

No. 2273

*I*  
*ARTÍCULO*

---

# AGENDA ANTICORRUPCIÓN EN COLOMBIA: REFORMAS, LOGROS Y RECOMENDACIONES

*Colombia es uno de los países en la región que muestra uno de los más altos consensos acerca de los efectos nocivos de la corrupción y la necesidad de controlar el problema; incluso, durante la década de los noventa se llevaron a cabo cambios que buscaron reducir sus niveles y costos. En el presente documento se utilizan cifras de la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación para analizar por qué, casi quince años después de las reformas, algunos de los resultados esperados no se han alcanzado. La mayor discrecionalidad de las autoridades locales y el gran tamaño de sus finanzas se han traducido en mayores conductas lesivas al Estado, generando mayores pérdidas del patrimonio público. A partir de la revisión de estas cifras, de algunas experiencias internacionales y de sugerencias de expertos se hace un conjunto de recomendaciones.*

Por: José R. Gamarra\*

Colombia es uno de los países de la región con el más alto consenso acerca de la gravedad y efectos nocivos de la corrupción, la cual ha sido un problema persistente y continuo a lo largo de su historia. No obstante los esfuerzos de los

gobiernos más recientes para reducir el problema, y la adopción de muchas de las recomendaciones de los organismos internacionales, no se han logrado los avances esperados<sup>1</sup>. Solo hasta 2004 se pudo romper la tendencia negativa de

---

\* El autor agradece los valiosos comentarios de Adolfo Meisel, Jaime Bonet, Javier Pérez, Joaquín Viloria, María Aguilera, Julio Romero, Margarita Vega y, en especial, los de Antanas Mockus, para la elaboración del presente documento. También agradece la colaboración de la Contraloría General de República y la Procuraduría General de la Nación, por la obtención de los datos. Las opiniones expresadas son de responsabilidad del autor y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

<sup>1</sup> Sobre los esfuerzos de los últimos gobiernos se puede mencionar que en Colombia han nacido estrategias anticorrupción nuevas y creativas, presentadas por Transparencia Internacional como ejemplo para otros países con problemas similares.

---

los indicadores de gobernabilidad y transparencia que venía desde 1996. La preocupación por reducir los niveles de corrupción surge no sólo por su alto grado de persistencia, sino por sus efectos negativos sobre el crecimiento económico y porque disminuye la capacidad de los gobiernos para dar respuestas oportunas a las demandas de sus ciudadanos.

Según Tanzi (1998) la corrupción es un limitante de la función pública, la cual impide una respuesta efectiva del Estado a las necesidades de la sociedad; así las cosas, la corrupción es el reflejo de un sector público disfuncional incapaz de dar soluciones a las demandas que se le presentan y que, además, frena el desarrollo económico por los efectos que tiene sobre la inversión y la asignación eficiente de recursos. La persistencia del problema no sólo significa mayores costos, sino que igualmente su solución se hará más difícil en cuanto más se ponga.

De manera general, la corrupción se puede clasificar según sus dimensiones: de alto o bajo niveles. La primera se recrea en escenarios donde se llevan a cabo las grandes contrataciones y compras del Estado; la segunda, en las actividades rutinarias de la función pública y con transacciones de menor tamaño. Es claro que la primera clasificación implica unos costos económicos más significativos y efectos directos sobre el crecimiento dadas sus consecuencias sobre la inversión. Por su lado, la pequeña corrupción significa mayores costos en cuanto

a la capacidad de respuesta estatal debido a los efectos que tiene sobre la legitimidad de las instituciones. Rose-Ackerman (1999) afirma que cualquier estrategia debe partir de dos aspectos básicos: el primero consiste en identificar en dónde es más perjudicial, y el segundo, en cuáles puntos puede ser atacada con mayor eficacia; así las cosas, para definir una estrategia eficaz anticorrupción se deben identificar los tipos de corrupción y sus respectivos costos para poder dirigir los esfuerzos de la mejor manera posible.

Según la oficina de la Vicepresidencia de la República (2002) y el Banco Mundial, en Colombia el pago de sobornos a funcionarios y la captura del Estado a nivel local se anotan como los tipos de corrupción más preocupantes, es decir, la pequeña corrupción en los entes territoriales se ubica como una de las más costosas en el país, al menos según la percepción de la mayoría de sus ciudadanos. Por tanto, la búsqueda de cambios en la percepción del problema debería partir desde lo local, esto es, desde los municipios, ciudades y departamentos. Aunque hay que hacer una precisión sobre este aspecto, y si bien la opinión de los ciudadanos está un tanto sesgada hacia la pequeña corrupción debido a una mayor sensibilidad a ésta, no hay que desconocer que los problemas de gran corrupción usualmente son más costosos.

Debido a la mayor sensibilidad de los ciudadanos a la pequeña corrupción, especialmente a nivel local, la implementación de políticas locales sobre las nacionales



---

---

muestra algunas ventajas. La mayor cercanía entre la administración pública y los afectados puede generar una mayor participación y, por ende, generar resultados más visibles en el corto plazo: en tanto que las estrategias nacionales de lucha contra la corrupción pueden tardar de diez a quince años en presentar resultados, las políticas que parten desde las esferas locales pueden lograr resultados en un par de años (González, 2000).

Las estrategias locales anticorrupción, a pesar de que a primera vista son las que ofrecen los mejores resultados, no han tenido una participación o resultados tan importantes en los gobiernos recientes; así las cosas, en este documento se busca hacer una revisión de la agenda de la lucha anticorrupción teniendo en cuenta las esferas de acción local, buscando identificar cuáles han sido los factores que han incidido para que los objetivos planteados con las propuestas iniciales no se hayan logrado. Todo esto teniendo en cuenta el papel de los entes territoriales, los cuales reciben y ejecutan gran parte de los ingresos de la nación a través de las transferencias, y son los escenarios donde más se ha reproducido el problema.

El documento se organiza de la siguiente manera: en la sección I se presentan algunas recomendaciones generales y lecciones internacionales recogidas por organismos especializados; a continuación se exponen algunas cifras relacionadas con corrupción para el caso colombiano partiendo de datos tomados de la

Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación. En la última sección se recogen algunas consideraciones finales.

## ***I. LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN A NIVEL INTERNACIONAL: RECOMENDACIONES GENERALES***

La corrupción se da porque existe un mercado en donde se puede desarrollar, es decir, se presentan agentes demandantes y oferentes de corrupción que obtienen ganancias por las transacciones en las que participan. A diferencia de lo que algunos autores sugirieron décadas atrás, los excedentes privados generados en el mercado de la corrupción difícilmente se pueden considerar como ganancias para la sociedad, por el contrario, tienen un efecto claramente negativo sobre la economía.

Según Tanzi (1998), en un documento preparado para el Fondo Monetario Internacional, la demanda por corrupción se da por una mayor regulación estatal, algunas características en el esquema de impuestos, ciertas decisiones de gasto estatal y por una provisión de bienes públicos por debajo de su valor de mercado. Por su parte, la oferta de corrupción depende de seis factores: la tradición burocrática, bajos salarios públicos, sistemas de castigo, controles institucionales, los antecedentes de la clase dirigente y, por último, transparencia de leyes, normas y procesos (Cuadro 1). En ese orden de ideas, los determinantes de la corrupción

Cuadro 1  
Determinantes de la oferta y la demanda de corrupción

Demanda	Oferta
Mayor regulación estatal Ciertas características en el esquema de impuestos Provisión de bienes públicos por debajo de su valor de mercado Mayor gasto estatal	Tradición burocrática Bajos salarios públicos Sistemas de castigo Controles institucionales Ejemplos de la clase dirigente Transparencia de leyes, normas y procesos
Fuente: Tanzi (1998).	

se originarían en factores derivados de las funciones estatales.

Bajo esta concepción, la sola presencia del Estado inevitablemente fertiliza el suelo para la corrupción; aunque se debe anotar que la naturaleza pública de la oferta de corrupción no es la única condición para que este problema tenga una alta incidencia, pues la naturaleza privada de la demanda es igualmente importante. El desconocimiento de esto último ha implicado que muchas veces las reformas no logren los resultados esperados.

Si la corrupción se sustenta en la existencia de agentes privados demandando corrupción y servidores públicos dispuestos a ofrecerla, entonces cualquier estrategia anticorrupción debe partir de los factores que inciden en las decisiones de demanda y oferta de este mercado; en otras palabras, las políticas se deben traducir en acciones dirigidas a reducir la posible oferta por parte de funcionarios públicos y demanda por parte del sector privado. Teniendo en

cuenta esto, las recomendaciones y reformas anticorrupción se pueden clasificar en función de los factores que buscan afectar: aquellas que inciden sobre la oferta, y otras que afectan la demanda.

A partir de la racionalidad de los agentes, el diseño de políticas anticorrupción toma dos elementos esenciales: la información y los incentivos. Bien sea dirigida a factores de demanda u oferta, las estrategias buscan alterar el conjunto de información de los individuos de tal manera que las ganancias por corrupción no sean tan significativas y, de esa manera, se logre disuadir a los agentes a demandarla u ofrecerla.

Partiendo de los factores de la demanda identificados por Tanzi (1998), una estrategia anticorrupción debería buscar unos esquemas de regulación y gasto estatal de menor tamaño, así como una estructura de impuestos sencilla y ampliamente conocida; de esta forma, se fomentaría la competencia en el sector privado y se reducirían las rentas derivadas de la



---

contratación pública, reduciendo los incentivos para demandar favores extralegales del sector público.

Por otro lado, si la oferta de corrupción corresponde a factores de mercado, se puede considerar entonces que obedece a decisiones racionales que buscan maximizar beneficios. Como señalan Klitgaard *et al.* (1988), «la corrupción es un crimen de cálculo, no de pasión». Un servidor público que decide ofrecer o no corrupción tiene en cuenta los beneficios, costos y la probabilidad de caer preso. Para el caso colombiano, Klitgaard (2004) resume dicho cálculo de la siguiente manera: «es irreal pensar que un fiscal o un político mal pagado rechaza un soborno cuando sabe que la probabilidad de captura es baja, y además sabe que el castigo si esto ocurre también es mínimo o inexistente». Además de los factores económicos que entran en este cálculo, también se deben considerar otros factores asociados con el entorno social del individuo.

De esta manera, una política anticorrupción que busque disminuir la oferta tiene dos formas de influir la decisión de un funcionario público, bien sea aumentando la probabilidad de apresarlo o los castigos. Las estrategias dirigidas a incidir en la decisión de oferta que tienen los agentes públicos deben partir de los

incentivos que ellos enfrentan; en ese sentido, una política exitosa es aquella que tiene la suficiente capacidad disuasiva como para que un individuo no esté dispuesto a aceptar la transacción, bien sea porque los funcionarios perciban un mayor riesgo de ser apresados o porque con la misma probabilidad de estar en prisión los castigos resultan más costosos.

Además de incrementar las sanciones y el riesgo de prisión, una forma alterna

*Además de incrementar las sanciones y el riesgo de prisión, una forma alterna de limitar el riesgo de corrupción en los servidores públicos se basa en la escogencia del capital humano y las recompensas que se ofrecen.*

de limitar el riesgo de corrupción en los servidores públicos se basa en la escogencia del capital humano y las recompensas que se ofrecen. Un proceso de selección que busque reducir la corrupción se debe dirigir hacia la búsqueda

de funcionarios honestos y con alta capacidad de gestión. Se puede asociar la honestidad de los funcionarios con una característica que hace que los castigos por corrupción sean más severos. Además de los costos por apresamiento, este tipo de personas incorporarían una serie de factores adicionales en su cálculo, tales como la pérdida de reputación o sanciones sociales más fuertes, entre otros.

Muchos autores señalan que unos salarios en el sector público por debajo de su contraparte privada incentivan lesiones al patrimonio público, ya que los funcionarios verán en los sobornos fuentes

---

complementarias de sus ingresos; en este sentido, una de las recomendaciones de política más comunes se basa en aumentos de salarios en el sector público, especialmente en aquellos sectores de la función pública más sensibles a la corrupción (por ejemplo los entes de control).

Sobre la política de salarios como medida anticorrupción, el FMI señala que su implementación aislada puede resultar muy costosa, además no asegura alcanzar la totalidad de los objetivos planteados. Un ejemplo de esto son las personas que participan en la gran corrupción, las cuales tienen niveles salariales notablemente altos e, inclusive, competitivos frente a los del sector privado. Esto no quiere decir que la estrategia de salarios sea ineficaz. Existen sectores especialmente sensibles, como los de control y recaudo de impuestos, en donde el éxito de políticas anticorrupción depende en gran medida de su implementación.

Klitgaard (1988) señala cómo en la década de 1970 en Filipinas un pilar esencial de la estrategia anticorrupción en la oficina de recaudo de impuestos fue la escogencia de capital humano y unos adecuados incentivos económicos. La estrategia se basó en una premisa sencilla: castigos fuertes y al mismo tiempo proveer recompensas y premios por buen desempeño. Sobre este caso especial se debe mencionar que los salarios sólo fueron un componente de los cambios que se llevaron a cabo, ya que las reformas también incluyeron la profesionalización

de funcionarios, el fortalecimiento del sistema de control interno, supervisión central de los procesos regionales, identificación de clientes corruptos y el cambio de leyes tributarias.

Partiendo de la racionalidad de los agentes se pueden identificar, entonces, tres factores claros que hacen parte de las estrategias dirigidas a reducir los incentivos de la oferta de corrupción: selección de funcionarios (sesgados hacia los costos, en lugar de los beneficios de la corrupción), una adecuada estructura de incentivos (recompensas y sanciones) y una apropiada recopilación y uso de información (probabilidad de encarcelamiento y sanciones sociales).

Al igual que las recomendaciones sobre salarios, otras de las políticas anticorrupción ampliamente documentadas son aquellas que tienen que ver con los órganos fiscalizadores. La experiencia internacional acerca del funcionamiento de agencias anticorrupción se pueden recoger en cuatro puntos: i) independencia de la administración política y ejecutiva; ii) disponibilidad de fondos suficientes; iii) un sistema de control interno que reconozca beneficios y castigos en función del desempeño y, por último, iv) una alta capacidad discrecional para realizar controles (comprensivos, mas no draconianos).

El diseño de instituciones anticorrupción, además, debe incorporar ciertas características especiales que dependen de las particularidades de cada país: según



---

Klitgaard (2004), esto se traduce en la presencia de ciertos *trade offs* en el diseño institucional. El primero de ellos se refiere a la escogencia entre un esquema competitivo de agencias o arreglos institucionales no competitivos. Si bien el primero puede ser más lento, el segundo puede correr el riesgo de monopolizar la labor de control de la función pública, con lo cual se perdería la serie de contrapesos y controles internos que se da en el primer arreglo.

Un segundo problema es la escogencia entre organismos centralizados, frente a esquemas descentralizados de control: aunque el esquema descentralizado ofrece ventajas por un mayor conocimiento de los gobiernos locales, también tiene limitaciones debido a posibles deseconomías a escala, habilidades de gestión local más débiles y mercados locales menos competitivos.

En la elección de los funcionarios de alto nivel de estas agencias también se dan estas relaciones: la designación por méritos y criterios técnicos puede significar funcionarios con mayores habilidades. Por otro lado, la designación por criterios políticos puede significar una capacidad de respuesta más rápida de los funcionarios con las personas que los nombraron y, de esa manera, respuestas más

rápidas para con los electores. La escogencia entre cada uno de estos esquemas responde a las particularidades de cada entorno y, por ende, cada uno de ellos ofrece resultados y costos distintos (en el Cuadro 2 se presentan los *trade-offs* mencionados por Klitgaard).

Las políticas anticorrupción, independientemente de si son de oferta o de demanda, son generalmente costosas tanto desde el

*Las políticas anticorrupción, independiente de si son de oferta o de demanda, son generalmente costosas tanto desde el punto de vista político como del económico; así las cosas, una política anticorrupción bien diseñada, además de tener claramente definidos los factores que busca afectar, debe tener, igualmente, muy claros los costos de hacerlo.*

punto de vista político como del económico; así las cosas, una política anticorrupción bien diseñada, además de tener claramente definidos los factores que busca afectar, debe tener, igualmente, muy claros los costos de hacerlo. Dichas políticas deberían distinguir, entonces, entre lo ostensible y lo estratégico, es decir, diferenciar entre lo que

se debería hacer y lo que es realmente posible desarrollar. Es claro que lo que se debería hacer es reducir todas las formas de corrupción a un nivel «óptimo» para la sociedad, mientras que lo que se podría desarrollar es una función de las restricciones económicas y políticas.

Sobre este aspecto hay que mencionar que el nivel «óptimo» de corrupción para una sociedad no es necesariamente cero, ya que, debido a los costos que significa



Cuadro 2  
**Trade-offs entre la escogencia de distintos tipos  
de instituciones de control de la corrupción**

Organización de los entes de control	Trade-offs	
	Centralizados no competitivos	Descentralizados competitivos
Criterios de nombramientos de altos funcionarios Servicio civil Planeación Administración por indicadores	Técnicos y por méritos Castigos y recompensas Largo plazo Cualitativos	Políticos Carrera administrativa Respuestas de largo plazo Cuantitativos

Fuente: Klitgaard (2004).

controlar la corrupción, la reducción total del problema puede ir de la mano de unos costos que excederían los del problema original. Para Klitgaard (2004), el nivel «normal» de corrupción es donde los costos del problema son iguales a los recursos destinados para solucionarlo. Aquí sobresale una clara diferenciación entre lo que es controlar la corrupción y lo que es eliminarla completamente: Méndez y Sepúlveda (2006), por ejemplo, utilizando indicadores de Transparencia Internacional y del Banco Mundial, encuentran que el grado de corrupción que maximiza el crecimiento económico es estadísticamente mayor que cero, especialmente en aquellos países donde el problema tiene baja incidencia.

Según Rose-Ackerman (1999), dadas las restricciones económicas y políticas, una estrategia integral anticorrupción debe priorizar hacia aquellas formas de corrupción más costosas, en la medida en

que ellas ofrecen los retornos más altos de los esfuerzos invertidos. La corrupción se hace presente en distintas formas, por ende, las estrategias deben partir de la identificación de los distintos tipos de corrupción y sus respectivos costos.

Nye (1976) clasifica los efectos negativos de la corrupción sobre la economía en tres esferas: sobre el desarrollo económico, en la integración del país y en la capacidad gubernamental de dar solución a las demandas de la sociedad. Por su parte, Mauro (1997) clasifica estos efectos en cinco categorías: reducción de inversión, mayor déficit, mala composición del gasto, ineficiente asignación de recursos y, pérdida en la capacidad de recaudo de impuestos.

Existen varios canales a través de los cuales la corrupción genera efectos negativos sobre el desarrollo de un país: inversión, capital humano, estabilidad política y grado de apertura comercial<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Para una revisión más detallada de los canales de transmisión entre corrupción y desarrollo económico, véase Pellegrini y Gerlach (2005).

---

Del mismo modo, la corrupción afecta la capacidad de respuesta del Estado de varias formas: disminución de su capacidad regulatoria, distorsión de incentivos (*rent seeking*), imposición de un gravamen arbitrario, además altamente regresivo, y, por último, disminución de la capacidad de los gobiernos para recaudar ingresos.

Independiente de la clasificación que se adopte, o los canales que se considere, los costos de la corrupción se reflejan en mayores problemas de pobreza. Chetwynd *et al.* (2003) identifican dos canales por medio de los cuales se articula la relación entre pobreza y corrupción: inversión y gobernabilidad. Siguiendo con la clasificación entre gran y pequeña corrupciones se puede asociar la gran corrupción a factores que inciden en las decisiones de inversión, mientras que los daños que ocasiona la pequeña corrupción se reflejan en pérdidas de gobernabilidad (Figura 1). A partir de las estadísticas existentes para el nivel subnacional en Colombia, se puede ver cómo los efectos de la corrupción sobre

la eficacia de las políticas públicas parece tener una mayor importancia que los efectos sobre el crecimiento económico departamental (Anexo 4). En Colombia no se puede identificar una relación clara entre mayores índices de corrupción y menores tasas de crecimiento económico<sup>3</sup>. Por otro lado, los departamentos con mayores problemas de pobreza son los que tienen los más graves problemas para ejecutar eficientemente recursos públicos y, por esa vía, los que tienen más inconvenientes por corrupción.

El Banco Mundial desde 1997 definió una agenda de recomendaciones para reducir la corrupción, la cual incluye cinco puntos: i) aumentar la rendición pública de cuentas; ii) fortalecer la participación de la sociedad civil; iii) crear un sector privado competitivo; iv) implementar restricciones institucionales, y v) mejorar la gerencia y el manejo del sector público (Banco Mundial, 2006). Mientras las recomendaciones del Banco Mundial se refieren a políticas integrales de oferta y demanda de corrupción, las de Transparencia Internacional y el FMI se apoyan en elementos

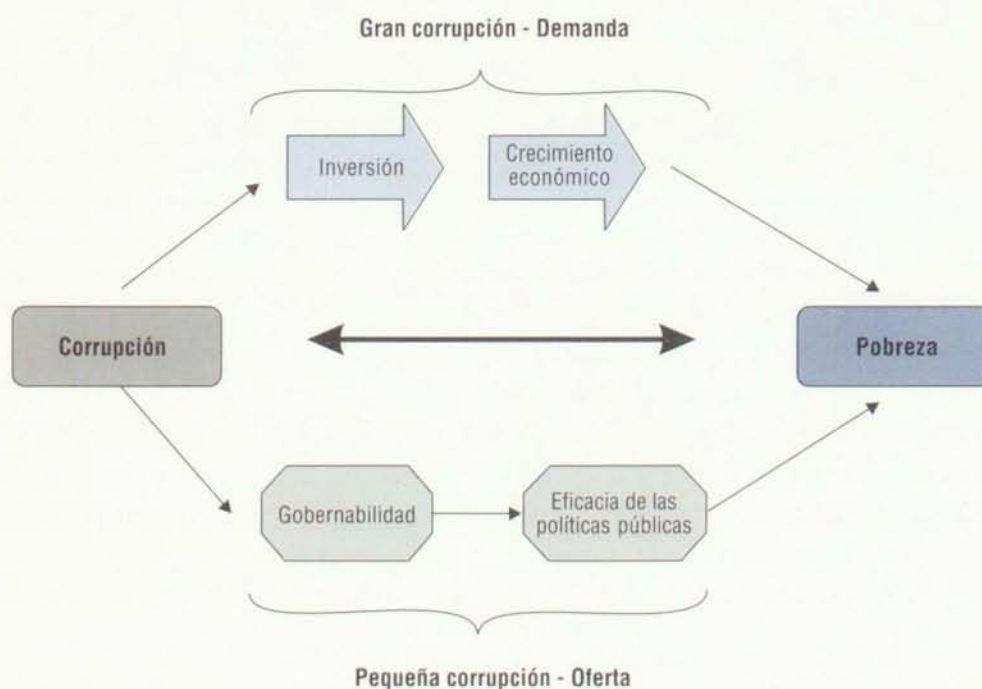
*La corrupción afecta la capacidad de respuesta del Estado de varias formas: disminución de su capacidad regulatoria, distorsión de incentivos (rent seeking), imposición de un gravamen arbitrario, además altamente regresivo, y, por último, disminución de la capacidad de los gobiernos para recaudar ingresos.*

---

<sup>3</sup> Utilizando las cuantías de los procesos de responsabilidad fiscal, el índice de Transparencia Departamental y el índice Golden y Picci construido a nivel departamental para Colombia, Gamarra (2006) encuentra que la relación entre las *proxies* de corrupción y crecimiento económico estadísticamente no son distintas de cero; de hecho, contrario a lo que llevarían a pensar estudios similares en otros países, algunas de estas relaciones aparecen como positivas.



Figura 1  
**Canales de transmisión entre la corrupción y la pobreza**



Fuente: Chetwynd *et al.* (2003).

de participación ciudadana, pues ambas instituciones parten de la corrupción como un subproducto de condiciones de poca gobernabilidad; en ese sentido, las políticas promovidas por estos organismos buscan mejorar la capacidad de gestión y transparencia de los gobiernos. La gobernabilidad se define aquí como el ejercicio económico, político y de manejo administrativo para manejar los asuntos de un país en todos sus niveles; dicha capacidad parte de mecanismos, instituciones y herramientas por medio de los cuales los ciudadanos negocian

sus diferencias y hacen valer sus derechos y obligaciones (Transparencia Internacional, 2004; 6).

Por último, de la serie de experiencias internacionales y recomendaciones de expertos se deben destacar dos aspectos clave en las estrategias anticorrupción. El primero de ellos es el alcance de las políticas que se implementen: si bien éstas deben ser integrales, también requieren incorporar restricciones de tipo económico y político propias de los países en donde los problemas de corrupción son

---

más críticos. Las políticas anticorrupción deberían reducir el problema a unos niveles socialmente «óptimos», o niveles normales, como señala Klitgaard (2004), pero lograr dicho objetivo demanda recursos que son escasos; por esta razón, las políticas han de priorizar esfuerzos hacia aquellas esferas en donde el problema es más costoso, de manera que las políticas implementadas logren la mayor eficacia de acuerdo con los esfuerzos invertidos. El segundo aspecto parte del hecho de que, si bien la corrupción puede tener su origen en la historia y la cultura de cada país, no deja de ser un problema económico y político; por tanto, gran parte de su solución arranca de los incentivos económicos y los mecanismos de participación política.

## **II. LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN EN COLOMBIA: LAS REFORMAS Y LOS LOGROS**

El problema de corrupción en Colombia se puede ubicar desde la misma formación del país como Estado, inclusive desde antes si se tienen en cuenta los saqueos y las malas administraciones de la Real Hacienda durante la Colonia. A nivel internacional la preocupación por reducir el problema durante las dos últimas décadas ha cobrado renovada importancia, y Colombia no ha escapado a esa tendencia. El surgimiento de organizaciones y agendas especializadas en combatir el problema, reformas estatales en varios países y una creciente literatura académica sobre el tema, son

reflejo de ello. En Colombia esto se tradujo en cambios a partir de la Constitución de 1991 y varias reformas a mitad de la década pasada, las cuales buscaron reducir los niveles del problema.

Las estrategias anticorrupción comenzaron formalmente con la administración de César Gaviria, la cual creó la Misión para la Moralización y Eficiencia de la Administración Pública (Decreto 1860 de 1991); posteriormente, el gobierno de Ernesto Samper creó la Consejería Presidencial para la Administración Pública (Decreto 2098 de 1994), y logró la promulgación del estatuto anticorrupción (Ley 190 de 1995).

En la siguiente administración, Andrés Pastrana creó el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, el cual buscaría reducir los niveles de corrupción basándose en dos líneas de acción: promover la prevención con participación ciudadana y fortalecer las acciones de control y sanción mediante la coordinación interinstitucional. Luego, en la primera administración de Álvaro Uribe se reformaron algunas leyes, las cuales hicieron más severos algunos castigos y se incentivó la participación y veeduría ciudadana en los procesos de administración pública.

A partir de la Constitución de 1991 el entramado institucional para contrarrestar la corrupción en Colombia quedó formado por dos entes de control: la Contraloría General de la República (CGR) y la Procuraduría General de la Nación (PGN),



y por un ente acusador: la Fiscalía General de la Nación (FGN)<sup>4</sup>.

La nueva Carta Política de los años noventa delegó en la CGR la vigilancia de la gestión fiscal de los recursos públicos, bien sea que la lleven a cabo servidores públicos, particulares o entidades privadas. El control fiscal de la CGR se concentra en cuatro labores misionales: i) control interno; ii) auditorías; iii) responsabilidad fiscal, y iv) participación ciudadana. Por su parte, la PGN tiene como misión fundamental vigilar la conducta de los servidores públicos y defender los intereses de los ciudadanos, el

orden jurídico y los derechos fundamentales (Figura 2).

La FGN es la entidad más joven de las tres: creada por la Constitución de 1991, le corresponde investigar delitos, calificar procesos y acusar infractores de la ley penal ante los tribunales competentes. De manera complementaria, el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción completa el entramado institucional, ya que sus labores se concentran en cuatro ejes: coordinación interinstitucional, control ciudadano, cultura de la legalidad y estrategias regionales<sup>5</sup>.

Figura 2

**Interacciones entre los entes de control y el ente acusador en la lucha anticorrupción en Colombia**



Fuente: tomado de Misas *et al.* (2005).

<sup>4</sup> La siguiente exposición del aparato anticorrupción colombiano toma como base el trabajo de Misas *et al.* (2005).

<sup>5</sup> Además de estas cuatro entidades, las veedurías ciudadanas y la ONG Transparencia por Colombia son instituciones que complementan el aparato estatal.

---

---

Tomando la clasificación entre gran y pequeña corrupciones, se puede decir que las reformas de los entes de control fueron dirigidas especialmente hacia la pequeña corrupción: de manera más específica, se puede aseverar que fueron dirigidas a contrarrestar la oferta de corrupción por parte de los servidores públicos de menor rango. Como lo menciona Misas *et al.* (2005), las reformas dirigidas a la pequeña corrupción dejaron por fuera factores concernientes a la gran corrupción y determinantes de la demanda.

Otro de los cambios introducidos por la Constitución de 1991 fue la descentralización de la administración pública del país. Los cambios en el arreglo institucional anticorrupción y las nuevas funciones delegadas a los entes territoriales significaron importantes cambios en la percepción, niveles y costos de la corrupción en la década pasada. Los defensores de la descentralización se apoyaron en la idea de que este esquema administrativo reduciría la corrupción debido a la mayor cercanía entre administradores y ciudadanos. Como señala González (2001: 33), «el diseño del proceso descentralizador, en especial aquel que hace énfasis en la descentralización política que propende por una mayor democratización y participación y mayor control político y social, consideró implícitamente a la corrupción como un objetivo a ser alcanzado». La reducción de la corrupción se veía como un resultado sobreentendido por la interacción del nuevo esquema descentralizado, las reformas

de los entes de control y la mayor participación ciudadana.

El arreglo institucional anticorrupción se incorporó en el proceso de descentralización mediante oficinas especializadas en cada departamento; de esta forma la Contraloría, por ejemplo, cuenta en cada departamento con una gerencia departamental, una contraloría departamental y en ciertos casos contralorías municipales o distritales. La PGN, por su parte, cuenta con procuradurías provinciales en cada departamento para adelantar su labor.

Años después de las reformas iniciales se puede ver una situación muy distinta de la que se planificó inicialmente, ya que los delitos por corrupción a lo largo de la geografía colombiana han mostrado un claro crecimiento. A partir de series estadísticas de los entes de control, González (2001) y Badel (1999) muestran cómo durante los años noventa, especialmente a mediados de la década, los delitos por corrupción aumentaron en todo el país.

Por otro lado, Gamarra (2006) muestra cómo en Colombia se da un círculo vicioso entre indicadores de corrupción, pobreza y participación política; así, concluye que los departamentos en donde las maquinarias políticas locales tienen mayor poder sobre los resultados electorales son los mismos con los más grandes problemas de pobreza y corrupción; en la medida en que la menor participación ciudadana, el mayor tamaño de las finanzas



---

locales y la menor capacidad de los entes locales de control llevaron a aumentos en la corrupción; situaciones que van en clara contravía de lo que pretendieron las reformas iniciales.

Un reflejo de toda esta situación se da en la percepción que tienen los ciudadanos del problema. En el diagnóstico sobre corrupción realizado en 2004 por el Programa

Presidencial de Lucha contra la Corrupción se identificó a la contratación pública descentralizada como el escenario más crítico y sensible de pérdidas del patrimonio público. Según esa oficina, los factores que inciden en el problema son: la alta discrecionalidad, el creciente grado monopolístico de las entidades contratantes y la baja rendición de cuentas de los encargados de estos procesos. Teniendo en cuenta la clasificación hecha en la sección anterior, se puede decir, entonces, que los problemas más

graves de percepción de corrupción se originarían en factores de oferta, los mismos en los que se enfocaron la mayoría de las reformas anticorrupción adelantadas en los años noventa.

Según el mismo informe, además de los problemas de contratación pública, otros

factores detonantes de más corrupción son: la falta de eficacia de los organismos de control, la ausencia de la cultura de lo público, y la injerencia de partidos políticos y grupos armados en las decisiones de gasto (Vicepresidencia de la República, 2004). A pesar de que casi en todos estos puntos se han llevado a cabo cambios en pro de corregir los problemas, los resultados esperados no se han logrado aún. Por ejemplo, como forma de aumentar

la cultura de lo público el Gobierno ha impulsado campañas de educación promoviendo valores como la legalidad. Se espera que estos programas muestren resultados en el mediano o largo plazos.

En síntesis, las reformas de la década pasada apuntaron a controlar la oferta de corrupción, en especial la de menor tamaño, casi una década y media después las reformas no han logrado los objetivos buscados inicialmente;

por el contrario, el problema parece haberse ampliado. Este fenómeno se puede explicar por tres razones: la primera, tal y como lo menciona el FMI, es que el aumento de tamaño de los gobiernos locales, gracias a la descentralización, abrió los espacios para que el problema se extendiera; la segunda, que los nuevos

*En el diagnóstico sobre corrupción realizado en 2004 por el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción se identificó a la contratación pública descentralizada como el escenario más crítico y sensible de pérdidas del patrimonio público. Según esa oficina, los factores que inciden en el problema son: la alta discrecionalidad, el creciente grado monopolístico de las entidades contratantes y la baja rendición de cuentas de los encargados de estos procesos.*

---

mecanismos de participación ciudadana y de control local fueron insuficientes y no lograron generar los incentivos para reducir el problema original; una tercera posible explicación es la combinación de las dos anteriores, lo cual parecería ser lo más acertado.

### A. Procesos de responsabilidad fiscal

Como se refleja en las encuestas de percepción, una de las principales razones para que el problema creciera en los entes territoriales fue la falta de capacidad de los órganos de control. Gran parte del éxito de las reformas se condicionó a que estas entidades lograran ejercer un control adecuado, basándose en las nuevas facultades y una mayor participación ciudadana.

Los *trade-offs* identificados por Klitgaard (2004) se hicieron presentes en los entes de control regionales; las desventajas de esquemas descentralizados se tradujeron en aumentos de niveles, costos y percepción de la corrupción; el esquema descentralizado de las entidades fiscalizadoras significó muy poca cooperación interinstitucional regional, demoras en los procesos, menor capacidad técnica y muchas veces la duplicación de investigaciones y esfuerzos; además, la elección por criterios políticos

para las contralorías muchas veces implicó riesgos de corrupción dentro de los entes de control.

Los problemas que enfrentaron los entes territoriales de control se reflejan en sus resultados: los montos y tiempos de los procesos que adelantan. Para el caso de las contralorías territoriales, las cuantías de sus procesos son más pequeñas que las que se llevan en Bogotá por la Contraloría delegada para investigaciones, juicios fiscales y jurisdicción coactiva (CDI), lo cual resulta lógico, en la medida en que esta oficina es responsable de la vigilancia fiscal del Gobierno central. Los procesos de mayor tamaño

representan el 11% del total que se adelantan, pero al mismo tiempo representan cerca de 60% del total de los desfalcos al Estado.

La distribución del tamaño de los procesos de la CDI muestra un comportamiento diferente de las demás contralorías, pues el número de procesos

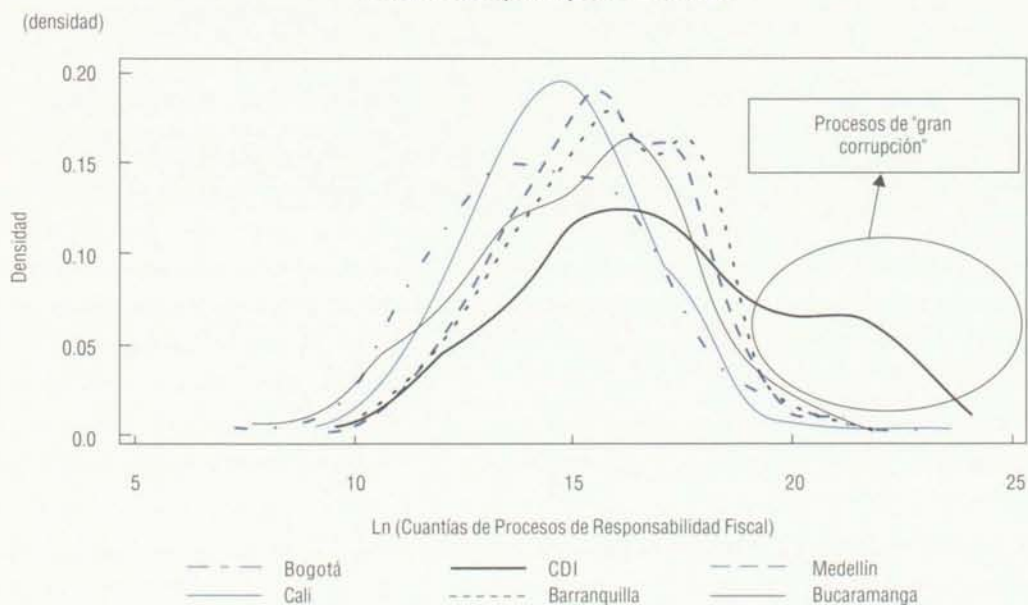
de mayor tamaño es más alto aquí que en el resto, aunque en la misma distribución se ve que gran parte de sus procesos son por montos similares a los de las otras contralorías. Como se aprecia en el Gráfico 1, la CDI tiene un componente importante de grandes procesos, mientras que las contralorías territoriales se inclinan hacia procesos de menor

*En síntesis, las reformas de la década pasada apuntaron a controlar la oferta de corrupción, en especial la de menor tamaño, casi una década y media después las reformas no han logrado los objetivos buscados inicialmente; por el contrario, el problema parece haberse ampliado.*



Gráfico 1

Distribución de las cuantías de los procesos de responsabilidad fiscal en las siete principales ciudades



CDI: Contraloría delegada para investigaciones, juicios fiscales y jurisdicción coactiva.

Fuente: *Boletín de Responsables Fiscales*, núm. 45, y cálculos del autor.

tamaño. Se puede asegurar, entonces, que la CDI conserva un enfoque mayor hacia la gran corrupción, mientras que las contralorías territoriales se enfocan en mayor medida hacia la pequeña.

Pero los problemas de los entes territoriales de control no radican en el tamaño de sus procesos: las limitantes de los entes de control se reflejan en su poca capacidad disuasiva para con los funcionarios públicos. Como se mencionó anteriormente, los entes de control cuentan con dos herramientas básicas para afectar los incentivos de los funcionarios: la probabilidad de captura y los castigos que les impongan. Los mayores riesgos de corrupción dentro de las contralorías en

los departamentos afectan en gran medida su eficacia y, por ende, la probabilidad de captura que logran transmitir; por otro lado, el gran número de días que tardan en hacerse efectivos los castigos (en este caso las restituciones) son factores que se conjugan para que no se logre el efecto disuasivo esperado.

Si el proceso que abre la CGR encuentra culpable al acusado en un proceso por responsabilidad fiscal, el proceso concluye con un cobro coactivo, con el que se busca que al Estado se le restituyan los recursos que por la mala gestión fueron perdidos. El tiempo para que una persona restituya los bienes al Estado es un buen indicador de qué tan efectivos son

los entes territoriales en lograr su cometido: como se puede ver en el Cuadro 3, el número de días que en promedio tarda una persona en el *Boletín de Responsables Fiscales* supera los cuatro años<sup>6</sup>. De hecho, se pueden ver casos como Barranquilla y Bucaramanga, en donde el promedio de días supera los ocho años.

Al revisar los resultados de las diferentes contralorías se pueden ver otros factores que también incidieron para que los resultados esperados no se dieran: como se puede ver en el Gráfico 2, los mayores riesgos de corrupción de los entes de

control se dan, precisamente, en los departamentos donde las maquinarias políticas locales tienen mayor influencia; así, las interacciones que suponen los criterios políticos para

*Los mayores riesgos de corrupción de los entes de control se dan, precisamente, en los departamentos donde las maquinarias políticas locales tienen mayor influencia; así, las interacciones que suponen los criterios políticos para estos funcionarios parecerían estar explicando esta relación.*

estos funcionarios parecerían estar explicando esta relación. Los entes de control con mayores riesgos de corrupción están ubicados precisamente en los departamentos en donde las maquinarias políticas locales tienen una mayor influencia, las mismas que, en úl-

timas, son las que eligen los funcionarios encargados del control fiscal local. Es por esta razón que muchos de los patrones de pobreza, maquinarias políticas y

Cuadro 3  
Estadísticas descriptivas del número de días desde el fallo hasta la fecha de publicación en el *Boletín de Responsables Fiscales*

	Media	Mediana	Desv. estándar	Máximo
Bogotá D.C	2.844	2.438	1.959,2	19.126
CDI (*)	2.473	1.938	1.938,6	12.146
Medellín	1.591	1.234	1.117,2	12.922
Cali	2.588	2.482	1.683,1	6.490
Barranquilla	3.290	3.493	1.670,5	12.942
Bucaramanga	3.038	3.220	1.497,1	9.408
Cartagena	2.161	1.744	1.359,4	8.875
Pereira	1.925	1.601	1.299,3	4.829
Manizales	2.379	1.890	1.355,6	5.583

(\*) CDI: Contraloría delegada para investigaciones, juicios fiscales y jurisdicción coactiva.

Fuente: *Boletín de Responsables Fiscales*, núm. 45, y cálculos del autor.

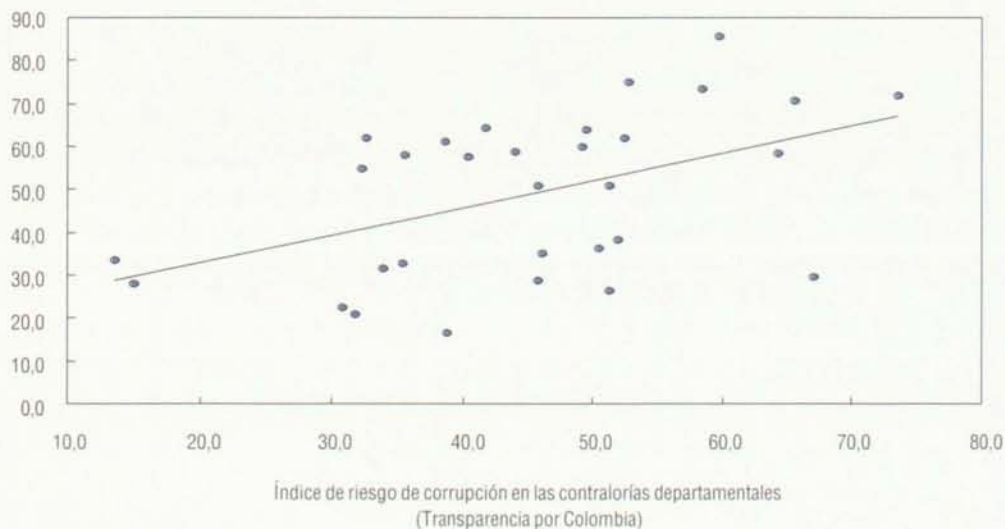
<sup>6</sup> El número de días fue calculado tomando la fecha de la publicación del fallo y el *Boletín de Responsables Fiscales* más reciente.



Gráfico 2

**Riesgo de corrupción en las contralorías departamentales y participación ciudadana**

(votación referendo/votación autoridades locales (%))



Fuente: Transparencia por Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil y cálculos del autor.

corrupción, parecen repetirse de una región a otra.

En Colombia la reducción de la corrupción por medio de la descentralización se fundamentó en la mayor participación ciudadana y unos órganos de control reformados, pero se dieron unos resultados distintos en la medida en que los órganos de control cayeron presa de las desventajas propias de esquemas descentralizados: posibles deseconomías a escala, habilidades de gestión local más débiles y mercados locales menos competitivos, sin poder explotar sus ventajas. El resultado final fueron unas instituciones con serias limitantes, lo que por ende se reflejó en aumentos de los problemas de corrupción.

Los departamentos con los menores índices de participación política son precisamente los mismos en donde su contraloría departamental enfrenta los mayores índices de riesgo de corrupción. Además de esta relación, también se debe tener en cuenta que existe una relación positiva entre el riesgo de corrupción y las cuantías que se detectan (Gamarra, 2006): entre mayores sean los riesgos de corrupción, menores son las cuantías que esas contralorías reportan, lo que sugiere que en los departamentos con maquinarias políticas locales muy influyentes el problema podría ser mayor.

Del análisis de los resultados de las contralorías departamentales se desprenden

---

varias lecciones. La primera es el sesgo que ellas tienen hacia problemas de pequeña corrupción, pues, si bien los procesos de la administración central son de menor ocurrencia, en comparación con los que se llevan en las regiones, son de mayor tamaño. El segundo hecho que se debe resaltar es el elevado número de días para que una persona sea borrada del *Boletín de Responsables Fiscales*, lo cual sugiere que los castigos por este tipo de procesos

no son tan fuertes como para lograr disuadir a esas personas de generar pérdidas al Estado. De la misma forma, estos largos

períodos parecen sugerir que los entes de control no cuentan con las suficientes herramientas como para lograr restituciones más rápidas. Una última lección que se puede apreciar son los problemas existentes entre corrupción y maquinarias políticas locales: en las zonas con menor participación ciudadana los mecanismos y entidades de control aparecen como los menos eficaces.

## **B. Procesos por lesiones contra el patrimonio del Estado**

Debido al esquema descentralizado y competitivo entre agencias, es natural que las gestiones de los entes de control y acusación estén correlacionadas; de esta forma, las cifras contenidas en el

*Boletín de Responsables Fiscales* de la CGR muestran una relación positiva con el número de sanciones emitidas por la PGN por procesos en contra del patrimonio del Estado. Todo esto se fundamenta en el hecho de que la relación interinstitucional entre los entes de control y acusación (PGN, CGR y FGN) se rigen por el principio de armonización consagrado en el artículo 113 de la Constitución de 1991.

*En las zonas con menor participación ciudadana los mecanismos y entidades de control aparecen como los menos eficaces.*

Según el esquema consagrado en la Carta Política, los dos organismos de control y el ente acusador traslapan sus funciones para los ca-

sos de corrupción; así, bajo la concepción generalizada de corrupción en este tipo de conductas, las tres instituciones tienen la obligación de actuar. Debido a que la corrupción genera pérdidas de recursos del Estado, la CGR debe abrir un proceso e identificar responsabilidades fiscales, y como estos recursos van a parar a manos privadas, la FGN debe proceder y acusar penalmente (Gráfico 3); por último, ya que las pérdidas de los recursos del Estado se originan por las malas actuaciones de sus funcionarios, la PGN también abre su propio proceso<sup>7</sup>. Partiendo de esta serie de interacciones se puede decir que los departamentos en los que sus funcionarios tienen los mayores problemas disciplinarios son aquellos en donde se generan las mayores pérdidas al Estado.

---

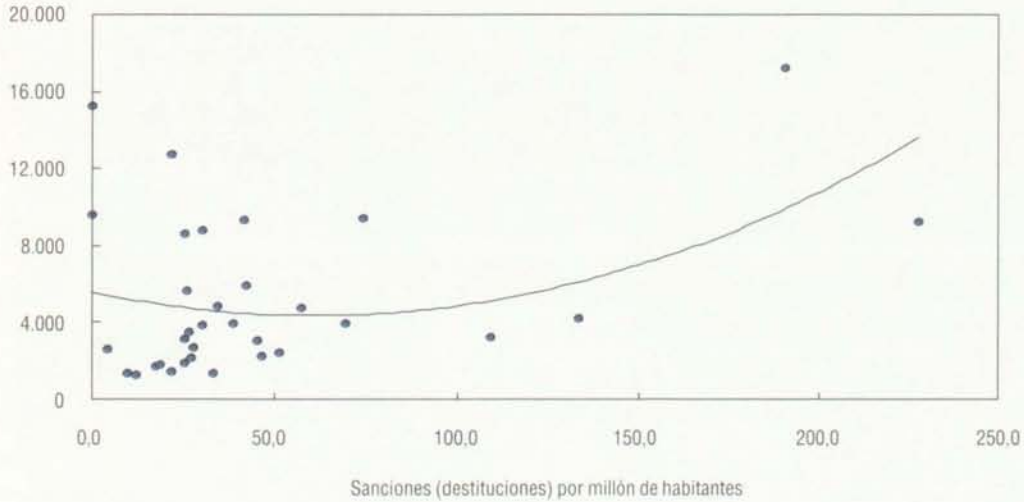
<sup>7</sup> Para una explicación más detallada de las esferas de acción de las tres instituciones véase Misas *et al.* (2005).



Gráfico 3

**Sanciones por millón de habitantes y cuantías de procesos de responsabilidad fiscal por persona (agregados departamentales)**

(responsabilidad fiscal per cápita en pesos)



Fuente: CGR (*Boletín de Responsables Fiscales*), PGN (Sistema SIRI), DANE y cálculos del autor.

Como se mencionó anteriormente, la percepción de los ciudadanos refleja, en gran medida, aspectos centrales del problema: según las encuestas de percepción, las autoridades locales son las que más se asocian con problemas de transparencia y eficiencia en la administración pública. Como se muestra en el Gráfico 4, de todas las sanciones proferidas por la PGN desde 1998, cerca del 60% corresponden a despachos de autoridades locales (alcaldías, gobernaciones, concejos y asambleas)<sup>8</sup>. Al revisar las mismas cifras de acuerdo con el nivel del cargo se aprecia cómo la mayoría de las san-

ciones se refieren a cargos directivos y ejecutivos, es decir, que el mayor poder discrecional de las autoridades locales se ha traducido en mayores conductas lesivas para el Estado y los intereses de sus ciudadanos.

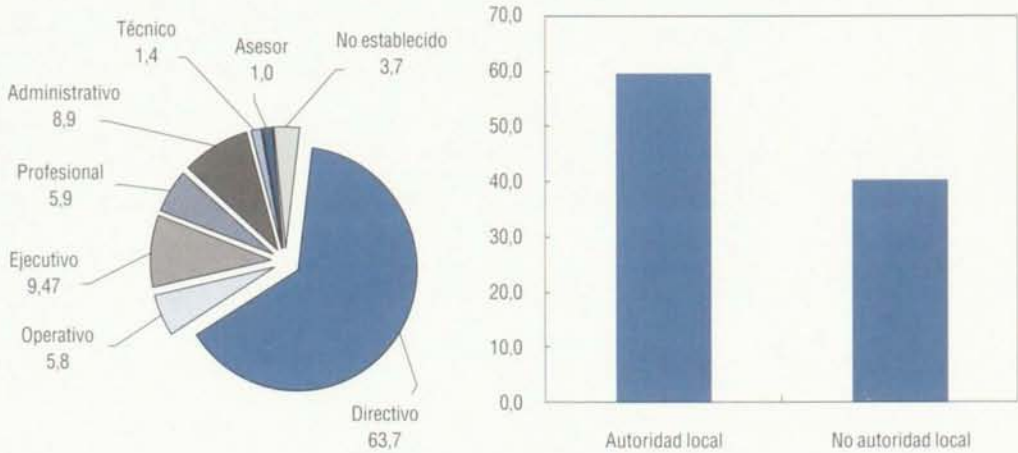
En su labor de defensa de los intereses de los ciudadanos la PGN tiene como facultad emitir sanciones de acuerdo con la gravedad de la falta. De manera general, estas sanciones se pueden agrupar en tres categorías: destituciones, suspensiones y devolución/restitución de los bienes comprometidos por las malas conductas.

<sup>8</sup> Al revisar los números de sanciones según el cargo, se puede ver que el listado lo encabezan funcionarios del orden municipal como alcaldes y concejales (Anexo 2).

Gráfico 4

**Sanciones por conductas en contra del Estado según nivel y origen, 1998-2005**

(votación referendo/votación autoridades locales (%))



	Directivo	Ejecutivo	Administrativo	Asesor	Operativo	Profesional	Técnico	NE (*)
Autoridad local (%)	76,24	27,92	41,56	42,45	15,74	38,66	9,4	23,85
No autoridad local (%)	23,76	72,08	58,44	57,55	84,26	61,34	90,6	76,15
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(\*) No establecido.

Fuente: Procuraduría General de la Nación (información electrónica) y cálculos del autor.

Al agrupar a nivel departamental las cifras sobre sanciones se puede ver que Amazonas, Chocó, Córdoba y Caquetá aparecen como los departamentos con la menor cantidad de sanciones, lo cual, al parecer, resulta contradictorio, ya que esos departamentos fueron clasificados como de «alto riesgo de corrupción» por Transparencia por Colombia. Por otro

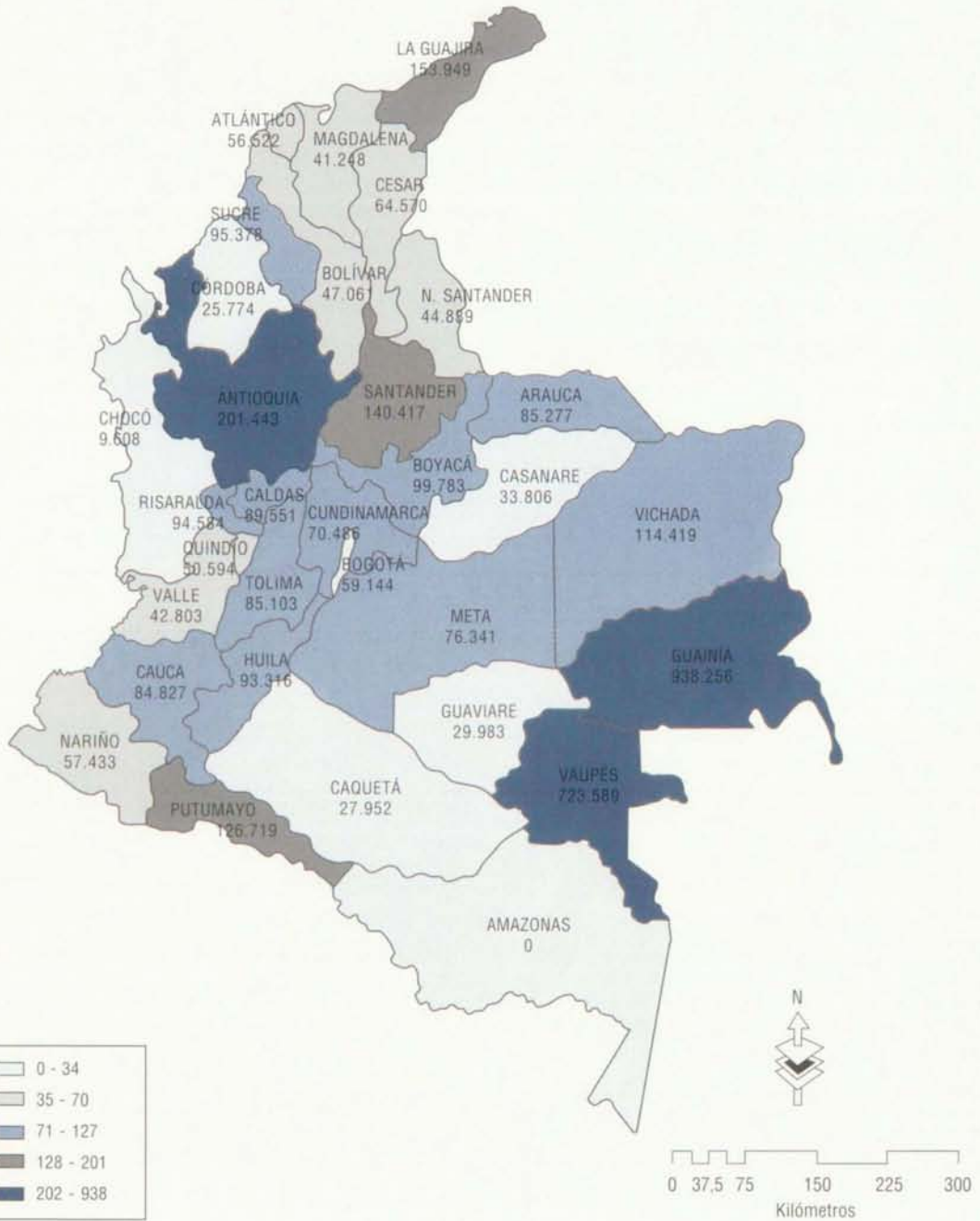
lado, San Andrés, Vaupés y Guainía, también clasificados como de alto riesgo de corrupción, aparecen con el mayor número de sanciones de acuerdo con el tamaño de su población (Mapa 1)<sup>9</sup>.

Cabe señalar que, contrario a los resultados encontrados con datos de la CGR, las sanciones de la PGN no muestran

<sup>9</sup> A diferencia de los resultados de las contralorías territoriales, estos no presentan patrones espaciales. Las cifras fueron evaluadas con el estadístico I de Moran y G\* de Getis-Ord. Para ninguno de los casos se presentó evidencia que rechazara la aleatoriedad espacial.



Mapa 1  
**Destituciones en oficinas de alcaldías y gobernaciones**  
**(cifras ajustadas por millón de habitantes)**



Fuente: PGN y cálculos del autor.

---

ninguna relación con indicadores de participación política o de pobreza: mientras los resultados de las contralorías territoriales y sus riesgos de corrupción guardan una relación con este tipo de variables, para el caso de las sanciones de la PGN dicho fenómeno no se da. Es preciso recordar que, a diferencia de los contralores regionales, los procuradores territoriales (departamentales, municipales y distritales) no son escogidos por las asambleas o concejos. Al parecer las interacciones de las procuradurías departamentales y las autoridades locales no son tan fuertes como para el caso de las contralorías territoriales.

Al igual que el caso de las contralorías, los procesos de las procuradurías departamentales tienen un elevado número de días desde su apertura hasta su conclusión: en promedio, cada proceso tiene un periodo de casi dos años y medio entre la fecha de la queja y la de la sanción, aunque vale la pena destacar que para los procesos de funcionarios directivos hay dos tendencias, una de ellas para procesos con duración de menos de dos años (Gráfico 5).

A partir de las cifras de la PGN se desprenden dos aspectos importantes: el primero, tal y como ocurre con las contralorías,

son los largos períodos de los procesos y la preponderancia de las autoridades locales en estos, ya que los procesos, en general, tardan más de dos años en arrojar resultados y el 60% son de autoridades subnacionales; segundo, si bien existe una relación con la labor de las contralorías, esta interacción no es tan fuerte como se esperaría: por ejemplo, las cifras del *Boletín de Responsables Fiscales* más reciente

incluye los nombres de cerca de 5.600 personas que le adeudan al Estado más de 450 mil millones de pesos, mientras que la información de responsables fiscales contenida en las bases de datos de la PGN sólo incluyen 1.108 personas con unas cuantías de 181 mil millones de pesos; así las cosas, se puede

decir que a nivel departamental las procuradurías muestran esquemas de poca cooperación interinstitucional, además de problemas en el procesamiento de información, todas estas limitantes impiden mejores resultados.

### **III. LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN EN COLOMBIA: ALGUNAS RECOMENDACIONES**

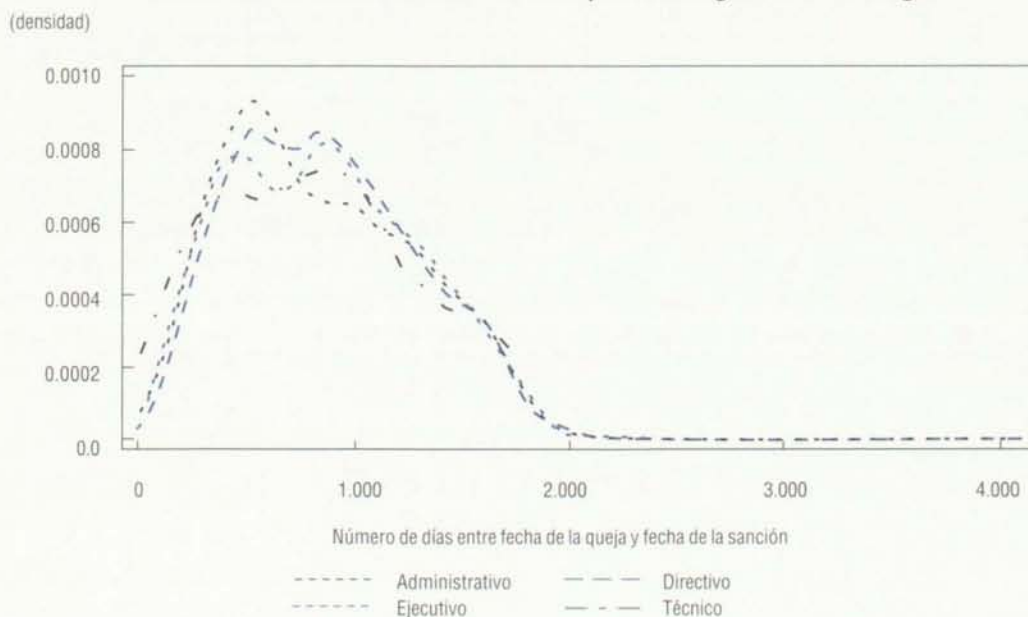
Los problemas de corrupción en Colombia durante la última década, de una u otra

*Amazonas, Chocó, Córdoba y Caquetá aparecen como los departamentos con la menor cantidad de sanciones, lo cual, al parecer, resulta contradictorio, ya que esos departamentos fueron clasificados como de «alto riesgo de corrupción» por Transparencia por Colombia.*



Gráfico 5

Distribución del número de días de un proceso según nivel del cargo



Fuente: Procuraduría General de la Nación y cálculos del autor.

forma, han estado relacionados con los cambios inducidos por la Constitución de 1991 y las reformas de mediados de los años noventa. La profundización de la descentralización y las reformas a los entes de control y acusación supusieron cambios significativos en la dimensión y formas del problema. Gran parte de las causas y soluciones se reflejan en las opiniones de los ciudadanos: un sesgo hacia las autoridades locales, así como también la percepción de que la solución está en una mayor participación ciudadana y más efectividad de los entes de control y acusación.

A partir de la revisión de las cifras existentes de las contralorías territoriales se

desprenden varias lecciones importantes: la primera es que, a pesar de estar apuntando al problema de la pequeña corrupción, la probabilidad de captura y los castigos que se imponen no son lo suficientemente fuertes para lograr reducir los incentivos que ofrece ese tipo de corrupción; en esa medida, son necesarias sanciones con una mayor capacidad disuasiva, en especial en lo concerniente al procesamiento de la información.

Con respecto al manejo de la información se debe mencionar que es necesario que transmita condenas sociales más fuertes; por ejemplo, una forma sería que las personas incluidas en el *Boletín de Responsables Fiscales* también aparezcan

---

reseñadas en las centrales de información de riesgo financiero; con esto, el tiempo en que estas personas aparecen reportadas en el Boletín representará un impedimento al momento de recurrir en el futuro al sistema financiero. En la actualidad los responsables fiscales quedan inhabilitados para contratar con el Estado; además, el cruce de información del Boletín con las centrales de riesgo financiero representaría un claro castigo para estas personas.

Adicionalmente, la información de los entes de control debe articularse en un mayor grado, de tal forma que el principio de armonización y coordinación interinstitucional consagrado en la Constitución se haga efectivo. En la actualidad la FGN no cuenta con un sistema que permita compaginar su información con la de los entes de control. Por otro lado, los sistemas de información entre la CGR y la PGN presentan conflictos para articularse. Bajo la definición de corrupción tradicional, una persona es corrupta cuando aprovecha los recursos de un cargo público en pro de intereses privados; así, bajo el esquema colombiano un servidor público sería responsable de corrupción cuando cada uno de los entes de control y acusación abre una investigación y es encontrado culpable. Esto supone que la

*Las personas incluidas en el Boletín de Responsables Fiscales deberán aparecer reseñadas en las centrales de información de riesgo financiero; con esto, el tiempo en que estas personas aparecen reportadas en el Boletín representará un impedimento al momento de recurrir en el futuro al sistema financiero.*

información de un mismo proceso debería estar en las tres instituciones, pero en la actualidad los convenios interinstitucionales no han logrado unificar la información. Por ejemplo, el sistema de información de inhabilidades de la PGN en su módulo de responsables fiscales no contiene la misma información que el Boletín publicado por la CGR, aun cuando en teoría debería ser la misma. Esta información ni siquiera puede ser articulada con la de la FGN por la carencia de un sistema de información adecuado.

A nivel regional, el procesamiento de información es todavía más conflictivo. Si uno de los componentes más importantes del problema está en los gobiernos subnacionales, y

además gran parte de su solución radica en un adecuado procesamiento de la información, es necesario que los entes territoriales de control articulen sus sistemas de información de tal manera que se evite duplicidad de procesos y se reduzcan así los periodos de las investigaciones.

En la actualidad el mayor reflejo de la cooperación interinstitucional es el acuerdo anticorrupción firmado por los entes de control y la FGN, el cual ha logrado resultados importantes, pero sólo para procesos de gran tamaño, es decir, para la



---

gran corrupción. La coordinación interinstitucional también se debe reflejar en donde está más arraigado el problema, en el poder discrecional de las autoridades locales: en otras palabras, es necesario que en cada departamento se lleven a cabo pequeños convenios interinstitucionales que reproduzcan los resultados logrados a nivel central, en este caso, para la pequeña corrupción. A partir de los datos presentados en la sección anterior, se puede ver que las administraciones territoriales aparecen como los focos más graves de la pequeña corrupción; por esta razón, la cooperación interinstitucional debería centrarse en estas instituciones.

Los resultados de las contralorías territoriales (número de procesos, valor de las cuantías), los riesgos de corrupción que enfrentan y la participación ciudadana sugieren la existencia de complicadas interconexiones entre órganos de control e intereses políticos. Como menciona Klitgaard (2004), la escogencia de esquemas descentralizados presenta ventajas y desventajas según sea el caso. La poca participación ciudadana y la gran influencia de las maquinarias políticas en el caso de los entes territoriales colombianos, han significado

*La poca participación ciudadana y la gran influencia de las maquinarias políticas en el caso de los entes territoriales colombianos, han significado que las desventajas de los esquemas descentralizados hayan primado sobre sus ventajas: por ende, es necesario que los criterios de selección de los contralores territoriales (municipales, departamentales y distritales) obedezcan a criterios técnicos y de méritos en lugar de obedecer a criterios políticos.*

que las desventajas de los esquemas descentralizados hayan primado sobre sus ventajas: por ende, es necesario que los criterios de selección de los contralores territoriales (municipales, departamentales y distritales) obedezcan a criterios técnicos y de méritos en lugar de obedecer a criterios políticos. Si bien se reducirían los incentivos de respuesta de estos funcionarios para con los entes que los designan (asambleas departamentales o concejos municipales) se atacaría a las redes que se entretajan entre los entes de control y las maquinarias políticas.

Ante la existencia de estas interconexiones se deben hacer explícitos los mecanismos para que se den controles excepcionales por parte de la CGR. Para ciertos casos la CGR puede hacer uso de esta facultad y asumir responsabilidades de las contralorías territoriales: un caso claro de esta situación son los municipios que reciben regalías. Como señala Vilorio (2003), en los municipios colombianos que reciben regalías se presenta lo que en la literatura internacional se conoce como la «maldición de los recursos», ya que en lugar de generar mejoras en el bienestar de sus habitantes, los recursos naturales ocasionan

---

daños debido a los desgreños administrativos y a una mayor inestabilidad política, todo ello sin que los entes de control pudiesen ejercer labores preventivas eficaces para evitar esas anomalías<sup>10</sup>.

La escogencia de los altos funcionarios con base en méritos y criterios técnicos debe ir acompañada, además, de unos adecuados incentivos económicos; en otras palabras, lograr unos estímulos a través de ingresos salariales, que aseguren que los costos de oportunidad por desviarse de las funciones encomendadas sean altos. Como se mencionó anteriormente, una reforma debe partir entre lo ostensible y lo estratégico, entre lo que se debe hacer y lo que se puede desarrollar. Es claro que las restricciones del sector oficial no hacen posible aumentos generalizados a los funcionarios con los mayores ingresos en el esquema de control territorial; lo que sí es posible es aprovechar las ventajas del sistema actual de tal forma que se generen los incentivos deseados. La carrera administrativa en los funcionarios de alto rango en las contralorías territoriales ofrece una posibilidad de lograr que los costos

*La escogencia de los altos funcionarios con base en méritos y criterios técnicos debe ir acompañada, además, de unos adecuados incentivos económicos; en otras palabras, lograr unos estímulos a través de ingresos salariales, que aseguren que los costos de oportunidad por desviarse de las funciones encomendadas sean altos.*

de oportunidad por desviarse sean altos. La estabilidad laboral que ofrece la carrera administrativa puede actuar como un beneficio adicional que incrementa el costo de oportunidad de desvío de las funciones encomendadas; así, como señala Klitgaard (1988) para el caso filipino de los años setenta, el ofrecimiento de este tipo de incentivos debe ir acompañado de sistemas de controles internos eficientes y fuertes.

En conclusión, los problemas de las autoridades locales explican en gran parte el crecimiento de la corrupción durante la década de los años noventa. Gran parte de esta explicación radica en el mayor crecimiento de los gobiernos locales, la menor capacidad de sus entes de control y un rezago en lo que se esperaba fuese la participación ciudadana bajo el nuevo arreglo institucional de la Constitución de 1991.

A pesar de que todos los gobiernos de esa década adelantaron esfuerzos para tratar de disminuir el problema, los cambios fueron insuficientes y después de casi quince años aún no han logrado los resultados

---

<sup>10</sup> De manera excepcional se vio cómo La Jagua de Ibirico, en el Cesar, pasó de ser uno de los municipios con mayor desgreño (a pesar de la cantidad de regalías que recibía) a ser uno de los veinte primeros municipios con mejor gestión fiscal en el país una vez instauraron las medidas de control especial por parte de la CGR.



---

---

esperados. Al revisar la percepción de los ciudadanos sobre el problema se pueden identificar dos factores importantes: una percepción desfavorable de las autoridades locales y una necesidad de mayor eficacia por parte de los entes de control, así como un mayor control ciudadano como parte central de las soluciones. La solución pasa, entonces, por generar una mayor eficacia en los entes de control y sanciones como mecanismo de disuasión de la oferta de corrupción.

*Los problemas de las autoridades locales explican en gran parte el crecimiento de la corrupción durante la década de los años noventa.*

*Gran parte de esta explicación radica en el mayor crecimiento de los gobiernos locales, la menor capacidad de sus entes de control y un rezago en lo que se esperaba fuese la participación ciudadana bajo el nuevo arreglo institucional de la Constitución de 1991.*

El aumento de las sanciones sociales sólo se logrará con políticas de educación sostenidas que incentiven la cultura de lo público y que refuercen el desprecio hacia las prácticas corruptas. Por el lado de los órganos de control, mejorar su eficacia en los entes territoriales debe pasar por una mayor coordinación interinstitucional a nivel local, un mejor procesamiento y tratamiento de la información, y por la minimización de las interacciones con intereses políticos locales.

---

## REFERENCIAS

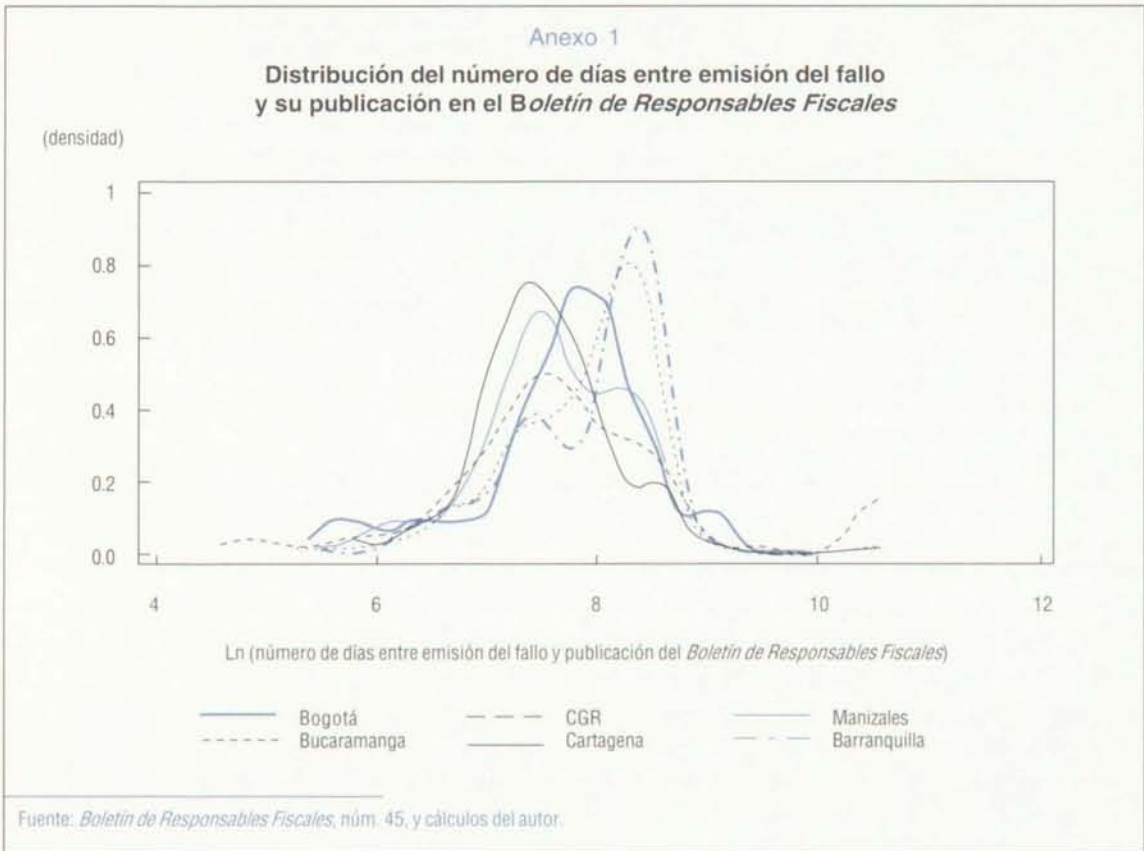
- Aguilar, M. (2000) *Preventing Fraud and Corruption in World Bank projects: A Guide for Staff*, Washington D. C.: Banco Mundial.
- Badel, Martha (1999) «Costos de la corrupción en Colombia», *Archivos de Macroeconomía*, núm. 111, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Banco Mundial (2000) *Helping Countries Combat Corruption: Progress at the World Bank since 1997*, Washington D. C.: Banco Mundial.
- Chetwynd, E.; Chetwynd, F.; Spector, B. (2003) «Corruption and Poverty: A Review of Recent Literature», USAID Development Experience Clearinghouse, consultado en [http://pdf.dec.org/pdf\\_docs/PNACW645.PDF](http://pdf.dec.org/pdf_docs/PNACW645.PDF)
- Gamarra, J. (2006) «Corrupción, participación política y pobreza: una revisión para el caso colombiano», *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, núm. 70, Cartagena de Indias (Colombia): Banco de la República.
- González, E. (2001) «Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: la relación entre corrupción y el proceso de descentralización en Colombia», *Archivos de Economía*, núm. 167, Bogotá, D. C.: Departamento Nacional de Planeación.

- 
- González, M. (2000) «Coalition-Building to Fight Corruption», *World Bank Draft Papers*, Washington D. C.: World Bank Institute.
- Klitgaard, R. (1988) *Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press.
- \_\_\_\_\_ (2004) «Normal and Abnormal Corruption», presentado en el foro ¿Cómo vamos en la lucha contra la corrupción?, consultado en <http://www.anticorruptcion.gov.co/>
- Mauro, P. (1997). «Why Worry about Corruption?», *Economic Issues*, núm. 6, Fondo Monetario Internacional.
- Méndez, F.; Sepúlveda, F. (2006) «Corruption, Growth Political Regimes: Cross Country Evidence», en *European Journal of Political Economy*, núm. 22, pp. 82-98.
- Misas, G.; Oviedo, M. y Franco, A. (2005) *La lucha anticorrupción en Colombia, teorías, prácticas y estrategias*, Bogotá D. C.: Contraloría General de la República.
- Nye, J. (1976) «Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis», *American Political Science Review*, núm. 61 vol. 3, pp. 417-427.
- Pellegrini, L.; Gerlach, R. (2005) «An Empirical Contribution to the Debate on Corruption, Democracy and Environmental Policy», *Working Papers from Fondazione Eni Enrico Mattei*, núm. 2005-8, Milán.
- Rose-Ackerman, S. (1999) *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Tanzi, V. (1998) «Corruption around the world: Causes, Consequences, Scope and Cures» en *IMF Working Papers*, núm. 63, Washington: International Monetary Fund.
- Transparencia Internacional (2004) *Tools to Improve Governance in Local Governments*, Nairobi (Kenya): Naciones Unidas-Hábitat.
- Vicepresidencia de la República (2004) *Propuesta de una política de Estado para el control de la corrupción*, Bogotá D. C.: Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción.
- \_\_\_\_\_ (2002) *Diagnósticos acerca de la corrupción y gobernabilidad en Colombia: elementos para la construcción de una estrategia anticorrupción*, Bogotá D. C.: Vicepresidencia de la República y Banco Mundial.
- Viloria, J. (2003) «Riqueza y despilfarro: la paradoja de las regalías en Barrancas y Tolú», en *Revista del Banco de la República*, vol. LXXVI, núm. 910, pp. 29-91.



---

## Anexos



---

Anexo 2

**Diez cargos directivos con el mayor número  
de sanciones por conductas lesivas al Estado**

Alcalde municipal	2.814
Concejal municipal	1.087
Tesorero general	349
Jefe	237
Personero municipal	217
Gerente general de entidad descentralizada	196
Secretario de despacho de la alcaldía	185
Gobernador de departamento	180
Gerente de empresa industrial y comercial	141
Secretario de despacho de la gobernación	95
Director general de entidad descentralizada	80
Diputado	79
Gerente general de entidad u organismo	72
Presidente de organismo, entidad o corporación	56
Contralor municipal	46

---

Fuente: Procuraduría General de la Nación.



Anexo 3

**Sanciones por conductas en contra del patrimonio del Estado  
(cifras departamentales ajustadas por millón de habitantes)**

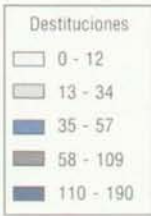
	Destitución	Devolución/multa	Suspensión
Antioquia	108,77	38,05	54,63
Atlántico	21,51	20,67	14,34
Bogotá	34,09	16,42	8,63
Bolívar	25,55	10,31	11,20
Boyacá	25,48	72,89	1,42
Caldas	45,20	33,26	11,09
Caquetá	27,95	-	-
Cauca	42,41	25,59	16,82
Cesar	51,28	13,29	-
Córdoba	4,30	21,48	-
Cundinamarca	29,90	26,49	14,10
Chocó	9,61	-	-
Huila	57,19	36,12	-
La Guajira	133,04	15,20	5,70
Magdalena	18,49	17,78	4,98
Meta	38,82	20,70	16,82
Nariño	25,34	29,28	2,82
Norte de Santander	12,05	24,76	8,03
Quindío	26,11	4,90	19,58
Risaralda	74,11	4,88	15,60
Santander	69,49	55,11	15,81
Sucre	33,32	32,18	29,88
Tolima	27,35	56,99	0,76
Valle	17,65	23,61	1,54
Arauca	46,19	28,43	10,66
Casanare	21,51	12,29	-
Putumayo	26,40	100,32	-
San Andrés	227,81	-	71,94
Amazonas	-	-	-
Guainía	-	938,26	-
Guaviare	29,98	-	-
Vaupés	190,42	533,17	-
Vichada	41,61	72,81	-

Fuente: Procuraduría General de la Nación, DANE y cálculos del autor.

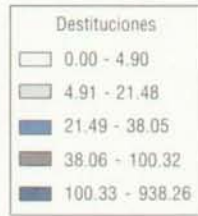
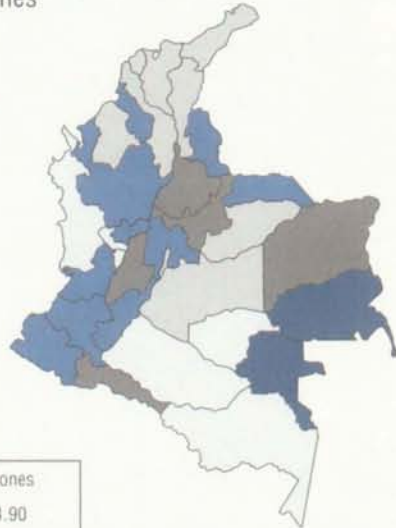
Anexo 4

Grupos de sanciones: cifras departamentales ajustadas según tamaño de la población

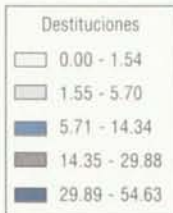
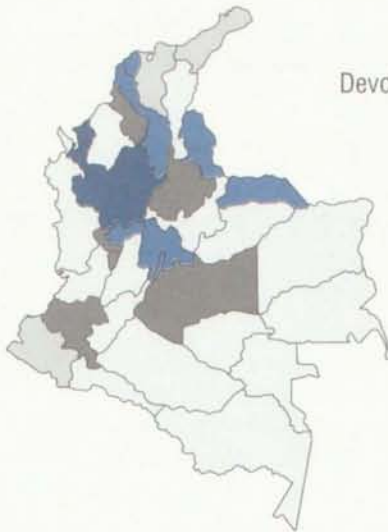
Suspensiones



Destituciones



Devoluciones y multas



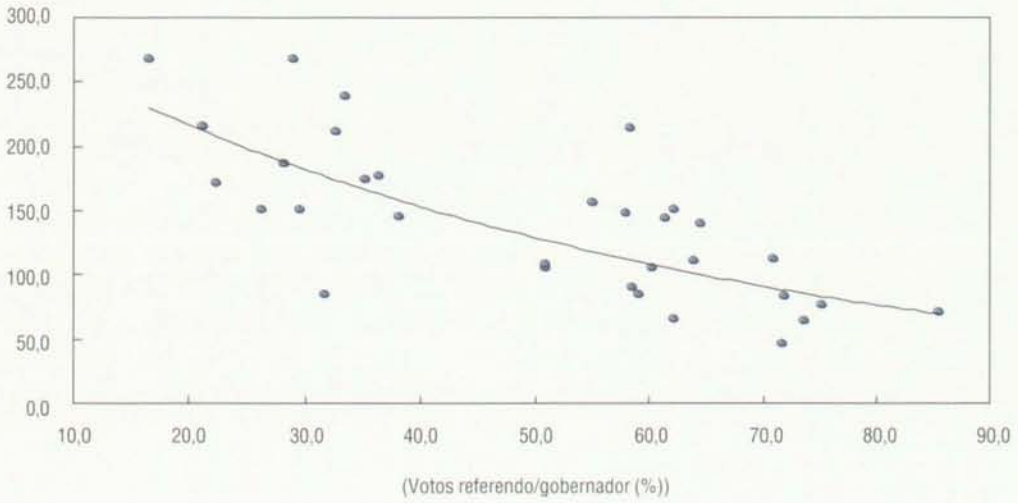
Fuente: Procuraduría General de la Nación, DANE y cálculos del autor.



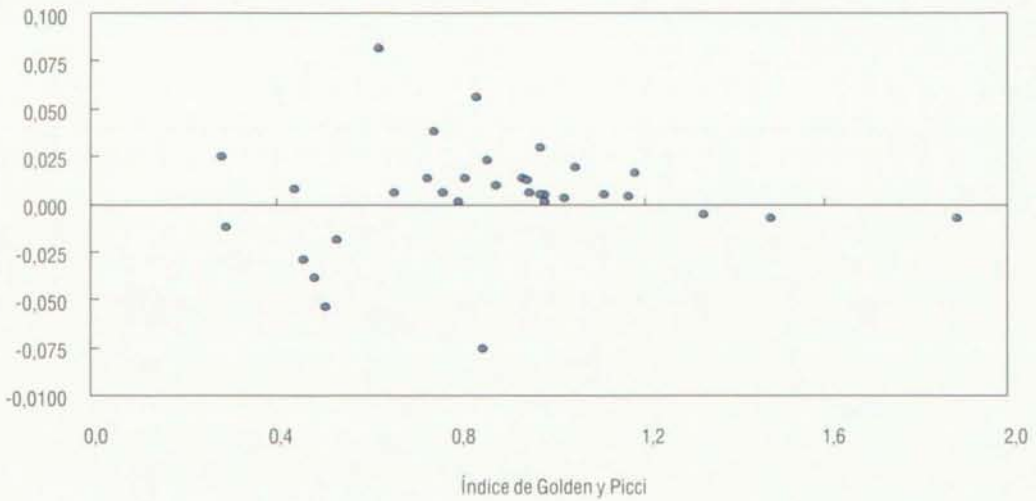
Anexo 5

Riesgo de corrupción en contralorías departamentales y participación ciudadana

(NBI departamental/NBI nacional (%))



Tasa de crecimiento promedio anual del PIB per cápita, 1990 - 2002



Fuente: Gamarra (2006).