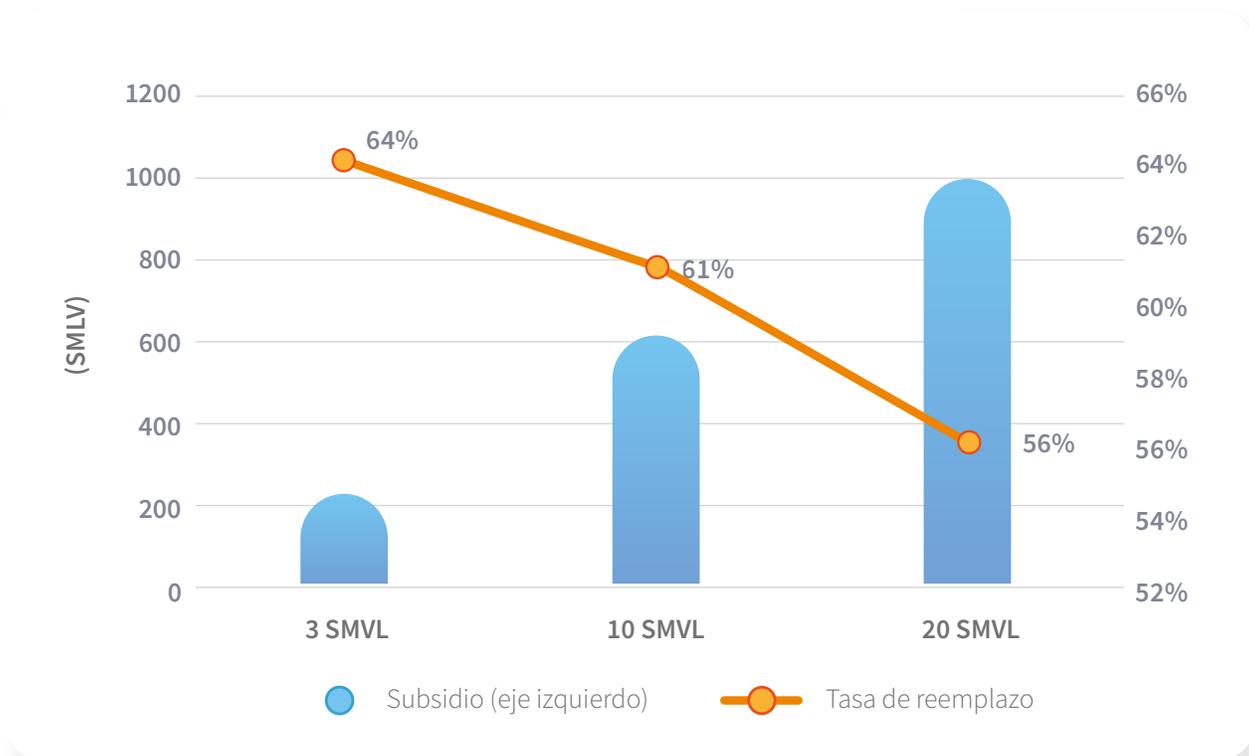
Gráfica 11. Gini antes y después de impuestos y transferencias



Fuente: OCDE (2017).

Por otra parte, algunas transferencias no contribuyen a reducir la desigualdad estructural en el país, como es el caso del sistema pensional colombiano, que está llamado a proteger a los adultos mayores para evitar que caigan en condiciones de vulnerabilidad, pero que reproduce condiciones de desigualdad. Por ejemplo, de acuerdo con Villar & Forero (2018) los subsidios que otorga el sistema en el Régimen de Prima Media (RPM), en lugar de favorecer a los pensionados de menos ingresos, beneficia a las personas de más de 20 Salarios Mínimos Legales Vigentes (SMLV) (ver la Gráfica 12).

Gráfica 12. Subsidio en el RPM por nivel de ingreso



Fuente: Villar & Forero (2018).

Además, existen problemas para la identificación, priorización y seguimiento a los beneficiarios. Por ejemplo, en informe de la Contraloría General de la República sobre cinco programas de transferencias condicionadas y no condicionadas (Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, Ingreso Solidario y Compensación del Impuesto sobre las Ventas – Compensación de IVA¹⁵), se identificaron hallazgos fiscales relacionados con beneficiarios que no se encuentran focalizados en el SISBÉN que cobraron las transferencias monetarias, beneficiarios que no cumplen con el puntaje requerido y otros beneficiarios fallecidos a los que se les realizaron pagos. Estos hallazgos ascienden a un valor de \$22.062 millones durante la vigencia de 2021 (Contraloría General de la República, 2022).

15 *Familias en Acción es un programa que entrega transferencias monetarias periódicas y condicionadas a familias en condición de pobreza y pobreza extrema; Jóvenes en Acción es un programa de transferencias monetarias condicionadas enfocado en jóvenes que culminan el bachillerato y se encuentran sin empleo, en trabajos precarios, informales o inactivos; Colombia Mayor es un programa de auxilio para ancianos que carecen de ingresos suficientes para su subsistencia; Ingreso Solidario se creó como una transferencia de recursos para los hogares más pobres y vulnerables en el marco del Estado de Emergencia provocado por la pandemia; dado que el Impuesto a las Ventas es un impuesto regresivo, la Compensación del IVA se creó con el objetivo de generar mayor equidad a través de la devolución de este impuesto a las personas más vulnerables.*

A nivel macro, según Global Alliance for Tax Justice (2021) la pérdida fiscal total de Colombia en 2021 fue el 0,8% del PIB (equivalente a 2707,7 millones de dólares), lo que muestra la magnitud de las irregularidades alrededor del sistema tributario del país, incluyendo flujos financieros ilícitos y prácticas como la evasión y elusión de impuestos. En este contexto, la corrupción alrededor de la política fiscal del país se convierte en un peso adicional a la desigualdad estructural que limita las posibilidades de avanzar hacia una sociedad más igualitaria.

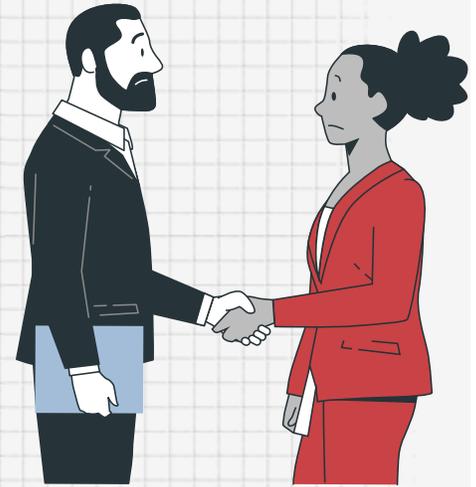
Ahora bien, en el Monitor se identificaron 14 hechos de corrupción relacionados con el pago de impuestos y otras obligaciones, en los cuales se comprometieron más de \$3,61 billones y se perdieron \$445.650 millones (ver Cuadro 5)¹⁶. Todos los hechos de corrupción fueron de tipo privado y las entidades más afectadas fueron del Gobierno Nacional (9), alcaldías (4) y sector privado (1). Esta concentración en entidades nacionales está relacionada con el rol central que desempeña la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el funcionamiento del sistema tributario del país. Estos hechos de corrupción contribuyen a mantener condiciones de desigualdad estructural por dos razones: primero, por la reducción del recaudo fiscal nacional, lo que tiene un efecto directo sobre las posibilidades que tienen las entidades gubernamentales para implementar estrategias distributivas a través de programas sociales y sistemas de transferencias robustos. Segundo, debido a que quienes más se benefician de estos hechos son las personas más poderosas, pues los más ricos son quienes tienen más capacidad para evadir el pago de sus obligaciones tributarias, entre otros, debido a sus conexiones, regulaciones laxas y poca transparencia (Bak, 2020), lo que amplía la brecha respecto a las personas de menos ingresos.

16 La búsqueda de estos hechos de corrupción se puede realizar a través del ámbito “Pago de impuestos y otras obligaciones” en el aplicativo web: <https://www.monitorciudadano.co/hechos-corrupcion/>



Cuadro 5. Evasión diplomática

De acuerdo con la Fiscalía General de la Nación, seis funcionarios de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) conformaron una red que cobraba coimas entre \$100 y \$600 millones de pesos para modificar deudas y sanciones a empresas o personas naturales, de manera que las exoneraba del pago de sus obligaciones. Dentro de sus clientes se encontraba un senador en ejercicio, varios funcionarios diplomáticos y empresas privadas, quienes pagaban los sobornos a los funcionarios de la DIAN con el fin de evadir el pago de las deudas que estaban registradas en el sistema de la entidad.



Frente al papel de las transferencias condicionadas y no condicionadas mencionadas previamente, se debe tener en cuenta que la corrupción, que se manifiesta a través de la influencia indebida de intereses en la asignación de estos recursos, reduce el efecto que estas transferencias deberían tener en la desigualdad estructural del país. En el Monitor se encuentran 15 hechos de corrupción, que llevaron a asignar de forma irregular pensiones en el régimen público de pensiones (Colpensiones) o en regímenes especiales de pensión, a personas que no cumplían por los requisitos exigidos por estos regímenes¹⁷. Todo esto, en el marco de un sistema pensional que contribuye al aumento de la inequidad de los ingresos, en vez de contribuir a su reducción (Núñez et al., 2022)¹⁸.

Ahora bien, el análisis de estos hechos de corrupción muestra que en la mayoría de los casos se trata de hechos de corrupción administrativa (9), que se manifiesta en el trámite de certificaciones falsas para adquirir las pensiones sin cumplir los

¹⁷ El detalle de estos hechos de corrupción se encuentra en el Anexo A

¹⁸ A diferencia del carácter redistributivo que tienen las pensiones en el promedio de los países de América Latina, en Colombia los ingresos pensionales han tenido un carácter regresivo que, en contraste con las transferencias hacia los hogares, condujo a aumentar la brecha de desigualdad en el país (Núñez et al., 2022).

requisitos legales (ver Cuadro 6), y judicial (4), en donde funcionarios judiciales favorecían a terceros con decisiones que les permitían obtener beneficios pensionales. Nuevamente, existe un énfasis en las debilidades de los procesos y procedimientos de las entidades públicas para enfrentar la corrupción; sin embargo, también muestra que existen irregularidades alrededor de las funciones que desempeña la rama judicial, particularmente en las decisiones de juzgados y tribunales.

Estos hechos implicaron la pérdida de alrededor de \$245.005 millones, recursos que habrían permitido proteger y garantizar mejores condiciones de vida para los adultos mayores que están verdaderamente en condiciones de alta vulnerabilidad y que, debido a esto, deben recurrir a otras fuentes de ingresos como el trabajo informal.



Cuadro 6. Pensiones a la carta

La Fiscalía General de la Nación descubrió una red de funcionarios y particulares que defraudaron a Colpensiones, fondos privados, entidades financieras y aseguradoras a través de trámites irregulares y

certificaciones médicas falsas con las cuales interponían acciones de tutela para obtener pensiones y créditos. Esta red tenía el objetivo de declarar a personas como enfermas mentales o con incapacidad física para que logaran su pensión por invalidez. Por estos hechos la Fiscalía capturó a 21 personas que habrían defraudado al sistema pensional del país por alrededor de \$90.000 millones. Dentro de los involucrados se encuentra Ana Dilia Fonseca Mejía, servidora del Juzgado Segundo Penal Municipal con funciones de control de garantías de Valledupar, quien habría ayudado a tramitar más de 150 acciones de tutela a beneficio de docentes, militares y trabajadores de empresas multinacionales explotadoras de carbón para que obtuvieran de forma irregular la pensión.

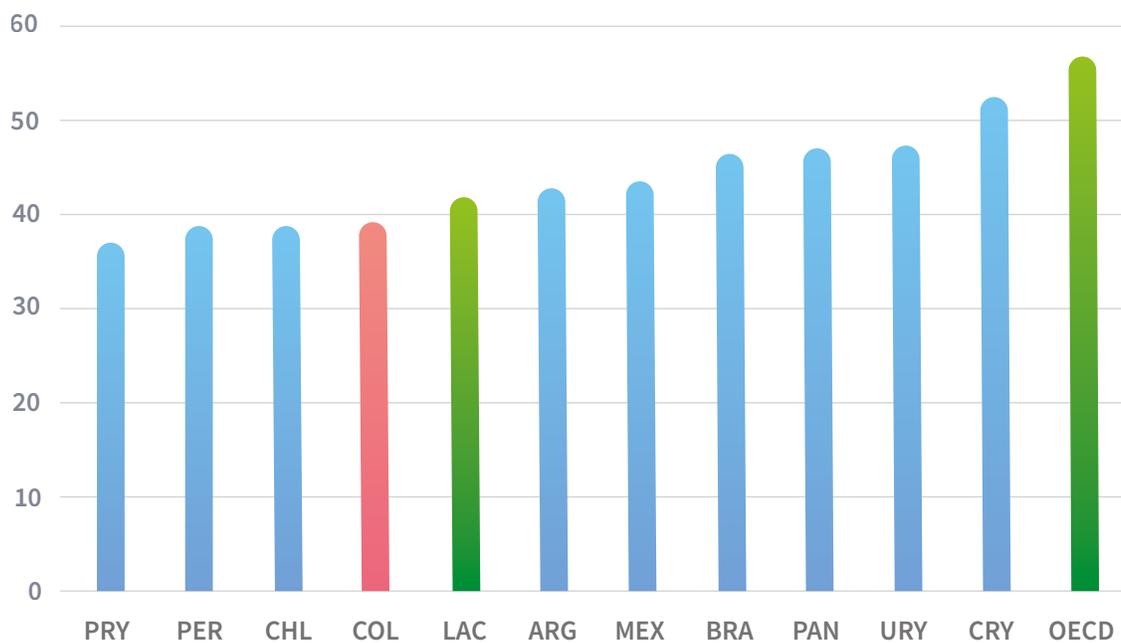




C. Mercado.

De acuerdo con la OCDE (2022) en Colombia la competencia en el mercado es relativamente débil respecto al promedio de la región y significativamente inferior en comparación con los países que hacen parte de la OCDE. Teniendo en cuenta que entre más cercano a 0 existe un mercado dominado por unos pocos grupos de empresas, la Gráfica 13 indica un elevado grado de concentración del poder de mercado en pocas empresas.

Gráfica 13. Grado de dominio de mercado 2019



Fuente: OCDE (2022).

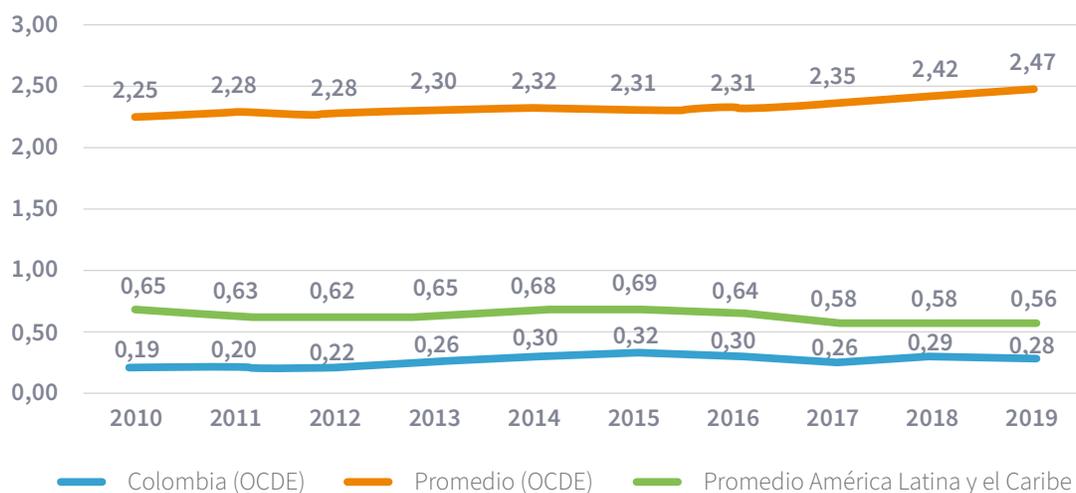
Estas condiciones tienen un efecto directo sobre los incentivos que tienen las empresas para innovar y mejorar sus tecnologías. Según el Consejo Privado de Competitividad (2022) en Colombia menos del 1% de las empresas innovan en sentido estricto.

El Global Innovation Index 2021 que realiza *World Intellectual Property Organization* - WIPO (2021), mide la capacidad que tienen 132 países para producir políticas que incentiven la creación de formas más eficientes de producción y mejoren el rendimiento de sus economías. Esta medición se genera a partir de 81 indicadores relacionados con siete pilares: instituciones, capital humano e investigación, infraestructura, sofisticación del mercado, sofisticación empresarial, resultados de conocimiento y tecnología, y resultados creativos¹⁹.

Particularmente, en el pilar de sofisticación empresarial, el indicador de Enlaces de Innovación (*Innovation Linkages*) tiene el más bajo desempeño para el país con un puntaje de 16,8 (sobre 100), ubicándose en la posición 98 de los 132 países evaluados. Además, la inversión en Investigación y Desarrollo (I+D) en Colombia es significativamente inferior al nivel de inversión de los países de la OCDE y de la región tal y como se observa en la Gráfica 14.

En resumen, se evidencia una elevada concentración del mercado en Colombia, dado que, en ciertos sectores, un pequeño número de empresas tiene el poder de mercado suficiente para ejercer control sobre el mismo, lo que tiene efectos nocivos sobre los procesos de innovación en las empresas, los cuales podrían llevar a mejorar los niveles de productividad del país.

Gráfica 14. Inversión en I+D como porcentaje del PIB



Fuente: OCDE (2022).

¹⁹ *Institutions, human capital and research, infrastructure, market sophistication, business sophistication, knowledge and technology outputs, creative outputs.*



La corrupción en el mercado se expresa mediante prácticas que restringen la competencia. Ejemplo de estas prácticas se manifiesta a través de los carteles empresariales, en donde los diferentes actores que compiten en un mercado fijan los precios o condiciones de su participación en el mismo. De acuerdo con Palacios (2019), este tipo de restricciones a la libre competencia son nocivas porque “afecta la capacidad del Estado de cumplir sus fines, y [...] afectan la asignación social de recursos” (p. 123).

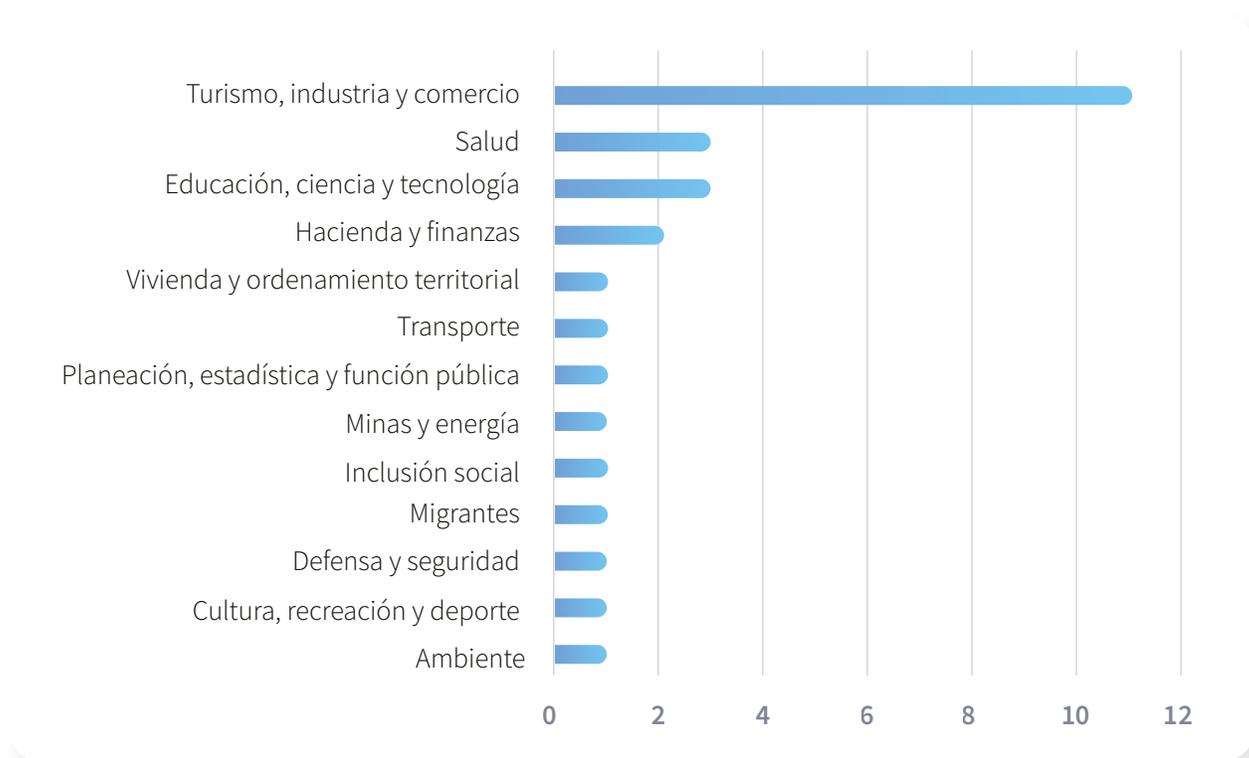
Teniendo en cuenta que en Colombia la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC es la entidad encargada de investigar y sancionar las prácticas anticompetitivas, es relevante mencionar que esta entidad adoptó un total de 59 decisiones en materia de abuso de posiciones dominantes, actos y acuerdos que afectaron la libre competencia entre 2010 y 2017 (Palacios, 2019).

Al respecto, en el Monitor se encuentran 27 hechos relacionados con prácticas de colusión y alteración a la libre competencia, por ejemplo, mediante el acuerdo entre empresas privadas para manipular los procesos de contratación pública a través de la fijación de precios de sus ofertas por encima de los costos reales (ver Cuadro 7)²⁰. En estos hechos se comprometieron \$1,07 billones y el monto de los recursos perdidos se estima en \$74.523 millones.

A pesar de que la magnitud de los recursos comprometidos es inferior a los ámbitos anteriores, la cantidad de afectados directos por estos hechos de cartelización y alteración a la libre competencia es muy significativa: alrededor de 11’520.784 personas que, en general, se vieron obligados a adquirir productos a un precio más elevado. Tal y como plantea PNUD (2021) estos costos golpean más a grupos vulnerables. Dentro de los grupos más afectados por hechos de corrupción están: niños, niñas y adolescentes (4), pacientes (3), estudiantes (2) y adultos mayores (1). Esto da cuenta del alcance que tiene la corrupción en el mercado.

20 La búsqueda de estos hechos de corrupción se puede realizar a través del ámbito “Colusión y alteración a la libre competencia” en el aplicativo web: <https://www.monitorciudadano.co/hechos-corrupcion/>

Gráfica 15. Sectores afectados por la corrupción en el mercado



Fuente: Transparencia por Colombia (2021).

La mayoría de entidades afectadas por estos hechos pertenecen al sector privado (18), seguida del gobierno nacional (4), las gobernaciones (3), alcaldías (1) y entidades independientes (1). De aquí la importancia de tener en cuenta el rol clave que cumplen los actores privados pues tienen la capacidad de influir en profundizar condiciones de desigualdad o promover mejores condiciones para que los grupos más vulnerables accedan a bienes y servicios básicos a precios competitivos.

La corrupción en esta dimensión tiene un alcance muy significativo que se evidencia en la cantidad de personas que fueron víctimas de estos hechos. Además, la corrupción tiene un efecto perverso: empeora las condiciones económicas de los

consumidores al imponer precios más elevados, al tiempo que quienes más se benefician son las empresas que concentran el poder de mercado. De esta manera se configura un efecto de redistribución adverso, puesto que, los más afectados por la corrupción en el mercado son las personas de menos ingresos y, al mismo tiempo, son quienes se ven obligadas a adquirir bienes básicos más caros o a pasar mayores necesidades.



Cuadro 7. De los creadores de los útiles inútiles...

A partir de correos, mensajes de WhatsApp y declaraciones de algunos involucrados se destapó un cartel de cuadernos que involucró a Kimberly Colpapel, Scribe Colombia y Carvajal Educación. Estas habrían fijado los precios por más de 13 años afectando al menos 3,7 millones de hogares que compraban útiles escolares, lo que equivale a 9,5 millones de estudiantes. De acuerdo a la investigación, Carvajal Educación era la encargada de enviar la lista con los precios de venta de los productos, el porcentaje de incremento de ese precio, el precio mínimo y el porcentaje de descuento que podrían conceder a las tiendas. Debido a que Kimberly y Scribe colaboraron con la investigación éstas fueron exoneradas de pagar la sanción. También, se debe indicar que Kimberly estuvo involucrada en el Cartel del Papel Higiénico. La SIC determinó en 2016 una multa de \$59 mil millones a las tres empresas y de \$24 millones a sus directivos.



D. Dimensión territorial.

En el caso colombiano, la dimensión territorial cobra gran relevancia en la medida en que profundiza los efectos de la desigualdad estructural del país. Los impactos diferenciados del conflicto, la presencia de economías ilegales, la precariedad institucional y la debilidad en la prestación de servicios públicos tienen una

expresión territorial que lleva a una afectación mayor de aquellos municipios que por sí cuentan con altos niveles de pobreza. Como se muestra en la Tabla 2, los cinco departamentos que presentan mayores niveles de pobreza, son los mismos que presentan débiles coberturas de acueducto (como servicio básico representativo) y altos niveles de deforestación, al tiempo que cuentan con un bajo nivel de desarrollo institucional²¹.

Tabla 2. Departamentos con altas vulnerabilidades.

Departamento	Pobreza multidimensional	Cobertura acueducto	Desempeño institucional FURAG	Deforestación
Chocó	36% Puesto 29 de 33	27.6% Puesto 31 de 33	54.2 p. Puesto 31 de 32	4.946 ha Puesto 26 de 33
La Guajira	48.7% Puesto 30 de 33	46.8% Puesto 26 de 33	49.5 p. Puesto 32 de 32	601 ha. Puesto 15 de 33
Vaupés	52.7% Puesto 31 de 33	30.3% Puesto 30 de 33	67.6 p. Puesto 22 de 32	1.123 ha. Puesto 17 de 33
Guainía	57.3% Puesto 32 de 33	22.9% Puesto 32 de 33	55,5 p. Puesto 30 de 32	2.350 ha Puesto 21 de 33
Vichada	64.8% Puesto 33 de 33	19.1% Puesto 33 de 33	59.2 p. Puesto 27 de 32	6.745 ha Puesto 27 de 33

Fuente: Elaboración propia, a partir de: Pobreza multidimensional 2021, DANE; Encuesta Calidad de Vida 2021, DANE; FURAG 2019, Función Pública; Deforestación Departamental 2017 a 2018, Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono, IDEAM.

El ingreso por habitante de cuatro de los cinco departamentos con mayores niveles de pobreza (Chocó, Guainía, Vaupés y Vichada) representa una quinta parte (cerca del 20%) del ingreso por cada habitante de la capital. Es decir, los recursos disponibles en estos departamentos son significativamente menores a los disponibles para atender a los habitantes de la principal ciudad del país. Todo esto en un contexto de no convergencia territorial, en el cual, los departamentos con menores ingresos, no crecen a una velocidad que les permita igualar el nivel de ingresos de los departamentos más ricos del país (Acosta & Bonet-Morón, 2022) (Meisel-Roca & Hahn-De-Castro, 2018).

²¹ El índice de pobreza multidimensional mide cinco dimensiones relacionadas con las condiciones de educación, salud, de la niñez y juventud, el trabajo y las condiciones de vivienda y servicios públicos; la cobertura de acueducto permite identificar condiciones mínimas de vida como es el acceso al agua; los altos niveles de deforestación están asociados con mayor vulnerabilidad en el marco del cambio climático; por último, el Formulario Único de Reporte de Avances de Gestión – FURAG permite evaluar los avances de las entidades públicas en la implementación de políticas de desarrollo administrativo.



Bajo este escenario, la corrupción estructural señala que el origen y reproducción de este fenómeno se encuentra relacionado con distintas condiciones económicas, sociales, políticas, institucionales y culturales, lo que a nivel territorial puede agravar las condiciones de los habitantes de las regiones del país que ya están empobrecidas, al convertirse en un obstáculo para las inversiones que permiten ampliar la cobertura de servicios básicos. Al mismo tiempo, se pueden reforzar la falta de convergencia regional, al obstaculizar el desarrollo económico y social de dichos territorios.

Al respecto, según datos del DANE (2021) el 30% de los municipios (348) más pobres del país tienen un Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI por encima del 25,6% (ver Mapa 2). Teniendo en cuenta lo anterior, en el Monitor se identifican 149 hechos de corrupción en 116 municipios del país, los cuales presentan un índice de NBI igual o mayor que 25,6% (ver Mapa 3)²². Es decir, 34,3% de los municipios más pobres del país, se han visto afectados directamente por hechos de corrupción, cifra que resulta considerable, teniendo en cuenta que en estos territorios con condiciones precarias para la labor de medios de comunicación locales o directamente son inexistentes (Transparencia por Colombia, 2021), lo que incide en el bajo reporte de hechos de corrupción.

Ahora bien, es importante tener en cuenta que, de los 967 hechos de corrupción registrados en Monitor, 817 hechos afectaron directamente municipios. Respecto a estos 817 hechos, el 18,2% ocurrieron en los municipios con más altos niveles de NBI (aquellos con NBI por encima del 25,6%). Es decir, uno (1) de cada cinco (5) hechos registrados en Monitor con alcance municipal afectó a municipios marcados por altos niveles de pobreza.

La corrupción en los municipios más pobres del país fue principalmente de tipo administrativo (64), seguido de corrupción política (60), privada (22) y judicial (3). Además, es muy significativo que el principal sector afectado por la corrupción en estos municipios es el de defensa y seguridad (38)²³. El monto estimado del dinero perdido en estos hechos es de \$2 billones. Esta cifra es considerable, sobre todo si se tiene en cuenta que, dadas las condiciones de fragilidad de estos territorios, estos recursos podrían contribuir a mejorar significativamente las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica.

Dado que el Monitor permite clasificar geográficamente estos hechos de corrupción, se encuentra que la corrupción asociada a municipios con un alto Índice de NBI, se ha concentrado en municipios del departamento de Antioquia, particularmente en los municipios del Urabá antioqueño. Sin embargo, hay otros municipios que se destacan como el caso de Tumaco (Nariño), un municipio afectado por

²² Los hechos de corrupción en municipios con alto índice NBI se encuentran en el Anexo A.

²³ Le siguen el sector de administración pública (17); educación, ciencia y tecnología (15); vivienda, ordenamiento territorial y servicios públicos (13); agropecuario (10); electoral (10); salud (8); minas y energía (7); inclusión social (5); transporte (5); hacienda y finanzas (5); judicial (4); cultura, recreación y deporte (3); trabajo (3); paz (2); ambiente (2); turismo, industria y comercio (1); y planeación, estadística y función pública (1).

múltiples necesidades, la violencia producto de las disputas de grupos criminales (ver Cuadro 8) y, junto con El Carmen de Bolívar (Bolívar), el municipio más afectado por hechos de corrupción entre los municipios con mayor índice de NBI (ver Mapa 3). Esto se une al contexto de fragilidad institucional que se evidencia en las brechas de desempeño institucional²⁴ en estos municipios. Así, el 64% de los 348 municipios más pobres del país (223 municipios), presentan una brecha de frente al desempeño institucional del promedio de municipios del país, lo que da cuenta de la debilidad institucional que tienen las autoridades locales para mejorar las condiciones de sus municipios que se manifiesta, por ejemplo, en la limitada capacidad para gestionar proyectos de inversión (ver Mapa 4).



Cuadro 8. Ola de irregularidades

En 2018, la Fiscalía General de la Nación capturó al alcalde de Tumaco (2017-2019), Julio César Rivera, y a la representante legal de la Fundación Fumdepaz, María Cristina Olaya, porque presuntamente habrían desviado \$8.000 millones de pesos de un contrato destinado a la atención de afectados por la ola invernal a través de un contrato con Fumdepaz, contratista que no cumplía los requisitos de ley. Por estos hechos, los capturados fueron imputados por los delitos de falsedad en documento privado y peculado por apropiación.

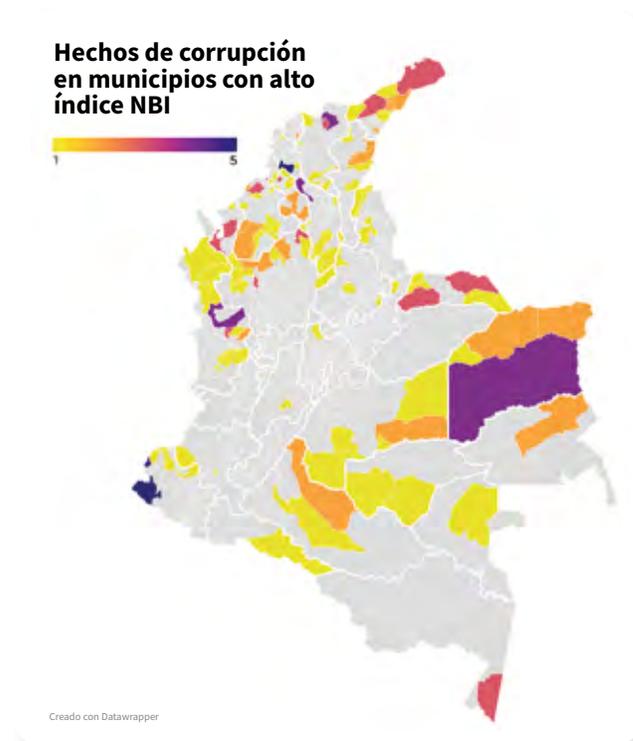


²⁴ Particularmente, las brechas en capacidades se calculan cómo la diferencia entre los resultados de la medición de desempeño municipal de cada entidad frente al promedio nacional.



Mapa 2. Municipios con alto índice NBI.

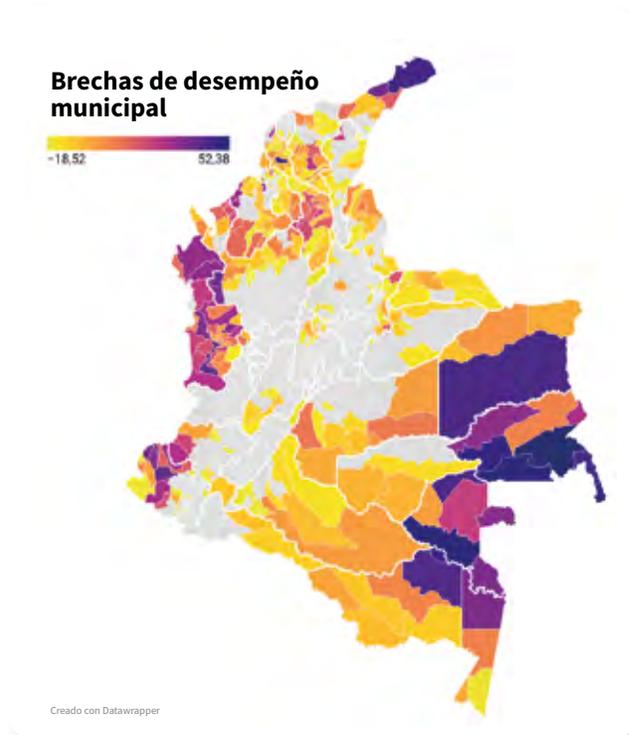
Mapa 3. Hechos de corrupción en municipios con alto índice NBI.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de DANE (2018).

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Transparencia por Colombia (2021).

Mapa 4. Brechas de desempeño municipal.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de DNP (2019).

De esta manera, la corrupción en contextos en los que proliferan las necesidades básicas insatisfechas y debilidades institucionales, se convierte en un obstáculo para el desarrollo social y económico no solo porque vulnera los derechos humanos de las personas con condiciones socioeconómicas precarias, sino porque limita la posibilidad de disminuir las brechas que existen respecto a los territorios que tienen mejores condiciones en términos de la cobertura y calidad de sus servicios básicos y de desempeño institucional.

Conclusiones

La corrupción y la desigualdad estructural se convierten en anclas para el desarrollo económico, social, político, institucional y cultural del país, en la medida en que sus elevados niveles llevan a un menor crecimiento económico, a una peor asignación de recursos productivos, a la debilidad en la protección ambiental, entre otras.

Se debe destacar que, a pesar de los obstáculos para el reporte y denuncia de hechos de corrupción, así como las dificultades relacionadas con la disposición y acceso a información sobre las condiciones de desigualdad en el país, la información registrada en Monitor y fuentes secundarias permite identificar algunos elementos que evidencian el impacto que tiene la corrupción en la desigualdad.

Como se ha presentado a lo largo de este documento, la corrupción sistemática y estructural que enfrenta el país es un acelerador para la desigualdad estructural en la medida en que se relaciona con la menor calidad y menor acceso a bienes y servicios básicos, la erosión del recaudo fiscal, la asignación subóptima de transferencias, la menor competencia en los mercados, al tiempo que se convierte en una barrera para la convergencia de los territorios con mayores niveles de pobreza. En este sentido, la lucha contra la corrupción puede convertirse en un catalizador que estimule la reducción de la desigualdad en el país.

La corrupción no solo refuerza y exagera condiciones de desigualdad, sino que se encuentra estrechamente relacionada con la violación de los Derechos Humanos de grupos sociales altamente vulnerables, como es el caso de los niños, niñas y adolescentes víctimas de la corrupción en los Programas de Alimentación Escolar en Colombia. En este sentido, la implementación de acciones dirigidas a reducir la desigualdad implica tomar en cuenta un enfoque de derechos humanos que adopte dentro de sus líneas estratégicas la reparación de los daños causados por la corrupción.



Este análisis demuestra la necesidad de profundizar en la comprensión de las afectaciones que genera la corrupción, particularmente sobre grupos poblacionales vulnerables, población con ingresos limitados y territorios con condiciones sociales y económicas precarias. Asimismo, llama la atención sobre la necesidad de implementar herramientas de lucha contra la corrupción que reduzcan el impacto sobre los más afectados, mitiguen los riesgos de corrupción alrededor del sistema tributario y presupuestal, aseguren la recuperación y socialización de los recursos comprometidos por hechos de corrupción, al tiempo que, garantice la reparación a los afectados. Particularmente, se debe hacer énfasis en:

- **Reparación de los daños causados por hechos de corrupción:** teniendo en cuenta que los grupos más vulnerables son sistemáticamente afectados por hechos de corrupción, es necesario profundizar los procesos de reparación integral, individual y/o colectiva, de daños causados por el fenómeno. De esta manera, la reparación de los daños patrimoniales y extra patrimoniales causados, incluyendo medidas de reparación simbólica y de garantías de no repetición, que lleven a la re dignificación de las comunidades afectadas, a la disuasión de futuros hechos de corrupción, y a generar cambios institucionales para que los hechos no se vuelvan a repetir, se convierten en elementos esenciales para que la lucha contra la corrupción influya en la reducción de la desigualdad estructural en el país (Transparencia por Colombia, 2023). Teniendo en cuenta algunos desarrollos normativos recientes en la materia²⁵, se debe hacer énfasis en la reglamentación de procesos legales que permitan identificar a las víctimas de la corrupción, reconocer sus daños y garantizar su reparación integral con un enfoque transformador.
- **Transparencia del sistema tributario:** los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas del sistema tributario se convierten en un imperativo para la lucha contra la corrupción asociada a la desigualdad en el país. Particularmente, se debe reforzar la publicación de información anonimizada sobre declarantes de impuestos, los informes sobre equidad tributaria y los informes sobre detección y sanción de casos de evasión y lavado de activos.
- **Transparencia presupuestaria:** para mejorar la asignación de los recursos públicos, resulta necesario mejorar la disponibilidad y acceso a la información presupuestal del país, incluyendo la transparencia focalizada en función de los

²⁵ A partir de la Ley 2195 de 2022 se reconocen los perjuicios materiales e inmateriales que ocasionan los actos de corrupción, por lo que, entre otras, se crea el mandato de constituir el Fondo para la Reparación de los Afectados por Actos de Corrupción como un instrumento para resarcir los daños producidos por este fenómeno.

retos prioritarios que enfrenta el país: construcción de paz, cambio climático y protección ambiental, entre otras. Esto incluye, la discusión pública sobre los criterios y mecanismos para la priorización de recursos públicos y su impacto en las comunidades y territorios que más lo necesitan.

- **Identificación de beneficiarios de políticas sociales y transferencias:** mejorar los procesos de identificación y selección de beneficiarios de ayudas estatales se convierte en una prioridad en la lucha contra la corrupción, en la medida en que la selección de beneficiarios por medio de mecanismos de identificación de las condiciones económicas (como el Registro Social de los Hogares o SISBEN) lleva a la mitigación de riesgos de corrupción en la selección de beneficiarios, al tiempo que, posibilita mejorar las condiciones de desigualdad, mediante una mejor asignación de los recursos disponibles. Asimismo, las falencias en los procesos de identificación de beneficiarios, la falta de cruces de información y el desuso de los mecanismos de identificación llevan a aumentar los riesgos de corrupción en la asignación de ayudas sociales y transferencias.
- **Mecanismos de transparencia e integridad del sector privado:** los Flujos Financieros Ilícitos posibilitan el ocultamiento de recursos originados por medio de prácticas corruptas, ilegales y/o criminales, que llevan al aumento de la desigualdad estructural de los países. La lucha contra estos flujos, a partir de la implementación de mecanismos públicos para el seguimiento a la transparencia e integridad del sector privado, como el registro público de beneficiarios finales, resultan fundamentales para combatir la corrupción y reducir la desigualdad estructural. El compromiso del sector privado en la lucha contra la corrupción, por ejemplo, a través de Planes de Transparencia y Ética Empresarial, es particularmente sensible cuando las empresas participan en procesos de contratación de entidades públicas relacionados con bienes y servicios básicos dirigidos a población vulnerable socioeconómicamente.
- **Descentralización y fortalecimiento institucional:** para superar las trampas de pobreza causadas por la falta de convergencia territorial, la elevada desigualdad y los efectos de la corrupción en territorios con debilidades condiciones sociales y económicas, resulta necesario reforzar el proceso de descentralización, de forma tal que se dispongan de mayores recursos para la inversión local en los municipios más pobres del país. Todo esto, acompañado de un proceso de fortalecimiento de las alcaldías y de los ejercicios de control ciudadano local.

*Consulte la Radiografía de Hechos de Corrupción
de Monitor Ciudadano en:*

<https://www.monitorciudadano.co/radiografia/>



Referencias

Acosta, K., & Bonet-Morón, J. (2022). Convergencia regional en Colombia en el Siglo XXI. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana, 308. <https://doi.org/https://doi.org/10.32468/dtseru.308>

Albisu Ardigó, I., & Chêne, M. (2017). Corruption in service delivery. Topic Guide. Transparency International. <https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/topic-guides/Topic-Guide-Service-Delivery.pdf>

Atkinson, A. (2015). Desigualdad ¿Qué podemos hacer? Fondo de Cultura Económica.
Bak, M. (2020). Illicit financial flows and inequality. Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer. <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/illicit-financial-flows-and-inequality>

Banco Mundial. (2017). Illicit Financial Flows (IFFs). <https://www.worldbank.org/en/topic/financialsector/brief/illicit-financial-flows-iffs>

Banco Mundial. (2022). Indicadores de desarrollo mundial. <https://databank.bancomundial.org/source/world-development-indicators/preview/on>

Consejo Privado de Competitividad. (2022). Informe Nacional de Competitividad 2021-2022. https://compite.com.co/wp-content/uploads/2021/12/CPC_INC_2021-2022-COMPLETO.pdf

Contraloría General de la República. (2022). Informe actuación especial de fiscalización intersectorial a los recursos públicos destinados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social, para transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas vigencia 2021. https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/3147293/INFORME_FINAL_32_AEF_PROSPERIDAD_SOCIAL_TRANSFERENCIAS_MONETARIAS_VIGENCIA_2021.pdf/d795b2b2-9c01-a925-1f2b-e88a7082223d?t=1667393596744

Dabla-Norris, E., Kochhar, K., Ricka, F., Suphaphiphat, N., & Tsounta, E. (2015). Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective. FMI. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf>

DANE. (2018). Indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Censo nacional de población y vivienda 2018. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>

DANE. (2021). Indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Censo nacional de población y vivienda 2018. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>

DANE. (2022). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Fuerza laboral y educación. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/fuerza-laboral-y-educacion>

Dejusticia. (4 de febrero de 2022). 6 datos sobre la corrupción en La Guajira y 10 recomendaciones para superarla. <https://www.dejusticia.org/6-datos-sobre-la-corrupcion-en-la-guajira-y-10-recomendaciones-para-superarla/>

DNP. (2018). Índice Municipal de Riesgo de Desastres Ajustado por Capacidades. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/IndiceMunicipaldeRiesgodeDesastres.pdf>

DNP. (2019). Resultados Medición de Desempeño Municipal 2019. <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmInfoTerritorial/MenuInfoTerrEstMDM>

Fedesarrollo. (2018). Comisión del gasto y la inversión pública. Informe Final. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3516/LIBRO_2018_COMISION%20GASTO%20PUBLICO.pdf?sequence=16&isAllowed=y

Galvis-Aponte, L. A., Bonet-Morón, J., Bonilla-Mejía, L., Otero-Cortés, A., Pérez-Valbuena, G. J., Posso, C., & Ricciulli-Marín, D. (2021). Desigualdades del ingreso en Colombia: ¿cuáles son sus determinantes y cómo se han afectado por la pandemia del Covid-19? Revista Ensayos Sobre Política Económica - ESPE, Banco de La República, 101, 1–53. <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10245/Espe101.pdf>



García, M., & Fergusson, L. (2021). Educación y clases sociales en Colombia. Un estudio sobre apartheid educativo. *Dejusticia*. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2021/08/Docs70-EdyDes-Web-1-1.pdf>

Global Alliance for Tax Justice. (2021). Estado de la Justicia Fiscal 2021. PSI, Tax Justice Network. <https://globaltaxjustice.org/libraries/estado-de-la-justicia-fiscal-2021/>

Gründler, K., & Potrafke, N. (2019). Corruption and economic growth: New empirical evidence. *European Journal of Political Economy*, 60. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2019.08.001>

LAPOP. (2021). Barómetro de las Américas. Colombia. Vanderbilt University. <http://datasets.americasbarometer.org/database/index.php?freeUser=true>

Ley 2195 de 2022. “Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”. 18 de enero de 2022. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=175606>

Meisel-Roca, A., & Hahn-De-Castro, L. W. (2018). La desigualdad económica entre las regiones de Colombia, 1926-2016. *Cuadernos de Historia Económica*, 47. <https://doi.org/https://doi.org/10.32468/chee.47>

Morgner, M., & Chêne, M. (2014). The budget process and corruption. Transparency International. https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/The_budget_process_topic_guide.pdf

Newman Pont, V., & Ángel Arango, M. P. (2019). El Programa de Alimentación Escolar (PAE) en Colombia: de la corrupción a la vulneración de derechos humanos. In C.

Nash Rojas & M.-C. Fuchs (Eds.), *Corrupción, Estado de derecho y derechos humanos* (pp. 163–194). Konrad Adenauer Stiftung. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r39615.pdf>

Núñez, J., Monroy, J., Ramírez, J., & Lasso, D. (2022). Diagnóstico multidimensional sobre las desigualdades en Colombia. Fedesarrollo.

OCDE. (2017). OECD Economic Surveys: Colombia 2017. OCDE Publishing. https://doi.org/https://doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2017-en

OCDE. (2020). How's Life? 2020: Measuring Well-being. OCDE Publishing. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/9870c393-en>

OCDE. (2022). Estudios económicos de la OCDE: Colombia 2022. OCDE Publishing. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/991f37df-es>

Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. (2021). Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. <https://www.dian.gov.co/dian/Documents/Informe-Comite-Expertos-DIAN-OCDE2021.pdf>

Ostry, J., Berg, A., & Tsangarides, C. (2014). Redistribution, Inequality and Growth. FMI. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf>

Oxfam, & Development Finance International. (2020). Commitment to Reducing Inequality Index 2020. <https://www.inequalityindex.org/#/countryProfiles>

Palacios Lleras, A. (2019). La lucha contra los carteles empresariales en la contratación estatal en Colombia. *Latin American Law Review*, 3, 117–134. <https://doi.org/https://doi.org/10.29263/lar03.2019.06>

Pérez Herrán, A. M., & Herrera Saavedra, J. P. (2019). Reflexiones sobre la cartelización empresarial a propósito de su definición jurídica y económica. <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/2743>

Piketty, T. (2022). *A Brief History of Equality*. Belknap Press.

PNUD. (2021). Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe. <https://www.undp.org/es/latin-america/publications/informe-regional-de-desarrollo-humano-atrapados-alta-desigualdad-y-bajo-crecimiento-en-america-latina-y-el-caribe>



Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. (2016). *Corruption and Government. Causes and consequences, and reform.* Cambridge University Press.

Ruiz López, C. E. (2018). Estudio introductorio. El desafío de combatir la corrupción privada en la sociedad de riesgo. In J. Henao & C. Ruiz (Eds.), *Corrupción en Colombia. Tomo III: corrupción privada.* Universidad Externado de Colombia.

Salcedo-Albarán, E., & Garay-Salamanca, L. J. (2022). *Corrupción y hambre. Reparación a víctimas de desnutrición causada por corrupción.* Fundación Vortex.

Stiglitz, J. (2012). *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita.* Taurus.

Tilly, C. (1998). *La desigualdad persistente.* Manantial.

Transparencia por Colombia. (2020). *La reparación de las víctimas de la corrupción en Colombia: enfoque, exploración de ruta jurídica y elementos para una metodología de tasación.* <https://transparenciacolombia.org.co/reparacion-victimas-corrupcion/>

Transparencia por Colombia. (2021). *Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2020.* <https://www.monitorciudadano.co/asi-se-mueve-la-corrupcion-en-colombia-radiografia-2016-2020/>

Transparencia por Colombia. (2023). *Reparación del daño causado por la corrupción. Hoja de ruta para organizaciones de sociedad civil.* <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/hoja-de-ruta-osc.pdf>

Transparency International, & Equal Rights Trust. (2021). *Defying exclusion. Stories and insights on the links between discrimination and corruption.* <https://images.transparencycdn.org/images/2021-Defying-exclusion-Report-v2-EN.pdf>

Villar, L., & Forero, D. (2018). Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia. Cuadernos Fedesarrollo 58. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3554/CDF_No_58_Marzo_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y

WIPO. (2021). Global Innovation Index 2021: Tracking Innovation through the COVID-19 Crisis. World Intellectual Property Organization. <https://www.globalinnovationindex.org/userfiles/file/reportpdf/gii-full-report-2021.pdf>

You, J.-S. (2021). Inequality and corruption. In A. Bågenholm, M. Bauhr, M. Grimes, & B. Rothstein (Eds.), The Oxford Handbook of the Quality of Government (pp. 337–358). Oxford University Press.

Zucman, G. (2019). Global Wealth Inequality. Annual Review of Economics, 11, 109–138. <https://doi.org/https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080218-025852>

Zúñiga, N. (2017). Correlation between corruption and inequality. U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute. <https://www.u4.no/publications/correlation-between-corruption-and-inequality.pdf>

Anexos

Anexo A. Hechos de corrupción de referenciados.

Consulte acá los hechos de corrupción referenciados en el presente informe



Calle 35 No. 24-19 (Barrio La Soledad)
Teléfono: +57 601 477 8282
transparencia@transparenciacolombia.org.co
www.transparenciacolombia.org.co
Bogotá, Colombia

