



**BANCO DE LA REPÚBLICA**  
CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS REGIONALES (CEER) - CARTAGENA

## Agenda anticorrupción en Colombia: reformas, logros y recomendaciones

Jose R. Gamarra

*Presentado en el Coloquio sobre Políticas para Reducir las Desigualdades  
Regionales en Colombia, Cartagena, 3-4 de agosto de 2006.*

1



**BANCO DE LA REPÚBLICA**  
CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS REGIONALES (CEER) - CARTAGENA

## Contenido

- Introducción
- La lucha anticorrupción: lecciones internacionales
- La lucha anticorrupción en Colombia: las reformas y logros
- La lucha anticorrupción en Colombia: algunas recomendaciones

2



## Introducción

- Colombia es uno de los países de la región con el más alto consenso acerca de la gravedad y efectos nocivos de la corrupción.
- No obstante los esfuerzos de los últimos gobiernos para reducir el problema, y la adopción de muchas de las recomendaciones de los organismos internacionales, no se han logrado los avances esperados



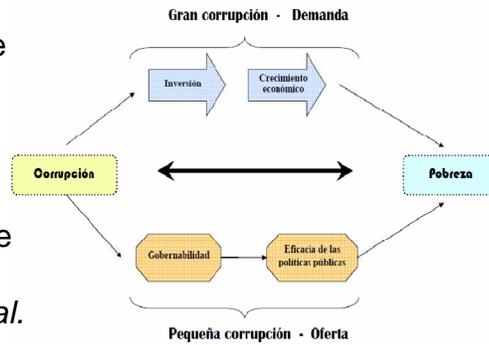
## Introducción

- Rose-Ackerman (1999) afirma que cualquier estrategia debe partir de dos aspectos básicos, el primero, identificar en donde es más perjudicial, y el segundo, en que puntos puede ser atacada con mayor eficacia.
- Según la oficina de la Vicepresidencia de la República 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.



## Introducción

- La relación entre corrupción y pobreza se da indirectamente. Factores como la gobernabilidad y el crecimiento económico hacen que la relación se manifieste de manera indirecta [Chetwynd *et al.* 2003]



5



## La lucha anticorrupción: lecciones internacionales

- La corrupción se da porque existe un mercado en el que se puede desarrollar, es decir, existen agentes demandantes y oferentes que obtienen ganancias por las transacciones de las que participan.

Determinantes de la corrupción [Tanzi, 1997]

Demanda	Oferta
Mayor regulación estatal	Tradicón burocrática
Ciertas características en el esquema de impuestos	Bajos salarios públicos
Provisión de bienes públicos por debajo de su valor de mercado	Sistemas de castigo
Mayor gasto estatal	Controles institucionales
	Ejemplos de clase dirigente
	Transparencia de leyes, normas y procesos

6



## La lucha anticorrupción: lecciones internacionales

- Estrategias hacia la demanda: generación de competencia, buscando la disminución de las rentas derivadas de la corrupción.
  
- Estrategias hacia la oferta: tiene dos formas de afectar la decisión de un funcionario público, aumentado la probabilidad de captura o los castigos.

7



## La lucha anticorrupción: lecciones internacionales

- Incentivos contra la oferta de corrupción:
  - Selección de funcionarios: sesgados hacia los costos, en lugar de los beneficios de la corrupción.
  
  - Estructura de incentivos: recompensas y sanciones.
  
  - Recopilación y uso de información: probabilidad de captura y sanciones sociales.

8



## La lucha anticorrupción: lecciones internacionales

- Recomendaciones organismos internacionales
  - Banco Mundial: (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
  - FMI & Transparencia Internacional: la corrupción es un subproducto de condiciones de poca gobernabilidad de los gobiernos. La disminución de la corrupción debe pasar por mejorar la capacidad de gestión y transparencia de los gobiernos

9



## La lucha anticorrupción: lecciones internacionales

### Trade - offs [Klitgaard, 2004]

	Centralizados	Descentralizados
Organizaciones de control	No competitivos	Competitivos
Criterios de nombramientos de altos funcionarios	Técnicos y por méritos	Políticos
Servicio civil	Castigos y recompensas	Carrera administrativa
Planeación	Largo plazo	Respuestas de largo plazo
Administración por indicadores	Cualitativos	Cuantitativos

10



## La lucha anticorrupción en Colombia: las reformas y logros

- Las estrategias anticorrupción comenzaron formalmente con la administración de Cesar Gaviria, la cual creó la Misión para la Moralización y Eficiencia de la Administración Pública (Decreto 1860 de 1991).
- 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).

11



## La lucha anticorrupción en Colombia: las reformas y logros

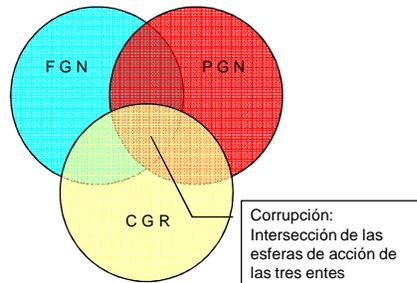
- Andrés Pastrana creó el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción el cual buscaría reducir los niveles de corrupción basándose en dos líneas de acción: promover la prevención con participación ciudadana y fortalecer las acciones de control y sanción mediante la coordinación interinstitucional.
- Durante 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

12



## La lucha anticorrupción en Colombia: las reformas y logros

- A partir de la Constitución 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).



13



## La lucha anticorrupción en Colombia: las reformas y logros

- Misas *et al.* (2005), las reformas dirigidas a la pequeña corrupción dejaron por fuera factores concernientes a la gran corrupción y los determinantes de la demanda.
- La reducción de la corrupción se veía como un resultado implícito de la interacción del nuevo esquema descentralizado, las reformas de los entes de control y la mayor participación ciudadana.

14



## La lucha anticorrupción en Colombia: las reformas y logros

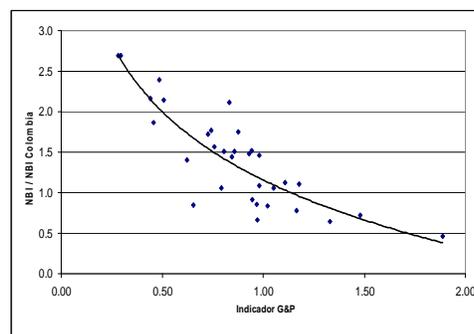
- Años después de las reformas iniciales se puede ver una situación muy distinta de la que se planificó inicialmente:
  - Gonzáles (2001) y Badel (1999) muestran cómo durante los noventa, especialmente en la mitad de la década, los delitos por corrupción aumentaron en todo el país.
  - Gamarra (2006) muestra cómo en Colombia se da un círculo vicioso entre indicadores de corrupción, pobreza y participación política

15



## La lucha anticorrupción en Colombia: las reformas y logros

- La distribución geográfica de los índices muestra una relación con las zonas de mayor pobreza en el país. Los departamentos más pobres son los que al mismo tiempo enfrentan los mayores problemas de corrupción.



16



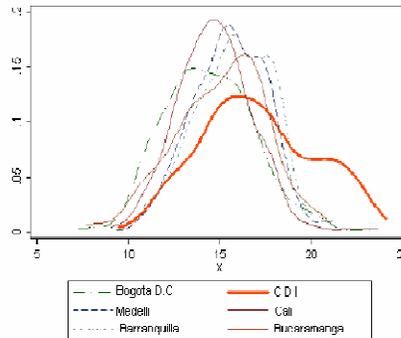


## La lucha anticorrupción en Colombia: las reformas y logros

### ■ Procesos de responsabilidad fiscal:

La CDI tiene un componente importante de grandes procesos, mientras que las contralorías territoriales se inclinan hacia procesos de menor tamaño. Se puede decir 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 corrupción.

Distribución del valor de las cuantías reportadas en el boletín de responsables fiscales



CDI → Contraloría delegada para investigaciones, juicios fiscales y jurisdicción coactiva.  
Fuente: Boletín de responsables fiscales no 45

19



## La lucha anticorrupción en Colombia: las reformas y logros

### ■ Procesos de responsabilidad fiscal:

El número de días que en promedio tarda una persona en el boletín de responsables fiscales supera los 4 años.

Estadísticas del número de días publicados en el boletín de responsables fiscales

	Media	Mediana	Desv. Estándar	Máximo
<i>Bogotá D.C</i>	2.844	2.438	1959,23	19.126
<i>CDI</i>	2.473	1.938	1938,63	12.146
<i>Medellín</i>	1.591	1.234	1117,25	12.922
<i>Cali</i>	2.588	2.482	1683,17	6.49
<i>Barranquilla</i>	3.29	3.493	1670,50	12.942
<i>Bucaramanga</i>	3.038	3.22	1497,13	9.408
<i>Cartagena</i>	2.161	1.744	1359,42	8.875
<i>Pereira</i>	1.925	1.601	1299,31	4.829
<i>Manizales</i>	2.379	1.89	1355,61	5.583

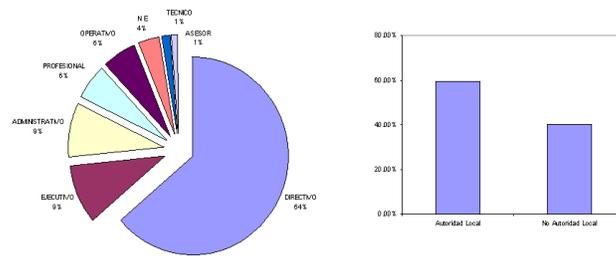
Fuente: Boletín de responsables fiscales no 45

20



## La lucha anticorrupción en Colombia: las reformas y logros

Origen de los procesos por lesiones contra el patrimonio del Estado



	Directivo	Ejecutivo	Administrativo	Asesor	Operativo	Profesional	Técnico
Autoridad Local	76.24%	27.92%	41.56%	42.45%	15.74%	38.66%	9.40%
No Autoridad Local	23.76%	72.08%	58.44%	57.55%	84.26%	61.34%	90.60%

Fuente: Procuraduría General de la Nación

21

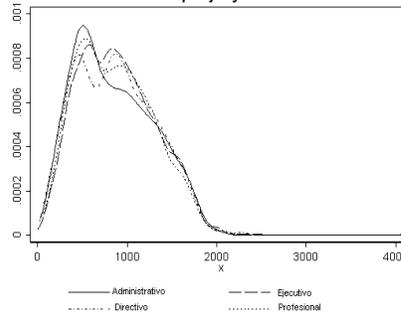


## La lucha anticorrupción en Colombia: las reformas y logros

- Procesos por lesiones contra el patrimonio del Estado:

Las sanciones de la PGN no exhiben ninguna relación con indicadores de participación política o de pobreza. Como tampoco patrones espaciales.

Distribución del número de días entre la fecha de la queja y la sanción



Fuente: Procuraduría General de la Nación (Información electrónica).  
\* No establecido

22



## La lucha anticorrupción en Colombia: algunas recomendaciones

- Gran parte de las causas y soluciones del problema se reflejan en las opiniones de los ciudadanos:
  - Sesgo hacia las autoridades locales
  - La percepción de que la solución está en una mayor participación ciudadana y una mayor efectividad de los entes de control y acusación

23



## La lucha anticorrupción en Colombia: algunas recomendaciones

- Dados unos niveles de sanción social y preferencias acerca de la corrupción, las estrategias anticorrupción en el corto y mediano plazo se pueden agrupar en aquellas que afectan el conjunto de información, y aquellas que afectan los castigos y las recompensas.

24



## La lucha anticorrupción en Colombia: algunas recomendaciones

### ■ Castigos y recompensas:

1. Es necesario que los criterios de selección de los contralores territoriales (Municipales, Departamentales y Distritales) obedezcan a criterios técnicos y de meritos en lugar de obedecer a criterios políticos
2. La carrera administrativa en los funcionarios de alto rango en las Contralorías territoriales ofrece una posibilidad de lograr que los costos de oportunidad por desviarse sean altos.

25



## La lucha anticorrupción en Colombia: algunas recomendaciones

### ■ Castigos y recompensas:

- 3.- Es necesario que la información de las sanciones transmita condenas sociales más fuertes.
- 4.- Fortalecer y profundizar sistemas de información a nivel local para que se faciliten las veedurías ciudadanas. Del mismo modo, articular esta labor con los entes de control y acusación.
5. Las personas incluidas en el Boletín de Responsables fiscales también sean incluidas en las centrales de información de riesgo financiero.

26



## La lucha anticorrupción en Colombia: algunas recomendaciones

### ■ Información y captura

1. Articulación de los sistemas de información entre los órganos de control y la el ente acusador.
2. La coordinación interinstitucional también se debe reflejar en donde está más arraigado el problema, en el poder discrecional de las autoridades locales

27



## La lucha anticorrupción en Colombia: algunas recomendaciones

### ■ Información y captura

3. Priorizar esfuerzos de organismos de control hacia los escenarios en donde se originan las mayores pérdidas y daños al Estado, agentes con discrecionalidad en las autoridades locales.
4. Definición de un conjunto de indicadores cuantitativos de resultados que hagan explícitos los parámetros para el control extraordinario en los gobiernos subnacionales, especialmente en los receptores de regalías.

28



**BANCO DE LA REPÚBLICA**  
CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS REGIONALES (CEER) - CARTAGENA

***MUCHAS  
GRACIAS!***