



CORRUPCIÓN



Índice de Percepción de la Corrupción. Puesto entre 180 países (1 indica el país con menor percepción de la corrupción).
Fuente: Transparency International (2017).



PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE CORRUPCIÓN

| Tema | Indicador | Valor Colombia 2018 | Ranking en América Latina 2018 | Mejor país en América Latina 2018 (valor) | Fuente |
|---------------------------------|--|---------------------|--------------------------------|---|----------------------------------|
| Corrupción en el sector público | Índice de Percepción de la Corrupción (entre 0 y 100, donde 100 representa el mejor desempeño) | 37 | 6 de 18 | Uruguay (70) | Transparency International |
| | Control de la corrupción (entre -2,5 y 2,5, donde 2,5 representa el mejor desempeño) | -0,37 | 5 de 18 | Uruguay (1,29) | Banco Mundial |
| | Índice de Transparencia del Presupuesto Nacional (entre 1 y 100, donde 100 representa el mejor desempeño) ² | 50 | 10 de 16 | México (79) | International Budget Partnership |
| Corrupción en el sector privado | Sobornos y corrupción (entre 0 y 10, donde 10 representa el mejor desempeño) | 0,95 | 5 de 7 | Chile (4,13) | IMD |
| | Fortaleza de las normas de auditoría y contabilidad (entre 1 y 7, donde 7 representa el mejor desempeño) | 4,78 | 9 de 18 | Chile (5,65) | WEF |
| | Regulación de conflictos de intereses (entre 0 y 10 donde 10 representa el mejor desempeño) | 8 | 1 de 18 | Colombia (8) | WEF |
| | Gobernanza de los accionistas (entre 0 y 10, donde 10 representa el mejor desempeño) | 6,7 | 3 de 18 | Argentina (7,7) | WEF |
| Cultura y corrupción | Capital social (entre 0 y 100, donde 100 es el más alto) | 51,60 | 9 de 18 | Uruguay (55,85) | WEF |

Notas: 1/ El favoritismo hace referencia a las preferencias o favorecimientos concedidos por funcionarios públicos a determinados individuos o firmas. 2/ Dato correspondiente al año 2017.



La corrupción, en su forma más básica, se define como el conjunto de acciones que favorecen a individuos o grupos particulares a cambio de dinero y otros retornos (Friedrich, 1989). Este comportamiento agota la capacidad del Estado de proveer bienes públicos y debilita la confianza de la ciudadanía en las instituciones. En Colombia, en los últimos 8 años se realizaron esfuerzos normativos e institucionales para aumentar la transparencia, la severidad de las penas y las formas de detección de estos fenómenos. Entre las acciones que cabe destacar se encuentran la expedición del Estatuto Anticorrupción, la creación de una Estrategia Integral de Política Pública Anticorrupción contenida en el documento CONPES 167 de 2013, la reforma al Sistema General de Regalías, la creación del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción y la puesta en marcha del Portal de Transparencia Económica. De igual manera, se resalta la implementación del SECOP II como sistema transaccional en línea para aumentar la transparencia de la contratación pública, así como la Ley 1778 de 2016, que hace administrativamente responsables a las personas jurídicas que realicen sobornos transnacionales.

No obstante, las denuncias en torno al Programa de Alimentación Escolar (PAE), la corrupción en las altas cortes del sistema judicial y la red internacional de sobornos en el caso Odebrecht han generado mayor exposición pública de este fenómeno. En parte por esto, según el Foro Económico Mundial, en 5 de los últimos 10 años los líderes empresariales del país han identificado que la corrupción es el factor más crítico a la hora de hacer negocios.

Por lo tanto, y a pesar de los esfuerzos, el país aún tiene un bajo desempeño en las diferentes mediciones internacionales que evalúan la corrupción. En consecuencia, las estrategias actuales deben complementarse con acciones que modifiquen los comportamientos y decisiones en servidores públicos, empresarios y ciudadanos. De hecho, Gary Becker (1993) sostiene que toda elección racional cuenta con un análisis costo-beneficio, que en el caso de las acciones corruptas se realiza evaluando las ganancias y los costos de cometer actos delictivos ponderados por la probabilidad de recibir un castigo. En ese sentido, la corrupción no es un tema exclusivo del sector público o privado, sino que es un fenómeno que trasciende a toda la sociedad. Por todo lo anterior, un análisis integral de la corrupción debe incluir consideraciones para el sector público, el sector privado y los comportamientos de la sociedad civil.

En ese orden de ideas, este capítulo presenta tres secciones. En la primera, realiza un diagnóstico de corrupción en el sector público en Colombia y plantea una serie de recomendaciones. En la segunda, aborda el fenómeno de la corrupción en el sector privado. Finalmente, la tercera estudia la corrupción desde la cultura y las normas informales de la sociedad colombiana, al tiempo que plantea estrategias para solucionar este problema desde el sistema educativo y las ciencias del comportamiento. En consecuencia, todas las secciones presentadas en este capítulo se dirigen a presentar una respuesta efectiva ante la corrupción, que implica la conjunción de esfuerzos educativos, culturales, morales, sancionatorios y judiciales.



CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

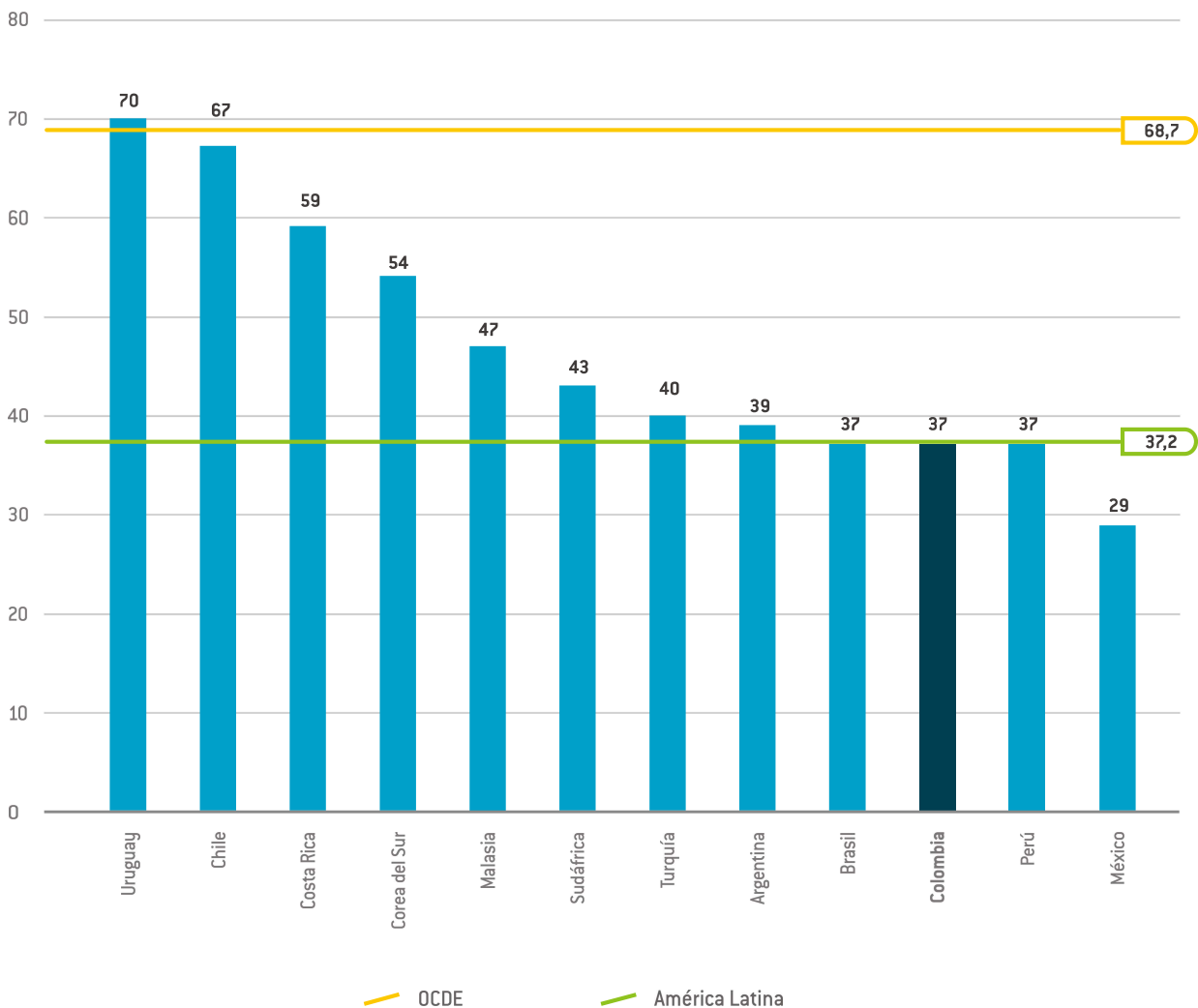
DIAGNÓSTICO

PERCEPCIÓN

El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional es un indicador que refleja, según la opinión de empresarios y académicos, qué tan propenso es el sector público a ser corrupto. En 2017, Colombia ocupó el puesto 96 entre 180 países, perdiendo seis posiciones respecto a la medición anterior, y desde hace cuatro años el país

mantiene una calificación de 37 sobre 100. Entre los países de referencia, el puntaje obtenido por Colombia es inferior al promedio regional (37,2) y solo supera la calificación de México (Gráfica 1). Además, los resultados regionales están bastante alejados del promedio reportado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Al respecto, Transparencia por Colombia sostiene que, a pesar de los avances institucionales y normativos en materia anti-corrupción, es claro que los resultados de percepción seguirán estancados mientras no se realicen cambios de fondo.

Gráfica 1. Índice de Percepción de la Corrupción (de 0 a 100, donde 100 representa un país con percepción de la corrupción nula). Colombia y países de referencia, 2017.



Fuente: Transparency International (2018).

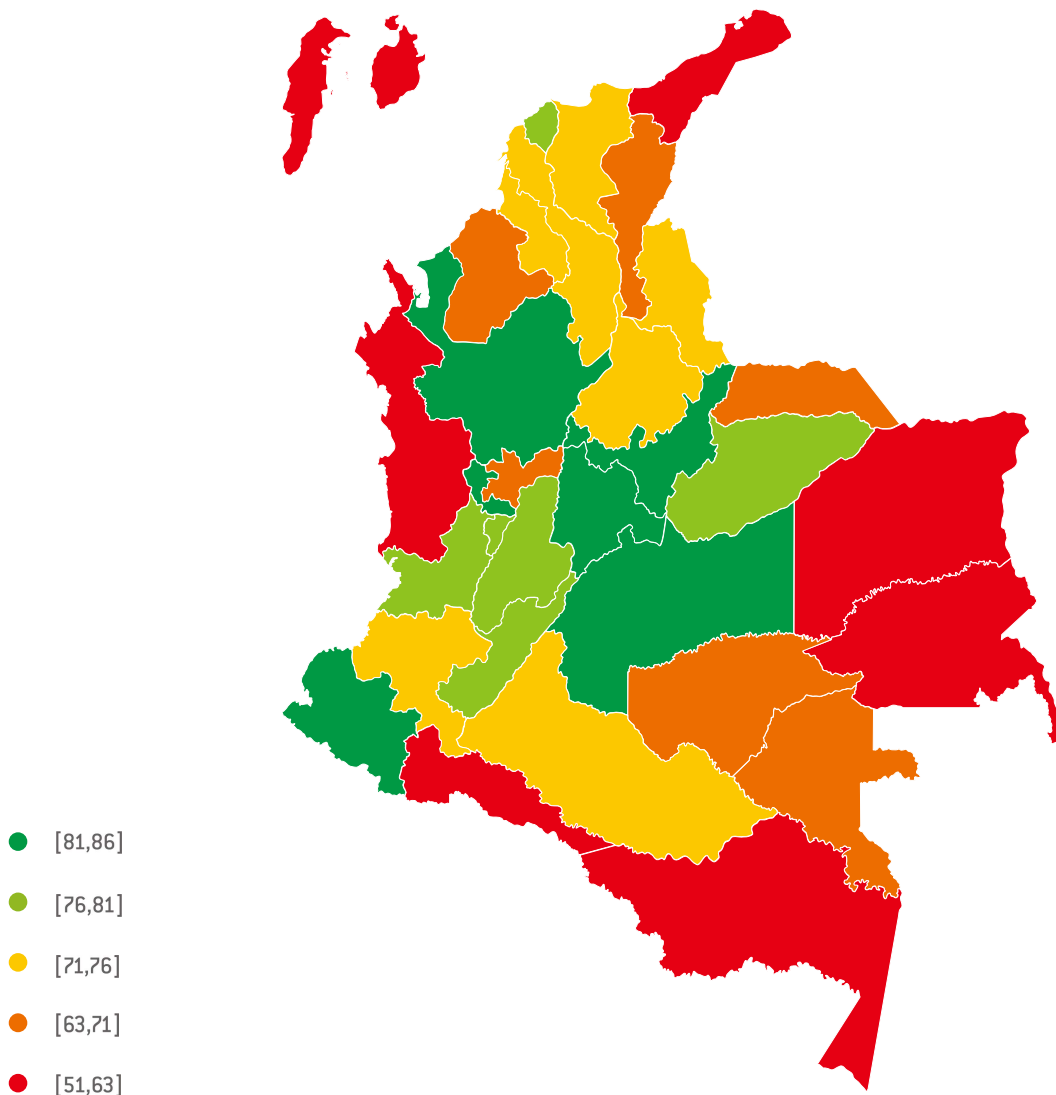
CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

TRANSPARENCIA

El Índice de Gobierno Abierto (IGA) evalúa el cumplimiento de normas estratégicas anticorrupción en todas las alcaldías y gobernaciones. El resultado tiene en cuenta 24 indicadores agrupados en 8 categorías que, por ejemplo, evalúan la calidad en la publicación de la contratación y el tratamiento adecuado en la información del Sisbén. Las Gráficas 2 y 3 demuestran que el país

cuenta con enormes retos a la hora de mejorar sus niveles de transparencia en el ámbito regional. Mientras que los departamentos y alcaldías de la zona centro arrojan los mejores resultados de la medición, son los territorios ubicados en la frontera o periferia los que registran un bajo desempeño. Precisamente, la transparencia y una alta probabilidad para descubrir los delitos son condiciones necesarias para disminuir la corrupción (Berlot, Jaeger & Grimes, 2010) (ver Recuadro 1).

Gráfica 2. Índice de Gobierno Abierto para gobernaciones (de 0 a 100, donde 100 corresponde a un gobierno totalmente abierto), 2016-2017.

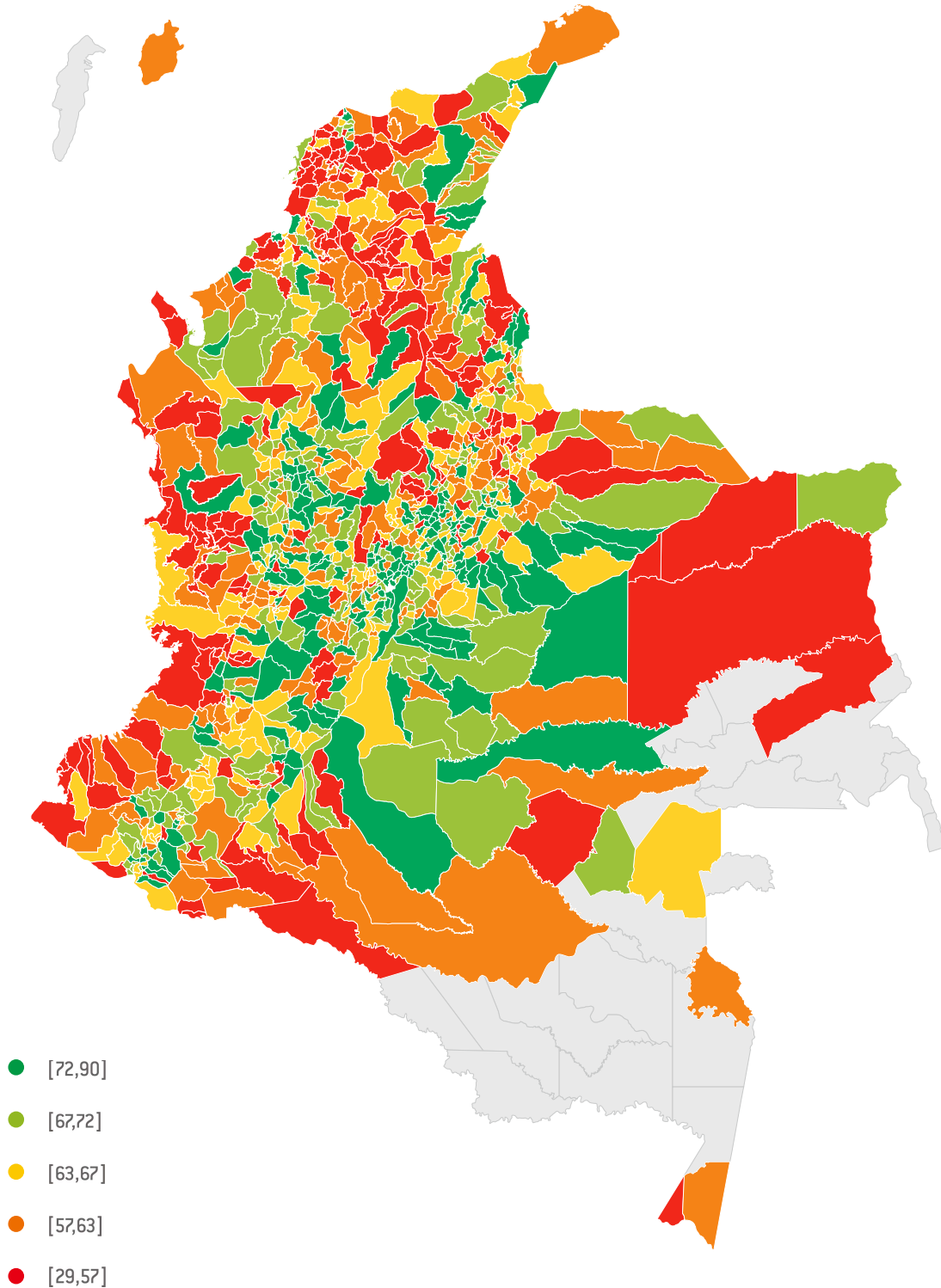


Fuente: CPC con base en Procuraduría General de la Nación (2017).



CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

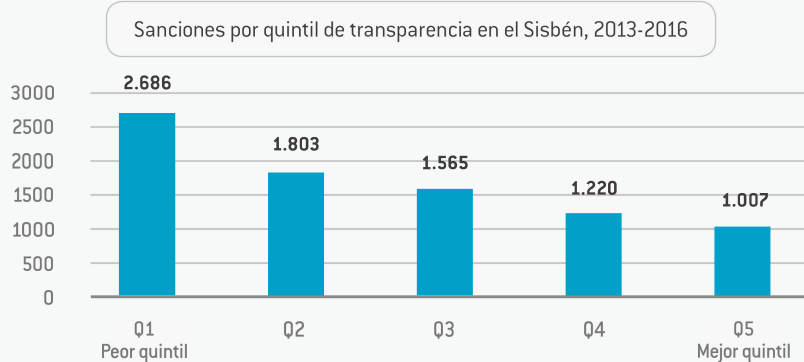
Gráfica 3. Índice de Gobierno Abierto para alcaldías (de 0 a 100, donde 100 corresponde a un gobierno totalmente abierto), 2016-2017.



Recuadro 1. Relación entre transparencia en el Sisbén y corrupción

El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) es la herramienta utilizada para focalizar subsidios en Colombia, en la que las personas obtienen un puntaje entre 0 y 100, el cual los clasifica como beneficiarios. Recientemente, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) reveló que existen indicios de corrupción en este sistema; por ejemplo, había 135.756 personas de ingresos altos accediendo a programas sociales en 2016 (DNP, 2016). Por lo tanto, no sorprendería que los municipios con menor transparencia en el uso del

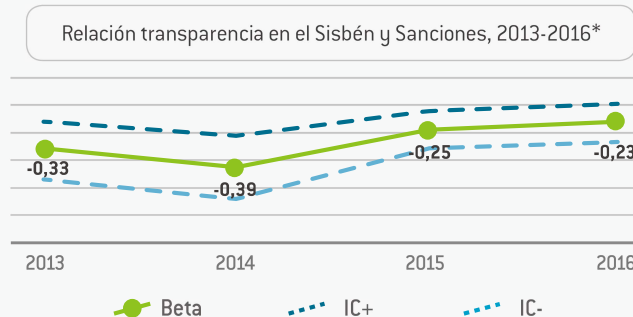
Sisbén tengan mayores niveles de corrupción. De hecho, los siguientes gráficos intentan capturar esa relación utilizando el componente de Sisbén calculado en el IGA (que evalúa si las alcaldías han gestionado adecuadamente la información del Sisbén), y comparándolo con el número de sanciones a funcionarios públicos en cada municipio, como medida de corrupción. En primer lugar, se observa que los municipios que tienen peores resultados de transparencia en el Sisbén registran casi tres veces el total de sanciones (2.686) que los del mejor quintil (1.007).



Fuente: Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas del inhabilidad (SIRI), Índice de Gobierno Abierto, Procuraduría General de la Nación (2013-2016).

Por su parte, el siguiente gráfico revela que, entre 2013 y 2016, esta relación es significativa y un municipio con mayor transparencia en el Sisbén reduce sus sanciones

hasta en 0,39 unidades en el periodo estudiado, utilizando como controles la gravedad de la sanción, si la sanción afectó al patrimonio y la culpabilidad en la falta cometida.



*La línea verde corresponde a los coeficientes obtenidos en la regresión para cada uno de los años, mientras que las líneas punteadas representan los intervalos de confianza. Todos los coeficientes fueron significativos al 1 % y se utilizaron efectos fijos por municipio. El efecto puede estar cayendo debido a las recientes depuraciones realizadas a las bases de datos del Sisbén.

Fuente: Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas del inhabilidad (SIRI), Índice de Gobierno Abierto, Procuraduría General de la Nación (2013-2016). Cálculos: CPC.

CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

SISTEMA DE COMPRA PÚBLICA

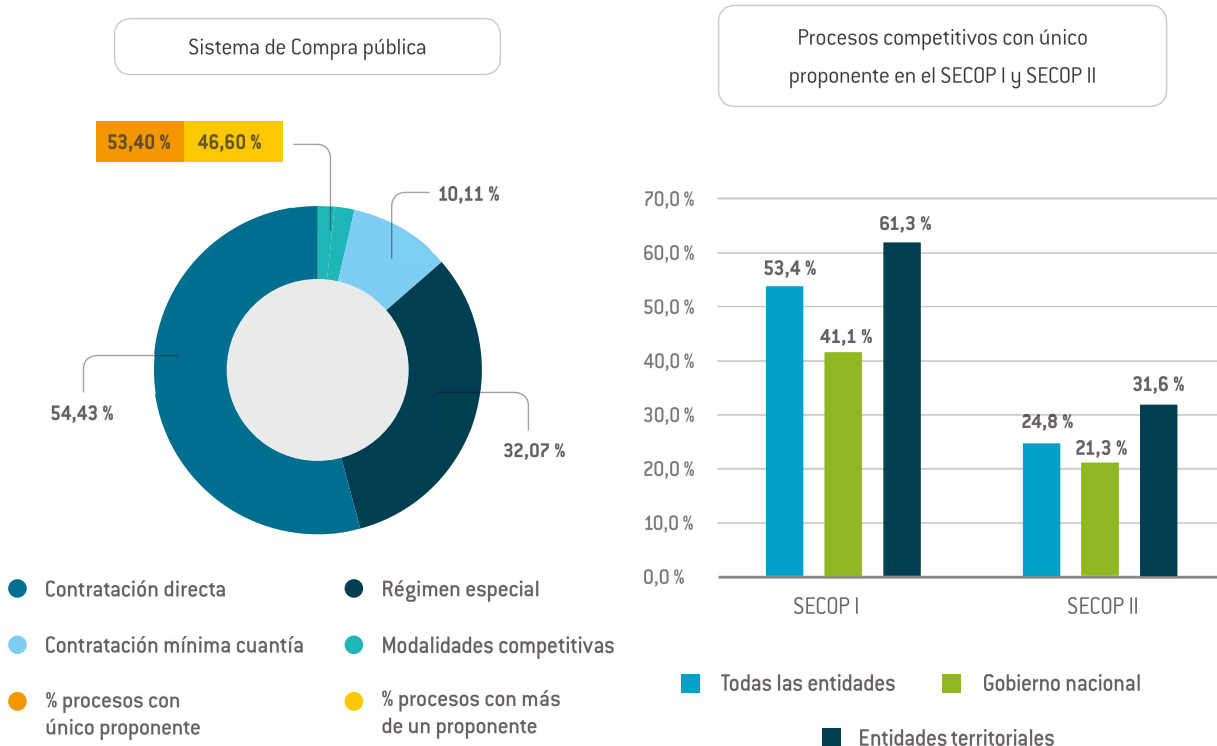
Según Transparencia Internacional, en el mundo se pierden cerca de 400 billones de dólares anuales en corrupción en contratación pública (Transparencia Internacional, 2006). Precisamente, una señal de corrupción en estos sistemas es la falta de competencia en la contratación, que se presenta cuando se realiza una selección a favor de ciertos competidores a cambio de dinero (Burguet & Che, 2004; Laffont & Tirole, 1993). En Colombia, la Comisión del Gasto y la Inversión Pública (Bernal *et al.*, 2018) señala que uno de los problemas más relevantes de este sistema son los limitantes a la competencia.

La Gráfica 4 muestra por un lado la composición del sistema de compra pública, donde se destaca que el 54 % de los procesos se realizan por contratación directa. Además, revela que, en el caso de los procesos competitivos, un 53 % cuenta con un único proponente, lo que demuestra que en el país abunda la contratación directa, incluso cuando los

procesos son competitivos. Por otra parte, también realiza una comparación de los procesos competitivos adjudicados a un solo proponente entre el SECOP I y el SECOP II, donde el SECOP II es la versión totalmente transaccional y automatizada, a diferencia del SECOP I, que es un sistema de divulgación. En el SECOP I se observa que, a nivel nacional, más del 53 % de las licitaciones queda en manos de un único proponente, situación que se agrava en la contratación de entidades territoriales (más del 60 %). Por su parte, el SECOP II cuenta con porcentajes inferiores en todos los niveles, hecho que podría dar una señal sobre el impacto positivo que estaría teniendo esta herramienta sobre la competencia en la contratación pública¹.

Cabe mencionar que es importante hacerle seguimiento a la contratación pública realizada con los recursos del posconflicto, considerando que la Fiscalía General de la Nación ha llamado la atención sobre la existencia de una red de corrupción que se estaría formando para apoderarse de los contratos que surjan en el marco de la implementación de los acuerdos.

Gráfica 4. Composición del sistema de compra pública y porcentaje de procesos competitivos con un único proponente: total, nacional y territorial, 2017².



Fuente: SECOP I y SECOP II (2017). Cálculos: CPC.

RECOMENDACIONES

Acción pública. Poner en marcha la ventanilla única de denuncias de casos de corrupción.

El Consejo Privado de Competitividad (CPC), a través de su *Informe Nacional de Competitividad*, ha reiterado en diversas oportunidades que habilitar una ventanilla única de casos de corrupción es fundamental para incentivar la cultura de sanción social entre los ciudadanos y aumentar la probabilidad de detección de estos fenómenos. Es importante que el Gobierno nacional concluya el desarrollo de la ventanilla única, la cual aún no cuenta con un administrador.

Así mismo, el CPC sugiere que, una vez desarrollada dicha ventanilla, su funcionamiento se delegue en la Dirección de la Fiscalía Nacional Especializada contra la Corrupción, para que las denuncias sean investigadas una vez sean recibidas. De igual forma, este portal podría integrar otros canales ya existentes y relacionados con la denuncia de corrupción, como la aplicación de “elefantes blancos” y los otros portales creados por las diferentes entidades públicas. Finalmente, el mecanismo debe contar con un sistema de seguimiento a los casos, para que así el denunciante cuente con información sobre el estado del trámite de su requerimiento.

Acción pública. Establecer una estrategia de rendición de cuentas, seguimiento y transparencia a los recursos del posconflicto.

El posconflicto es una nueva realidad económica y política para el país, que trae consigo desafíos que superan la misma implementación de los acuerdos, como es asegurar la ejecución transparente de los recursos que sostendrán los proyectos estratégicos del proceso de paz. Por lo anterior, el CPC recomienda crear una estrategia integral de transparencia para los recursos del posconflicto que incluya:

- Un componente de rendición de cuentas y visibilidad de la información que contenga informes de gestión por parte de las entidades que manejan estos recursos, así como el uso de actas y auditorías realizadas por organismos independientes.

- Estándares y procedimientos anticorrupción similares a los adoptados en el sector privado, como códigos de conducta y prácticas estandarizadas para gastos, donaciones y viajes.

- Contar con mecanismos de divulgación y seguimiento ciudadano, así como la implementación de un portal especializado que permita obtener toda la información de la ejecución presupuestal de los proyectos. Por ejemplo, el Portal de Transparencia Económica podría disponer de una pestaña dirigida exclusivamente al monitoreo de los recursos del posconflicto, lo que exige la creación de un sistema de información que permita extraer reportes de ejecución financiera.

Se destaca que la agencia de contratación pública Colombia Compra Eficiente, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda incluyeron una casilla que identifica a los procesos que cuentan con recursos del conflicto y que se encuentran inscritos en el SECOP I, el SECOP II y la Tienda Virtual.

Acción regulatoria. Extender el uso de pliegos tipo a procesos de contratación diferentes a obras públicas.

Con la Ley 1882 de 2018 el Gobierno nacional adoptó documentos tipo para pliegos de condiciones en procesos de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios, diseños para obras públicas y consultoría en ingeniería para obras. Esta normatividad dispuso que estos serán utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública. Así mismo, estableció un plazo de seis meses para que las autoridades pertinentes formulen estos pliegos teniendo en cuenta las características regionales y demás criterios técnicos. Lo anterior significó un avance fundamental a la hora de disminuir la discrecionalidad en la contratación pública, ya que disminuye la probabilidad de ocurrencia de sucesos como los famosos “pliegos a la medida”.

Sin embargo, investigaciones de la Contraloría General de la República (CGR) y la Procuraduría General de la Nación han demostrado que el uso de pliegos a la medida es una actividad común en los casos de corrupción hallados en áreas

CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

de la contratación diferentes a la infraestructura, como en el Programa de Alimentación Escolar (PAE). Como ejemplo, el CPC, en su anterior *Informe Nacional de Competitividad*, realizó una recopilación de algunas condiciones habilitantes inusuales en la contratación del PAE que daban cuenta de que se estaba favoreciendo a ciertos contratistas con requisitos relacionados con experiencia demasiado específica o requerimientos tecnológicos. Por lo tanto, es primordial extender el uso de pliegos tipo a todos los procesos de contratación y no solo a los relacionados con infraestructura, ya que la discrecionalidad y la falta de competencia es un asunto de todo el sistema de compra pública.

En línea con lo anterior, el CPC también considera pertinente seguir las recomendaciones de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública en materia de contratación pública, específicamente aquellas que le apuntan a privilegiar el ejercicio de la competencia, incluso en procesos que estén exentos de licitación pública [Bernal *et al.*, 2018]. De igual manera, y teniendo en cuenta que, según el análisis realizado en este capítulo, más del 80 % de la contratación pública en Colombia se realiza mediante contratación directa y régimen especial, el CPC se une a la recomendación de contar con un sistema de precios de referencia en los mercados donde se permiten estas modalidades de contratación.

Acción regulatoria. Acelerar la implementación total y obligatoria del SECOP II.

El SECOP II es el nuevo sistema transaccional de la contratación pública en Colombia. Dicho sistema surge como una estrategia para reducir la discrecionalidad y mejorar la competencia; en la medida en que todo el proceso de contratación es realizado de forma automatizada y en línea, la red evita que se omitan criterios habilitantes y blinda con transparencia el proceso al realizarse de forma virtual. El diagnóstico presentado en este capítulo arroja que la mayor parte de los procesos competitivos registrados en el SECOP I cuentan con único proponente, hecho que difiere en el caso del SECOP II, donde estos porcentajes caen drásticamente.

Los avances en la implementación de esta nueva plataforma son alentadores. Colombia Compra Eficiente informa que hasta el 17 de mayo de 2018 hay 2.808 entidades estatales y 156.290 proveedores registrados en la plataforma SECOP II. Sin embargo, según el portal Sinergia, a diciembre

de 2017, el porcentaje de cumplimiento del indicador de instituciones estatales registradas en la plataforma es apenas del 41 %. Además, las instituciones territoriales son las más rezagadas en este tema, por lo que se recomienda aumentar la capacidad de Colombia Compra Eficiente para que esta acelere y aumente el despliegue de este instrumento mediante campañas de divulgación y capacitación tanto en el plano nacional como en el territorial.

Por lo tanto, el CPC reitera que la implementación de este nuevo sistema es primordial para reducir una de las principales fuentes de corrupción en el sector público. En esa línea, se sugiere seguir las recomendaciones realizadas durante la quinta ronda del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) frente a este tema, las cuales incluyen el acompañamiento a las entidades estatales que usan el SECOP II, la divulgación de la plataforma y la puesta en marcha de una mesa de servicio.

Acción regulatoria. Fortalecer el proceso de asignación y discusión del presupuesto de inversión regionalizado.

En el presupuesto de inversión regionalizado del Presupuesto General de la Nación, las partidas se incluyen y se aprueban de forma global, por lo que es imposible deducir cuáles son las inversiones en las que se ejecutan dichas partidas. En consecuencia, este procedimiento abre una puerta a la corrupción en manifestaciones como los famosos “cupos indicativos” o “auxilios parlamentarios”, los cuales son usados por los políticos para establecer relaciones clientelistas en los territorios. De hecho, según investigaciones de la CGR, en los últimos 14 años se han entregado \$57 billones a congresistas mediante este mecanismo.

El proyecto de Ley 076 de 2016 Cámara, “Por medio del cual se modifica el procedimiento para discutir el proyecto del Presupuesto General de la Nación”, buscaba incluir la participación de distintos actores de la sociedad civil mediante audiencias públicas regionales que realizaría el DNP, del mismo modo en que se elabora y aprueba el Plan Nacional de Desarrollo. Con lo anterior, los ciudadanos podrían priorizar los proyectos, desglosar las partidas globales e incluso sugerir la redistribución de los recursos. Sin embargo, el proyecto fue retirado por los autores en 2017. El CPC considera que el proyecto estaba dirigido a dismi-

nuir la discrecionalidad en el proceso de aprobación del presupuesto, por lo que recomienda rescatar esta iniciativa mediante una nueva presentación del articulado con algunas modificaciones.

Una nueva propuesta debería obligar a cada departamento a realizar su propio plan de inversión con acompañamiento y revisión del DNP. De igual forma, esta reforma debería incluir que los recursos destinados a los planes de inversiones se depositen en una fiducias vigilada por la Superintendencia Financiera, de manera que estos solo se desembolsen cuando los proyectos de inversión estén en fases dos y tres. Así mismo, sería conveniente asegurar que dichos proyectos cuenten con interventores certificados por el Ministerio de la rama correspondiente, que los contratistas sean seleccionados a partir de bancos de elegibles y, en los casos en que sean obras estandarizadas, obligar a usar pliegos tipo como guías para los procesos de contratación. Además, la Comisión del Gasto y la Inversión Pública, en su informe final, sugiere que una evaluación técnica, como la recomendada por el CPC, deba realizarse antes de la inclusión del proyecto de inversión en el presupuesto (Bernal *et al.*, 2018).

Coordinación público-privada. Fortalecer el sistema de financiación de las campañas electorales.

Entidades como Transparencia por Colombia (2014) han denunciado que la financiación de campañas políticas es uno de los principales determinantes de la corrupción, ya que aumenta los riesgos de recibir recursos de origen ilegal, se

generan desequilibrios en la competencia a favor de candidatos con mayor capital y se incrementa la incidencia en la adjudicación de contratos con el Estado. Por lo anterior, instancias como la Misión Electoral para la Paz han recomendado que las campañas electorales deban ser financiadas preponderantemente con recursos estatales. No obstante, en países como México, donde la financiación estatal cubre el 90 % de los gastos electorales, esta medida no ha mejorado sus niveles de corrupción y en cambio ha incrementado de manera significativa los costos de las elecciones (Instituto Nacional Electoral de México, 2016). Por el contrario, los países con mejores índices de corrupción como Chile, Costa Rica y Uruguay tienen porcentajes de financiamiento estatal entre el 30 % y el 70 %. Por esta razón, el CPC recomienda seguir estos modelos de financiamiento mixto.

De igual manera, es importante que el Consejo Nacional Electoral (CNE) establezca sanciones específicas y ejemplares para aquellos candidatos que no hagan públicas sus cuentas electorales. Por ejemplo, el 11 de abril de 2018 se cumplió el plazo para que las campañas legislativas divulgaran sus ingresos en el aplicativo Cuentas Claras, pero según Transparencia por Colombia más de 50 candidatos no siguieron esta medida a pesar de que la Resolución 3097 de 2013 del CNE obliga a las campañas a llevar este registro en tiempo real. Por lo tanto, el CPC considera fundamental que se establezcan sanciones públicas que apliquen a los candidatos y organizaciones políticas que pasen por alto esta obligación. Además, es importante que las campañas políticas puedan contar con revisorías fiscales independientes y aprobadas por instancias reconocidas.

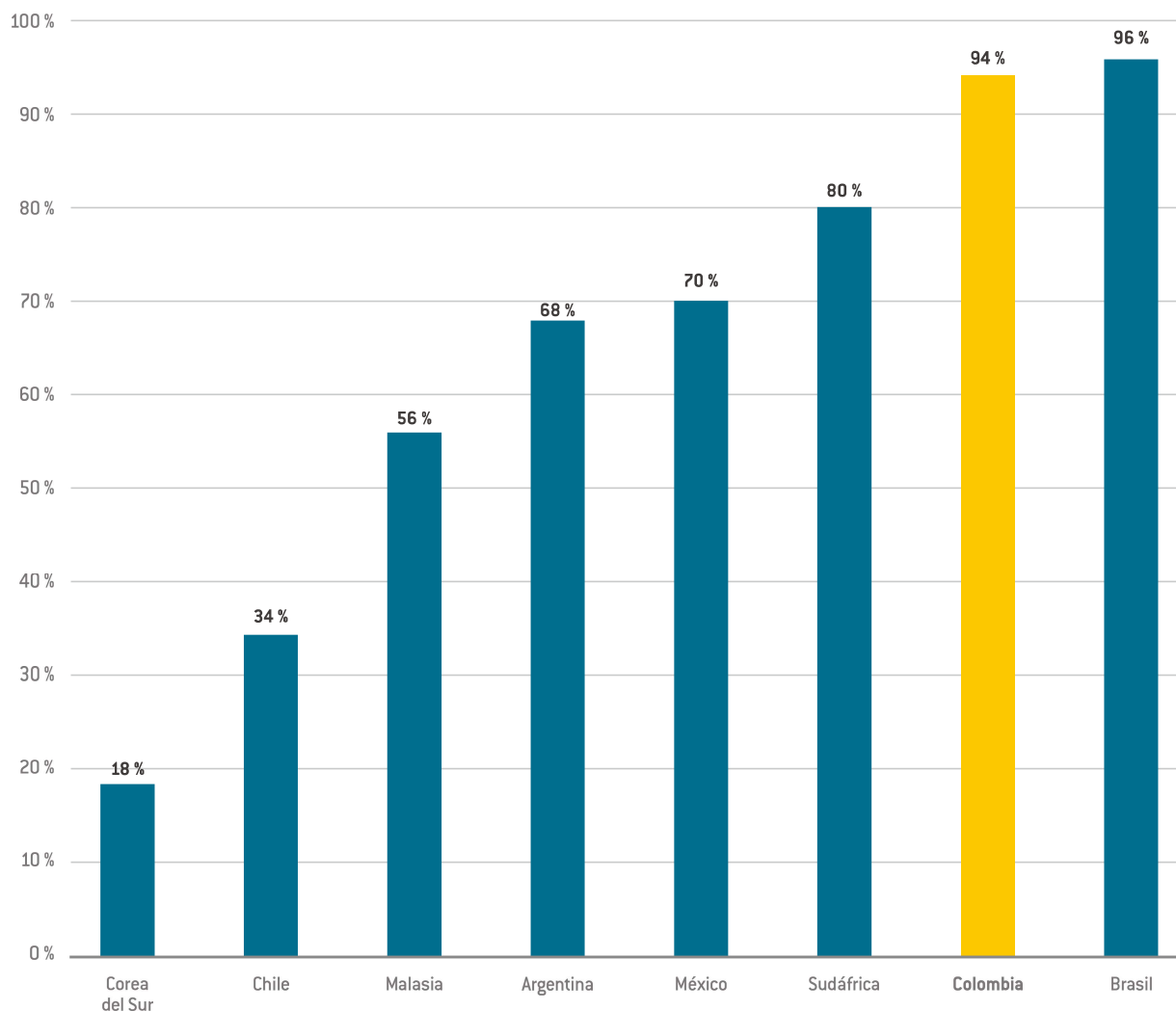
DIAGNÓSTICO

SOBORNO

La corrupción desde el sector privado es una práctica que debilita la democracia y afecta el desarrollo productivo de un país. Por ejemplo, la creencia en la existencia de sobornos en el sector privado afecta la legitimidad del sistema político y disminuye las tasas de crecimiento de las firmas en niveles mayores que un aumento en la tributación (Seligson, 2006; Fisman & Svensson, 2007). A

pesar de los esfuerzos realizados en esta materia, como la adhesión de Colombia a la convención de lucha contra el cohecho transnacional de la OCDE, el soborno aún es visto como una de las prácticas más comunes de corrupción en el entorno empresarial colombiano. De hecho, la última encuesta global de fraude de Ernst & Young, realizada a 2.550 ejecutivos de 55 países, muestra que en Colombia el 94 % de los encuestados considera que los sobornos son recurrentes en el ambiente de negocios; en este sentido, el país es únicamente superado a nivel mundial por Brasil (Gráfica 5).

Gráfica 5. Porcentaje de encuestados que consideran que los sobornos son recurrentes en los negocios, 2017.



Fuente: Ernst & Young (2018).

CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PRIVADO

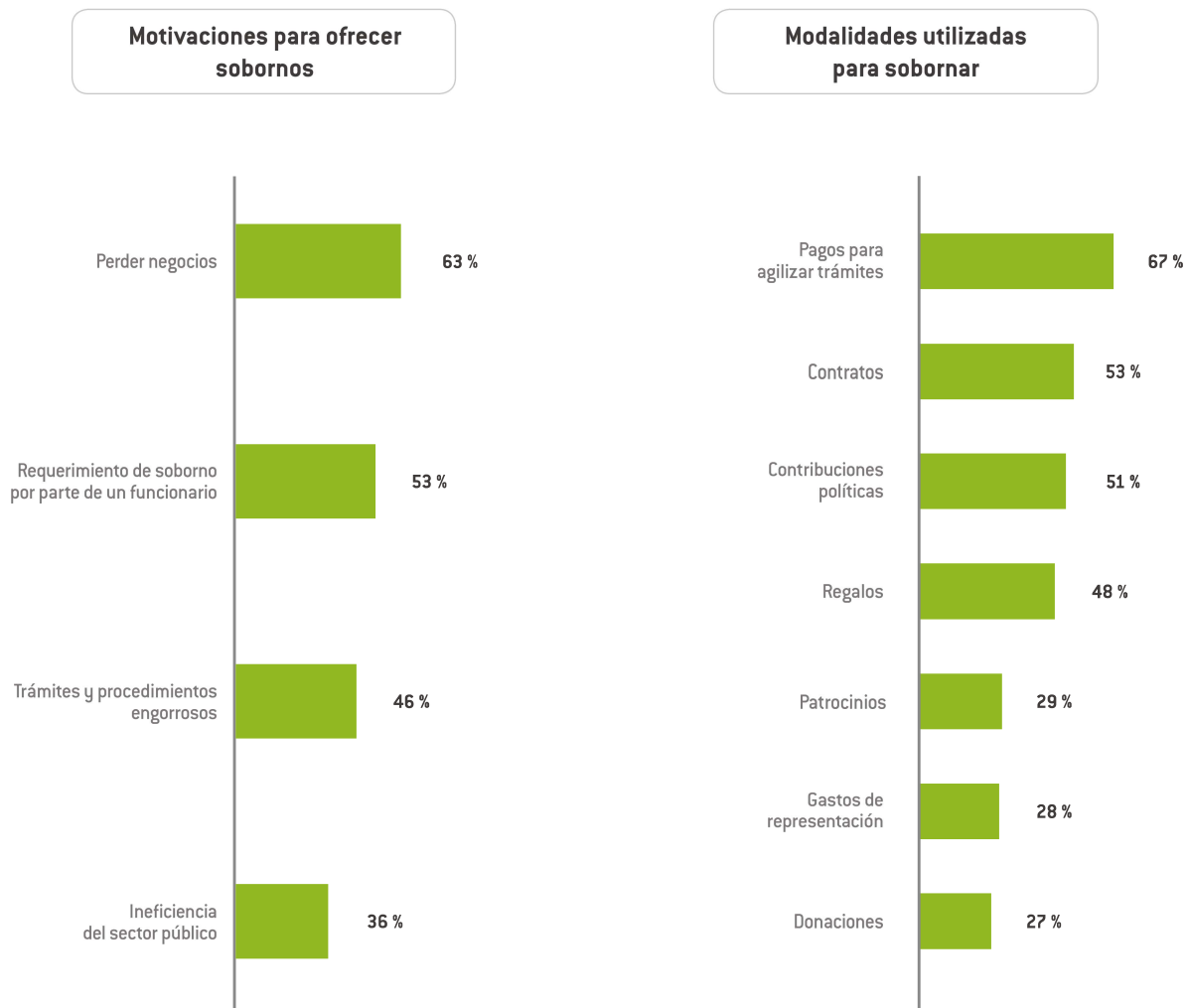


MODALIDADES Y MOTIVACIONES PARA OFRECER SOBORNOS

Los resultados de la Quinta Encuesta Nacional sobre Prácticas contra el Soborno en Empresas Colombianas, adelantada por Transparencia por Colombia y la Universidad Externado, arrojan evidencia adicional en cuanto al uso de sobornos en el sector privado. El 63 % de los encuestados considera que la principal motivación para ofrecer sobornos es que, sin estos, la empresa pierde negocios, y un 53 % reconoce que los pagos fueron un requerimiento

por parte del funcionario involucrado (Gráfica 6). Así mismo, en el 2016 las modalidades de soborno más populares fueron pagos para agilizar trámites con un 67 %, uso de contratos con un 53 %, y contribuciones políticas con un 51 %. Sin embargo, solo un 8 % de los encuestados afirma que cuenta con un registro contable de las contribuciones políticas, por lo que estos resultados confirman los riesgos de corrupción en las contiendas electorales. Además, la entrega de sobornos como contribución política es una práctica común utilizada por el sector privado para capturar al Estado (ver Recuadro 2).

Gráfica 6. Motivaciones y modalidades utilizadas para ofrecer sobornos, 2016.



Fuente: Transparencia por Colombia y Universidad Externado (2018).

CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PRIVADO

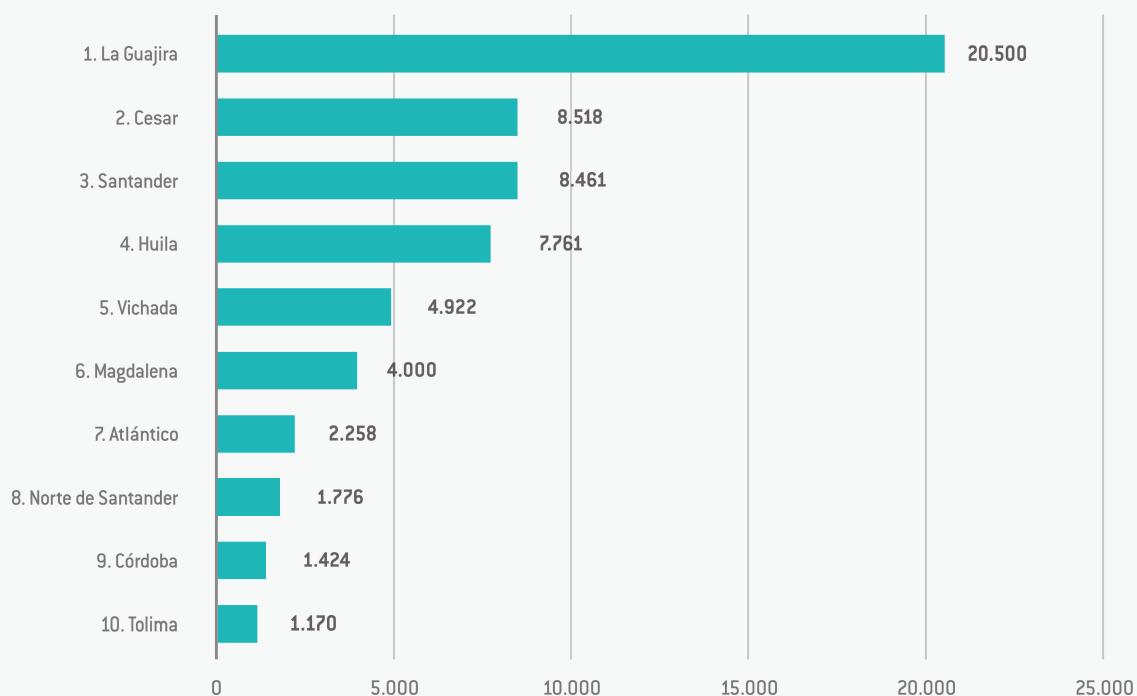
Recuadro 2. Un caso de captura estatal: el Programa de Alimentación Escolar

El escándalo de corrupción en el Programa de Alimentación Escolar (PAE) es un claro indicio de un caso de captura estatal. Una manifestación de este fenómeno es la relación clientelista entre el Estado y ciertos grupos de poder, donde los privados financian las campañas políticas con sobornos y los elegidos pagan estos favores con contratos. En consecuencia, los financiadores adquieren cierta influencia en la gestión pública que la utilizan para su propio beneficio, generando ganancias personales con un alto costo socioeconómico (Hellman, Jones, & Kaufmann, 2000).

En lo que respecta al PAE, investigaciones recientes de la Fiscalía General de la Nación y la CGR han hallado que algunos de los contratistas que operan el programa son financiadores o cercanos a las autoridades locales. Estos contratistas son además investigados por la pésima ejecución de sus servicios. A comienzos de 2018,

un total de 538.000 estudiantes, distribuidos en cuatro departamentos y doce municipios, se encontraban sin cobertura por problemas relacionados con corrupción. De hecho, durante 2016, más de 32 millones de raciones se dejaron de entregar por demoras en la contratación y en la ejecución de los recursos. En Cartagena, por ejemplo, se encontraron irregularidades en la operación del PAE que incluyen la compra de alimentos a precios exorbitantes, alimentos que nunca llegaron a las escuelas y el hallazgo de alimentos en descomposición. A continuación, se muestra el *ranking* de los 10 departamentos con montos más cuantiosos de hallazgos fiscales por presunto daño patrimonial en lo referente al PAE, investigaciones que comprometen más de 60 mil millones de pesos, dinero suficiente para adquirir cerca de 140.000 complementos nutricionales.

Top 10 de los departamentos con mayores montos por daño patrimonial por PAE*, 2016



Fuente: CPC con base en actuaciones especiales y rendiciones de cuentas de la Contraloría General de la República, 2017 y 2018. *Valores en millones de pesos.

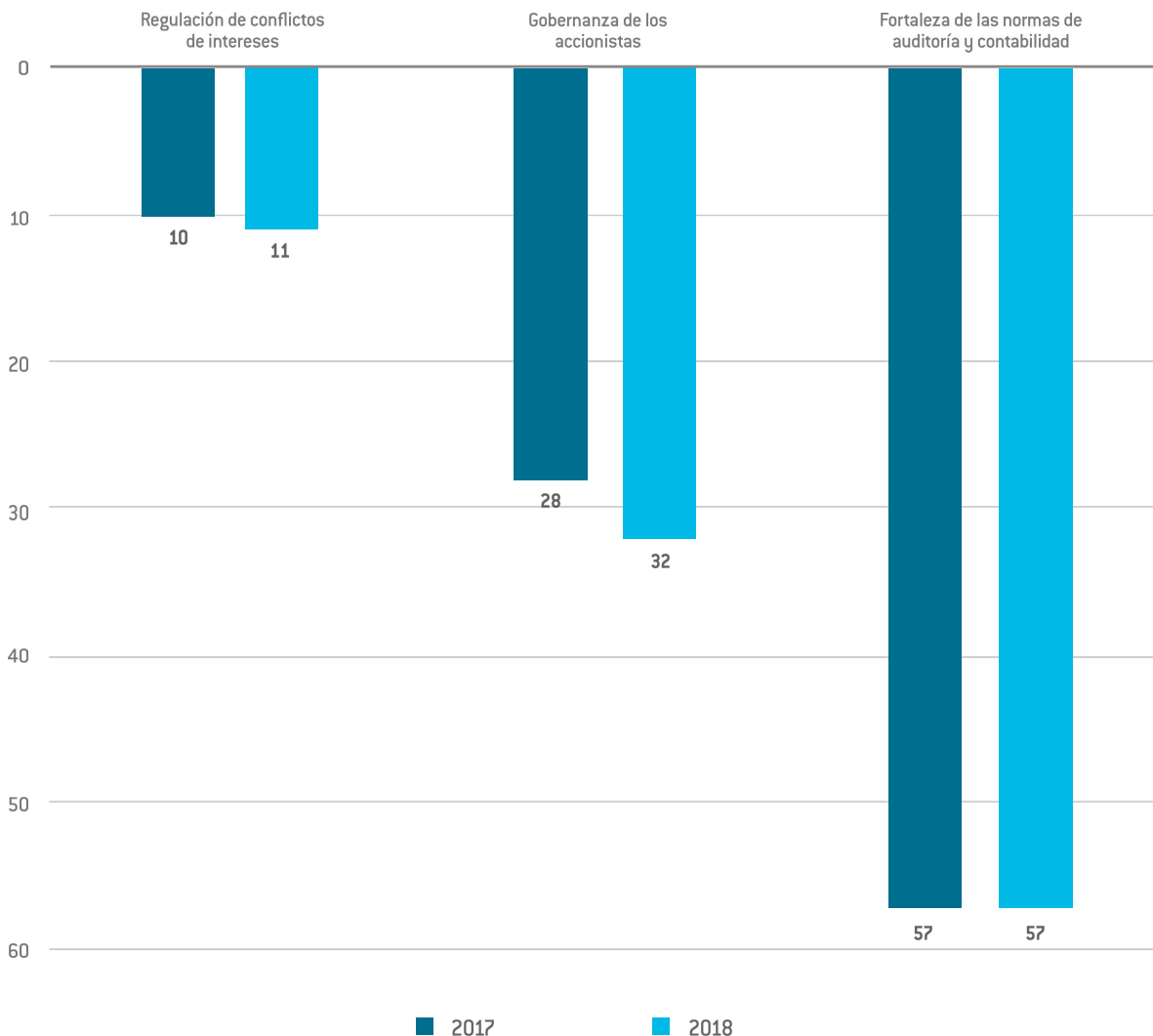
CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PRIVADO

GOBIERNO CORPORATIVO

El subpilar de gobierno corporativo del pilar de Instituciones del WEF está conformado por tres variables: *Regulación de conflictos de intereses*, *Gobernanza de los accionistas* y *Fortaleza de las normas de auditoría y contabilidad*, donde los dos primeros indicadores corresponden a índices del Banco Mundial. En el caso de *regulación de conflictos de intereses* este índice refleja la efectividad de la empresa a la hora de aislar intereses, por ejemplo, evalúa si se ejecutan auditorías externas para realizar transacciones monetarias.

Por otro lado, *Gobernanza de los accionistas* considera las garantías que protegen a los accionistas de actos indebidos de la junta directiva, entre otros aspectos. Finalmente, el indicador *Fortaleza de las normas de auditoría y contabilidad* es una variable de percepción del WEF. Ahora bien, la Gráfica 7 muestra que el país obtiene excelentes resultados en los dos primeros indicadores, obteniendo los puestos 11 y 32 entre 140 países, respectivamente. Así mismo, en la variable de percepción Colombia registra el puesto 57. A pesar de los excelentes resultados, al comparar con el año anterior, el país parece estar cediendo terreno.

Gráfica 7. Ranking en el subpilar de gobierno corporativo (Posición entre 140 países). Colombia 2017 y 2018.



Fuente: WEF (2018).

RECOMENDACIONES

Acción privada. Fortalecer las políticas anticorrupción en las empresas.

Según la Quinta Encuesta Nacional sobre Prácticas contra el Soborno, en 2016 el 92 % de los encuestados afirma que no lleva un registro contable exacto de las contribuciones políticas y un 77 % no lo tiene para regalos y gastos de representación. Además, es aún más sorprendente que el 90 % de las empresas no evalúa la existencia de posibles conflictos de interés en lo que respecta a contribuciones políticas. Por esto, y siguiendo algunas propuestas de Miller y Cavallier (2016), el CPC recomienda la adopción de sistemas de integridad corporativa y políticas anticorrupción en las compañías que cumplan con algunos estándares básicos:

- Las políticas anticorrupción deben ser dinámicas ante los cambios en el ambiente de negocios y a nuevos riesgos de corrupción. Estas deben ser actualizadas periódicamente.
- Las compañías deben manifestar un alto compromiso con estos programas. Una forma de demostrarlo es invitar a los altos ejecutivos a participar en charlas y capacitaciones.
- Deben ser aplicados de manera consistente, sin que la autonomía o el libre albedrío de los oficiales de cumplimiento pueda afectar su ejecución.
- Un programa de cumplimiento anticorrupción debe ser específico para la compañía y sus necesidades, riesgos y desafíos.
- Los procedimientos y lineamientos deben ser aprobados por la junta directiva, aplicados a directores, gerentes y empleados y traducidos en los idiomas relevantes para la institución.
- Se deben incluir directrices sobre la entrega de regalos, gastos de representación, viajes, donaciones en campañas políticas, conflictos de interés, pagos de facilitación y *lobby*.

- Es fundamental que las empresas fortalezcan la figura de “canal de denuncia”, evitando represalias y manteniendo en absoluto secreto la identidad de los denunciantes. Según la Universidad Externado y Transparencia por Colombia, el 54 % de las empresas asegura que no cuenta con un canal de denuncia confidencial.

De igual forma, es fundamental que estas buenas prácticas sean implementadas durante toda la cadena de valor de un producto. Ya que las pequeñas y medianas empresas no cuentan con la estructura organizacional necesaria para desarrollar estos procesos, se recomienda que las grandes empresas promuevan estos mecanismos en los tratos y negocios que sostienen con sus proveedores.

Acción regulatoria. Implementar un régimen de protección de delatores sin beneficios económicos por denunciar.

Según la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional de noviembre de 2016, el 17 % de los servidores públicos en el orden nacional y el 19 % en los departamentos no denunciaría un caso de corrupción porque temen ser objeto de represalias laborales, mientras que un 8 % en el orden nacional y el 10 % en los departamentos temen ser víctimas de represalias contra su integridad o vida. A nivel internacional se ha avanzado en mejorar los canales de denuncia de actos corruptos mediante la creación de normas que protejan a los denunciantes tanto públicos como privados. Por ejemplo, en 2011 se suscribió un compromiso entre los países del G20 de expedir e implementar normas relacionadas con la protección de denunciante de actos de corrupción. De igual manera, la mayoría de los países miembros de la OCDE incluyeron en su ordenamiento jurídico interno disposiciones efectivas relacionadas con este tema (OCDE, 2016).

En Colombia, el proyecto de Ley 108 de 2017 de la Cámara de Representantes, “Por medio de la cual se dictan disposiciones para promover y facilitar la denuncia de conductas de corrupción, y se adoptan medidas de protección y reparación para los denunciante”, tiene como objeto generar un conjunto de medidas de protección y reparación para aquellas personas que, al denunciar conductas de corrupción, sufran de amenazas y/o acoso laboral que impliquen daños y perjuicios a su integridad o patrimonio. Estas

disposiciones incluyen medidas de protección física, definidas en la normatividad vigente por el Ministerio del Interior, así como medidas de protección laboral como el teletrabajo y la garantía de no degradación o disminución de cargo [Congreso de la República, 2017].

Sin embargo, se recomienda que se elimine la creación de incentivos económicos a la denuncia, contemplados en el capítulo IV del articulado³, en la medida en que esto contradice los objetivos de la cultura de legalidad promovidos por el Consejo Superior de Política Criminal. Según este órgano, establecer recompensas económicas a cambio de un deber ciudadano debilita la construcción honesta y sostenida de la ciudadanía, así como atenta contra los valores democráticos, ya que la denuncia deja de ser vista como una conducta que busca el bien común y la protección de lo público [Consejo Superior de Política Criminal, 2017].

Acción regulatoria. Contar con un régimen jurídico con beneficios delimitados en casos de delación a los corruptos.

La Ley 906 de 2004 establece que el principio de oportunidad es la facultad constitucional que le permite a la Fiscalía General de la Nación suspender, interrumpir o renunciar a una investigación en hasta 17 causales, entre las que se cuentan delitos relacionados con corrupción. Dicha ley es la entrada para que los involucrados en actos corruptos obten-

gan beneficios por delación, teniendo en cuenta la calidad de la información y el orden cronológico en que la realicen. La Operación Lava Jato en Brasil se basó en la delación premiada para destapar la red internacional de sobornos Odebrecht y así convertirse en uno de los ejercicios más grandes y exitosos en la lucha contra la corrupción. Este tipo de herramientas permitiría acelerar los procesos en Colombia; por lo tanto, el CPC recomienda utilizar este tipo de estrategias, pero con un estudio juicioso de los procesos y beneficios delimitados a los delatores.

En ese sentido, el CPC sugiere que las delaciones sean examinadas con sumo cuidado para evitar la aparición de falsos positivos, por lo que se requieren controles y verificaciones rigurosas en estos procesos, con protocolos definidos y reserva mediática. Así mismo, este régimen debería incluir límites a los beneficios; por ejemplo, los responsables que accedan a esta jurisdicción en ningún momento deberían acceder al privilegio de casa por cárcel. Por lo tanto, es importante crear un marco jurídico concreto y aplicable a los casos de delación en situaciones de corrupción en Colombia, que contemple beneficios delimitados en estas circunstancias. Un ejemplo es el Decreto 1523 del 16 de julio de 2016, “Por medio del cual se reglamentó la norma sobre protección de la competencia”, el cual establece que el favorecimiento debe hacerse a quienes desean colaborar o brindar información antes de que cualquier otro participe lo haga.

CULTURA Y CORRUPCIÓN

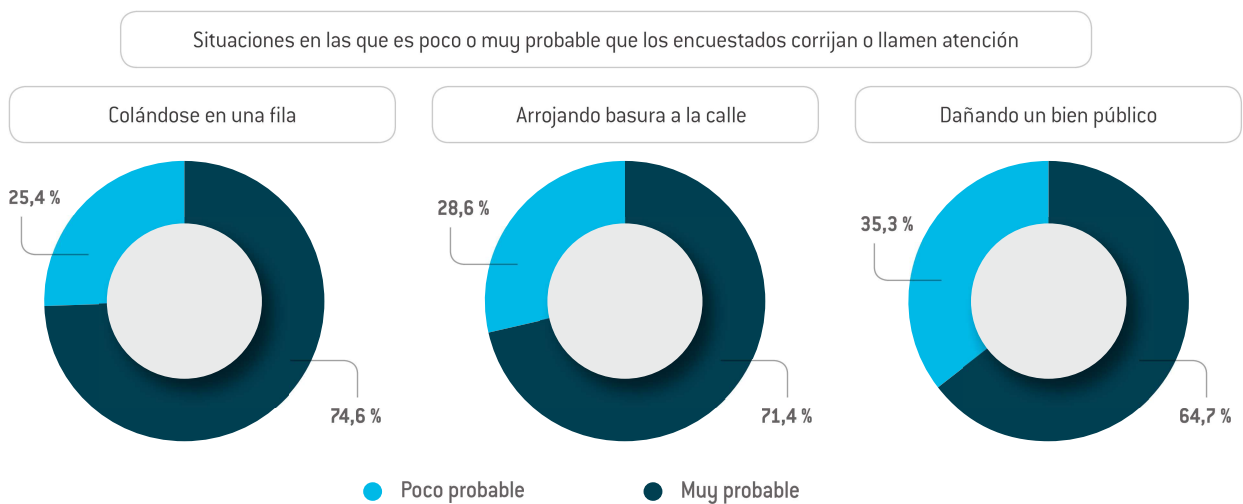
DIAGNÓSTICO

CULTURA

Los modelos tradicionales de análisis de incentivos establecen que los individuos cometen actos corruptos con el objetivo de maximizar su beneficio personal, y son las reglas formales las únicas que afectan sus decisiones (Cressey, 1950). Sin embargo, estos dejan por fuera que las reglas informales, tales como la sanción social y la vergüenza, también juegan un rol importante en el ejercicio de la corrupción. Por ejemplo, las personas son más propensas a caer

en acciones corruptas cuando estas son recurrentes en su entorno (Alatas *et al.*, 2009). En efecto, diversas investigaciones demuestran que el nivel de corrupción individual está correlacionado con los resultados de corrupción del país (Fisman & Svensson, 2007; Barr & Serra, 2010). En Colombia, los datos de la Encuesta de Cultura Política del DANE apuntarían a que la corrupción no solo se presenta en el sector público y privado, sino que también se encuentra en muchas acciones de la sociedad civil. Por ejemplo, advierte que el 9 % de los encuestados considera que es poco o nada grave pagar dádivas para agilizar trámites y un 13 % considera normal fingir enfermedad para no ir a trabajar o estudiar (Gráfica 8).

Gráfica 8. Hábitos de los colombianos relacionados con corrupción, 2017.



| Acciones consideradas poco graves o nada graves | |
|---|---|
| | 4 % de los encuestados considera que es poco grave o nada grave llevarse <i>sin pagar mercancía del supermercado</i> |
| | 9 % de los encuestados considera que es poco grave o nada grave <i>aceptar o pagar dádivas o regalos para agilizar trámites</i> |
| | 10 % de los encuestados considera que es poco grave o nada grave <i>no pedir factura para evitar el pago de impuestos</i> |
| | 13 % de los encuestados considera que es poco grave o nada grave <i>fingir enfermedad para no ir a trabajar o estudiar</i> |
| | 23 % de los encuestados considera que es poco grave o nada grave <i>usar influencias de políticos para conseguir un trabajo</i> |
| | 33 % de los encuestados considera que es poco grave o nada grave <i>comprar películas, música, juegos o software piratas</i> |

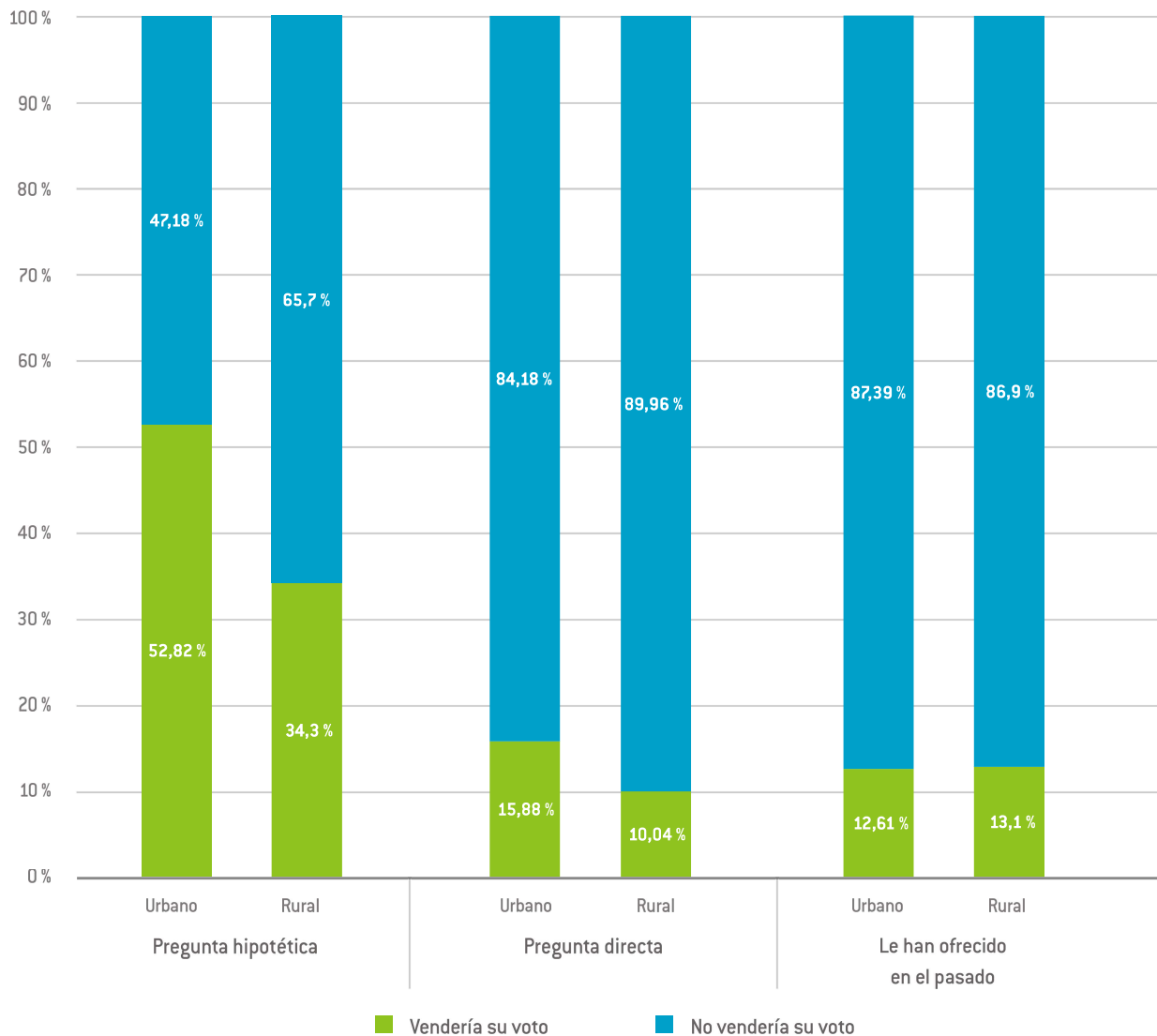
Fuente: Encuesta de Cultura Política (2017).

CLIENTELISMO

El clientelismo es definido como una transacción entre políticos y ciudadanos donde favores y dádivas son ofrecidos a cambio de apoyo político en las elecciones (Cain, Ferejohn & Fiorina, 1987). A partir de la Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes (ELCA) se pueden obtener diferentes aproximaciones de las dimensiones de este fenómeno en Colombia, en las que existen preguntas directas, hipotéticas y en relación con si la persona ha ex-

perimentado esta situación en el pasado para evitar que los individuos entreguen respuestas sesgadas. En la Gráfica 9 se aprecia que, para el año 2016, la presencia de clientelismo en casos hipotéticos (53 % en zonas urbanas y 34 % en rurales) se aleja considerablemente de cuando la pregunta es realizada de forma directa (16 % urbano y 10 % rural) o cuando son cuestionados acerca de ofrecimientos previos (13 % en ambas áreas). Lo anterior, además, evidencia que existe una inclinación a negar de manera abierta la participación en actividades clientelistas, motivada por la sanción social.

Gráfica 9. Aproximaciones de clientelismo: pregunta directa, hipotética y en el pasado, 2016.



Fuente: Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes (ELCA) (2017).

RECOMENDACIONES

Acción privada. Implementar y aplicar códigos de conducta en las escuelas.

Según Prabowo [2014], existe evidencia de que el mayor impacto para disminuir los incentivos a actuar de forma corrupta proviene de lecciones de moral y ética en las escuelas, superando incluso a lo que se consigue mediante la creación de agencias anticorrupción e incrementando las sanciones y penas a corruptos.

Por consiguiente, sobre las instituciones educativas recae una responsabilidad importante en la lucha contra la corrupción, y una aproximación efectiva para atacar las conductas corruptas desde el sistema educativo debe incluir el uso de códigos de conducta o manuales de convivencia. Por ejemplo, ciertos estudios encuentran que la existencia de códigos de conducta o manuales de convivencia en las escuelas y empresas se asocia con mayores niveles de comportamiento ético [Ferrel & Skinner, 1988; Sirgy, Siegel & Johar, 2005]. De igual forma, según Transparencia Internacional [2013], cuando los maestros y profesores entienden y aplican estos códigos, estos suelen resolver problemas de manera más justa ya que se ciñen a criterios imparciales, transmitiéndoles valores de ética y justicia a sus estudiantes.

Por lo tanto, el CPC recomienda adoptar códigos de fácil aplicación, que además contengan ejemplos y aplicaciones a la vida diaria, especialmente a la hora de disolver conflictos en el contexto escolar. Por ejemplo, las elecciones de personeros y consejeros municipales son espacios de formación temprana para promover valores como la democracia y la participación ciudadana, en los cuales es primordial la aplicación de códigos de conducta con normas que regulen este ejercicio.

Coordinación público-privada. Entrenar a docentes en derechos humanos y de los niños.

El programa “Educando profesores, respetando derechos” de la Universidad Metropolitana de Londres y la Universidad de Winchester entrena a todos sus profesores en la importancia de promover la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. Cuando los futuros profesores

entienden que, además de ser maestros, son ciudadanos velando por los derechos de poblaciones vulnerables como son los niños, estos logran transmitir eficazmente valores como la responsabilidad, la integridad y el respeto. De hecho, una evaluación de los resultados de este programa infiere que los maestros que adoptan este énfasis les enseñan a sus estudiantes vínculos como la responsabilidad ciudadana y derechos [Howe & Covell, 2005].

Además, este tipo de enseñanza también ha ayudado a profesores a realizar control ciudadano en casos de corrupción en las escuelas. Por ejemplo, en la India un programa de subsidios enviaba dinero a colegios con mayores tasas de deserción escolar y algunos profesores corruptos promovían la inasistencia de los estudiantes para recibir este beneficio. Sin embargo, maestros que hicieron parte del programa “Educando profesores, respetando derechos” trajeron de vuelta a 13 niños y niñas y denunciaron estos actos en la comunidad [Bajaj, 2012]. Lo anterior podría funcionar en Colombia, especialmente en casos como el PAE.

Coordinación público-privada. Incluir lecciones anticorrupción en los currículos de las escuelas.

Los primeros años son determinantes para formar la cultura, el comportamiento y las decisiones que se toman en la vida adulta [Feldman, 2011; Durrant, 2011]. Por eso, la labor de las instituciones encargadas de la formación y enseñanza en los años tempranos es fundamental, en la medida en que representan el primer encuentro formal de los niños y adolescentes con la democracia y las instituciones públicas. Por ende, países como Chile han adoptado una política anticorrupción dirigida a fortalecer los valores ciudadanos desde la niñez. En 2012, este país incluyó por primera vez contenido anticorrupción en la enseñanza de niños de 8 a 12 años [Transparency International, 2013]. En unión con Transparencia Internacional, el Gobierno chileno produjo material audiovisual con contenido ético basado en investigaciones relacionadas con los gustos y pasatiempos de los niños. Las lecciones son suministradas mediante juegos, vídeos e historietas y transmiten valores como la honestidad, el bien común y la transparencia y son instruidas en más de 1.500 colegios.

El CPC recomienda que se genere una política educativa con contenido anticorrupción en los currículos escola-

res, con el propósito de fortalecer la integridad, los valores democráticos y la transparencia desde edades tempranas. Esta estrategia debe ser realizada en unión con entidades como Transparencia por Colombia, que brinden el sustento técnico para adaptar el contenido de las lecciones al caso colombiano y a las diferentes necesidades de los territorios.

Acción pública. Promover la veeduría ciudadana a los recursos públicos mediante concursos.

En 2018, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia realizó dos eventos que buscaban incentivar el ejercicio de monitoreo y seguimiento ciudadano a los recursos públicos. Por un lado, *Rally Colombia* fue un concurso que premiaba a los ciudadanos por reportar el avance y ejecución de obras de infraestructura deportiva, infraestructura para la paz y vías terciarias para la paz. Los ganadores de esta iniciativa visitaron 53 obras públicas en Colombia y realizaron más de 100 entrevistas y notas periodísticas. Por su parte, *Hackathon AlimenData* les pedía a sus participantes generar prototipos digitales para que la sociedad se acercara al cuidado de los recursos del PAE. Los ganadores plantearon la creación de un servicio de correo electrónico semanal, basado en *Blockchain*, con el que los padres de familia se enteraban del menú que recibirían sus hijos.

Ambos eventos promueven la veeduría ciudadana, así como soluciones innovadoras para hacerles seguimiento a los recursos. Además, el hecho de transmitir valores específicos a otros ciudadanos para que conozcan la iniciativa, como los padres de familia en el caso del PAE, también aumentará el interés de toda la sociedad sobre el manejo en que se ejecutan los recursos. Por lo tanto, el CPC destaca estas iniciativas y recomienda que se siga extendiendo su uso a todo el territorio nacional. En consecuencia, este debe ser un modelo para que alcaldías y gobernaciones generen espacios de concertación con la ciudadanía.

Coordinación público-privada. Usar las ciencias del comportamiento para disminuir las acciones corruptas.

Las ciencias del comportamiento exploran los factores que explican la toma de decisiones, tales como el subconsciente, las emociones y el entorno. Cuando los agentes evalúan los beneficios de ser corruptos sobre los costos de ser detectados, están tomando decisiones racionales y, por lo tanto, las ciencias del comportamiento podrían ayudar a cambiar la decisión del individuo modificando este análisis costo-beneficio. De hecho, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) promueve una serie de prácticas a nivel internacional que, usando las ciencias del comportamiento, han ayudado a disminuir algunos comportamientos corruptos entre la ciudadanía.

Por ejemplo, en una municipalidad en Argentina se realizó una lotería de 400 aceras individuales entre los contribuyentes que pagaban de manera oportuna sus impuestos. Realizar este sorteo aumentó por un lado la probabilidad de cumplimiento futuro de los que participaron en la lotería y, por otro lado, generó una externalidad positiva, reduciendo la evasión entre los vecinos de quienes recibieron la acera (Carrillo, Castro & Scartascini, 2017).

En Colombia se llevó a cabo un experimento en el que las visitas de agentes tributarios tuvieron más éxito que un correo electrónico en lograr que los deudores tributarios pagaran sus deudas (Ortega y Scartascini, 2015). De igual forma, el Departamento Nacional de Planeación, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, el Ministerio de Educación Nacional y el Behavioural Insight Team realizaron a finales de 2017 una intervención para fomentar un mayor involucramiento de padres de familia en el PAE haciendo uso de canales de comunicación como los mensajes de texto. El CPC recomienda expandir la utilización de este tipo de acciones innovadoras para cambiar el análisis costo-beneficio que se realiza cuando se llevan a cabo acciones corruptas.



SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

| Recomendación | Plazo | Avance 2018 | ¿Quién puede hacer la diferencia? | Tipo de recomendación |
|--|---------|-------------|--|------------------------------|
| Poner en marcha la ventanilla única de denuncias y extender su uso a los recursos del posconflicto | Corto | | Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República | Acción pública |
| Establecer una estrategia de rendición de cuentas, seguimiento y transparencia a los recursos del posconflicto | Corto | | Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República y Alta Consejería para el Posconflicto | Acción pública |
| Extender el uso de pliegos-tipo a procesos de contratación diferentes a obras públicas y privilegiar la competencia en todas las modalidades de contratación | Mediano | | Agencia de contratación pública Colombia Compra Eficiente | Acción regulatoria |
| Acelerar la implementación total y obligatoria del SECOP II | Mediano | | Agencia de contratación pública Colombia Compra Eficiente | Acción regulatoria |
| Fortalecer el proceso de asignación y discusión del presupuesto de inversión regionalizado | Mediano | | Congreso de la República y Minhacienda | Acción regulatoria |
| Fortalecer el sistema de financiación de las campañas electorales | Largo | | Congreso de la República, Consejo Nacional Electoral y sector privado | Coordinación público-privada |
| Fortalecer las políticas anticorrupción en las empresas | Mediano | | Sector privado | Acción pública |

Plazo + ● - Avance × ● ✓

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

| Recomendación | Plazo | Avance 2018 | ¿Quién puede hacer la diferencia? | Tipo de recomendación |
|--|---------|-------------|---|------------------------------|
| Implementar un régimen de protección de delatores sin beneficios pecuniarios por denunciar | Largo | | Consejo Superior de Política Criminal | Acción regulatoria |
| Contar con un régimen jurídico con beneficios delimitados en casos de delación a los corruptos | Largo | | Consejo Superior de Política Criminal | Acción regulatoria |
| Implementar y aplicar códigos de conducta en las escuelas | Mediano | | Mineducación y sector privado | Coordinación público-privada |
| Entrenar a docentes en derechos humanos y de los niños | Mediano | | Mineducación y sector privado | Coordinación público-privada |
| Incluir lecciones anticorrupción en los currículos de las escuelas | Mediano | | Mineducación, sector privado | Coordinación público-privada |
| Promover la veeduría ciudadana a los recursos públicos mediante concursos | Corto | | Secretaría de Transparencia y gobiernos locales | Acción pública |
| Usar las ciencias del comportamiento para disminuir las acciones corruptas | Mediano | | Gobierno nacional y sector privado | Coordinación público-privada |

Plazo + ● - Avance × ● ✓



CORRUPCIÓN

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD



NOTAS

- 1 Sin embargo, el SECOPI II apenas registró el 13 % del monto total de la contratación pública en Colombia.
- 2 Para este análisis se incluyeron 45.410 procesos competitivos del SECOPI I, así como 2.943 en el SECOPI II en las modalidades de: licitación pública, concurso de méritos abierto, selección abreviada de menor cuantía, y subasta. Los resultados fueron obtenidos mediante un proceso de minería de datos que contó el número de proponentes habilitados a través de la variable “calificación definitiva”.
- 3 Este apartado fue incluido en la Cámara de Representantes cuando se unificaron los proyectos de ley 108 y 109 de 2017, pero vale la pena aclarar que el articulado original presentado por el Gobierno nacional no lo incluía.



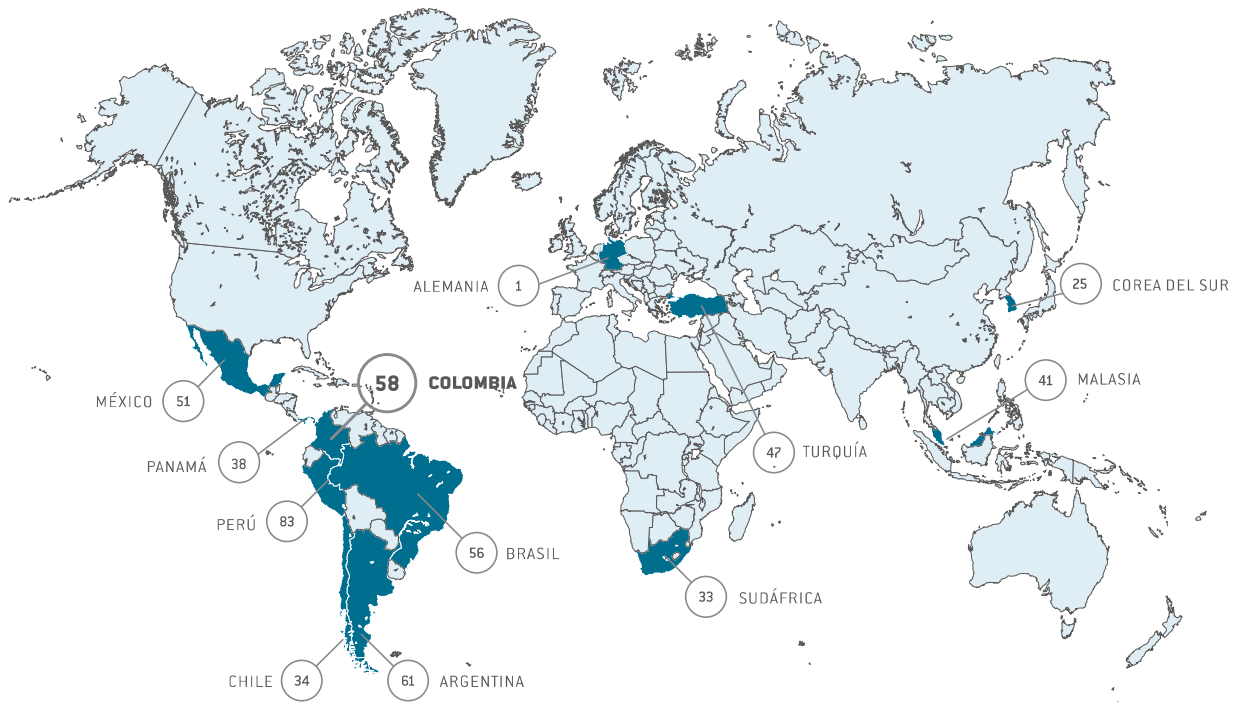
BIBLIOGRAFÍA

- 1 Alatas, V.; Cameron, L.; Chaudhuri, A.; Erkal, N. & Gangadharan, L. (2009). Gender, culture, and corruption: Insights from an experimental analysis. *Southern Economic Journal*: 663-680.
- 2 Bajaj, N. (2012). *Removal of electrocardiographic corruption from electromyographic signals using a localized wavelet based approach*. University of Louisville.
- 3 Barr, A. & Serra, D. (2010). Corruption and culture: An experimental analysis. *Journal of Public Economics*, 94(11-12): 862-869
- 4 Becker, G. S. (1993). Nobel lecture: The economic way of looking at behavior. *Journal of political economy*, 101(3): 385-409.
- 5 Berlot, J.; Jaeger, P. & Grimes, J. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*: 264-271.
- 6 Bernal, R.; González, J. I.; Henao, J. C.; Junguito, R.; Meléndez, M.; Montenegro, A.; Ramírez, J. C.; Uribe, J. D. & Villar, L. (2018). *Informe final: Comisión del gasto y la inversión pública*. Bogotá D. C.: Fedesarrollo.
- 7 Burguet, R. & Che, Y. K. (2004). Competitive Procurement with Corruption. *RAND Journal of Economics*.
- 8 Cain, B.; Ferejohn, J. & Fiorina, M. (1987). *The personal vote: Constituency service and electoral independence*. Harvard University Press. Pp. 336-339.
- 9 Carrillo, P.; Castro, E. & Scartascini, C. (2017). *Do Rewards Work?: Evidence from the Randomization of Public Works*. Inter-American Development Bank.
- 10 Cressey, D. R. (1950). The criminal violation of financial trust. *American Sociological Review*, 15(6): 738-743.
- 11 Colombia Compra Eficiente. (2017). *SECOPI I*.
- 12 Colombia Compra Eficiente. (2017). *SECOPI II*.
- 13 Congreso de la República. (2017). *Gaceta del Congreso 721 de 2017*. Bogotá.
- 14 Consejo Superior de Política Criminal. (2017). *Estudio de los proyectos 108 y 109 de 2017*. Bogotá D. C.: Cámara de Representantes del Congreso de la República.
- 15 DANE (2017). *Encuesta de cultura política 2017*.
- 16 DNP. (2016, octubre 13). *DNP alerta por nuevos ‘colados’ en el Sisbén que ganan más de \$3,8 millones al mes*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Paginas/DNP-alerta-por-nuevos-%E2%80%98colados%E2%80%99-en-el-Sisb%C3%A9n.aspx>.
- 17 Durrant, J. E. (2011). *Positive Discipline in Every Day Parenting. Save the Children Sweden and Global Initiative to End all Corporal Punishment of Children*. 3.ª ed.
- 18 Ernst & Young. (2018). *Global Fraud Survey 2018*.
- 19 Feldman, R. S. (2011). *Child Development*. 6.ª ed. Pearson Education, Inc.
- 20 Ferrell, O. C. & Skinner, S. J. (1988). Ethical behavior and bureaucratic structure in marketing research organizations. *Journal of Marketing Research*: 103-109.
- 21 Friedrich, C. J. (1989). *Corruption concepts in historical perspectives, political corruption: A handbook*. New Jersey: New Brunswick.
- 22 Fisman, R. & Svensson, J. (2007). Are corruption and taxation really harmful to growth? Firm level evidence. *Journal of Development Economics*: 63-75.
- 23 Hellman, J.; Jones, G. & Kaufmann, D. (2000). *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition Economies*.
- 24 Howe, R. B. & Covell, K. (2005). *Empowering children: Children's rights education as a pathway to citizenship*. University of Toronto Press.
- 25 Instituto Nacional Electoral de México (2016). *Rendición de cuentas y resultados de fiscalización*. Recuperado de <http://fiscalizacion.ine.mx/web/portalsif/ingresos-y-gastos-de-procesos-electorales>.

- 26 Laffont, J. J. & Tirole, J. (1993). *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. The MIT Press.
- 27 Miller & Cavallier. (2016). *Latin American Corruption Survey 2016*.
- 28 OCDE (2016). *Leniency programs in Latin America and the Caribbean: Recent experiences and lessons learned*.
- 29 Ortega, D. & Scartascini, C. (2015). *No culpar al mensajero: un experimento de campo sobre los métodos de entrega para aumentar el cumplimiento de las obligaciones tributarias*. Documento de trabajo No. 627. Inter-American Development Bank.
- 30 Prabowo, H. Y. (2014). To be corrupt or not to be corrupt: Understanding the behavioral side of corruption in Indonesia. *Journal of Money Laundering Control*, 17(3): 306-326.
- 31 Procuraduría General de la Nación (2017). Índice de Gobierno Abierto.
- 32 Seligson, M. (2006). The Measurement and Impact of Corruption Victimization: Survey Evidence from Latin America. *World Development*: 381-404.
- 33 Sirgy, M. J.; Siegel, P. H. & Johar, J. S. (2005). Toward a code of ethics for accounting educators. *Journal of Business Ethics*, 61(3): 215-234.
- 34 Transparencia por Colombia. (2014). *Análisis de la financiación de las campañas legislativas en Colombia, Bogotá*.
- 35 Transparencia por Colombia y Universidad Externado. (2018). *Quinta Encuesta Nacional sobre Prácticas contra el Soborno en Empresas Colombianas*.
- 36 Transparency International. (2006). *Handbook: Curbing Corruption in Public Procurement*.
- 37 Transparency International. (2013). *Global Corruption Report: Education - Transparency International*. Berlín: Transparency International.
- 38 Transparency International. (2018). *Índice de Percepción de la Corrupción 2017*. Berlín : Transparency International.
- 39 WEF (2018). *The Global Competitiveness Report 2016–2017*.



LOGÍSTICA: INFRAESTRUCTURA, TRANSPORTE Y FACILITACIÓN DEL COMERCIO



Índice de Desempeño Logístico. Puesto entre 160 países (1 indica el país con el mejor desempeño logístico).
Fuente: BID (2018).



PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA LOGÍSTICA

| Tema | Indicador | Valor Colombia 2018 | Ranking en América Latina 2018 | Mejor país en América Latina 2018 (valor) | Fuente |
|---------------------------|--|---------------------|--------------------------------|---|----------------|
| Desempeño logístico | Índice de Desempeño Logístico (entre 1 y 5) ¹ | 2,94 | 5 de 18 | Chile (3,32) | Banco Mundial |
| Infraestructura | Índice de conectividad de carreteras (entre 0 y 100) ² | 47,93 | 13 de 18 | México (93,49) | WEF |
| | Calidad de las carreteras (entre 1 y 7) ² | 3,27 | 12 de 18 | Chile (5,22) | WEF |
| | Densidad de la red ferroviaria (km férreos por km cuadrado) | 1,46 | 8 de 10 | Uruguay (16,98) | WEF |
| | Eficiencia del servicio de trenes (entre 1 y 7) ² | 1,75 | 12 de 18 | Panamá (4,40) | WEF |
| | Índice de conectividad de transporte marítimo (entre 0 a 157,1) ² | 43,69 | 2 de 16 | Panamá (51,95) | WEF |
| | Conectividad aeroportuaria ³ | 144.423 | 3 de 18 | México (497.154) | WEF |
| | Calidad del transporte aéreo (entre 1 y 7) ² | 5,81 | 2 de 7 | Chile (7,85) | IMD |
| Transporte de carga | Edad promedio parque automotor ⁴ | 21 | 14 de 15 | Chile (10) | BID |
| Facilitación del comercio | Costo para exportar: cumplimiento fronterizo (USD) ⁵ | 545 | 12 de 18 | Bolivia (65) | Doing Business |
| | Costo para importar: cumplimiento fronterizo (USD) ⁵ | 545 | 13 de 18 | El Salvador (128) | Doing Business |
| | Tiempo para exportar: cumplimiento fronterizo (horas) ⁵ | 112 | 15 de 18 | República Dominicana (16) | Doing Business |
| | Tiempo para importar: cumplimiento fronterizo (horas) ⁵ | 112 | 16 de 18 | Uruguay (6) | Doing Business |
| | Costo para exportar: cumplimiento documental (USD) ⁶ | 90 | 12 de 18 | República Dominicana (15) | Doing Business |
| | Costo para importar: cumplimiento documental (USD) ⁶ | 50 | 3 de 18 | Bolivia (30) | Doing Business |
| | Tiempo para exportar: cumplimiento documental (horas) ⁶ | 60 | 16 de 18 | Panamá (6) | Doing Business |
| | Tiempo para importar: cumplimiento documental (horas) ⁶ | 64 | 11 de 18 | Panamá (6) | Doing Business |

Nota: 1/ El mayor valor indica una mejor posición. 2/ El mayor valor indica una mejor posición. 3/ Para cada aeropuerto, el número de asientos disponibles a cada destino es ponderado por el tamaño del aeropuerto de destino (en términos de volumen de pasajeros). Los totales ponderados son entonces sumados para todos los destinos y luego para todos los aeropuertos en el país. 4/ Datos correspondientes al año 2012. 5/ Los costos y tiempos relacionados con el cumplimiento fronterizo hacen referencia al cumplimiento de la regulación aduanera, la regulación relativa a las otras inspecciones y los costos y tiempos en puerto o frontera. 6/ Los tiempos y costos asociados con el cumplimiento documental hacen referencia al tiempo y costo de cumplir con la documentación exigida por todas las agencias de gobierno de la economía de origen, la de destino y cualquier economía de tránsito.



En la última medición del Índice de Desempeño Logístico, el país avanzó 36 posiciones pasando del puesto 94 al 58 entre 2016 y 2018. Adicionalmente, es quinto en América Latina, siete puestos por encima frente a 2016. A pesar de este avance, aún persisten retos para mejorar y aprovechar las oportunidades de crecimiento de cara a la internacionalización de la economía.

Los resultados en el Índice de Desempeño Logístico evidencian en parte el impulso dado a la infraestructura en los últimos ocho años. Por ejemplo, el avance institucional fue significativo con la creación de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) y el establecimiento de la Comisión Intersectorial de Infraestructura. Así mismo, fueron expedidas diferentes normas para facilitar la implementación de proyectos de infraestructura como la Ley 1508 de 2012, que estableció un régimen jurídico para las asociaciones público-privadas (APP), y la Ley 1682 de 2013, que hizo aclaraciones sobre expropiación de predios y temas ambientales, entre otros. También se aprobó la Ley 1882 de 2018 para fortalecer la transparencia y competencia en los proyectos de infraestructura.

Lo anterior facilitó la estructuración y puesta en marcha del programa 4G y, como resultado de este y vigencias futuras comprometidas en proyectos anteriores, la inversión ha superado el 2 % del PIB desde 2010¹. Es importante también destacar que a la fecha 13 de los 30 proyectos 4G cuentan con cierres financieros definitivos².

Sin embargo, a pesar de este esfuerzo, Colombia obtuvo una calificación de 47,8 sobre 100 en el índice de conectividad de carreteras calculado por el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), ocupando el lugar 97 entre 140 países y el 13 entre 18 países en América Latina.

La baja productividad del sector de transporte tampoco ha permitido un mayor avance del país en materia logística.

Por ejemplo, en 2016 se necesitaron más de siete trabajadores para producir lo de un trabajador en este mismo sector en Estados Unidos. En particular en el caso del transporte de carga por carretera, esta baja productividad es consecuencia de la poca planeación de la política pública, la cual se ha basado en regulaciones expedidas como resultado de seis paros de transporte en ocho años. Un caso de ello es la continua intervención pública en el precio de los fletes: luego de la eliminación de la tabla de fletes, inició un esquema de libertad vigilada en el cual las relaciones económicas entre los actores de la cadena eran pactadas teniendo en cuenta las condiciones del mercado. Sin embargo, posteriormente, se han expedido un sinnúmero de normas que generan ambigüedades y hasta intervenciones en los fletes de ciertos corredores. A esto se le suma la poca efectividad en la política de modernización del parque automotor.

Adicionalmente, las ineficiencias en los trámites de comercio exterior y en los puertos, son otra de las limitaciones que han frenado el mayor avance en términos logísticos. Mientras que el tiempo de exportar una mercancía en Colombia es de 112 horas, el promedio en América Latina es de 70. Una situación parecida se presenta en los costos de exportación, los cuales también están por encima del promedio de América Latina. Aunque existe un amplio espacio por mejorar en los procedimientos de comercio exterior, se reconocen los esfuerzos realizados durante los últimos ocho años.

Como se observa, son múltiples las oportunidades que tiene el país para avanzar en competitividad logística, razón por la cual este capítulo analiza la calidad de la infraestructura y el desarrollo del transporte intermodal, la competitividad del sector de transporte de carga por carretera y la facilitación del comercio. Para cada uno de estos aspectos se proponen recomendaciones.

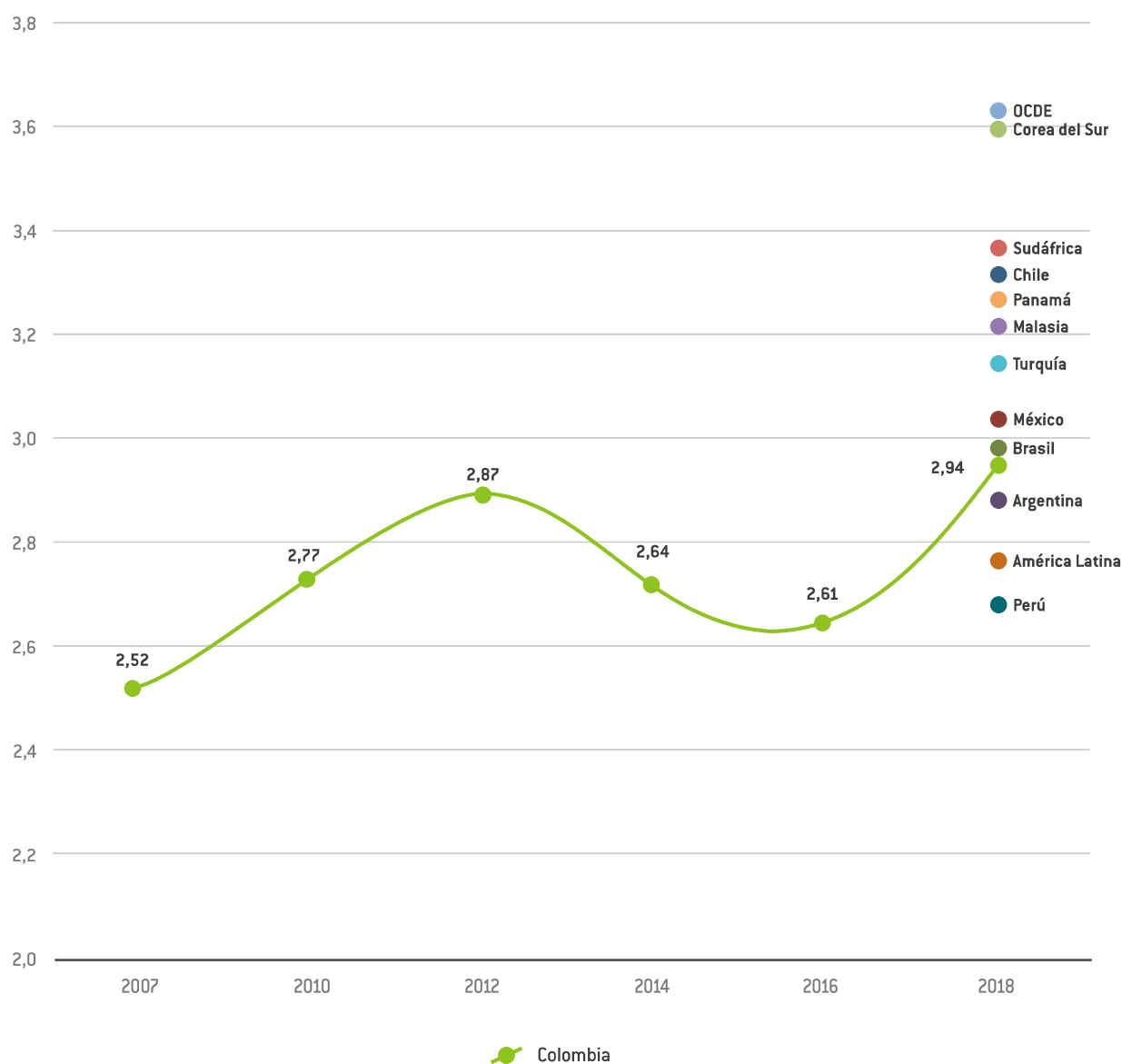


DESEMPEÑO LOGÍSTICO

En los años que lleva la medición del Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial, Colombia obtuvo la máxima calificación en 2018, con un puntaje de 2,94 sobre 5. En términos de puestos, el país avanzó de forma significativa el último año: mientras que el 54,7 % de los países estaba en una mejor posición en 2007 y Colombia ocupaba el puesto 82 entre 150, solo el 36,3 % obtuvo un mejor lugar en 2018,

y el país logró el puesto 58 entre 160. Sin embargo, en términos de puntaje aún existe un gran reto si se compara a Colombia frente a países de referencia: aunque supera a Argentina, Perú y el promedio de América Latina, se encuentra por debajo del resto de países y del promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Gráfica 1).

Gráfica 1. Índice de Desempeño Logístico. Colombia, 2007-2018, y países de referencia, 2018*.



*Índice entre 1 y 5, donde el mayor valor significa un mejor desempeño logístico. Calculado entre 150 países para 2007, entre 155 países para 2010 y 2012 y entre 160 países para 2014, 2016 y 2018.

Fuente: Banco Mundial (2018).