CAPÍTULO

12

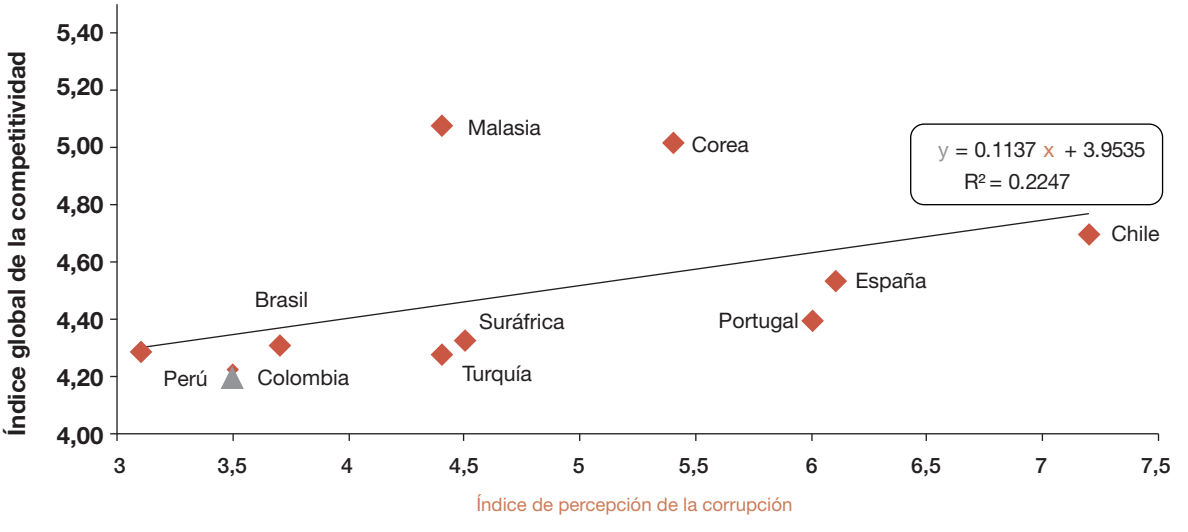
CORRUPCIÓN

1. Introducción

Según el Banco Mundial, la corrupción es sin duda el mayor obstáculo para el desarrollo económico y social de un país.[1] Su ejercicio no solo menoscaba los recursos que el Estado utiliza para satisfacer las necesidades de sus habitantes; también desincentiva la realización de inversiones,[2] frena el desarrollo económico, perpetúa los niveles de pobreza, promueve la ineficiencia, la inestabilidad y la violencia.[3] No en vano, existe una correlación positiva entre el nivel de transparencia de un país y su puesto en el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial. A mayor control de la corrupción, mayor el nivel de competitividad (Gráfico 1).

La corrupción se define como el abuso del poder público para la obtención de beneficios privados,[4] y su ocurrencia se explica por múltiples causas: sobre-regulación administrativa (exceso de trámites), lentitud de la Administración Pública (que induce a la compra de funcionarios para agilizar decisiones), baja probabilidad de sanciones disciplinarias o penales a funcionarios corruptos, bajo nivel salarial de funcionarios públicos, existencia de normas jurídicas confusas y dispersas, falta de información de los ciudadanos sobre las actuaciones específicas de los órganos del Estado, ausencia de un mercado abierto y competitivo, falta de controles internos en las entidades públicas, débil rendición de cuentas de las entidades a los ciudadanos, desigualdad en la distribución del ingreso, bajos niveles educativos y protección débil a la libertad de expresión, entre otras. Un país corrupto desaprovecha enormes recursos para invertir en educación, salud, infraestructura, empleo, tecnologías de la información y, en general, en desarrollo. Si bien no existe una fórmula exacta para cuantificar el costo de la corrupción en Colombia, se estima que la corrupción le cuesta al Estado $9 billones anuales; es decir, alrededor de 1,6% del PIB.[5] El resultado de esta fuga de recursos se puede resumir en una frase: estancamiento competitivo.

Gráfico 1. Índice Global de Competitividad 2011 - 2012 vs. Índice de Percepción de la Corrupción 2010



Nota: A mayor puntaje, mejor el panorama (mayor competitividad y menor corrupción).

Fuentes: Foro Económico Mundial, Global Competitiveness Report 2011-2012 y Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción 2010. Cálculos CPC.

1 Transparency International, citando al Banco Mundial.

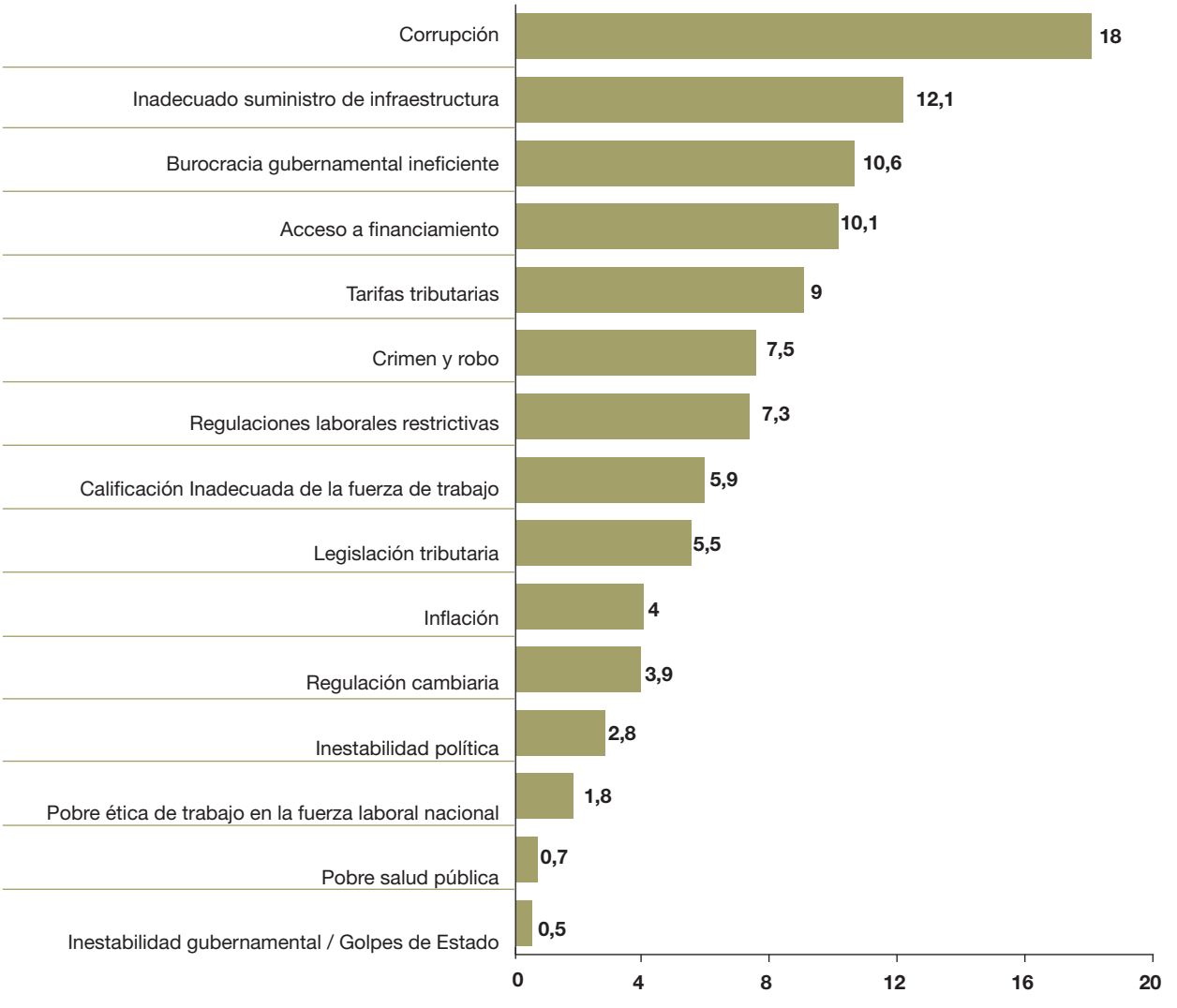
2 La evidencia empírica señala que la corrupción actúa como un impuesto a la inversión; entre mayor sea el grado de corrupción en un país, menor será el grado de inversión. Se estima, por ejemplo, que un aumento en el nivel de corrupción de Singapur al nivel de corrupción de México, tendría el mismo efecto negativo en la inversión extranjera directa que un aumento en la tasa impositiva a la inversión de 50%.

3 Rose-Ackerman, Susan, *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge University Press, 1999.

4 Transparency International, septiembre de 2011.

5 Cifras de la Procuraduría General de la Nación. La metodología utilizada toma en cuenta el presupuesto de inversión del sector central y las entidades territoriales, y le aplica el 12,9% a ese valor, siendo este el porcentaje promedio estimado que se debe pagar para ser adjudicatario de un contrato estatal. Esta cifra únicamente tiene en cuenta el costo derivado de pagos ilegales para obtener la adjudicación de contratos estatales, que no es sino una de las formas de corrupción en Colombia. Ignora los posibles desfalcos al erario derivados de conductas antiéticas de funcionarios públicos y privados, así como la pérdida de recursos económicos que dejan de invertirse en el país como resultado de la corrupción.

Gráfico 2. Factores más problemáticos para hacer negocios en Colombia



*De una lista de 15 factores, se les pidió a los encuestados seleccionar los cinco más problemáticos para hacer negocios en su país y calificarlos entre 1 (más problemático) y 5 (menos problemático). Las barras de la figura muestran las respuestas ponderadas.

Fuente: Foro Económico Mundial, Global Competitiveness Report 2011-2012.

2. Diagnóstico

Colombia es un país con altos niveles de corrupción; los índices nacionales e internacionales así lo demuestran. Según el Informe de Competitividad Global 2011-2012 del Foro Económico Mundial (FEM), la corrupción es de lejos el factor más problemático para hacer negocios en Colombia (Gráfico 2).

El mismo informe le otorga bajas calificaciones al país en los índices relacionados con transparencia y corrupción. Colombia obtuvo el puesto 118 entre 142 países en el indicador que mide el nivel de "desviación de recursos públicos", lo que muestra que buena parte de los dineros públicos que deberían ser destinados a satisfacer las necesidades de los ciudadanos (como educación, salud o infraestructura), son utilizados para favorecer intereses privados. Así mismo, los colombianos perciben que los recursos del Estado son malgastados o utilizados para fines diferentes a los establecidos en la Constitución o en la Ley. No por otra razón Colombia se ubica en el puesto 89 entre 142 países en el indicador que mide el "despilfarro de recursos públicos".

A lo anterior se suma la desconfianza ciudadana en los políticos, lo que se refleja en el puesto 84 que ocupa Colombia en el indicador sobre "confianza pública en los políticos", y en el 99 en el indicador que mide el "favoritismo en las decisiones políticas". Muchos ciudadanos

Cuadro 1. Puesto en indicadores de corrupción desagregados, 2011-2012

PAÍS	Favoritismo en las decisiones	Desviación de recursos públicos	Falta de confianza en políticos	Pagos irregulares y sobornos	Despilfarro de recursos públicos
México	79	94	100	91	75
Colombia	99	118	84	89	89
Perú	74	84	126	59	37
Brasil	65	110	105	61	136
Malasia	24	40	25	43	12
Corea	94	58	111	49	95
Portugal	72	47	70	36	137
España	55	46	73	38	108
Chile	14	27	28	21	15
Suráfrica	114	81	88	48	69
Turquía	86	68	68	68	72

Nota: Posición en el Ranking de un total de 142 paises.

Países que superan a Colombia en el Ranking

Países que no superan a Colombia en el Ranking

Fuente: Foro Económico Mundial, Global Competitiveness Report 2011-2012.

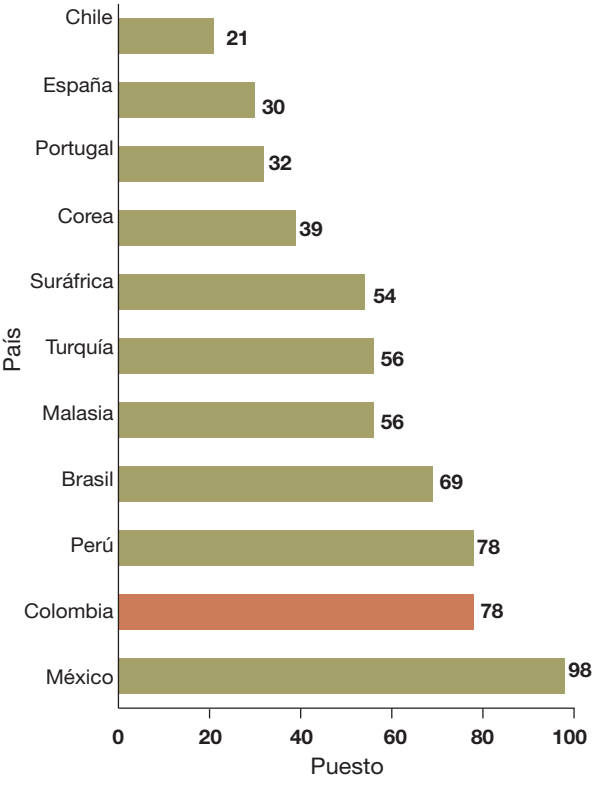
no confían en las personas encargadas de representarlos ante las corporaciones públicas, y consideran que los beneficios del Estado solo se otorgan con fundamento en factores subjetivos y no objetivos (Cuadro 1).

Los indicadores del FEM en materia de corrupción están en línea con las mediciones que realiza Transparencia Internacional. Según el *Ranking de Percepción de la Corrupción 2010* publicado por ese organismo, el país ocupa el puesto 78 entre 178 países en niveles de corrupción. Colombia retrocedió tres puestos en este *ranking* con respecto a los resultados de 2009. Por contraste, Brasil, Chile y España avanzaron seis, cuatro y dos puestos, respectivamente (Gráfico 3).

Los indicadores nacionales que miden el nivel de corrupción en Colombia no son más halagüeños que los resultados internacionales. Según el Índice de Transparencia Nacional 2008-2009, elaborado por Transparencia por Colombia, las entidades estatales del sector central logran calificaciones preocupantes en materia de corrupción. En efecto, obtuvieron una calificación promedio de 75,3/100 en el indicador que mide los riesgos de corrupción en cada una de ellas (siendo 1 el nivel de riesgo más alto y 100 en nivel de riesgo más bajo).

Conforme al Índice, 9% de las entidades del sector central se ubican en la franja de riesgo alto y muy alto de corrupción, 56% en la franja de riesgo moderado y 8% en la franja de riesgo bajo. Si bien las entidades mejoraron su rendimiento con respecto al Índice de Transparencia Nacional 2007-2008, donde 17% se ubicó en riesgo alto y muy alto de corrupción administrativa, 44% en riesgo

Gráfico 3. Ranking de percepción de la corrupción



Nota: Se les pidió a los encuestados que indicaran su percepción acerca del nivel de corrupción del sector público en sus respectivos países.

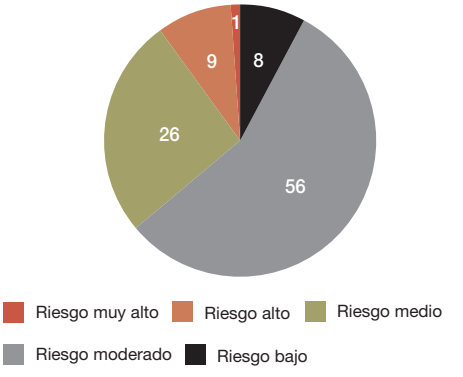
Fuente: Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción 2010.

moderado y 3% en riesgo bajo, los niveles de peligro de corrupción siguen siendo muy altos (Gráfico 4).

La Rama Legislativa presenta los índices más preocupantes en materia de transparencia. El Senado de la República obtiene la calificación más baja entre todas las entidades que mide el Índice de Transparencia Nacional, con una puntuación de 21,2 sobre 100 en el indicador que mide el riesgo de corrupción.[6] La corporación no solo descendió 20 puntos frente a su calificación en el Índice 2007-2008; es también la única entidad del sector central en Colombia que se ubica en la franja de riesgo "muy alto" de corrupción. La Cámara de Representantes, por su parte, obtiene una calificación de 58,2 sobre 100, lo que la ubica en el segmento de entidades con riesgo alto de corrupción.

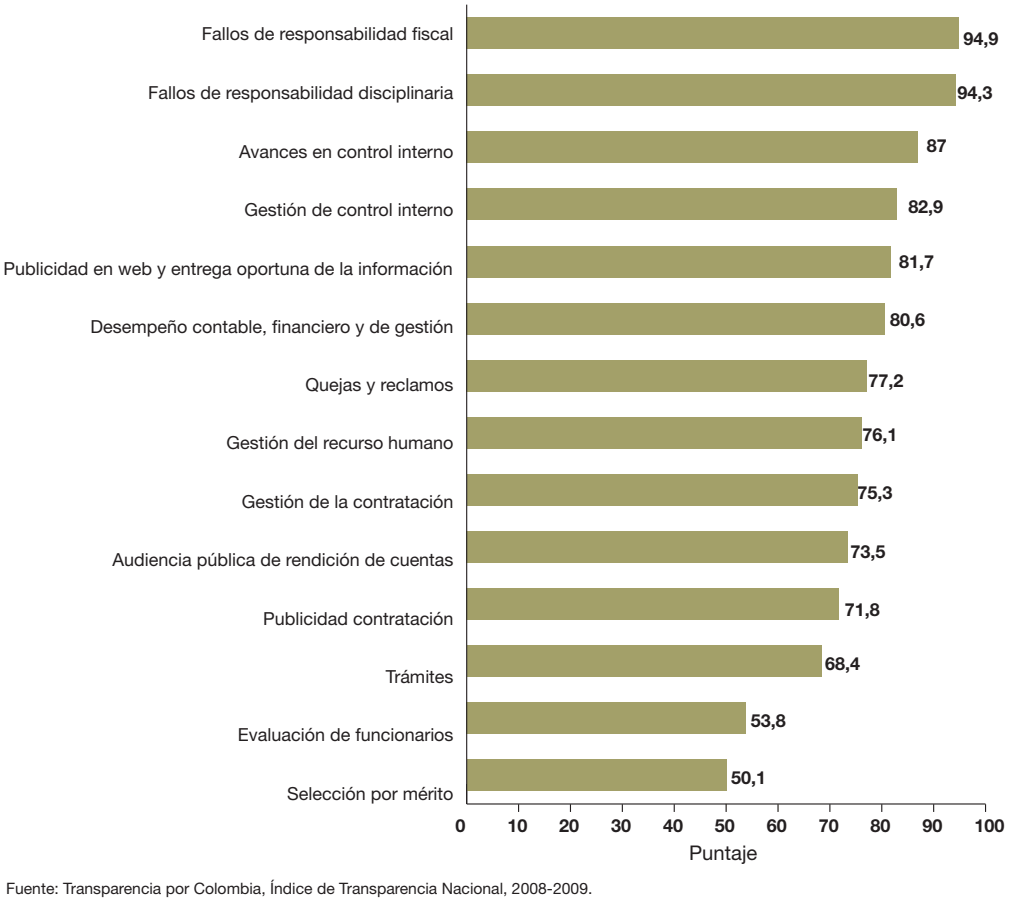
Los mayores riesgos de corrupción en el sector central se concentran en las siguientes áreas: i) selección por mérito; ii) evaluación de funcionarios; iii) trámites; iv) publicidad en la contratación; v) audiencia de rendición de cuentas; y vi) selección en la contratación (Gráfico 5).[7] Todas las

Gráfico 4. Niveles de riesgo de corrupción en entidades públicas del nivel central, 2008-2009



Fuente: Transparencia por Colombia, Índice de Transparencia Nacional 2008 - 2009.

Gráfico 5. Índice de Transparencia Nacional desagregado por sub-indicadores, 2008-2009



Fuente: Transparencia por Colombia, Índice de Transparencia Nacional, 2008-2009.

6 Índice de Transparencia Nacional 2008-2009.

7 Ibid.

áreas donde Colombia presenta dificultades se relacionan con alguna de las causas que determinan la existencia de corrupción en un país: el exceso de regulación administrativa explica la corrupción en los trámites, la ausencia de un mercado abierto (o competitivo) y la falta de leyes claras y transparentes explican la corrupción en la selección por mérito y en la contratación; la falta de información de los ciudadanos sobre las actuaciones de las entidades públicas y la baja probabilidad de ser sancionado por un acto de corrupción, reflejan la baja transparencia de las entidades en la publicidad de la contratación y en la realización de audiencias de rendición de cuentas.

Por otra parte, según cifras de la Procuraduría General de la Nación, la conducta disciplinaria más sancionada en 2010 y en lo corrido de 2011 por esa entidad, fue la suscripción de contratos sin el cumplimiento de los requisitos legales esenciales (Gráfico 6 y Cuadro 2).

Si bien todas las conductas corruptas generan efectos perversos sobre la economía, la estructura social y la competitividad, es altamente preocupante que la contra-

Cuadro 2. Faltas más sancionadas por la Procuraduría General de la Nación en el primer trimestre de 2011

Puesto	Falta disciplinaria	No. de Personas sancioandas	No. destituidos e inhabilitados
1	Suscribir contratos sin el cumplimiento de los requisitos legales esenciales	44	23
2	Realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la Ley como delito sancionable a título de dolo (art. 48 -1 CDU)	36	14
3	No cumplir ni hacer que se cumplan los deberes contenidos las leyes	26	3
4	Extralimitación de funciones	24	7
5	No cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio encomendado	22	4

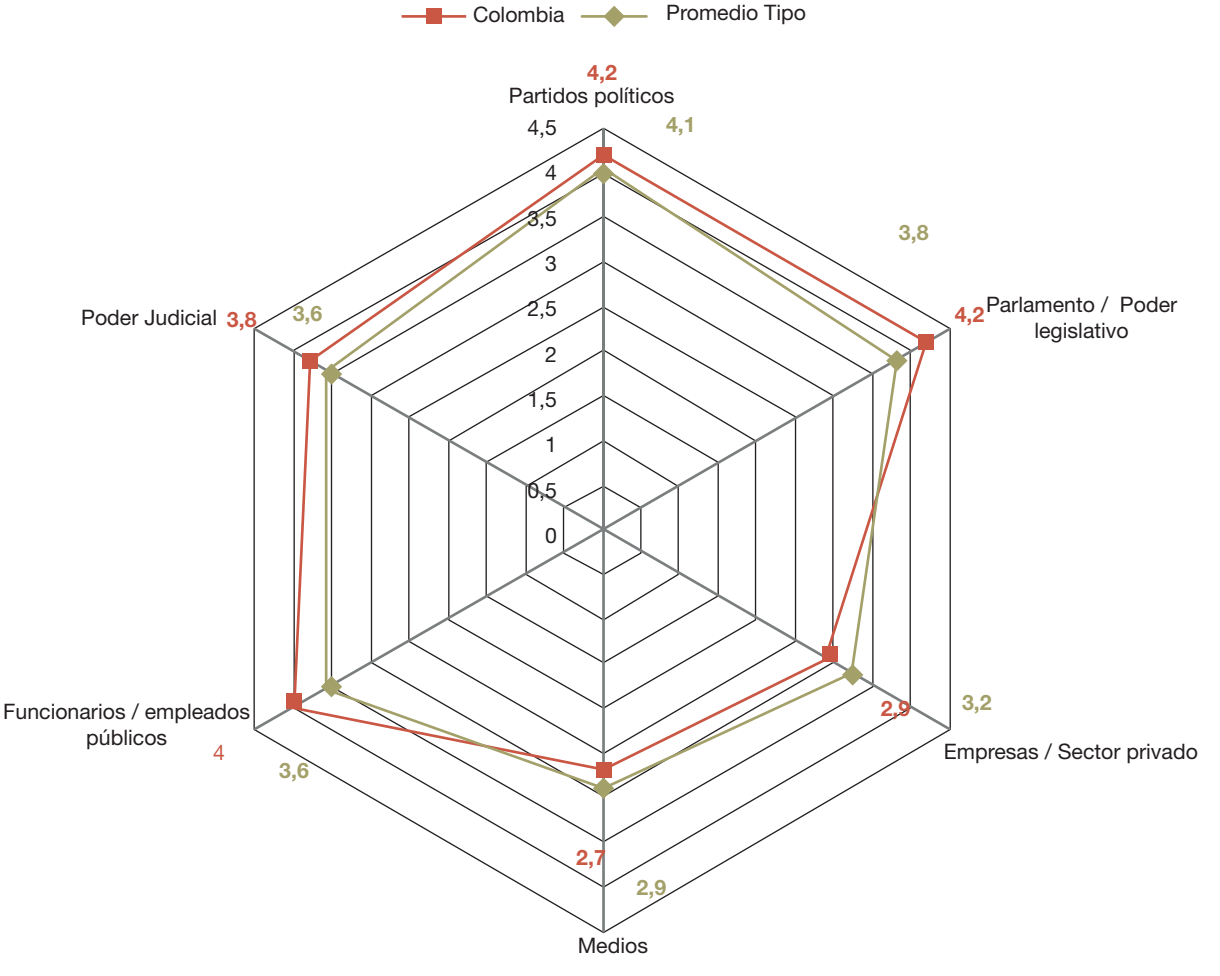
Fuente: Procuraduría General de la Nación, Sistema de Información Misional.

Gráfico 6. Las cinco faltas más sancionadas por la Procuraduría General de la Nación

Fuente: Procuraduría General de la Nación.

tación pública sea una de las fuentes de mayor corrupción. Aproximadamente 70% del presupuesto estatal se ejecuta a través de contratos, por lo cual la existencia de corrupción en la contratación menoscaba fuertemente recursos que en principio deberían ser destinados a satisfacer las necesidades de los ciudadanos. En Colombia, las instituciones que comúnmente han sido percibidas como corruptas (o menos transparentes) continúan siendo consideradas como polos de corrupción. Los partidos políticos, el poder legislativo, los funcionarios públicos y el poder judicial, en su orden, son las instituciones que obtienen las calificaciones más bajas en el Barómetro Global de la Corrupción 2010. La ubicación recurrente de estas entidades en las altas franjas de corrupción debe prender las alarmas del Gobierno al momento de diseñar una política integral de lucha contra la corrupción. En efecto, es necesario dar prelación a aquellas entidades y procesos donde existe corrupción recurrente, para determinar qué incentiva su ocurrencia y así plantear soluciones estructurales (Gráfico 7).

Gráfico 7. Percepción del grado de afectación por la corrupción de ciertas instituciones, 2010

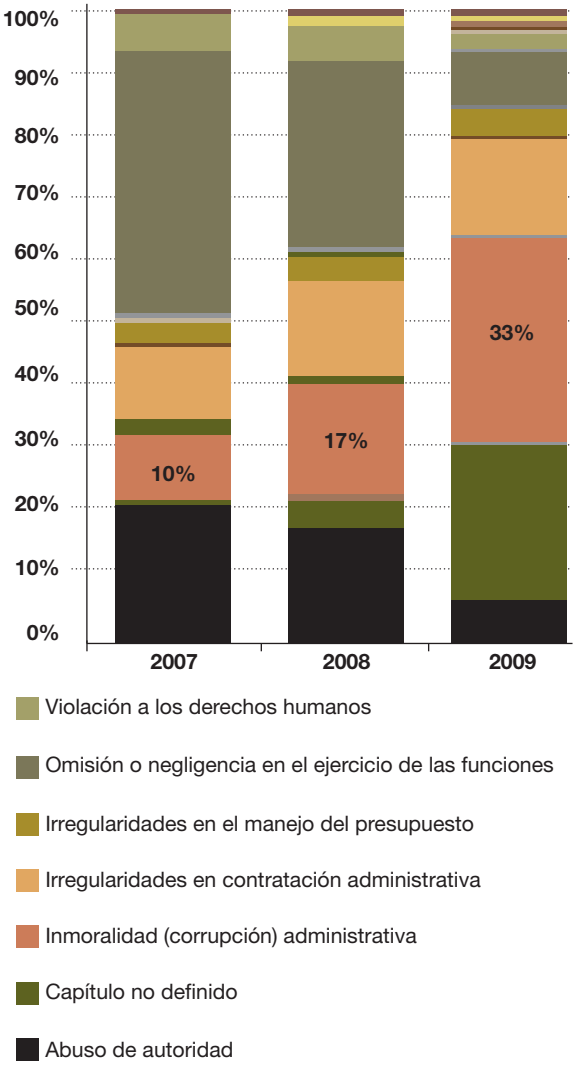


Se les pidió a los encuestados que calificaran qué tan afectadas por la corrupción se encuentran las siguientes instituciones: Partidos Políticos, Poder Legislativo, Sector privado, Medios, Empleados públicos y Poder Judicial, siendo 1 nada corrupto y 5 extremadamente corrupto.

Fuente: Transparencia Internacional, Barómetro Global de la Corrupción, 2010. Cálculos CPC.

La crítica situación del país en materia de corrupción se refleja en el incremento porcentual de las investigaciones disciplinarias por conductas de corrupción o inmoralidad administrativa, sobre el total de las investigaciones. Mientras en 2007, 10% de las investigaciones disciplinarias realizadas por la Procuraduría General de la Nación fueron por corrupción o inmoralidad administrativa, en 2008 la cifra se incrementó a 17% y en 2009 a 33% (Gráfico 8).

Gráfico 8. Procesos disciplinarios registrados por año, 2007-2009



Fuente: Procuraduría General de la Nación.

Es preocupante que la contratación pública sea una de las fuentes de mayor corrupción. Aproximadamente 70% del presupuesto se ejecuta a través de contratos, por lo cual la existencia de corrupción en la contratación menoscaba fuertemente recursos que en principio deberían ser destinados a satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

La corrupción no solo se presenta en las entidades o corporaciones que pertenecen al sector central. Las entidades territoriales, que manejan un presupuesto incluso mayor que el del sector central, son también focos de corrupción recurrente.

Estudios recientes muestran el alto riesgo de corrupción existente en el manejo de recursos de las entidades territoriales, especialmente en la administración y ejecución de las regalías. Tan solo entre 2005 y 2010, la Dirección de Regalías del Departamento Nacional de Planeación (DNP) reportó a los órganos de control 21.681 irregularidades en la ejecución de estos recursos.[8] También existen reportes sobre cómo, a 2009, funcionarios corruptos de 750 entidades territoriales habían saqueado alrededor de $4 billones en regalías.[9] Esto es preocupante si se tiene en cuenta que las entidades territoriales ya son receptoras de vastas regalías producto del *boom* minero energético que está viviendo el país, y que estas regalías deben ser destinadas a rubros que afectan directamente la competitividad del país.

En el manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones por parte de las entidades territoriales, la radiografía es similar. Se ha encontrado que las entidades territoriales han desviado un monto importante de recursos que en principio debieron ser invertidos en educación, salud y agua potable para los ciudadanos. Solo en agua potable y saneamiento básico, se estima que el desvío de recursos bordea entre 20% y 25% del total de recursos asignados, lo que equivale una fuga de $200.000 millones anuales. Así mismo, en materia de educación, las pérdidas en 2007 fueron de $1,2 billones, equivalentes a 13% de los recursos asignados para ese año.[10]

8 Maldonado, Alberto, "Lucha contra la corrupción en Colombia: la carencia de una política integral", Policy paper 2, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia –FESCOL–, junio de 2011.

9 Ibid.

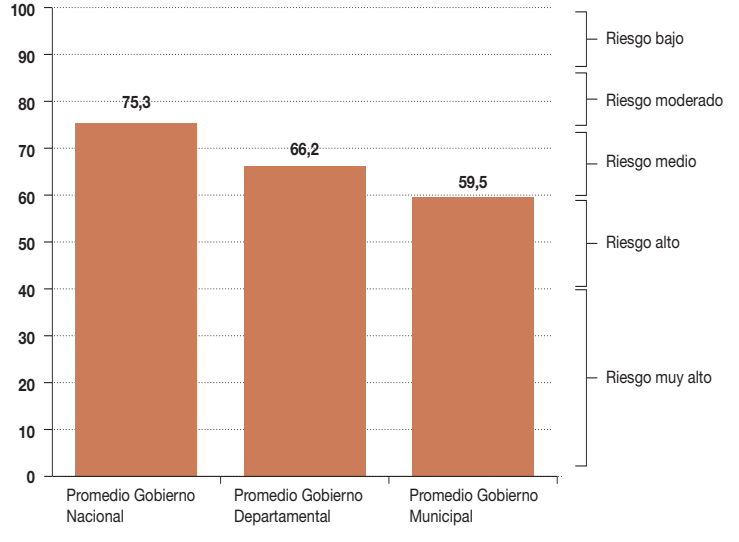
10 Ibid.

Según el Índice de Transparencia Departamental 2008-2009,[11] ninguna gobernación del país tiene un nivel de riesgo bajo en materia de corrupción. 44% de las gobernaciones se encuentran en el nivel de riesgo medio de corrupción, 28% se ubica en riesgo moderado, 25% en riesgo alto y 3% en riesgo muy alto. Es tan grave la situación regional en materia de corrupción, que los índices de transparencia de las entidades territoriales son mucho menores en comparación con los del sector central. Mientras el promedio de calificación sobre riesgos de corrupción del Gobierno Nacional es 75,3/100, el promedio de los Gobiernos Departamentales es 66,2/100 y el de Gobiernos municipales es 59,5/100 (Gráfico 9).

La situación descrita es preocupante por dos razones: en primer lugar, las regiones juegan un papel fundamental en el aumento de la competitividad nacional (ver capítulo Regional); es en las regiones donde se gestan los proyectos e inversiones que impulsan el crecimiento económico y el desarrollo; en segundo lugar, con la reforma constitucional a las regalías,[12] las regiones tendrán la tarea de canalizar los crecientes recursos derivados de la explotación minera y petrolera en desarrollar proyectos para el desarrollo social, económico, ambiental, y para inversiones en ciencia, tecnología e innovación, entre otras. Por esta razón, es fundamental que exista un alto grado de transparencia en las entidades encargadas del manejo y ejecución de esos recursos, que impactan la competitividad directamente.

Múltiples actores estatales han realizado esfuerzos para aumentar la efectividad en la prevención y control de la corrupción en los últimos años. En primer lugar, el Congreso de la República expidió el Estatuto Anticorrupción, que pretende fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de la corrupción. La norma establece, entre otras, inhabilidades para personas naturales y jurídicas para contratar con el Estado cuando hayan cometido delitos de corrupción; inhabilidades para contratar a quienes financien campañas políticas a Presidencia, gobernaciones y alcaldías en un monto determinado; la obligación de contadores o revisores fiscales a denunciar los actos de corrupción que detecten en ejercicio de su profesión; la eliminación de beneficios penales para quienes hayan sido condenados por delitos contra la Administración Pública; la inclusión de causales de agravación punitiva a quienes cometan delitos relacionados con el sistema de seguridad social; la posibilidad de exonerar

Gráfico 9. Índice de Transparencia del gobierno nacional, departamental y municipal, promedio comparativo, 2008-2009



Fuente: Transparencia por Colombia, Índice de Transparencia Municipal, Departamental y Nacional 2008-2009.

Las instituciones que comúnmente han sido percibidas como corruptas (o menos transparentes) continúan siendo consideradas como polos de corrupción. Los partidos políticos, el poder legislativo, los funcionarios públicos y el poder judicial, en su orden, son las instituciones que obtienen las calificaciones más bajas.

11 El Índice de Transparencia Departamental es elaborado por Transparencia por Colombia.

12 Acto legislativo 05 de 2011.

un agente encubierto que, en desarrollo de una operación, cometa delitos contra la Administración Pública; y la sanción de corrupción privada.

No obstante los anterior, el Estatuto también incorporó normas que pueden debilitar los mecanismos de prevención, investigación y sanción de la corrupción, o incluso incentivarla.

Por un lado, inhabilitó a ex funcionarios públicos para prestar servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo ocupado, hasta por el término de dos años después de dejarlo. Esta norma tiene los siguientes efectos negativos: i) desincentiva la entrada de personas con altos perfiles profesionales a las diferentes entidades del Estado, ya que los futuros ex funcionarios no podrán desempeñarse laboralmente durante dos años en su especialidad; ii) promueve la realización oculta de asesorías una vez el funcionario haya abandonado su cargo, ya que de una u otra forma debe tener un ingreso económico; y iii) incentiva la corrupción de los funcionarios que hoy se encuentran en el sector público, quienes querrán asegurar rentas antes de abandonar el cargo encomendado, anticipando la imposibilidad de trabajar en su especialidad durante dos años. El efecto de la inhabilidad es altamente nocivo, ya que promueve una de las principales causas de la corrupción en Colombia: el bajo nivel del capital humano en algunas entidades del Estado.

Por otro lado, en la tipificación del delito de colusión en licitaciones públicas –que sanciona los carteles de contratación y acuerdos corruptos para alterar licitaciones, con penas de seis a 12 años, multa de 200 a 1.000 salarios mínimos, e inhabilidad para contratar– el Estatuto debilitó el mecanismo más idóneo para detectar la existencia de carteles en la contratación: los acuerdos de colaboración entre uno de los cartelistas y el Estado (también llamados programas de delación o acuerdos de clemencia). Estos acuerdos han demostrado ser la forma más efectiva para detectar un cartel,[13] en la medida en que uno de los participantes se ve incentivado a delatarlo cuando sabe que obtendrá el perdón por parte del Estado. No obstante, el Estatuto señala que quien delate la existencia de un cartel en el cual haya participado, y obtenga por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio –entidad encargada de negociar los acuerdos de clemencia- el perdón total de la sanción administrativa a imponer, solo obtendrá una reducción de 1/3 de la pena de prisión y una reducción en la sanción pecuniaria derivadas de la comisión de una infracción penal. Por supuesto, ningún participante en un cartel de contratación actuará como delator cuando sabe que tendrá que afrontar, por ese solo hecho, una pena privativa de la libertad, independientemente de que esta sea reducida.

Aparte del Estatuto Anticorrupción, el país ha avanzado en su agenda de lucha contra la corrupción en otros frentes. En efecto, Colombia reorganizó el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción, una oficina estatal que ha realizado diferentes programas para prevenirla y aumentar la transparencia en las entidades públicas. Se debe resaltar, no obstante, que la actual estructura es una camisa de fuerza para su efectividad. Un órgano de prevención y coordinación de la política de lucha contra la corrupción requiere de una estructura institucional más fuerte, con autonomía política y administrativa, y mayor capacidad de gestión y participación en la sociedad civil.[14]

En tercer lugar, el Gobierno incluyó dentro de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo una propuesta de lucha contra la corrupción, lo cual muestra el interés que existe por el mejoramiento de la transparencia en el sector público. El Plan incluye el compromiso de establecer una política integral de lucha contra la corrupción y la consolidación de un sistema de información sobre el tema que sirva de insumo para la adopción de políticas públicas. Sin embargo, no establece compromisos específicos, metas claras y cuantificables, ni acciones concretas a seguir en materia de corrupción,[15] por lo cual el gobierno nacional deberá especificar las acciones a seguir dentro del marco de la política integral de lucha contra la corrupción. Se echa de menos que el Plan no haga referencia al fortalecimiento de la autonomía y gestión del órgano de prevención de la corrupción, lo cual es clave para una política integral exitosa.

En cuarto lugar, la Procuraduría General de la Nación lanzó recientemente el Índice de Gobierno Abierto (IGA), que permite medir el cumplimiento de las normas anticorrupción por parte de las entidades territoriales. El programa no solo ayuda a ejercer un control disciplinario y fiscal más estricto sobre las regiones, sino también permite que alcaldes y gobernadores intercambien experiencias exitosas en materia de lucha contra la corrupción y a favor de la transparencia. Una prueba piloto del IGA realizada en los municipios de Santander arrojó cifras sorprendentes: el cumplimiento promedio de las entidades territoriales de las normas sobre publicidad en la contratación estatal es de solo 27,7/100; el de las normas sobre rendición de cuentas y atención al ciudadano

13 Bloom, Margaret, "Despite Its great Success, the EC Leniency Program faces Great Challenges", European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2006 EU Competition Law and Policy Workshop Proceedings.

14 Op. Cit. Maldonado, Alberto.

15 Ibid.

de 54,5/100; el cumplimiento de la ley de archivos de solo 37,6/100; la implementación del MECI de 67,2/100.[16]

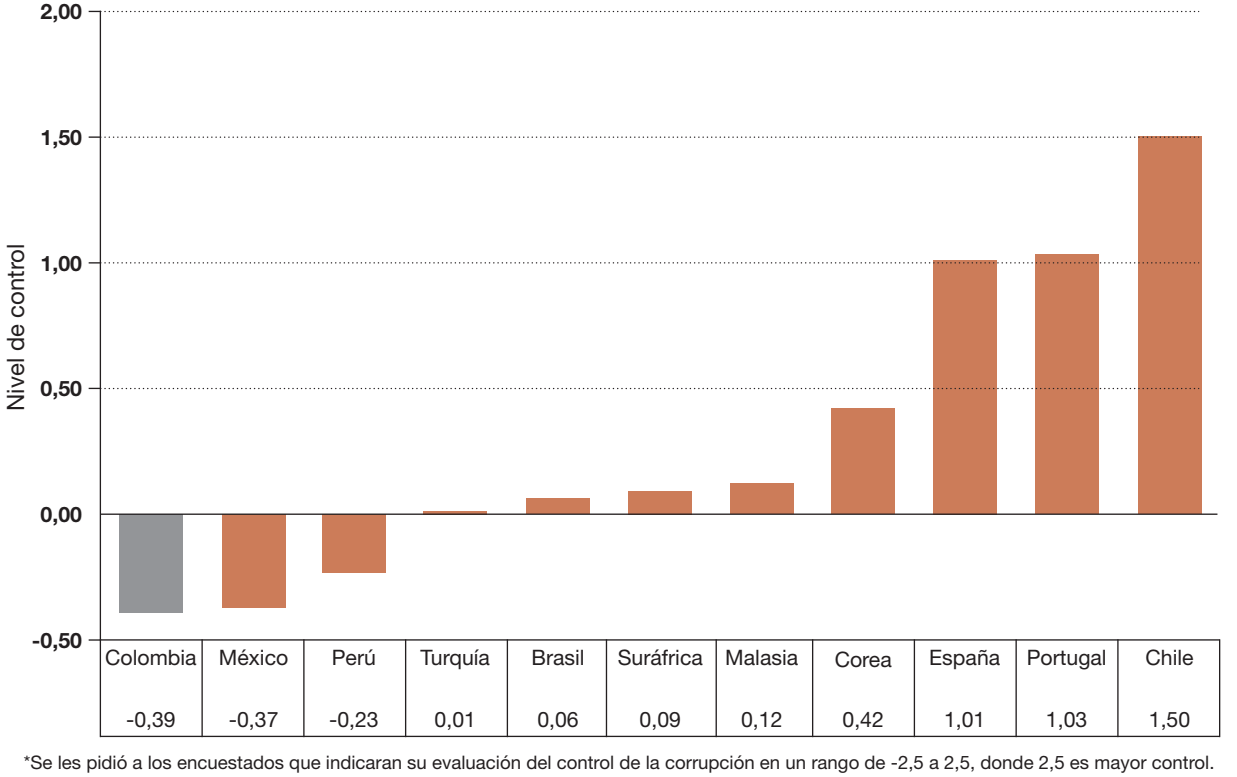
Estas cifras muestran que, si bien existen leyes que pretenden aumentar la transparencia y evitar la corrupción en Colombia, las entidades territoriales no las están aplicando. El reto principal del Estado, además de establecer una política integral de lucha contra la corrupción, es aplicar efectivamente las normas que sobre transparencia que existen hoy en día.

En quinto lugar, el Gobierno lanzó el Portal de Transparencia Económica (www.pte.gov.co), quizá la iniciativa más importante en materia de transparencia y corrupción del último año. El portal permite hacer un seguimiento minucioso de la ejecución presupuestal de las entidades que conforman el presupuesto general de la contratación. Cualquier ciudadano puede saber qué contratan, con quién contratan y a qué valor contratan las entidades que conforman el presupuesto general de la nación. Esto convierte a todos los ciudadanos en fiscalizadores de los contratos que realizan los Ministerios, Departamentos Administrativos, el Congreso de la República, la Rama Judicial, los Establecimientos Públicos, las Corporaciones Autónomas y los Órganos de Control y Electorales.

Si bien se han realizado grandes esfuerzos, las medidas adoptadas siguen siendo pocas frente a la dimensión del problema que enfrenta el país. Así lo demuestra el Índice de Control de la Corrupción 2010, elaborado por el Banco Mundial en el cual Colombia disminuyó sus calificaciones frente al mismo indicador en 2008. Colombia obtuvo una calificación de -0,39 en un rango de -2,5 a 2,5, mientras en 2008 obtuvo una calificación de -0,25. El país fue superado por México y Perú en la medición de 2010, revirtiendo la situación de 2008, en la que Colombia estaba por encima de estas naciones (Gráfico 10).

La necesidad de intensificar los esfuerzos en materia de corrupción se ratifica al revisar los índices de percepción ciudadana sobre la efectividad de las medidas del Gobierno en la lucha contra la corrupción. Según Transparencia Internacional, 45% de las personas considera que las medidas del actual Gobierno son inefectivas para combatir la corrupción, 35% piensa que son efectivas (en

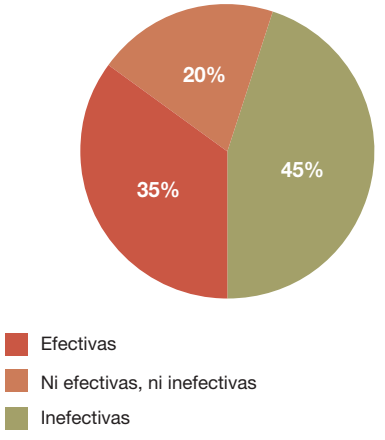
Gráfico 10. Control de la corrupción, 2010



*Se les pidió a los encuestados que indicaran su evaluación del control de la corrupción en un rango de -2,5 a 2,5, donde 2,5 es mayor control.
Fuente: Banco Mundial, World Bank Governance Indicators 2010. Cálculos CPC.

16 Ibid.

Gráfico 11. Evaluación de las medidas del Gobierno para combatir la corrupción



Fuente: Transparencia Internacional, Barómetro Global de la Corrupción 2010.

contraste con 62% del año anterior), y 20% que no son ni efectivas ni inefectivas (Gráfico 11).

3. Propuestas

En este acápite se presentan algunas propuestas para incrementar la efectividad de las políticas de lucha contra la corrupción en Colombia; en particular, se establecen recomendaciones para diseñar una política integral anticorrupción, mejorar la forma en que el gobierno hace negocios, incrementar la calidad de los funcionarios públicos y aumentar la transparencia y el control de la corrupción por parte de los ciudadanos.

3.1. Propuesta para mejorar la política anticorrupción

La primera tarea que debe realizar el Gobierno es diseñar una política integral de lucha contra la corrupción que incluya todas las ramas del poder público, las entidades territoriales y la sociedad civil.

El diseño de la política integral anticorrupción debe abordar cinco frentes principales. En primer lugar, determinar las causas del comportamiento corrupto de los actores públicos y privados en Colombia; es decir, preguntar por qué existe corrupción en el Estado Colombiano y en cada una de las entidades públicas y privadas.

En segundo lugar, la política anticorrupción debe estudiar el funcionamiento del Estado para establecer qué tipo de estructuras administrativas (o arreglos institucionales) promueven la realización de conductas corruptas. En esta tarea se debe determinar: i) si la relación entre las diferentes ramas del poder público promueve o no la corrupción (por ejemplo, la relación entre el ejecutivo y el legislativo, o el legislativo y el judicial); ii) si los procesos y procedimientos que usan las entidades estatales generan rentas que incentivan la oferta y demanda de corrupción; y iii) si la forma de contratación estatal (la manera en que el gobierno hace negocios) es la más adecuada para evitar la corrupción o si, por el contrario, la incentiva.

En tercer lugar, la política integral anticorrupción debe abordar el papel de los particulares en sus relaciones con el sector público y con otros particulares, e incentivar el establecimiento de sistemas de autorregulación empresarial y gremial en materia de lucha contra la corrupción; sistemas que prevengan y sancionen la realización de conductas corruptas desde un enfoque privado. En cuarto lugar, es necesario diseñar e implementar modelos culturales transversales al sector público y privado, que sirvan para educar a la ciudadanía en la vigilancia, control y lucha contra la corrupción, y que incentiven conductas transparentes en el Estado. En quinto lugar, la política debe establecer canales para que los particulares conozcan exactamente las actuaciones de cada una de las entidades públicas, su personal, gasto y cumplimiento de metas, ente otras.

Una política anticorrupción efectiva debe, además, definir estrategias específicas y metas cuantificables y verificables para las entidades encargadas de prevenir, investigar y sancionar conductas corruptas.[17] Así mismo, debe tener como objetivo principal la modificación de la forma en que el gobierno hace negocios; es decir, debe concentrarse en reducir los incentivos para pagar y reci-

La primera tarea que debe realizar el Gobierno es diseñar una política integral de lucha contra la corrupción que incluya todas las ramas del poder público, las entidades territoriales y la sociedad civil. La política debe definir estrategias específicas y metas cuantificables y verificables para las entidades encargadas de prevenir, investigar y sancionar conductas corruptas.

17 Op Cit. Maldonado, Alberto.

bir sobornos, y no únicamente en apretar los sistemas de investigación y control *ex-post*. Si bien la investigación y la sanción de conductas corruptas son importantes, está demostrado que su impacto en el largo plazo es muy bajo si las condiciones básicas que incentivan el pago de sobornos se mantienen.[18] Cuando los incentivos se mantienen, la eliminación de ciertas "manzanas podridas" muy seguramente terminará en la llegada de nuevos grupos de funcionarios corruptos y nuevos solicitantes de esa corrupción.[19]

La ejecución de la política integral de lucha contra la corrupción debería tener en cuenta las propuestas específicas que se presentan a continuación, y que se enfocan en mejorar la forma en que el Estado hace negocios, mantener funcionarios públicos eficientes y honestos, promover la participación de los particulares –o incluso de los funcionarios públicos– en la identificación de conductas corruptas, e incentivar la transparencia general.

La política anticorrupción debe procurar la modificación de la forma en que el gobierno hace negocios; es decir, debe concentrarse en reducir los incentivos para pagar y recibir sobornos, y no únicamente en apretar los sistemas de investigación y control ex-post.

3.2. Propuesta para modificar la forma en que el Gobierno hace negocios

Varias son las estrategias que pueden adoptar el Congreso y el Gobierno para reducir la corrupción en los procesos de contratación de bienes y servicios que realiza el Estado.

En primer lugar, el DNP debe expedir una guía de contratación estatal detallada y precisa, de obligatorio cumplimiento para las entidades estatales, en las que se establezcan reglas sobre temas sustantivos de la contratación estatal, como por ejemplo los pasos que se deben seguir para llevar a cabo los diferentes tipos de contratación. Esta medida estandariza los parámetros de contratación del Estado, disminuye la discrecionalidad de los funcionarios públicos y facilita la vigilancia ciudadana sobre los procesos de contratación.

En segundo lugar, el Congreso de la República debe hacer obligatoria la utilización de procesos de subasta pública en bolsas mercantiles para la contratación de bienes o servicios de las entidades del Estado que se realizan por el mecanismo de selección abreviada. Para ello, el Congreso de la República debe modificar el numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y establecer que el mecanismo propuesto se deberá utilizar obligatoriamente en los procesos de selección abreviada. Tal reforma privilegiaría la aplicación de criterios objetivos en la contratación pública e incrementaría la vigilancia del público en la contratación estatal. Así mismo, modificaría la forma en que el Estado hace negocios y daría paso a un mecanismo que elimina la posible oferta y demanda de sobornos en la contratación que se realiza por la vía de selección abreviada.

En tercer lugar, se debe analizar la posibilidad de obligar a ciertas entidades públicas a notificar los grandes procesos de contratación estatal a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), que cuenta con mayor experiencia en la identificación de colusión en licitaciones públicas entre oferentes, y en la identificación de reglas incluidas en pliegos de condiciones que promueven la realización de acuerdos que disminuyen la competencia por la prestación de servicios o la venta de bienes al Estado. Esta reforma estaría sujeta al otorgamiento de recursos necesarios a la SIC para cumplir la tarea encomendada, que en todo caso requiere de una gran infraestructura humana y económica.

En cuarto lugar, es necesario modificar el parágrafo del artículo 410 A de la Ley 599 de 2000, –en el que se castiga penalmente la colusión en licitaciones públicas–, para establecer que quien delate ante la SIC un cartel de contratación en el que haya participado, y obtenga el perdón total de la multa por parte de esa entidad, también obtenga la exoneración total de la sanción penal a imponer, incluyendo el perdón de la inhabilidad para contratar con entidades estatales. El perdón total de la pena para quien delate la existencia de carteles de contratación incrementará la identificación de estos acuerdos ilegales y aumentará la detección de varios carteles de contratación.

En quinto lugar, se deben modificar los artículos 397 a 394 del Código Penal para incorporar en ellos un sistema de perdón total de la pena para quienes, sin estar siendo procesados por delitos de corrupción (pero habiendo participado en ellos), denuncien su existencia y alleguen pruebas suficientes para implicar a los demás partícipes

18 Op. Cit. Rose-Ackerman, Susan.

19 Ibid.

Se debe incorporar un sistema de perdón total de la pena para quienes, sin estar siendo procesados por delitos de corrupción (pero habiendo participado en ellos), denuncien su existencia y alleguen pruebas suficientes para implicar a los demás partícipes en el acto.

en el acto, tal y como ocurre en el caso de los carteles de precios. Los sistemas de delación han sido supremamente exitosos en Europa y otras jurisdicciones para identificar violaciones al régimen de competencia (por ejemplo, carteles de precios). Así mismo, se recomienda establecer un sistema de atenuación de penas aplicable a quienes, siendo procesados por actos de corrupción, denuncien a los demás partícipes, siempre y cuando la información allegada sea completa y útil para la captura y sanción de los coautores del delito.

En sexto lugar, la SIC debe realizar talleres para capacitar a los funcionarios públicos de las entidades que realizan las contrataciones de mayor cuantía, en las que ilustren a los funcionarios sobre la forma de diseñar pliegos de condiciones que incentiven la competencia y sobre mecanismos para identificar colusión en las licitaciones públicas.

3.3. Propuesta para mejorar el capital humano

En primer lugar, es urgente eliminar la inhabilidad creada por el Artículo 3 del Estatuto Anticorrupción, en virtud de la cual los funcionarios no pueden prestar servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con las funciones propias de su cargo, durante dos años después de abandonado el cargo. Se propone, en su lugar, establecer una inhabilidad de un año para realizar labores de representación o asesoría en trámites o procesos que se surtan ante la entidad pública a la cual perteneció el funcionario, directamente o por interpuesta persona.

En segundo lugar, es necesario modificar el sistema de evaluación de funcionarios del Estado. En la actualidad, los superiores de los funcionarios públicos se ven desincentivados a calificarlos de forma negativa por miedo a represalias laborales o legales, lo que aumenta la presencia de funcionarios incompetentes en el Estado. Lo anterior es resultado de que la evaluación de funcionarios públicos es predominantemente subjetiva, de tal forma que el evaluador puede calificar de forma positiva o negativa al funcionario, independientemente de su rendimiento. Por esta razón, la evaluación de funcionarios debe migrar a factores objetivos, casi matemáticos, que obliguen a los evaluadores a imponer calificaciones reales cuando el funcionario no cumpla con sus metas específicas y cuantificables, tales como el número de trámites realizados o decisiones tomadas en determinado periodo de tiempo.

Lo anterior debe ir acompañado del establecimiento de indicadores de desempeño que permitan determinar los resultados y metas específicas de los funcionarios estatales que ocupen cargos directivos. Esto permitirá crear sistemas de alarmas para identificar incumplimientos de las metas, de tal forma que se alerte a la Contraloría sobre gestiones incorrectas de los recursos públicos.

En tercer lugar, todas las entidades estatales, independientemente de la Rama del poder público a la que pertenezcan, deben tener sistemas de gestión de recursos humanos transparentes, que permitan a los ciudadanos conocer la hoja de vida, trayectoria, cargo y funciones de cada uno de los funcionarios públicos que conforman la entidad. Esto ayudará a que la ciudadanía vigile la asignación de cargos públicos, de tal forma que quienes los ocupen cumplan realmente con las condiciones legales para ello.

3.4. Propuesta para aumentar la transparencia y el control de la corrupción

En primer lugar, es necesario que el Departamento Nacional de Planeación elabore y difunda la implementación de un "sistema de coordinación de gastos públicos" que organice y sistematice la realización de contrataciones conjuntas entre diferentes entidades estatales del país, respecto a los procesos de contratación estatal que puedan significar alto impacto para el presupuesto. Esta medida permite la realización de un solo proceso de contratación de determinado bien o servicio para varias entidades estatales, lo cual le otorgaría mayor publicidad al proceso, disminución de costos y facilidad en la fiscalización.

En segundo lugar, es necesario que el Ministerio de TIC promueva el uso adecuado y generalizado de las TIC en todas las entidades del Estado, para facilitar el control ciudadano de la gestión pública. Asimismo, el Ministerio de TIC debe promover el establecimiento de portales electrónicos que permitan a los ciudadanos conocer de todas las actuaciones que realiza una entidad estatal. Así, por ejemplo, el Ministerio TIC podría promover la

implementación de un portal de transparencia económica regional, que permita vigilar el gasto de las entidades territoriales por parte de los ciudadanos, tal y como ocurre con el portal de transparencia económica nacional (PTE).

En tercer lugar, se recomienda que el Congreso de la República tramite un Estatuto de la Oposición amplio y suficiente, que reglamente el alcance y la aplicación práctica de los derechos otorgados a los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición al gobierno, entre los cuales se encuentran: i) el acceso a la información y a la documentación oficial, con las correspondientes restricciones constitucionales y legales; ii) el uso de los medios de comunicación tanto del Estado como de aquellos que utilicen el espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las pasadas elecciones al Congreso; iii) la réplica a cualquier intervención o ataque en dichos medios de comunicación; y iv) la participación en las mesas directivas de los cuerpos colegiados. La expedición de un Estatuto de la Oposición generará mayor rendición de cuentas por parte de los funcionarios estatales y una mayor vigilancia y denuncia sobre los potenciales actos de corrupción.

En cuarto lugar, teniendo en cuenta que los partidos políticos y el poder legislativo son los sectores considerados como más corruptos, es fundamental que el Gobierno impulse una reforma constitucional para modificar los Artículos 263 y 263 A, y los Capítulos 5 y 6 de la Constitución, con el fin de establecer un régimen electoral de distrito uninominal que tenga las siguientes características: i) para la elección de Representantes a la Cámara, se eliminarían las circunscripciones vigentes en la actualidad, y los departamentos se dividirían en distritos electorales de acuerdo con su población. Cada uno de dichos distritos, por su parte, solo podría elegir un Representante a la Cámara. El número de posibles candidatos se limitaría en la medida en que cada partido únicamente podría inscribir un candidato por distrito. Cada departamento tendría un número de Representantes proporcional al tamaño de su población, sin modificar el número de Representantes que existen en la actualidad; y ii) la elección de los Senadores dejaría de ser por circunscripción nacional y se volvería por circunscripción de distrito electoral, al igual que en el caso de la Cámara de Representantes.

La evaluación de funcionarios públicos debe migrar a factores objetivos, casi matemáticos, que obliguen a los evaluadores a imponer calificaciones reales cuando el funcionario no cumpla con sus metas específicas y cuantificables, tales como el número de trámites realizados o decisiones tomadas.

Lo anterior, salvo en el caso de los departamentos que no cuenten con el número de habitantes necesario para elegir un Senador, los cuales podrán conformar circunscripciones regionales. Cada distrito electoral, o en su defecto cada circunscripción regional, elegiría un solo Senador de la lista de candidatos en la que cada partido inscribirá exclusivamente a un representante de su colectividad.

Al reducir el número de candidatos (en el caso de Senado, por ejemplo, en vez de más de 860 candidatos, se pasaría a seis o siete por distrito electoral), no solo se logra una mayor rendición de cuentas por parte de los congresistas, en la medida en que los electores les van a exigir que cumplan las propuestas de su campaña, sino que va a disminuir la influencia de intereses particulares en la formulación de políticas públicas, por cuanto los congresistas electos serán los que realmente capturen el voto de las mayorías y no los que se encuentren apoyados por grupos concentrados de poder. También se disminuiría el costo de las campañas electorales de manera drástica, ya que un candidato al Senado no tendría que hacer campaña en todo el país sino solo en su distrito electoral, lo que reduciría la probabilidad de ingresos ilegales a las campañas.

Bibliografía

Banco Mundial, World Governance Indicators, 2010.

Bloom, Margaret, "Despite Its great Success, the EC Leniency Program faces Great Challenges", European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2006 EU Competition Law and Policy Workshop Proceedings, 2006.

Foro Económico Mundial, Informe de Competitividad Global 2011-2012, Foro Económico Mundial, 2011.

Maldonado, Alberto, "Lucha contra la corrupción en Colombia: La carencia de una política integral", Policy paper 2, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia –FESCOL–, junio de 2011.

Portal de Transparencia Económica, www.pte.gov.co.

Rose-Ackerman, Susan, *"Corruption and Government: Causes, consequences and reform, Cambridge University Press*, 1999.

Transparencia Internacional, Barómetro Global de la corrupción 2010, 2010.

Transparencia por Colombia, Índice de Transparencia Departamental 2009, 2009.

_____, Índice de Transparencia Nacional 2008-2009, 2009.