

# EL FRACASO DE LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN EN COLOMBIA\*

CAROLINA ISAZA E.<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

Los gobiernos de América Latina invierten esfuerzos importantes para evitar la ocurrencia de actos corruptos. Sin embargo, por lo general no se han hecho evaluaciones de los resultados y efectos de estas políticas y, por tanto, no existen criterios para saber si se está avanzando en la dirección correcta.

Para poder analizar la efectividad del control de la corrupción se debe empezar por aclarar ¿qué sabemos sobre la corrupción? Hay largos debates sobre este tema, empezando por la definición, pero para propósitos de este artículo se utilizará una propia construida a partir de la revisión de numerosas definiciones existentes: es corrupto un acto que viola reglas de comportamiento, que perjudica los recursos públicos y el interés general y que produce una ganancia privada, la cual puede ser de diversos tipos: monetaria, de posición, política, de información privilegiada, entre otras.

Una segunda discusión se refiere a las causas de la corrupción. En este sentido, se

puede afirmar que la corrupción no tiene una única explicación, sino que es un fenómeno que se ve condicionado por factores diferentes que se inscriben en las siguientes categorías: la estructura socioeconómica (JAIN, 2001; TANZI y DAVOODI, 2001), la cultura política (ROTHSTEIN y USLANER, 2005; DELLA PORTA, 2000), el diseño institucional (LAMBSDORFF, 2007; MANZETTI y WILSON, 2007) y organizacional (MAURO, 1998; DE GRAAF, 2007), y las características psicológicas de los individuos (DE GRAAF y HUBERTS, 2008; DE LEÓN y GUERRERO, 2003; SWEITZER, 2008).

Diferentes combinaciones de estos elementos producen contextos con mayor o menor corrupción. Sin embargo, si la mayoría de estos factores están ausentes, la corrupción se vuelve generalizada o incluso sistémica (KLITGAARD, 1988) y los individuos la ven como una norma informal que pesa más que las normas formales de comportamiento.

Parecería que este es el caso en América Latina, donde la desigualdad social y la debilidad de las instituciones, junto con la existencia

\* Este artículo es una adaptación del capítulo 8 de la tesis de doctorado de la autora, "Arreglos institucionales de rendición de cuentas para el control de la corrupción en Colombia". Esta fue presentada para obtener el Doctorado en Gobierno y Administración Pública de la Universidad Complutense de Madrid – Instituto Ortega y Gasset en junio de 2012.

<sup>1</sup> Doctora en Gobierno y Administración Pública de la Universidad Complutense de Madrid – Instituto Ortega y Gasset; docente e investigadora de la Universidad Externado de Colombia.

de una cultura política que favorece la desconfianza en los demás y en las instituciones públicas (SELIGSON y SMITH, 2010), el clientelismo y el irrespeto de las normas formales conducen en conjunto a incentivar comportamientos corruptos y de búsqueda del beneficio privado por encima del interés general.

Si esto explica la persistencia de la corrupción, el escenario puede parecer muy pesimista y la pregunta inevitable es: ¿qué puede hacer un gobierno para disminuirla? Si bien no todos estos factores se pueden modificar en el corto plazo, algunos de ellos sí tienen un margen para el cambio; este es el caso del diseño institucional y del diseño de las organizaciones públicas.

El presente es un ejercicio orientado a analizar las medidas anticorrupción en Colombia hasta el año 2010, las cuales han incluido leyes, programas, recursos presupuestales y creación de organizaciones y agencias<sup>2</sup>. A partir de una revisión de estas medidas y su contrastación con diversos indicadores de corrupción, el artículo concluye que hay una brecha entre estos esfuerzos y los niveles de corrupción según las mediciones disponibles y sugiere algunas reflexiones sobre cómo se podría corregir esta situación desde el punto de vista institucional.

Cabe resaltar que este no es un análisis de los resultados entendidos como *outputs* de las medidas, pues estos son de menor alcance y, en general, no existe información sobre los mismos, y tampoco es una evaluación de impacto de las políticas públicas, es un análisis de la incongruencia entre las medidas tomadas por

el Estado y los efectos o *outcomes* en términos de los niveles generales de corrupción, que es en última instancia el resultado social deseado a partir de la inversión de esfuerzos públicos para un objetivo (ROTH, 2002).

### ¿QUÉ SE HA HECHO PARA DISMINUIR LA CORRUPCIÓN?

Desde la reforma constitucional de 1991 ha existido una manifiesta preocupación en Colombia por reducir la corrupción pública. De la mano del auge de este tema dentro de las corrientes de la Nueva Gestión Pública y la reforma del Estado en toda América Latina, la denominada lucha contra la corrupción ha sido una bandera de los gobiernos de los últimos veinte años. Es innegable que se han llevado a cabo esfuerzos para disminuir la corrupción, entre ellos, se han formulado leyes, documentos de política, se han creado organizaciones públicas y se han trazado planes y programas. Todo esto ha tenido unos costos significativos para el Estado.

A continuación se presenta un resumen de estos diferentes esfuerzos anticorrupción en Colombia entre 1990 y 2010, para posteriormente analizar los efectos que estos tuvieron a la luz de los indicadores disponibles.

#### Leyes para prevenir y sancionar la corrupción

El enfoque privilegiado en Colombia para enfrentar la corrupción ha sido la generación

<sup>2</sup> El periodo de referencia del trabajo de investigación fue 1990-2010 y por esta razón no se incluyen datos, normas ni esfuerzos de política realizados por el actual gobierno de Juan Manuel Santos.

de nuevas leyes y el endurecimiento de las sanciones para actos tipificados como corruptos.

Se presenta a continuación una descripción del marco jurídico colombiano a este respecto. Para esto se utiliza información de fuentes primarias (jurídicas) y secundarias, especialmente los informes del Mecanismo de Seguimiento a la Convención Interamericana contra la Corrupción (Mesicic).

El Mesicic ha revisado exhaustivamente las normas colombianas sobre corrupción, y ha dictaminado en su primera ronda de análisis que estas cumplen con los estándares internacionales en cuanto a prevenir el conflicto de interés, a preservar y asegurar el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos, a informar sobre actos de corrupción, declarar bienes de los funcionarios públicos, facilitar la participación ciudadana, garantizar acceso a la información pública (Comité de Expertos del Mesicic, 2003).

En su segunda ronda, el Mesicic ha encontrado que Colombia tiene normas suficientes sobre la contratación de funcionarios públicos, contratación pública en general, sistemas para proteger a los denunciantes de hechos de corrupción y para tipificar los diferentes tipos de corrupción (concusión, peculado, contratación indebida, prevaricato, cohecho, abusos de autoridad, lavado de activos, etc.) (Comité de Expertos del Mesicic, 2007).

En la tercera ronda, el Mecanismo afirma que Colombia tiene también un marco legal suficiente para impedir beneficios tributarios por pagos corruptos, prevención del soborno nacional y transnacional, enriquecimiento ilícito y extradición (Comité de Expertos del Mesicic, 2010).

A continuación se mencionan las principales normas anticorrupción en Colombia:

- La Constitución Política de 1991 tiene disposiciones relacionadas con la corrupción en sus artículos 23, 90, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 183, 184, 209 y 270. Los dos convenios internacionales suscritos por Colombia en la materia son la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CIACC) (Ley 412 de 1997) y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC) (Ley 970 de 2005).
- Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007: leyes de contratación pública, incluyen medidas de transparencia y eficiencia.
- Ley 190 de 1995: por la cual se dictan normas tendentes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa.
- Estatuto Anticorrupción: entre sus normas se encuentra la responsabilidad del aspirante a servidor público o de quien celebre un contrato con el Estado de informar acerca de las inhabilidades o incompatibilidades en las que pueda incurrir; adicionalmente, se incorporó en diferentes apartes el principio de repetición frente a los servidores públicos. Creó el diario único de contratación, como mecanismo para impulsar la publicidad y transparencia en la contratación pública.
- Decreto 2232 de 1995: mediante el cual se expiden las normas relativas al formulario único de bienes y rentas. De manera obligatoria se exige para cualquier

persona que se encuentre en posesión de un cargo o al contratista con el Estado el diligenciamiento del formulario de bienes y rentas (PPLC, 2011).

- Ley 270 de 1996: Estatuto de la Administración de Justicia. Contiene normas relativas a la responsabilidad del Estado, de sus agentes y la acción de repetición contra funcionarios y empleados judiciales.
- Ley 489 de 1998: por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, los principios y las reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política, y se dictan otras disposiciones. Amplia el campo de acción del Decreto-Ley 128 de 1976 en cuanto al tema de inhabilidades e incompatibilidades, incluyendo a las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios.
- Ley 610 de 2000: por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Señaló el procedimiento para el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal que son competencia de las contralorías. Estos procesos buscan determinar la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares que ejercen funciones públicas, cuando por acción u omisión y en forma dolosa o culpable causen un daño al patrimonio del Estado con ocasión del ejercicio de sus funciones públicas.
- Ley 678 de 2001: por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición. Con esta legislación se permite iniciar acciones de repetición contra los servidores públicos responsables del detrimento económico del Estado.
- Ley 734 de 2002: por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Se contemplan como faltas disciplinarias las acciones u omisiones que lleven a incumplir los deberes del servidor público, a la extralimitación en el ejercicio de sus derechos y funciones, a incumplir las normas sobre prohibiciones; también se contempla el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, así como impedimentos y conflicto de intereses.
- Ley 909 de 2004: por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

Adicionalmente, hay artículos y disposiciones relacionados con este tema en una gran variedad de leyes y decretos a lo largo y ancho del ordenamiento jurídico colombiano. Se destacan el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para el servicio público (si bien hay regímenes excepcionales para algunas organizaciones) y el código disciplinario único (Ley 200 de 1995) (Transparencia por Colombia, 2001).

El principio de publicidad se aplica para todos los actos del Estado y los ciudadanos

cuentan con un derecho de petición de información que no puede ser denegado excepto en asuntos de alto interés nacional. Hay otra serie de normas relacionadas con el sistema nacional de integridad y la rendición de cuentas, así como muchas otras disposiciones dispersas en leyes como el reglamento del Congreso, el Estatuto de la Rama Judicial, las leyes que regulan la prestación de servicios públicos y los reglamentos y disposiciones particulares de las diferentes organizaciones públicas de todo tipo, entre otras<sup>3</sup>.

### **Políticas públicas, planes y programas**

No han existido políticas públicas explícitas para este propósito, aunque todos los gobiernos desde los años noventa han adelantado diferentes iniciativas relacionadas con el control de la corrupción (MISAS, 2005; CEPE-DA ULLOA, 1997).

Se pueden señalar algunos documentos de política que han tenido dentro de sus objetivos el de controlar la corrupción, como el documento Conpes 3186 de 2002, “Una política de Estado para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública”; el 3361 de 2005, “Proyectos de importancia estratégica modernización de la administración financiera del sector público (MAFP II) - Desarrollo de solución que atienda los requerimientos del SIF nación”; el 3627 de 2007 de “Importancia Estratégica al seguimiento, vigilancia, control

y evaluación para la correcta utilización de los recursos de Regalías y compensaciones y a las asignaciones del Fondo Nacional De Regalías”; y el 3654 de 2010, “Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos”<sup>4</sup>.

### **Creación de organizaciones y agencias**

Durante la presidencia de César Gaviria (1990-1994), la nueva Constitución modificó los organismos de control (Contraloría y Ministerio Público) y creó la Fiscalía.

En el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) se creó el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción (PPLC). Su director adquirió en los medios de comunicación el título de “zar” anticorrupción. Este programa estuvo a cargo del vicepresidente de la República como un gesto para indicar la intención de darle prioridad política al tema y la posibilidad de actuar sobre toda la rama ejecutiva. Se creó también el Programa Gobierno en Línea, en el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (antes Ministerio de Comunicaciones), que ha adelantado esfuerzos para mejorar la transparencia del sector público colombiano.

Durante el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) se creó el Programa para la Renovación de la Administración Pública (PRAP), el cual tenía el objetivo de modernizar el Estado, reducir costos e introducir principios de

<sup>3</sup> Ver Transparencia por Colombia (2001, 2009), Comité de Expertos del Mesicic (2003, 2007, 2010).

<sup>4</sup> Posteriormente al periodo analizado por este artículo ha habido nuevos desarrollos: un nuevo estatuto anticorrupción, un proyecto de Política Integral anticorrupción y una nueva ley de acceso a la información, entre otros.

eficiencia en el funcionamiento de la administración pública. Se mantuvieron programas anteriores, en particular el PPLC y el Programa Gobierno en Línea.

Si bien no entra dentro del periodo analizado, cabe mencionar que el actual gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014) eliminó el PPLC y creó en su lugar una Secretaría de Transparencia, con algunas de las funciones del anterior. También creó una Alta Consejería para el Buen Gobierno, tema que incluye a los de transparencia y control de la corrupción.

Adicionalmente, varias organizaciones públicas tienen entre sus funciones temas relacionados con el control de la corrupción. En primer lugar, naturalmente, los organismos de control (Contraloría, en el control fiscal, y Ministerio Público en el control disciplinario).

Adicionalmente, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) tienen algunos roles relacionados con este tema. Así, por ejemplo, el DAFP tiene un papel importante, en particular en lo que concierne al control interno de las entidades públicas. El control interno es un concepto que pretende internalizar mecanismos de prevención de la corrupción y de las actuaciones que pueden dar la apariencia de corrupción en las entidades públicas, revisando las decisiones y los actos administrativos antes de que estos tengan consecuencias y creando procedimientos para limitar la excesiva discrecionalidad, comportamiento indebido y el posible descuido de los servidores públicos. En Colombia existe un sistema de control interno que, de forma excepcional, está en cabeza del presidente de la República.

El DAFP también apoya a las organizaciones públicas en sus relaciones con la Contraloría en cuanto a la ejecución de sus presupuestos. Pero su función principal es administrar el sistema de recursos humanos del sector público o la función pública, de ahí su nombre. En esa materia tiene una gran responsabilidad, junto con la Comisión Nacional del Servicio Civil, en la vinculación, capacitación, promoción y desarrollo de la carrera en la administración pública. En este sentido, es tal vez la única organización de la rama ejecutiva que tiene una preocupación activa por el desarrollo de la integridad en el sector público de forma positiva, no solo como control de la corrupción. Infortunadamente, esta responsabilidad no está apoyada en capacidades ni recursos suficientes para realizarla.

Por otra parte, el Departamento Nacional de Planeación es un actor técnico que acompaña la formulación de políticas públicas y aprueba las inversiones del sector. En esa medida, ha tenido incidencia en la formulación de políticas y normas relacionadas con la lucha contra la corrupción, en particular las áreas encargadas de temas de gobierno y regalías.

Además, el DNP tiene a su cargo el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), con el cual se pretendía mejorar la eficiencia de las organizaciones públicas y modernizarlas desde un enfoque gerencial pero, en menor medida, este programa ha tenido también relación con los temas de transparencia, rendición de cuentas y corrupción.

El Ministerio del Interior (antes del Interior y Justicia), que formalmente tiene entre sus competencias estos temas, se ve desbordado en la práctica por otras prioridades, nota-

blemente la agenda legislativa del gobierno, y por esta razón ha dejado que el PPLC y otras agencias se encarguen de los temas de integridad y anticorrupción.

### Recursos

Todos estos esfuerzos y organizaciones significan recursos importantes invertidos en el propósito de reducir la corrupción. Resulta sumamente difícil hacer un cálculo de la magnitud de estos recursos, pero se ha hecho el intento de llegar a aproximaciones útiles.

Como metodología para esta aproximación se tomó el presupuesto de los organismos de control y organizaciones encargadas de los temas relacionados con corrupción en el año 2010 (tabla 1). Se incluyeron la Auditoría, la Procuraduría y la Contraloría, órganos de control; las entidades encargadas del empleo público, es decir la Comisión Nacional del Servicio Civil y el Departamento Administrativo de la Función Pública, y el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. Se sumó el presupuesto de funcionamiento y el de inversión.

Está claro que no todo el presupuesto de estas entidades se dirige a la lucha contra la corrupción, pero se consideró que estas tienen entre sus principales funciones este fin, directa e indirectamente, y por eso se usaron en esta aproximación. Por otra parte, no se incluye acá el presupuesto de la rama judicial (la cual incluye a la Fiscalía) destinado a temas de corrupción, por la misma razón de ausencia de datos desagregados, pero esto puede compensar el dato exagerado que quedaría por la

inclusión de todo el gasto de los organismos de control (Ministerio Público + Contraloría).

**TABLA 1. PRESUPUESTO 2010 DE AGENCIAS RELACIONADAS CON PREVENCIÓN Y SANCIÓN DE LA CORRUPCIÓN**

|   |                      |
|---|----------------------|
| Auditoría   | \$16.062.429.892,00  |
| Comisión Nacional del Servicio Civil                | \$41.564.000.000,00  |
| Departamento Administrativo de la Función Pública   | \$10.401.567.800,00  |
| Procuraduría General de la Nación                   | \$341.825.807.808,00 |
| Contraloría General de la República                 | \$331.942.394.271,00 |
| Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción | \$2.065.000.000,00   |
| Total 2010  | \$743.861.199.771,00 |

Fuente: elaboración propia con datos del DNP (2011).

Estos 743.000 millones de pesos constituyen aproximadamente el 0,5% del presupuesto nacional para el mismo año, según cálculos de la autora. No es una cifra irrelevante; incluso es mayor que lo destinado a inversión en ciencia y tecnología en el país (calculado con la misma metodología por la autora). Dado que no existe información desagregada para calcular de manera más precisa cuál es el presupuesto para este tema en el Estado colombiano.

Otra forma de cálculo, la cual refleja la posición oficial de los gobiernos para calcular el gasto en temas anticorrupción, toma en cuenta únicamente el presupuesto del Programa Presidencial. En la tabla 2 se presenta este presupuesto para todos los años disponibles, hasta su eliminación.

**TABLA 2. PRESUPUESTO DEL PPLC  
HASTA EL 2011**

| Vigencia | Recursos asignados por vigencia |
|----------|---------------------------------|
| 2003     | \$1.003.000.000,00              |
| 2004     | \$2.500.000.000,00              |
| 2005     | \$1.000.000.000,00              |
| 2006     | \$1.800.000.000,00              |
| 2007     | \$1.877.000.000,00              |
| 2008     | \$1.947.000.000,00              |
| 2009     | \$1.829.000.000,00              |
| 2010     | \$2.065.000.000,00              |

Fuente: Presidencia de la República de Colombia (2011).

El objetivo de esta aproximación es tener un rango (más de 1000 millones y menos de 700 mil millones de pesos) en el cual se ubica el gasto en la lucha anticorrupción en el país. Si bien el rango es bastante amplio, es claramente inferior al 0,5% del presupuesto nacional anual. A partir de estos cálculos, aunque imperfectos, parecería que los recursos destinados por el gobierno de Colombia para prevenir y reducir la corrupción son importantes, si no excesivos, por lo cual no es probable que el problema sea, como se suele alegar, la falta de recursos económicos.

Hasta ahora se ha mostrado cómo durante los últimos veinte años Colombia ha diseñado y ejecutado políticas públicas, ha generado numerosas normas y ha destinado recursos para controlar la corrupción. El interés de la siguiente sección es preguntarse qué tan efectivos han sido estos esfuerzos.

## ¿QUÉ EFECTOS HAN TENIDO ESOS ESFUERZOS?

Para examinar el efecto que han tenido las políticas y los intentos de reforma institucional atrás presentados resulta pertinente mostrar indicadores de la corrupción en Colombia. Los indicadores de corrupción se basan por lo general en encuestas de opinión a empresarios y políticos. Si bien esta forma de medir tiene algunos límites (KAUFMANN, KRAAY y MASTRUZZI, 2006), es por el momento la forma más aceptada de establecer comparaciones entre países y medir la evolución del problema a lo largo del tiempo, y tiene como ventajas el uso de varias fuentes agregadas para reducir el error y la alta correlación entre diferentes mediciones (la cual se verá claramente en este artículo).

Otra forma de medir la corrupción es por la victimización, es decir, las personas que dicen haber sido víctimas de situaciones de corrupción (pedido u ofrecido sobornos, en particular). Esta también se utilizará acá, pero tiene sus propios problemas: las personas no siempre reportan este tipo de cosas y en particular la “gran corrupción” se caracteriza por el encubrimiento de todos los participantes, así que estos datos siempre son menores a la ocurrencia efectiva de las prácticas (KURER, 2005).

Se tomarán entonces los cuatro indicadores más importantes de percepción: 1) el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), de Transparencia Internacional (TI); 2) una medida de control de la corrupción elaborada por el Banco Mundial dentro de sus indicadores de gobernanza mundial (World Governance Indicators) (KAUFMANN, KRAAY y MASTRUZZI,

2008); 3) un indicador de victimización por corrupción elaborado por el Latinobarómetro de LAPOP (Universidad de Vanderbilt); 4) un indicador de percepción de la misma fuente.

Los dos primeros (IPC y WBI) son obtenidos a partir de entrevistas o encuestas a expertos y son índices de varios indicadores o estudios diferentes. Los dos segundos se obtienen por el contrario de encuestas de percepción a población en general en cada país.

Finalmente, se verán también estudios nacionales sobre la corrupción en los cuales se encuentran datos más desagregados y otro tipo de análisis de tipo objetivo, no basados en percepción.

#### INDICADORES INTERNACIONALES DE CORRUPCIÓN

En esta sección se presentan los indicadores internacionales más utilizados para medir

la corrupción. En primer lugar, se presenta la medición más utilizada: el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional. La figura 1 muestra un mapa de la corrupción en el mundo. Se puede ver cómo Colombia tiene una calificación baja (entre 3 y 4, corrupción seria), aunque está dentro del promedio de América Latina; se encuentra mejor que la mayoría de África y Asia, pero por debajo de la mayoría de países desarrollados.

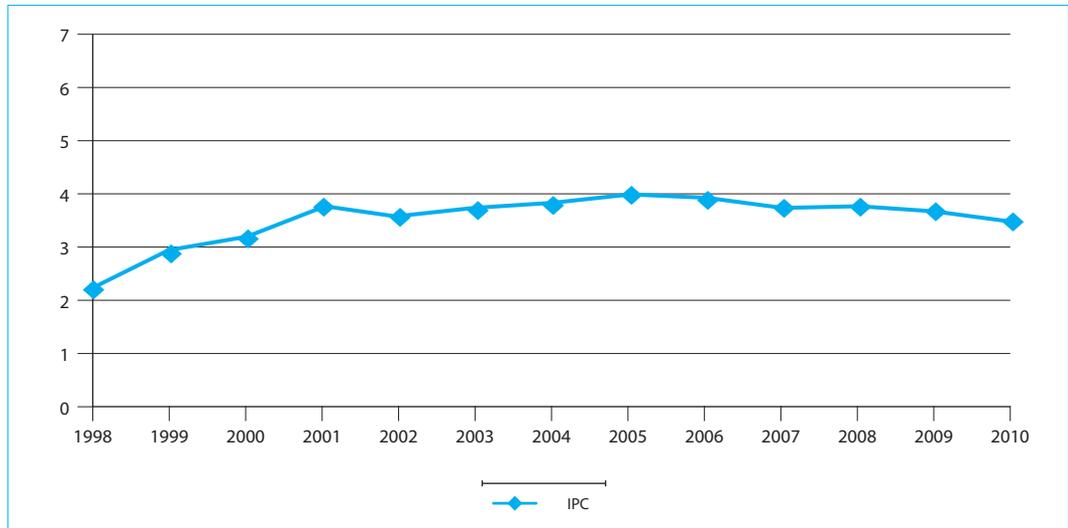
En la figura 2 se presenta el IPC de TI para Colombia durante los últimos 10 años. La puntuación máxima posible es 10. En el rango de 3,0 a 5,0 se considera que un país tiene una corrupción seria, aunque no rampante. Por debajo de 3,0 es corrupción grave.

El cambio más importante en esta serie es una mejora en la puntuación de Colombia de 2,2 a 3,8 durante el gobierno PASTRANA (1998-2002). Este cambio en la percepción se podría explicar parcialmente si se tiene en

FIGURA 1. ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN EN EL MUNDO



FIGURA 2. ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN DE COLOMBIA



Fuente: elaboración de la autora con datos de Transparencia Internacional 1998-2010.

cuenta que el gobierno anterior, de Ernesto Samper, sufrió una grave crisis de legitimidad por las acusaciones de haber recibido dineros del narcotráfico.

También se podría postular un impacto del instrumento de medición mismo y la publicación de sus resultados, unido a una creciente importancia del tema de la corrupción a nivel internacional, y en el caso de Colombia, en particular, la adopción de reformas administrativas y de modernización del Estado.

Según esta medida, entonces, Colombia ha pasado en diez años a un nivel de corrupción menos grave, pero no ha logrado alcanzar el promedio de 5,0 ni aun mantenerse en el 4,0. Con respecto a los otros países de América, Colombia se ubicaba en 2010 en el lugar 14 de 28 (Transparencia Internacional, 2010).

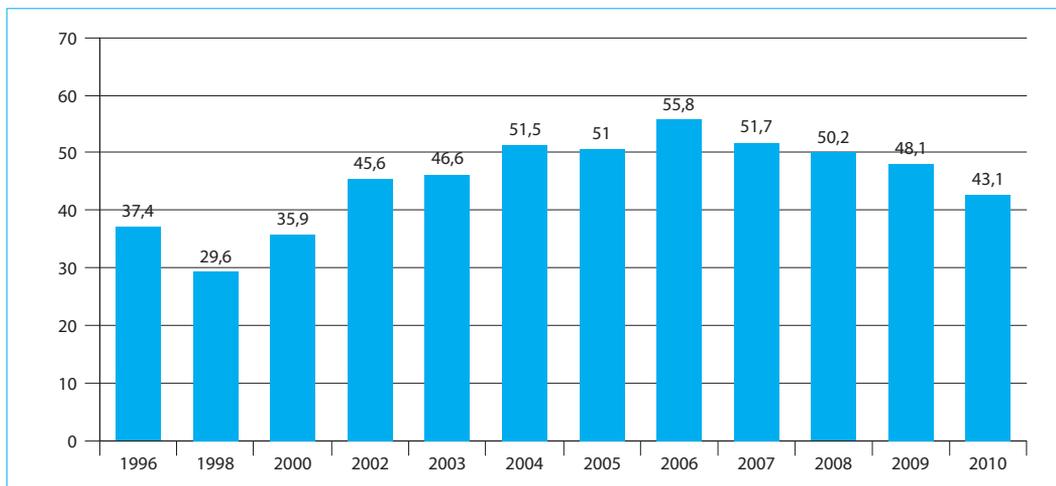
Todo esto indica que el país tuvo sus avances más importantes en los primeros cin-

co años del periodo 1998-2010, pero luego, a pesar de haber hecho muchos esfuerzos contra la corrupción, parece estar estancado en niveles similares de puntuación y de posición relativa. Es necesario examinar pues otras mediciones de la corrupción para comprobar si son consistentes con esta primera conclusión.

En segunda instancia, los indicadores de buen gobierno del Banco Mundial incluyen uno de control de la corrupción. Este se refiere a los esfuerzos que hace el gobierno en la materia, según encuestas de percepción y a expertos. Colombia, también en este indicador, está aproximadamente en el promedio de la región. El comportamiento durante los años en los que se ha hecho esta medición es el siguiente (figura 3).

Esto significa que a finales de los años noventa se percibía que Colombia hacía pocos esfuerzos orientados al control de la corrupción,

FIGURA 3. CONTROL DE LA CORRUPCIÓN EN COLOMBIA



Fuente: KAUFMANN, KRAAY y MASTRUZZI, The World Bank (2011).

esto mejora a partir de 2000 y durante unos años pasa a la categoría amarilla (por encima de 50), pero hacia finales del segundo mandato de Uribe presenta una tendencia decreciente, consistente con el anterior índice.

Finalmente, los datos de victimización por corrupción que arroja la encuesta de LAPOP sitúan a Colombia en un nivel bajo, con el 10,4% de encuestados para 2010 que reportan haber participado u observado directamente actos corruptos, uno de los mejores puntajes de la región y que se ha mantenido estable durante los siete años del estudio (RODRÍGUEZ-RAGA y SELIGSON, 2010).

En palabras de los autores del estudio: “Esto seguramente significa que la corrupción, sin duda un problema serio en el país, se da en esferas ajenas a las que viven todos los días las personas comunes, probablemente en altos círculos de la política y la administración pública” (RODRÍGUEZ-RAGA y SELIGSON, 2010, p. 86). Esto contrasta con el indicador de la

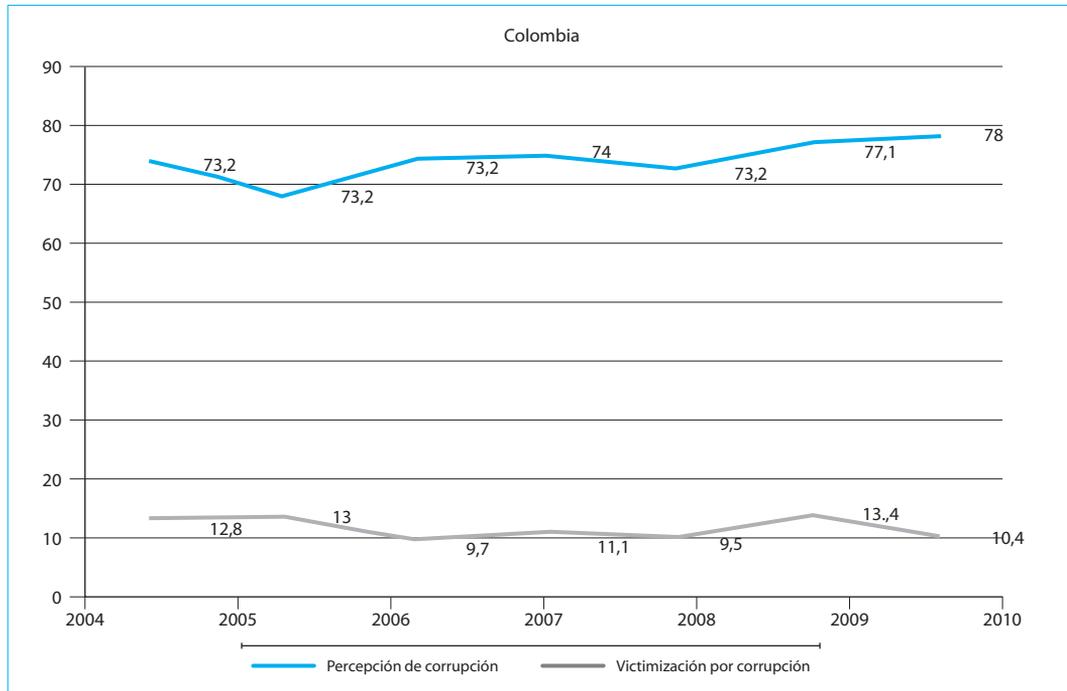
percepción sobre la corrupción de este mismo estudio, en el cual el 78% de los colombianos encuestados en el 2010 piensa que esta es un fenómeno generalizado (figura 4).

A partir de los cuatro indicadores examinados se aprecia que Colombia tuvo una mejora leve en materia de corrupción desde los años noventa, cuando se empezó a medir, en la medida en que pasó de la categoría más baja en los diferentes indicadores a la categoría media. Sin embargo, posteriormente se quedó estancado en este nivel medio, sin tener cambios significativos a lo largo de la última década, e incluso en años recientes ha vuelto a descender en todos los indicadores.

De acuerdo con el informe anual de la organización Freedom House, la corrupción en Colombia en 2010:

ocurre en múltiples niveles de la administración pública. Una serie de escándalos que involucran varias agencias del gobierno surgieron hacia el final de la administra-

FIGURA 4. BARÓMETRO DE LAS AMÉRICAS DE LAPOP



Fuente: elaboración propia con datos de Seligson y Smith (2010).

ción URIBE y aceleraron después del acceso de Santos al poder. Una supuesta malversación afectó a un programa de subsidios agrícolas, una agencia que manejaba bienes confiscados, un fondo para las víctimas del secuestro, la autoridad penitenciaria y la agencia de impuestos y aduanas, entre otras. En una encuesta de noviembre de 2010, casi la mitad de las empresas encuestadas declararon que era necesario pagar sobornos para obtener contratos con el gobierno y durante el año creció un escándalo de contratación en Bogotá, amenazando la permanencia del alcalde en el cargo<sup>5</sup> (FREEDOM HOUSE, 2011).

### Indicadores nacionales sobre la corrupción

Otros datos más desagregados sobre la corrupción en Colombia pueden aportar un complemento a la información ya presentada. Para este fin, se cuenta con la información generada por Transparencia por Colombia, así como con el diagnóstico hecho para la primera propuesta de una política anticorrupción en el año 2002.

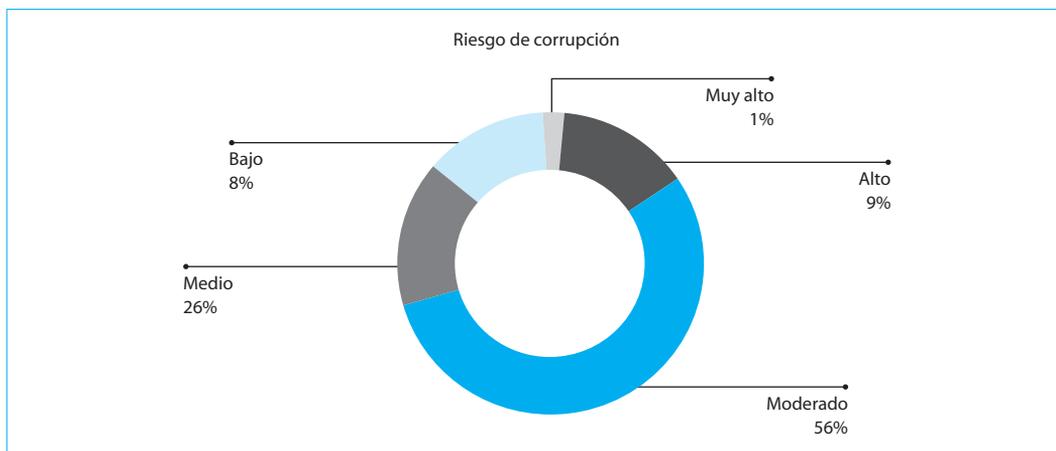
<sup>5</sup> “[...] occurs at multiple levels of public administration. A series of scandals involving a range of government agencies emerged late in the Uribe administration and accelerated after Santos took office. The alleged malfeasance affected an agricultural subsidies program, an agency handling confiscated assets, a fund used to assist kidnapping victims, the prison authority, and the customs agency, among others. In a November 2010 poll, nearly half of all

El Índice de Transparencia Nacional (ITN), creado por Transparencia por Colombia, clasifica las organizaciones públicas del nivel central de acuerdo con el riesgo de corrupción que tiene cada una. Este índice es útil porque, en primer lugar, examina cada entidad por separado, y además, mide tres categorías: visibilidad de la información, sanciones a funcionarios e institucionalidad, entendida como normas que impidan la discrecionalidad. Se calcula a partir de un estudio riguroso de los procesos que tiene cada organización pública para aumentar la transparencia, asumiendo que mayor transparencia significa menor riesgo de corrupción.

De acuerdo con este índice, en la medición de 2008-2009 las organizaciones públicas del nivel central (158) se distribuyen así, de acuerdo con el nivel de riesgo de corrupción en que se encuentran (figura 5).

El promedio de todas las organizaciones públicas medidas es 75,3 puntos sobre 100 (el menor riesgo), lo cual representa una mejoría con respecto a 2007-2008 (69,5 puntos). Esta medición se ha hecho desde 2004, pero es difícil hacer una comparación en el tiempo, dado que tanto la metodología como el número de entidades han ido cambiando en cada medición. Sin embargo, los puntajes promedio son los siguientes<sup>6</sup>.

**FIGURA 5. ENTIDADES PÚBLICAS POR NIVEL DE RIESGO DE CORRUPCIÓN**



Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia por Colombia (2010).

businesses surveyed stated that bribes were necessary to obtain government contracts, and a procurement scandal in Bogota grew throughout the year, threatening the mayor's hold on office" (la traducción al español es de la autora).

<sup>6</sup> Este índice presenta una característica interesante, pues al parecer las organizaciones públicas han adoptado un comportamiento adaptativo desde que empezaron a ser medidas: casi todas mejoran desde la primera medición, por lo cual Transparencia por Colombia hace una modificación a la metodología entre 2008 y 2009 para subir los estándares de exigencia. A pesar de esto, muchas mejoran de nuevo debido a la presión política por tener buenos resultados en

TABLA 3. ITN

| 2003  | 2004  | 2005  | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------|-------|-------|------|------|------|------|
| 62,57 | 73,73 | 75,91 | NA   | NA   | 69,5 | 75,3 |

Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia por Colombia (2010).

En 2009, la única entidad que se encuentra en riesgo muy alto de corrupción es el Senado de la República. El Congreso es una de las pocas organizaciones que ha ido empeorando su puntaje debido en particular al mal desempeño del Senado, aunque la Cámara de Representantes pasó de riesgo muy alto a alto, mejorando su puntaje de 35,1 en 2008 a 58,2 en 2009. También la Registraduría Nacional<sup>7</sup> presenta un riesgo alto de corrupción, junto con corporaciones del sector ambiental y algunas universidades públicas regionales.

En el otro extremo, las organizaciones que tienen los mejores puntajes y por lo tanto un riesgo bajo de corrupción son varias entidades del sector financiero, el Ministerio de Educación, el de Hacienda, la Armada Nacional y otras pocas.

Los organismos de control en conjunto tienen el mejor puntaje en el índice, seguidos por la rama ejecutiva. Las ramas judicial y legislativa ocupan los últimos lugares, lo cual resulta desalentador, pues estos deberían ser los encargados de evitar y sancionar la corrupción en el país.

En cuanto a los sectores generales de mayor riesgo de corrupción, tanto Transparencia

por Colombia como el gobierno coinciden en señalar que ocupan los primeros lugares las entidades descentralizadas debido a su poca experiencia y capacidad en el manejo de recursos y, como en muchos países, la contratación pública, ya que los contratos con el Estado involucran cifras muy importantes y son en ocasiones la principal fuente de ingresos para empresarios privados.

Ocurre lo mismo con las regalías que, adicionalmente, están administradas de forma descentralizada. De la misma manera, el sector salud, la rama judicial y los organismos sancionadores, el sector ambiental y la rama legislativa, la administración de pensiones y la vivienda han sido identificados como aquellos con mayores riesgos o problemas comprobados de corrupción (Presidencia de la República de Colombia, 2005).

Para terminar, es importante hablar de la corrupción en los partidos políticos. El análisis incluido en la propuesta de política anticorrupción de 2005 señala que los partidos políticos por lo general buscan financiar sus campañas electorales por medio de la corrupción. Esto se corresponde con la percepción de los ciudadanos que señalan a los partidos como las organizaciones más corruptas y menos confiables, con el menor promedio de confianza de todas las estudiadas por las encuestas excepto los sindicatos: el 36,5% en la encuesta de LAPOP 2010 (RODRÍGUEZ-RAGA y SELIGSON, 2010).

este índice, que incluso fue utilizado oficialmente como un indicador de desempeño en el segundo periodo del gobierno Uribe. Dado que los requisitos del índice son claros y conocidos por las organizaciones, estas han incluido progresivamente en sus operaciones los estándares de transparencia que esta ONG les ha fijado para calificarlas.

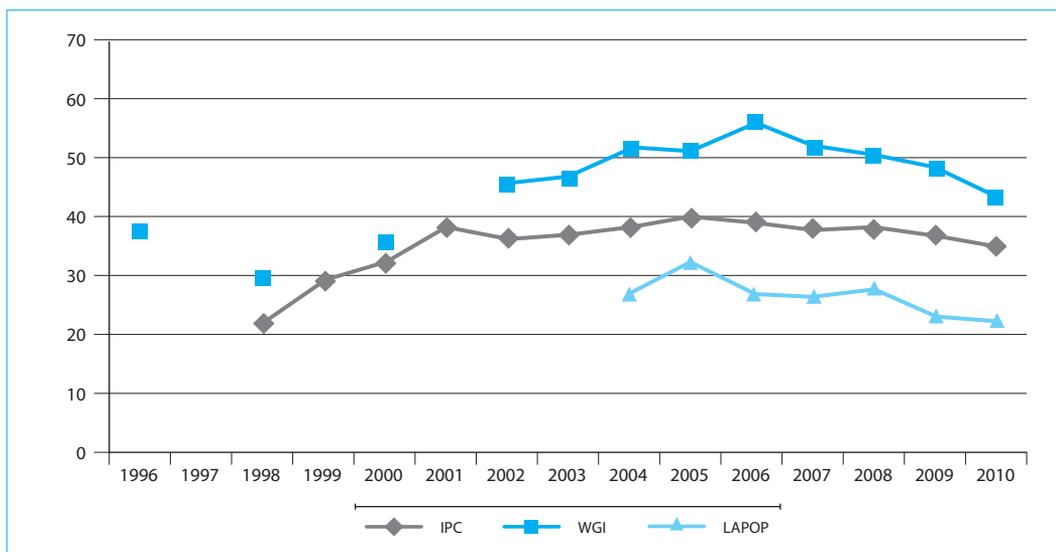
<sup>7</sup> Entidad encargada del registro civil y los documentos de identificación en Colombia.

Para Misas, en Colombia está presente el triángulo de hierro de la corrupción: la alianza entre grandes empresas privadas, empresas electorales y la alta administración pública. Las primeras financian a las segundas y reciben pagos en cargos en la tercera, que a su vez facilita que las empresas privadas mantengan sus ganancias y privilegios y reciban contratos públicos jugosos (MISAS, 2005). Los tres conjuntos de actores están además unidos por lazos familiares y sociales, y hacen parte de la misma élite socioeconómica. Esto, para ese autor, hace parte del nepotismo y del patrimonialismo: la visión del Estado como una fuente de recursos por expoliar.

Con estas cifras sobre la corrupción se completa un panorama que permite afirmar que hay brechas importantes entre los esfuerzos que se han emprendido en Colombia para disminuir la corrupción y los niveles de la misma en el país. Es cierto que en algunos de los indicadores citados se ven ligeras mejoras a lo largo de los años, pero las tendencias parecen inclinarse más bien a la estabilidad dentro de niveles medios de corrupción en todo el sector público (figura 6).

De acuerdo con la figura 6 existe un momento en que los indicadores suben –entre 1998 y 2001– (coincide aproximadamente con el gobierno Pastrana). Entre el 2005 y el 2006 hay también un leve pico. Desde enton-

**FIGURA 6. COMPARACIÓN DE LOS INDICADORES DE CORRUPCIÓN<sup>8</sup>**



Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia Internacional (2010), Banco Mundial (2011), LAPOP (2010).

<sup>8</sup> Para poder comparar los puntajes que tenían escalas distintas todos los datos se convirtieron a una escala de 1 a 100, en la cual 100 es el ideal.

ces, todos los indicadores caen levemente. Sin embargo, es importante reiterar que los cambios en estos son muy pequeños para ser considerados de importancia; se puede afirmar, a partir de este análisis, que los indicadores de corrupción se han mantenido estancados durante el periodo de estudio.

### ¿A qué se debe este comportamiento?

De acuerdo con la evidencia presentada, la denominada “lucha contra la corrupción” en Colombia no ha logrado que se modifiquen los indicadores de corrupción para el país, con excepción de una ligera mejora a finales de los años noventa, la cual se podría atribuir plausiblemente al inicio de una preocupación por este tema y el despunte de los primeros esfuerzos para controlarlo.

La principal conclusión de este trabajo es que las medidas que se han utilizado hasta el momento no han tenido efecto sobre los niveles de corrupción. Si se tiene en cuenta que el objetivo último de las medidas contra este delito es precisamente disminuir los niveles de corrupción de un país, y que de acuerdo con las mediciones existentes estos niveles no han disminuido, es posible afirmar que los esfuerzos no han sido efectivos. Esto se podría explicar a partir de los enfoques que han guiado los mencionados esfuerzos.

¿Cuáles son estos enfoques utilizados? En primer lugar, el enfoque legalista, que privilegia la expedición de normas formales sobre su implementación y sobre la modificación de las normas informales de comportamiento. Este enfoque asume que es suficiente con crear o modificar una norma para resolver un

problema social. Sin embargo, hay bastante evidencia en la literatura sobre la importancia de la implementación por encima de la expedición de normas (por ejemplo, ONGARO y VALOTTI, 2008) y también sobre la forma en que las normas informales (es decir, las pautas de comportamiento y las reglas del juego que efectivamente se aplican) pesan muchas veces más que las formales (las reglas escritas que se supone se deberían seguir), fenómeno que se conoce como *decoupling* (SALVADOR, 2001).

En segundo lugar, ha predominado el enfoque de sanción, es decir, se asume que crear nuevas sanciones, aumentar las penas y subir los costos para los actores que sean descubiertos en actos de corrupción debería ser suficiente para desincentivar estas prácticas. Sin embargo, este supuesto tendría dificultades para funcionar en un país en el que el sistema judicial es de bajo rendimiento y, por tanto, donde las sanciones no se aplican en la práctica. En un trabajo anterior se muestra la baja efectividad tanto de la rama judicial como de los organismos de control en Colombia en términos de *outputs* (ISAZA, 2009). Esto implica que las sanciones son cada vez más duras pero, nuevamente, rara vez se descubren casos de corrupción y rara vez se aplican esas sanciones, por consiguiente, no hay incentivo alguno para los actores; por el contrario, es muy probable que los actores tengan en cuenta la existencia de impunidad al decidir actuar de forma corrupta.

Siendo así, ¿cómo se podría redirigir el control de la corrupción? Se presentarán algunas ideas que podrían alimentar una política pública o un rediseño institucional desde la perspectiva neoinstitucionalista y que han

sido priorizadas en la literatura internacional sobre corrupción. En primer lugar, se deben encontrar formas de implementar las reglas y los controles existentes en aspectos que se han reconocido como críticos, tales como la contratación pública (en particular de infraestructura), la prestación de servicios públicos (salud, educación, agua potable, etc.), la asignación de licencias y permisos de construcción y ambientales, y el uso de recursos de regalías.

En segundo lugar, se debe dar más énfasis a la prevención, dado que la sanción tiene tantas dificultades. Esto se podría lograr poniendo atención al esquema de empleo público existente, a la forma de vinculación de los servidores públicos y a sus conexiones con el sector privado, creando sistemas de alerta temprana y sistemas de denuncia (*whistle-blowing*) que protejan a los testigos y no pongan en ellos toda la carga de conseguir pruebas, por ejemplo. Los códigos de ética (OCDE, 2009), las declaraciones de valores y normas morales (ARIELY, 2008) y la capacitación específica en temas de ética (por oposición a capacitaciones genéricas) (GARCÍA, FROEHLIC, MCGUIRE-KULETZ y REJIESTER, 2009) también son herramientas de comprobada efectividad para evitar comportamientos corruptos.

Finalmente, existen unas debilidades institucionales importantes relacionadas con los controles horizontales entre las diferentes ramas del Estado, o rendición de cuentas horizontal, incluyendo el fortalecimiento de la rama judicial y el desarrollo de un servicio civil profesional, y es ahí donde se deberían concentrar la mayoría de esfuerzos, de acuerdo con la literatura especializada y con las experiencias de países que han logrado cambiar sus indi-

cadore de corrupción de forma significativa en el pasado, tales como EE.UU. y los países nórdicos (ROTHSTEIN, 2011). En esta línea, la autora ha desarrollado una investigación que será necesario continuar para contar con elementos que conduzcan a un mejor diseño de políticas públicas de integridad en Colombia y América Latina.

## REFERENCIAS

- ANECHIARICO, F. y JACOBS, J. B. (1996). *The pursuit of absolute integrity. How corruption control makes government ineffective*. Chicago: University of Chicago Press.
- ARIELY, D. (2008). *Predictably irrational*. New York: Harper Collins.
- Banco Mundial (2011). *Worldwide Governance Indicators 2011*. Recuperado de: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm#reading>
- CEPEDA ULLOA, F. (2004). *Fortalezas de Colombia*. Bogotá: Planeta.
- CEPEDA ULLOA, F. (1997). *La corrupción en Colombia*. Bogotá: TM Editores.
- Comité de Expertos del Mesicic (2010). *Informe relativo a la implementación en la república de Colombia de las disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en la tercera ronda, y sobre el seguimiento de las recomendaciones formuladas a dicho país en las rondas anteriores*. Washington: OEA.
- Comité de Expertos del Mesicic (2007). *Informe relativo a la implementación en la república de Colombia de las disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en la segunda ronda, y sobre el seguimiento de las recomendaciones formuladas a dicho país en la primera ronda*. Washington: OEA.

- Comité de Expertos del Mesicic (2003). *Informe sobre la implementación en Colombia de las disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en el marco de la primera ronda*. Washington: OEA.
- de Graaf, G. (2007). Causes of corruption: towards a contextual theory of corruption. *Public Administration Quarterly*, 31 (1).
- DE GRAAF, G. y HUBERTS, L.W.J.C. (2008). Portraying the nature of corruption using an explorative case study design. *Public Administration Review*, 640-653.
- DE LEÓN, I. y GUERRERO, M. (2003). Desarrollo moral y corrupción: un estudio psicológico de la propensión a la corrupción desde la perspectiva de la moral. *Método*. Recuperado de: [www.grupometodo.org](http://www.grupometodo.org)
- Dejusticia (2011). Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Recuperado de: <http://dejusticia.org/>
- DELLA PORTA, D. (2000). Social capital, beliefs in government and political corruption. En PHARR, S. J. y PUTNAM, R. D. *Disaffected Democracies*. Princeton: Princeton University Press.
- DNP (2011). Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de: [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)
- FREEDOM HOUSE (2011). Freedom House. Recuperado de: <http://freedomhouse.org/template.cfm?page=1>
- GARCÍA VILLEGAS, M. (2010). *Mayorías sin democracias, desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009*. Bogotá: Dejusticia.
- GARCIA, JO., FROELIC, R., MCGUIRE-KULETZ, M. y REJIESTER, N. (2009). Comparing two training strategies to increase competence in solving ethical dilemmas. *Rehabilitation Education*, 23 (2), 223-232.
- International Crisis Group (2009). Un posible tercer período de Uribe y la solución del conflicto. Recuperado de: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=4&cid=6449&cm=1>
- ISAZA, C. (2009). Control horizontal: de la teoría a la práctica. El caso de los organismos de control en Colombia. En Del Campo, E. (ed.). *Democracia y rendición de cuentas en Bolivia y Colombia*. Madrid: Catarata.
- JAIN, A. K. (2001). Corruption: A review. *Journal of Economic Surveys*, 15 (1).
- KAUFMANN, D., KRAAY, A. y MASTRUZZI, M. (2010). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. Washington: The World Bank.
- KAUFMANN, D., KRAAY, A. y MASTRUZZI, M. (2008). Governance Matters VII: Governance Indicators for 1996-2007. Recuperado de: <http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/>
- KAUFMANN, D., KRAAY, A. y MASTRUZZI, M. (2006). Measuring corruption: Myths and Realities. *Development Outreach*. The World Bank.
- KLITGAARD, R. (1988). *Controlling corruption*. Berkeley: University of California Press.
- KURER, O. (2005). Corruption: an alternative approach to its definition and measurement. *Political Studies*, 53, 222-239.
- LAMBSDORFF, J. G. (2007). *The Institutional Economics of Corruption and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MANZETTI, L. y WILSON, C. J. (2007). Why do corrupt governments maintain public support?. *Comparative political studies*, 40 (8), 949-970.
- MAURO, P. (1998). Corruption and the composition of government expenditure. *Journal of public economics*, 263-279.
- MISAS, G. (2005). *La lucha anticorrupción en Colombia*. Bogotá: Contraloría General de la Nación.
- OCD (2009). *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for*

- Implementation, Public Governance and territorial development directorate*. Paris: OCDE.
- ONGARO, E., VALOTTI, G. (2008). Public management reform in Italy: explaining the implementation gap. *International Journal of Public Sector Management*, 21 (2), 174-204.
- PPLC (2011). Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción. Recuperado de: <http://www.anticorruption.gov.co>
- Presidencia de la República de Colombia (2005). *Propuesta de una política de Estado para el control de la corrupción*. Bogotá: Presidencia de la República.
- RAMÍO, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21.
- RODRÍGUEZ, J. C. y SELIGSON, M. (2008). *Cultura política de la democracia en Colombia*. Bogotá: LAPOP, Observatorio de la Democracia, Vanderbilt University, CNC y Universidad de los Andes.
- RODRÍGUEZ-RAGA, J. C. y SELIGSON, M. (2010). *Cultura política de la democracia en Colombia*. Bogotá: LAPOP, Observatorio de la Democracia, Vanderbilt University, CNC y Universidad de los Andes.
- ROSE-ACKERMAN, S. (1978). *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.
- ROTH DEUBEL, A. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Norma.
- ROTHSTEIN, B. (2011). Anti-corruption: the indirect 'big bang' approach. *Review of International Political Economy*, 18 (2), 228-250.
- ROTHSTEIN, B. y USLANER, E. M. (2005). All for all. Equality, corruption and social trust. *World Politics*, 58, 41-72.
- SALVADOR, M. (2001). El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 20.
- SELIGSON, M. y SMITH, A. E. (2010). *Cultura política de la democracia, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. LAPOP - Barómetro de las Américas. Recuperado de: [http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2010/Report\\_on\\_the\\_Americas\\_Spanish\\_Formatted\\_V3\\_4april2011.pdf](http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2010/Report_on_the_Americas_Spanish_Formatted_V3_4april2011.pdf)
- SWEITZER, V. (2008). Moral Disengagement in Ethical Decision Making: a Study of Antecedents and Outcomes. *Journal of Applied Psychology*, 374-391.
- TANZI, V. y DAVOODI, H. (2001). Corrupción, inversión pública y crecimiento. *GAPP*, 21, 73-82.
- Transparencia Internacional (2010). TI Corruption Perceptions Index. Recuperado de: [http://www.transparency.org/content/download/47599/761843/CPI+2009+Regional+Highlights+Americas\\_en.pdf](http://www.transparency.org/content/download/47599/761843/CPI+2009+Regional+Highlights+Americas_en.pdf)
- Transparencia por Colombia (2010). *Índice de Transparencia Nacional. Resultados 2008-2009*. Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia.
- Transparencia por Colombia (2001). *National Integrity Systems. Colombia 2001*. Bogota: Mimeo.