

# **DIAGNÓSTICO ACERCA DE LA CORRUPCIÓN Y GOBERNABILIDAD EN COLOMBIA: ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ESTRATEGIA ANTI- CORRUPCIÓN**

**RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS A USUARIOS, EMPRESARIOS Y  
FUNCIONARIOS PÚBLICOS  
SOBRE  
CORRUPCIÓN, DESEMPEÑO DEL SECTOR PÚBLICO Y GOBERNABILIDAD**

**EFFECTUADA POR LA VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, EL  
BANCO MUNDIAL Y ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES,  
CON LA COLABORACIÓN DEL CENTRO NACIONAL DE CONSULTORÍA**

**Febrero 7, 2002**

## INDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>2. DEFINICIÓN DEL DESAFÍO: LA CORRUPCIÓN, EL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL Y LA GOBERNABILIDAD</b>	<b>7</b>
2.1 Una comparación internacional de gobernabilidad.	9
<b>3. ALGUNOS ASPECTOS METODOLÓGICOS ACERCA DE LAS ENCUESTAS</b>	<b>12</b>
<b>4. EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN: SUS MODALIDADES</b>	<b>14</b>
4.1 La corrupción: un análisis preliminar	14
4.2 Incidencia de sobornos en los Servicios	15
4.3 Las desviaciones presupuestarias	17
4.4 Compra de posiciones en la administración pública.	18
4.5 Sobornos por contratos públicos	19
4.6 La captura del Estado: la influencia de intereses privados en la formulación de políticas	21
<b>5. COSTOS DE LA CORRUPCIÓN</b>	<b>26</b>
5.1 Costo de la corrupción administrativa	26
5.2 Alto costo de la corrupción en los procesos de compras estatales	27
5.3 Responsabilidad empresarial y costos burocráticos	27
5.4 Costos y consecuencias de la captura del estado.	30
5.5 La captura del estado y el sistema político	31
<b>6. EL PANORAMA DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL</b>	<b>35</b>
6.1 Percepción acerca de la integridad institucional	35
6.2 Desempeño institucional: un cuadro mixto de fortalezas y debilidades	38
6.3 Los Gobiernos Territoriales: Algunos indicios sobre el nivel de desempeño	41
6.4 La Justicia Colombiana: un desafío crítico para la gobernabilidad	45
<b>7. ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE INTEGRIDAD</b>	<b>49</b>
7.1 Un rol especialmente activo para la sociedad civil y los organismos de control	49
7.2 Incentivos para la inclusión ciudadana en la lucha anti-corrupción	53
7.3 Áreas potenciales de acción.	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
7.4 Áreas de trabajo futuro.	<b>Error! Bookmark not defined.</b>

## **1. INTRODUCCIÓN**

Colombia ha estado embarcada en un proceso de largo aliento dirigido a atacar el problema de corrupción<sup>1</sup>. Buena parte de dichos esfuerzos tienen su origen en la Constitución aprobada en 1991. Ésta fortaleció principalmente la capacidad del estado para sancionar prácticas corruptas<sup>2</sup> y estableció nuevas reglas para el desarrollo de la actividad política<sup>3</sup>. En paralelo diversas administraciones han implementado programas de simplificación de trámites y disminución de la discrecionalidad funcionaria<sup>4</sup>. No obstante los esfuerzos efectuados, la percepción general de la población es que los progresos obtenidos no son suficientes. La corrupción pareciera continuar en amplios campos de la vida pública colombiana, con sus secuelas de deslegitimación de las instituciones públicas y significativos costos económicos y sociales.

A fines de 1999, el Presidente de la República de Colombia, doctor Andrés Pastrana, solicitó al Banco Mundial asistencia en el desarrollo de una estrategia participativa de lucha contra la corrupción. Producto de esa solicitud, se ha llevado a cabo una iniciativa conjunta de la Vicepresidencia de la República, el Banco Mundial y diversas instituciones públicas, privadas y de sociedad civil. Dicha iniciativa tiene dos elementos centrales:

- (i) una encuesta sobre corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad con amplio cubrimiento nacional que permita un mejor conocimiento del panorama de integridad, desempeño institucional y gobernabilidad en el país; y
- (ii) la construcción de consensos sociales amplios en torno al fenómeno de la corrupción en Colombia y a las prioridades para avanzar en su erradicación.

Dichos consensos se han empezado a construir a partir del trabajo conjunto de un número importante de entidades que han contribuido en el desarrollo de la encuesta y este informe. La expectativa es que dichos consensos se amplíen y enriquezcan a partir de la discusión del presente informe y con el aporte de las experiencias y conocimientos de los diversos actores involucrados en la lucha anti-corrupción en el país. La academia y diversas instituciones privadas y de sociedad civil han llevado y están llevando a cabo un gran número de trabajos destinados a diagnosticar y hacer recomendaciones de política en torno al fenómeno de la corrupción. El

---

<sup>1</sup> Para una descripción detallada de los esfuerzos y políticas anti-corrupción de las administraciones Barco (1986-1990), Gaviria (1990-1994) y Samper (1994-1998) ver Fernando Cepeda, *Corrupción y Gobernabilidad*, Octubre 2000, 3R Editores, pgs. 81-106.

<sup>2</sup> El establecimiento de la Fiscalía General de la Nación como órgano judicial que concentra las facultades de investigación y juzgamiento inicial es uno de los principales resultados de la Reforma Constitucional de 1991 en el campo de la lucha anti-corrupción. Esta ha asumido desde entonces un rol protagónico en la conducción de la política criminal y de lucha contra la corrupción. Ver Informe de Gestión 1997-2001 presentado a la Honorable Corte Suprema de Justicia, Mayo de 2001, Bogotá – Colombia.

<sup>3</sup> No obstante el espíritu claramente anti-clientelista de la Constituyente del 91, se avanzó poco en mejorar el sistema de representación política a través de una reforma al sistema de partidos y al sistema electoral. En cambio, se incrementaron fuertemente las sanciones a los políticos que llevan a cabo prácticas clientelistas (eliminación de la inmunidad parlamentaria y establecimiento de la figura de pérdida de investidura). Se dejó al sistema judicial una alta responsabilidad en la depuración del sistema político. Como se desprende de los resultados de la encuesta, los efectos perseguidos no parecen haber sido logrados. Ver Rodrigo Uprimny Yepes, *Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia*, en *El Calidoscopio de las Justicias en Colombia*, Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García Villegas, Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2001.

<sup>4</sup> Para una descripción detallada de los esfuerzos efectuados en este campo ver Fernando Cepeda, *Corrupción y Gobernabilidad*, Octubre 2000, 3R Editores, pgs. 78 – 81. También Suárez Melo, Mario, “Evaluación Inicial de las experiencias de reforma y modernización de la administración pública colombiana”, en Jorge Hernán Cárdenas Santamaría y William Zambrano Cetina en *Gerencia Pública en Colombia*, Consejería Presidencial para la Modernización del Estado, Bogotá, 1994.

presente informe ha intentado en forma deliberada tomar en consideración dichas contribuciones. Se ha hecho un esfuerzo importante por identificar las actividades y experiencias de las entidades civiles y oficiales en el campo de la lucha anti-corrupción y revisar la bibliografía disponible e incorporar sus conclusiones. Sin embargo, estos esfuerzos no han pretendido en ningún caso ser exhaustivo y es probable que existan importantes contribuciones que no hayan sido consideradas al preparar el presente informe.

Parte de los procesos de discusión a partir de este informe deben estar orientados a contrastar nuevamente las conclusiones del informe y recomendaciones con las propuestas y análisis generados por grupos de la academia, sectores políticos y sociedad civil en Colombia. Esto será una etapa decisiva en el logro del objetivo final de esta iniciativa que consiste en generar un nuevo consenso social que permita renovar y reanimar los esfuerzos de lucha anti-corrupción.

El Banco Mundial –como parte del esfuerzo global de apoyo a los países en la lucha contra la corrupción-- ha buscado contribuir a este esfuerzo proveyendo asistencia técnica y financiera en el desarrollo de la encuesta y las actividades de construcción de consensos. Tanto el cuestionario como la muestra de la encuesta fueron elaborados conjuntamente por funcionarios del gobierno, del Banco Mundial y sociedad civil buscando adecuar las experiencias y conocimientos del Banco a la realidad y necesidades del país. Asimismo, el Banco ha apoyado un proceso intensivo de formación de una alianza entre las principales entidades involucradas en la lucha contra la corrupción. Dicho proceso ha permitido ir generando una red en que se han compartido experiencias y conocimientos y se está en un proceso de definición de prioridades y roles en las etapas futuras de la lucha anti-corrupción. El Banco esperaría en el futuro apoyar el proceso de consolidación de una alianza amplia en la lucha contra la corrupción.

El presente informe constituye una contribución analítica a partir de los resultados de la encuesta, discutido y socializado con los miembros que han iniciado el esfuerzo de construcción de un nuevo consenso social en la lucha anti-corrupción. El informe ha sido preparado con la expectativa de que sirva como aporte y base para un ejercicio de reflexión colectiva que permita un acercamiento sistemático a las condiciones de gobernabilidad y los problemas de corrupción prevalecientes en Colombia, asimismo, busca servir de base para la formulación de una estrategia integral de lucha contra la corrupción que cuente con un amplio nivel de apoyo de los actores relevantes en la sociedad colombiana.

Las principales conclusiones del informe son:

- (i) **Colombia presenta desafíos importantes de corrupción en los campos de compras estatales y desvíos presupuestales, los cuales representan costos importantes para el país.** Alrededor del 50% de los contratos de compras estatales contienen algún elemento de soborno y el promedio de los cobros podrían ascender hasta cerca del 19% del monto de los contratos. Una situación similar se plantea en el caso de las desviaciones presupuestales. Las respuestas de los funcionarios indicarían que alrededor del 11% de las asignaciones públicas estarían siendo desviadas para fines distintos a su destinación legal.
- (ii) **Los esfuerzos efectuados para reducir las prácticas de soborno administrativo y mejorar los niveles de servicios a la ciudadanía parecen haber generado impactos positivos.** Las encuestas reflejan que la frecuencia y costos de la corrupción administrativa son modestos y que usuarios y empresarios tienen un nivel

razonable de satisfacción con la calidad de los servicios ofrecidos por la administración pública.

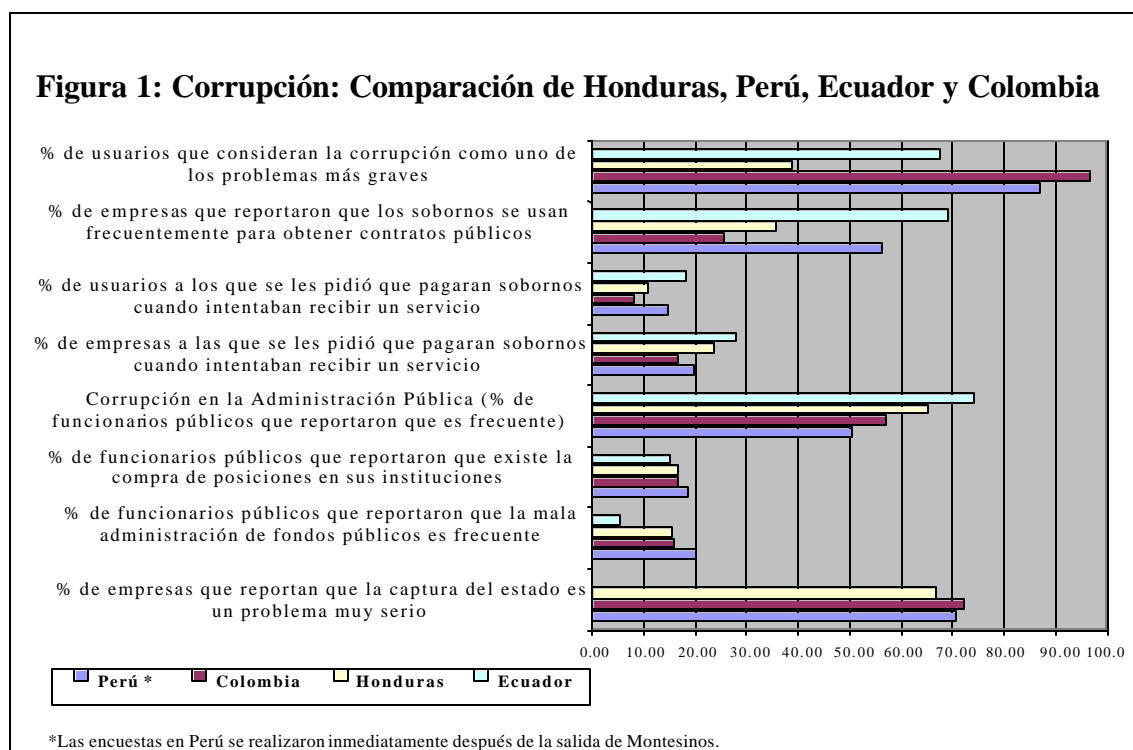
- (iii) **El grueso de las instituciones públicas en Colombia presenta un desempeño institucional mediocre en materia tales como transparencia, controles internos y autonomía institucional, de acuerdo a las evaluaciones efectuadas por sus propios funcionarios. Sólo dos instituciones presentan un panorama de excelencia –ISA y Banco de la República—mientras seis entidades presentan un panorama de deficiencia institucional: el Congreso de la República, el Seguro Social, CAPRECOM, CAJANAL, INVIAS y ECOSALUD.** La politización de las entidades constituye un factor determinante de la presencia de corrupción y el bajo desempeño institucional. La mediocridad institucional pareciera ser congruente con las expectativas de servicios de la población y el bajo nivel de soborno administrativo. Los casos de desempeño deficiente, como el del Seguro Social, coinciden con una mala percepción en la calidad del servicio por parte de los usuarios.
- (iv) **La captura del estado –entendida como la capacidad de grupos de interés para influir a través de prácticas corruptas en los altos procesos de decisión estatal— aparece como la forma de corrupción más extendida y relevante en Colombia.** Niveles por sobre del 70% de los empresarios y funcionarios públicos encuestados coincidieron en señalar que el favorecimiento de intereses privados en las altas esferas del estado es altamente significativa en el ambiente de negocios del país. El informe sostiene que es esta modalidad de corrupción la que podría explicar en parte la gravedad que los diversos sectores encuestados asignan a la corrupción dentro de los problemas que afectan al país.
- (v) **El alto grado de coincidencia en torno a la incidencia del fenómeno de captura del estado plantea dificultades significativas en torno al marco de gobernabilidad prevaleciente en Colombia.** Restricciones en torno a la competencia política derivados del sistema de financiamiento electoral y la prevalencia de prácticas clientelistas al interior de la administración pública son identificados por la encuesta. La politización y ausencia de meritocracia en las instituciones públicas correlacionan muy positivamente con la presencia de corrupción al interior de las respectivas entidades.

El presente informe presenta un panorama de los problemas de corrupción y gobernabilidad en Colombia basados en los resultados obtenidos de la Encuesta sobre Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad. La *Sección Segunda* describe las particularidades del problema de la corrupción en Colombia dando especial énfasis a las implicaciones de éste en el plano de la gobernabilidad del país. Se incluye, asimismo, una comparación a nivel internacional en el campo de la gobernabilidad. La *Sección Tercera* describe algunas de las consideraciones metodológicas que se tuvieron en cuenta en la elaboración y aplicación de la encuesta. La *Sección Cuarta* analiza la presencia e incidencia de las diversas modalidades de corrupción en el contexto colombiano. La *Sección Quinta* presenta los costos de las diversas modalidades de corrupción, incluyendo los costos y consecuencias derivados del fenómeno de captura del estado y la responsabilidad empresarial en este campo. La *Sección Sexta* describe el marco de integridad institucional en Colombia a nivel del gobierno central y de los gobiernos territoriales, asimismo, se incluye un análisis especial acerca del desempeño e integridad del sistema judicial. La *Sección Séptima* contiene diversos elementos derivados de la encuesta que son relevantes para

la construcción de una estrategia de integridad en Colombia y algunas áreas potenciales de acción y propuestas para trabajos hacia el futuro.

## 2. CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA, DESEMPEÑO INSTITUCIONAL Y GOVERNABILIDAD: LAS FACETAS DE LA INTEGRIDAD

Colombia presenta un cuadro muy particular en materia de corrupción<sup>5</sup> al ser comparado con otros países en la región. Mientras los diversos segmentos encuestados en Colombia señalan a la corrupción entre los problemas más graves que enfrenta la sociedad colombiana, éstos coinciden, a la vez, de que Colombia tendría el panorama más alentador en los indicadores tradicionales de integridad (sobornos en compras o licencias, frecuencia de corrupción en la administración pública, etc.). Los demás países en cambio presentan un alto nivel de coincidencia entre la percepción acerca de la gravedad del problema de corrupción y la incidencia de las formas tradicionales de ésta. (Figura 1). Paradójicamente, el país donde exista una mayor conciencia sobre la gravedad del fenómeno de la corrupción presenta el panorama más alentador en los indicadores tradicionales de integridad.



Esta aparente paradoja en el caso colombiano podría corresponder a tres factores que aparecen en los resultados de la encuesta:

- (i) la percepción de falta de integridad en instituciones que tienen roles críticos dentro del estado colombiano y una visión generalizada de mediocridad institucional;

<sup>5</sup> Para efectos de este informe entendemos que corrupción es todo abuso de un cargo público para obtener ganancias privadas, sean éstas de índole privada (amistad, familiar), beneficios políticos, pecuniarios o de status.

- (ii) la fuerte incidencia que tienen la corrupción en las compras estatales y los desvíos presupuestales; y
- (iii) el fuerte peso que los funcionarios públicos y empresarios encuestados asignan al fenómeno de captura del estado como modalidad de corrupción en el país<sup>6</sup>. Colombia presenta el nivel más alto de incidencia de esta forma de corrupción entre los países encuestados.

Este informe argumenta que el factor decisivo que explicaría la especial gravedad que los encuestados atribuyen al fenómeno de la corrupción en Colombia es la fuerte incidencia de la modalidad de captura del estado y el impacto que éste tiene sobre la gobernabilidad del país<sup>7</sup>. El alto grado de deshonestidad que los tres segmentos encuestados atribuyen al Congreso Nacional (Figura 27) constituye un elemento que confirmaría el cuestionamiento al marco de gobernabilidad y por extensión a la integridad del sistema político.

La comparación internacional no pretende inferir que los niveles de corrupción y captura en Colombia sean mayores que en los demás países encuestados. Simplemente, que en sus respuestas los encuestados colombianos exhiben un mayor nivel de consenso que en los otros países en cuanto a la incidencia de estos fenómenos en su país. Inclusive si se argumentara que los resultados acerca de captura del estado estarían reflejando simples errores de percepción de la realidad por parte de los diversos segmentos encuestados, persistiría un problema de gobernabilidad, referido en este caso al problema de la falta de legitimidad y confianza que la ciudadanía tendría respecto de los poderes estatales.

El mensaje que surge de los diversos segmentos encuestados es que, conjuntamente con las medidas tendientes a atacar los problemas de corrupción administrativa y desempeño institucional, Colombia enfrenta un problema significativo —sea este real o de percepción— que está afectando la gobernabilidad del país. Esto implica de que sólo habrá avances significativos en la lucha anti-corrupción en la medida que se tomen acciones que contrapesen la influencia indebida que grupos ejercen sobre el aparato de gobierno y que distorsionan seriamente el proceso de decisión política (en el caso de que se considere que el problema de captura es efectivo) o que las autoridades hagan esfuerzos extraordinarios de transparencia que les permita recuperar la confianza pública (en el caso de que se concluya que existe un problema de percepción errada).

De concentrarse los esfuerzos en las medidas típicas para luchar contra la corrupción (e.g. mejorar los mecanismos de selección y evaluación del desempeño de los agentes estatales, modificar los incentivos tanto positivos como negativos para que los agentes estatales se sustraigan de las actividades corruptas, y buscar la reducción de las instancias de discrecionalidad y concentración del poder), se podrá avanzar en atacar algunas de las modalidades de la

---

<sup>6</sup> Al igual que en las formas tradicionales de corrupción, la modalidad de captura del estado supone que agentes pervierten responsabilidades derivadas de una función pública por consideraciones propias de tipo pecuniario o de status social. La diferencia fundamental con otras formas consiste, sin embargo, en que dichos agentes están ubicados en los altos niveles decisorios del estado y las prácticas corruptas inciden en las reglas del juego que rigen la relación entre grupos de interés y el estado, en vez de referirse a transacciones específicas.

<sup>7</sup> Para estos efectos, entenderemos el marco de gobernabilidad como las tradiciones e instituciones a través de las cuales la autoridad es ejercida en un país. Dicho marco comprende (i) los procesos a través de los cuales las autoridades son seleccionadas, evaluadas y reemplazadas, (ii) la capacidad de los gobiernos para formular e implementar políticas en forma efectiva, y (iii) el respeto de los ciudadanos y las autoridades estatales respecto de las normas e instituciones que gobiernan la interacción social y económica. Ver Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (1999<sup>a</sup> y b): “Governance Matters”, Policy Research Working Paper Series 2195. Disponible a través de Internet en <http://www.worldbank.org/wbi/governance>.

corrupción tradicional y mejorar el nivel de integridad institucional. Sin embargo, no se estarán removiendo los factores más significativos de corrupción relacionados con la captura del estado que la encuesta identifica como ligados al plano de la gobernabilidad.

La encuesta permite identificar la prevalencia de algunas formas de restricción a la competencia política (financiamiento electoral irrestricto y clientelismo) que serían consistentes con un escenario de gobernabilidad restringida. Si este fuera el caso, la eliminación de las restricciones a la competencia política, una mejor alineación de los contrapesos institucionales que reflejen en mejor forma los intereses generales de la población y el fortalecimiento de mecanismos profesionales e independientes de fiscalización y control, serían todas medidas que contribuirían a mejorar tanto el ambiente de integridad y como de gobernabilidad del país.

La encuesta ha permitido arrojar importantes luces en torno a estas materias. Sin embargo, aparece como imprescindible mayores análisis tanto de carácter empírico como analítico que permitan ahondar en las características y modalidades del fenómeno de captura del estado y de las acciones tendientes a contrarrestarlo. La encuesta ha podido presentar una primera aproximación al panorama de corrupción y gobernabilidad del país pero se requerirá de significativos esfuerzos de tipo analítico y de construcción de consensos sociales para lograr avances en la modalidad de corrupción que aparece predominante en el actual panorama de integridad.

## **2.1 Una comparación internacional de gobernabilidad**

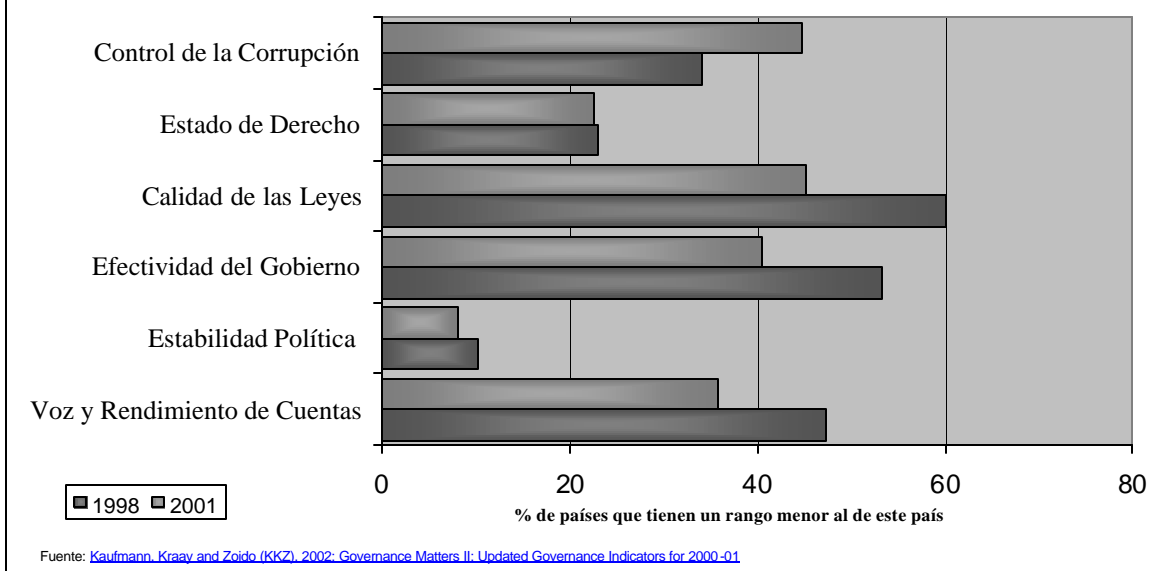
Las dificultades en el plano de gobernabilidad que se infieren de la encuesta parecen confirmarse al analizar la posición relativa de Colombia en materia de gobernabilidad a nivel internacional. De acuerdo al Indicador Agregado de Gobernabilidad<sup>8</sup> que prepara el Instituto del Banco Mundial sobre la base de diversos paneles de expertos y encuestas a nivel mundial, Colombia presenta niveles por debajo de la media internacional en cuatro de un total de seis variables que buscan medir el nivel de gobernabilidad (Figura 2). El desempeño de Colombia estaría por debajo de la media internacional entre 170 países respecto de dos aspectos claves de gobernabilidad: *los mecanismos a través de los cuales las autoridades son seleccionadas y reemplazadas* (recogidos por las variables sobre voz & rendición de cuentas y estabilidad política y violencia) y *el nivel de respeto que ciudadanos y autoridades profesan por las normas que los rigen* (recogidos por las variables sobre estado de derecho y control de la corrupción).

Los rubros en que su desempeño excede al 50% de los países son aquellos referidos *a la capacidad de implementación del gobierno* (recogidos en las variables sobre calidad de los marcos regulatorios y efectividad del gobierno). Esto sería consistente con los resultados de la encuesta que ubican el nivel de integridad institucional en Colombia como mediocre pero no crítico.

---

<sup>8</sup> El Anexo 2 presenta información adicional acerca de este Indicador.

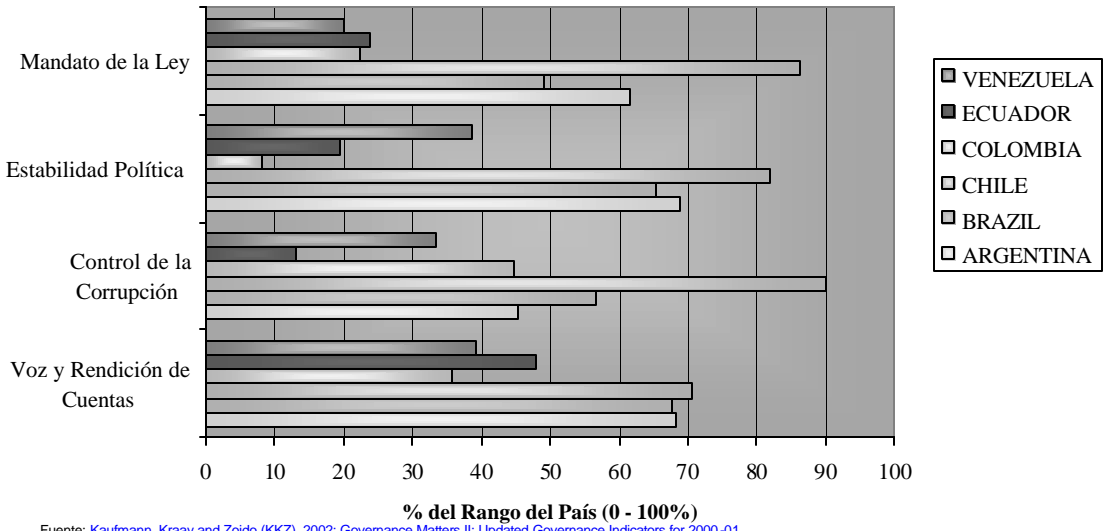
**Figura 2: Indicadores de Corrupción de Colombia de 1998 – 2001**  
(basado en más de 175 países)



Es particularmente revelador de la comparación sobre la evolución de estos diversos indicadores durante el período 1998-2001, que la única variable que presentaría un cambio positivo es la de control de la corrupción. Vale decir, los esfuerzos que se estarían efectuando en Colombia para atacar la corrupción estarían produciendo resultados positivos. Sin embargo, dicha mejoría se estaría dando dentro de un marco de deterioro de las condiciones de gobernabilidad reflejadas en el resto de los indicadores, particularmente aquellas que dicen relación con el sistema político y la legitimidad de las instituciones públicas.

La Figura 3 presenta una comparación de algunas de las variables críticas de gobernabilidad en un conjunto de países de la Región. Se puede apreciar de que Colombia tiene el desempeño más bajo del conjunto de los países seleccionados, salvo nuevamente en el campo de control de la corrupción en que su desempeño la ubica en la media de los países. Esto reafirma que los esfuerzos efectuados por el país en este campo no han sido en vano, no obstante la población considere que el fenómeno tiene aún un alto grado de gravedad.

**Figura 3: Indicadores de Corrupción del 2001**  
 (basado en un estudio de 175 países)



### **3. ASPECTOS METODOLÓGICOS ACERCA DE LAS ENCUESTAS**

Este análisis de diagnóstico está basado en tres encuestas que se realizaron en 7 ciudades del país –Bogotá, Medellín, Cali, Cúcuta, Ibagué, Cartagena y Yopal. Se llevaron a cabo un total de 8,308 entrevistados: 3,493 usuarios, 3,472 funcionarios públicos y 1,343 empresarios. Las encuestas se administraron durante febrero y abril del 2001. El principal obstáculo en la aplicación de la encuesta fue la extensión de ésta, lo cual implicaba una inversión significativa de tiempo para los diversos encuestados. Este factor no impidió, sin embargo, que el índice de rechazo fuera extremadamente bajo y que se lograra un alto grado de cooperación por parte del grueso de los encuestados.

A nivel de las instituciones públicas, la encuesta cubrió un total de 166 entidades públicas del nivel nacional, departamental y municipal. Estas fueron seleccionadas debido a su nivel de importancia y buscando presentar un panorama representativo de la función pública. Al interior de cada entidad, se incluyeron los diversos niveles jerárquicos.

Los usuarios fueron seleccionados al azar entre las personas que visitaban las entidades públicas seleccionadas en busca de un servicio, permiso o licencia. Por esta vía, se buscó enfocar la consulta en aquellas personas que tenían una interacción directa con el servidor público. En el caso de las encuestas a los segmentos de usuarios y funcionarios públicos se privilegió la relevancia y pertinencia de los encuestados seleccionados a la representatividad estadística de las muestras. En el caso de los funcionarios, la confiabilidad de la información está basada en que las instituciones seleccionadas tienen un rol de alta importancia al interior de la administración pública y que los funcionarios seleccionados al interior de cada institución son representativos de su estructura jerárquica y organizacional. En el caso de los usuarios, la confiabilidad de la información esta dada por el carácter aleatorio de los usuarios que fueron seleccionados al visitar cada entidad.

En el caso de los empresarios, la selección se hizo al azar basado en registros de empresas existentes, seleccionando en términos de tamaño y sector. No se enfatizó que las empresas tuvieran vínculos directos con el estado en materia de negocios. Desde un punto de vista estadístico, sólo la encuesta efectuada a los empresarios es susceptible de un cálculo de representatividad y error muestral por haberse basado en un universo definido. El Anexo 1 describe las características de las muestras seleccionadas para cada una de las encuestas y los márgenes de error muestral practicados para el segmento de empresarios y usuarios (en este último caso simulando una muestra con un universo referencial determinado).

Otro elemento que contribuye a la confiabilidad de la información obtenida es la posibilidad de contrastar las respuestas obtenidas de los diversos segmentos. Con excepción de algunos casos que han sido descritos en este informe, las respuestas de los usuarios, los funcionarios públicos y los empresarios proveen un panorama bastante coherente acerca de las debilidades y fortalezas de las instituciones colombianas. Las revisiones de consistencia posteriores, la triangulación entre los resultados de las tres encuestas nos permiten concluir, al menos preliminarmente, que la confiabilidad de los resultados es alta. Sin embargo, siempre existe un margen de error, y debería observarse en particular que algunas preguntas y variables contienen un elemento significativo de percepción subjetiva.

El modelo del cuestionario elaborado por el Instituto del Banco Mundial sirvió de base para la elaboración de los diversos cuestionarios aplicados. Estas encuestas han sido aplicadas

ampliamente a nivel internacional permitiendo la posibilidad de comparación de los resultados con otros países. Los cuestionarios y la muestra fueron adaptados en el caso de Colombia a través de un trabajo en conjunto con el gobierno, y representantes de la sociedad civil y académicos, con el objeto de asegurar la importancia y pertinencia de ambas.

Las características más importantes de estas nuevas herramientas de diagnóstico son:

- (i) **El enfoque en instituciones, no individuos.** Esto permite generar información acerca del desempeño y la integridad de las instituciones públicas;
- (ii) **Las preguntas están orientadas a captar las opiniones de los individuos** a partir de su experiencia y participación en la gestión pública. No solamente sobre su percepción acerca de temas que le pueden ser desconocidos. Aun cuando, hay algunas preguntas con elementos importantes de subjetividad, éstas no son despreciables como conocimiento en la medida en que están basadas en experiencias relevantes y constituyen la base a partir de la cual los individuos formulan sus posiciones y decisiones en torno al gobierno y las instituciones públicas;
- (iii) **Las preguntas son en general cerradas e indirectas** buscando maximizar el promedio de respuestas y facilitar un análisis sistemático de la información;
- (iv) **Las encuestas son conducidas por firmas locales, independientes y técnicamente competentes**, con lo que se busca aprovechar el conocimiento y experiencia local; y
- (v) **Se intenta dentro de lo posible contrastar las respuestas de los diversos segmentos** (funcionarios públicos, empresarios y usuarios) para confirmar su relevancia y disminuir los márgenes de error.

Los resultados de este diagnóstico deben ser vistos como un aporte para identificar las principales debilidades que presentan las instituciones públicas colombianas en materia de corrupción y desempeño institucional. Esta contribución busca complementar otros análisis y trabajos de tipo académico que se han efectuado en este campo. A lo largo del análisis se han incorporado referencias a algunos de los estudios que se han efectuado en materia de anti-corrupción, sin embargo, estamos conscientes de que no se ha agotado la labor investigativa.

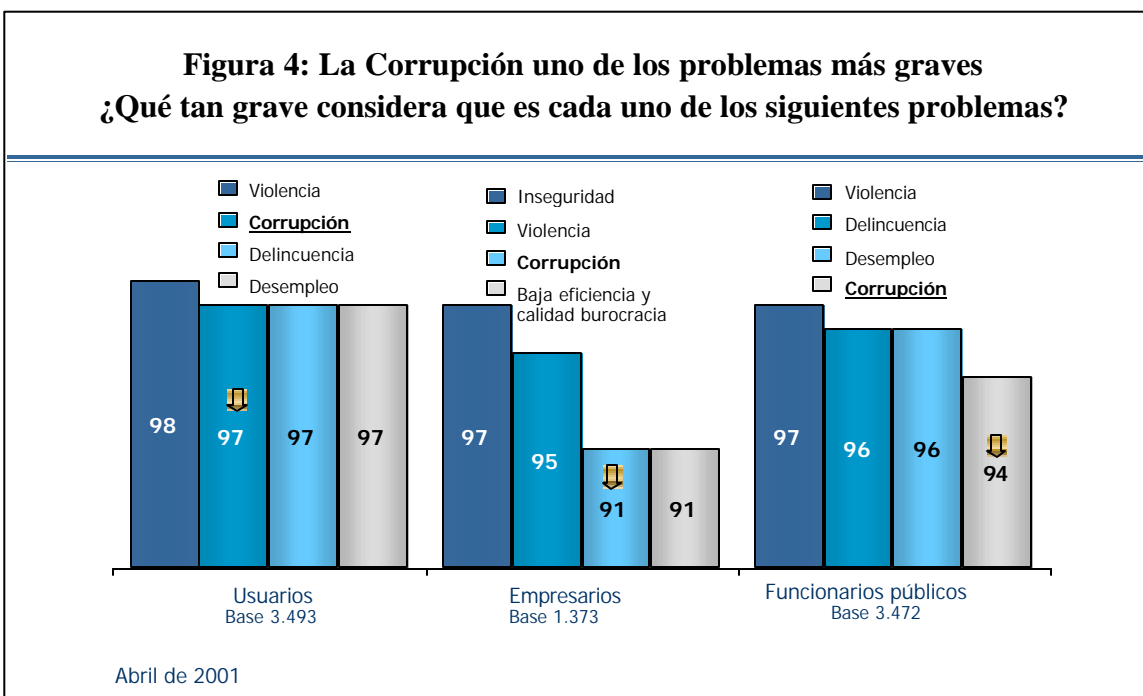
Finalmente, la encuesta no provee un diagnóstico acabado acerca de cuáles son las medidas que deben adoptarse respecto de una institución o un fenómeno específico. La encuesta no es tampoco un sustituto para el análisis a fondo acerca de cuáles son los incentivos y factores de tipo técnico y político que estén haciendo que las instituciones operen o fenómenos ocurran de una determinada manera. Dichos análisis y las recomendaciones que surjan de éstos son indispensables para garantizar el éxito en la ejecución de la estrategia anti-corrupción que se adopte en definitiva.

## 4. EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN: SUS MODALIDADES

### 4.1 La corrupción: un análisis preliminar

Esta sección está enfocada en el análisis de las percepciones acerca de la gravedad de la corrupción para poder diferenciar entre los niveles de percepción y los resultados actuales de los niveles de corrupción que serán presentados a lo largo del reporte. El entender las percepciones que existen sobre la corrupción es clave debido a que muchas de estas opiniones están basadas en experiencias directas y los ciudadanos las utilizan para formular una opinión acerca del gobierno y sus instituciones.

Los tres segmentos consultados -usuarios, funcionarios públicos y empresarios- perciben la corrupción como uno de los problemas más graves que enfrenta el país en la actualidad. El nivel de consenso y de congruencia en las respuestas es muy significativo ya que alrededor del fenómeno de la corrupción en el país fue ubicado entre el segundo a cuarto problema más grave que enfrenta el país dentro de una lista total de 15 problemas. Los números indicados en la Figura 4 reflejan el porcentaje de respuestas de cada segmento que calificaron a la corrupción como un problema grave o muy grave. La importancia que se le asigna al problema queda particularmente reflejado en el hecho de que los diversos segmentos ubican el problema a un nivel similar a problemas como la violencia y el desempleo que son los temas que más dominan el debate público en Colombia y más directa incidencia tienen en el día a día de los ciudadanos.



La gravedad atribuida al fenómeno de la corrupción deja en evidencia que no obstante los progresos logrados por Colombia en el pasado, particularmente en el campo de la corrupción administrativa, los diversos segmentos encuestados consideran que existe una tarea importante pendiente en este campo. Por otra parte, la gravedad reconocida al fenómeno plantea la posible alta acogida que tendría en la ciudadanía iniciativas tendientes a generar efectivamente un esfuerzo de erradicación de este fenómeno.

En cuanto a la tendencia del fenómeno de la corrupción, tanto empresarios como funcionarios coinciden en que existiría una tendencia decreciente en la frecuencia en que las empresas hacen pagos irregulares<sup>9</sup>. Dicha tendencia sería coincidente con los resultados obtenidos en el Índice Agregado de Gobernabilidad que presenta una mejoría en el factor de control de la corrupción entre el período 1998-2001 (ver Sección 2.1).

## **4.2 Incidencia de sobornos en los Servicios**

La encuesta contiene un exhaustivo cuestionario acerca de la experiencia de usuarios y empresarios en su interacción con las entidades públicas. Parecería que no existen problemas serios y generalizados de sobornos u otras formas de corrupción para la obtención por parte de ciudadanos y empresarios de servicios, permisos o licencias de parte de las entidades públicas<sup>10</sup>. Las respuestas de ambos muestran un grado razonable de satisfacción con la calidad de los servicios, el acceso y calidad de los trámites por parte de las entidades públicas. Las Figuras 5 y 6 muestran las experiencias de corrupción y el nivel de satisfacción de usuarios y empresarios ante la administración.

---

<sup>9</sup> El 62% de los empresarios responden que el pago de propinas o sobornos para ganar licitaciones en el sector público se da “siempre o casi siempre”. Dicho consenso se incrementa al 67% cuando se refiere a la frecuencia con que esto sucedía dos años atrás. Los funcionarios públicos perciben también una declinación de la corrupción. Éstos consideran que dos años atrás un 50% de las transacciones públicas involucraban alguna forma de soborno contra un 45% en la actualidad. Las percepciones acerca de los niveles prevaletentes de corrupción por parte de los funcionarios públicos se disminuye drásticamente al referirse a la organización a la que pertenecen. En este caso, los funcionarios también consideran que hay un proceso de mejora en la integridad institucional por cuanto los sobornos se habrían reducido de un nivel de 20% hace dos años atrás a un 14% en la actualidad.

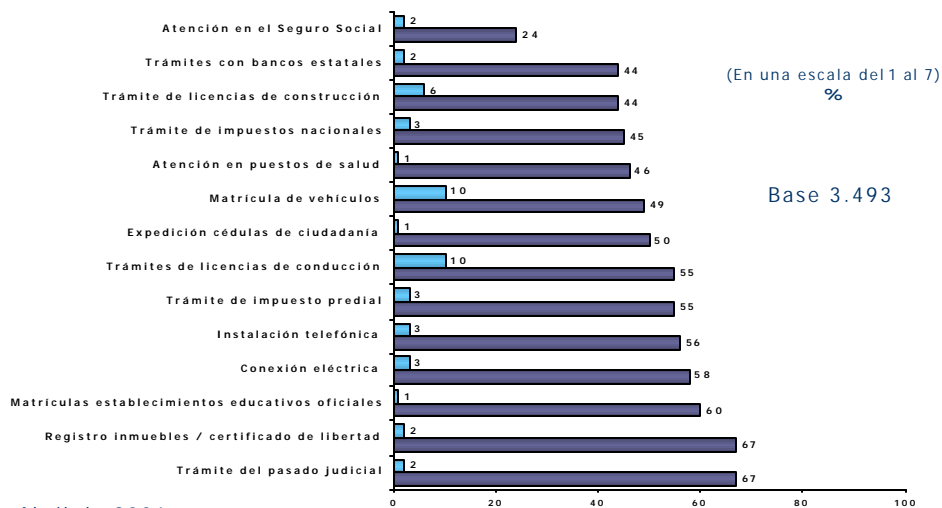
<sup>10</sup> Estos resultados coinciden con los arrojados por una encuesta telefónica efectuada en las cuatro ciudades del país a mediados del 2001 y que contó con 2400 entrevistas. La pregunta acerca de experiencias directas de solicitud de soborno por parte de un funcionario público fue respondida positivamente solo por un 2.9% de los encuestados. Dicho porcentaje pone a Colombia como el país con el nivel más bajo de corrupción administrativa en comparación con El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Bolivia. La encuesta mostró también niveles comparativamente bajos a nivel internacional en relación a el trato de los ciudadanos con el sistema bancario, las cortes y en el trabajo. Ver Mitchell A. Seligson, Transparencia y Buen Gobierno, una encuesta de percepción ciudadana. , Universidad de Pittsburg, Noviembre, 2001 en [www.respondanet.com](http://www.respondanet.com)

### Figura 5

**Usuarios**

En términos de trato, rapidez, profesionalismo, buena preparación, eficiencia, ¿cómo calificaría la calidad de este servicio?  
**Alta calidad del servicio 5, 6, 7**

Con frecuencia los funcionarios públicos solicitan o usted se siente obligado a hacer retribuciones ¿esto le ocurrió al solicitar/recibir este servicio?  
**Siempre o casi siempre ocurrió 1, 2, 3**



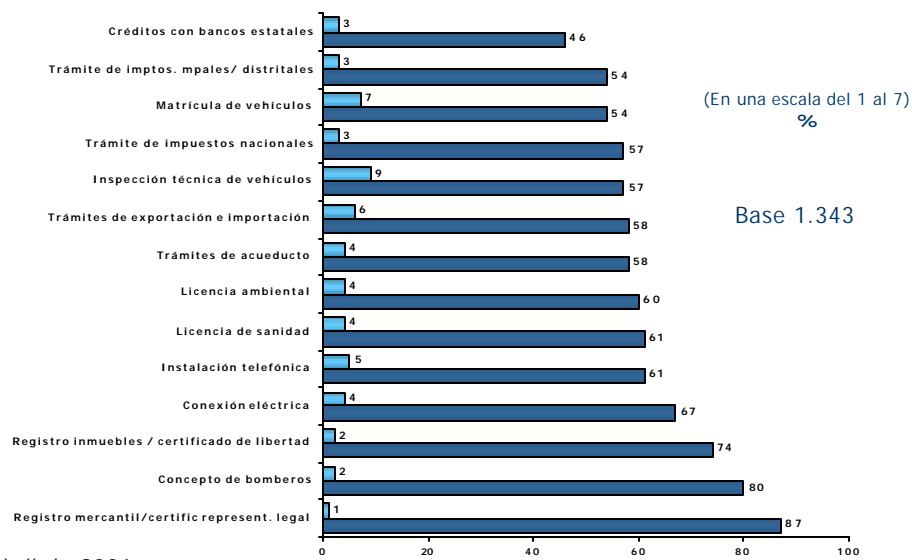
Abril de 2001

### Figura 6

**Empresarios**

En términos de trato, rapidez, profesionalismo, buena preparación, eficiencia, ¿cómo calificaría la calidad de este servicio?  
**Alta calidad del servicio 5, 6, 7**

Con frecuencia los funcionarios públicos solicitan o su empresa se siente obligada a hacer retribuciones ¿esto le ocurrió al solicitar/recibir este servicio?  
**Siempre o casi siempre ocurrió 1, 2, 3**



Abril de 2001

La gran excepción a este panorama relativamente favorable la constituye el caso del Seguro Social, que muestra un bajo nivel de aceptación por parte de los usuarios, coincidente con la percepción de deshonestidad que afecta a este organismo. No obstante, la insatisfacción con el Seguro Social se refiere principalmente a la calidad y acceso a los servicios. No existe por parte de los usuarios imputaciones generalizadas de corrupción <sup>11</sup>.

La baja incidencia de esta forma de corrupción puede estar ligada a esfuerzos de diversos gobiernos tanto a nivel nacional como territorial para simplificar trámites y eliminar los niveles de discrecionalidad funcionaria <sup>12</sup>. La encuesta permite, sin embargo, identificar áreas en las que es importante enfrentar el problema de corrupción. La mayor incidencia de pagos no oficiales está concentrada en los trámites relacionados con la matrícula e inspección de vehículos (para empresarios y usuarios), comercio exterior y teléfonos (empresarios) o en el caso de licencias de construcción, conducción y matrícula de vehículos (usuarios).

### **4.3 Las desviaciones presupuestarias**

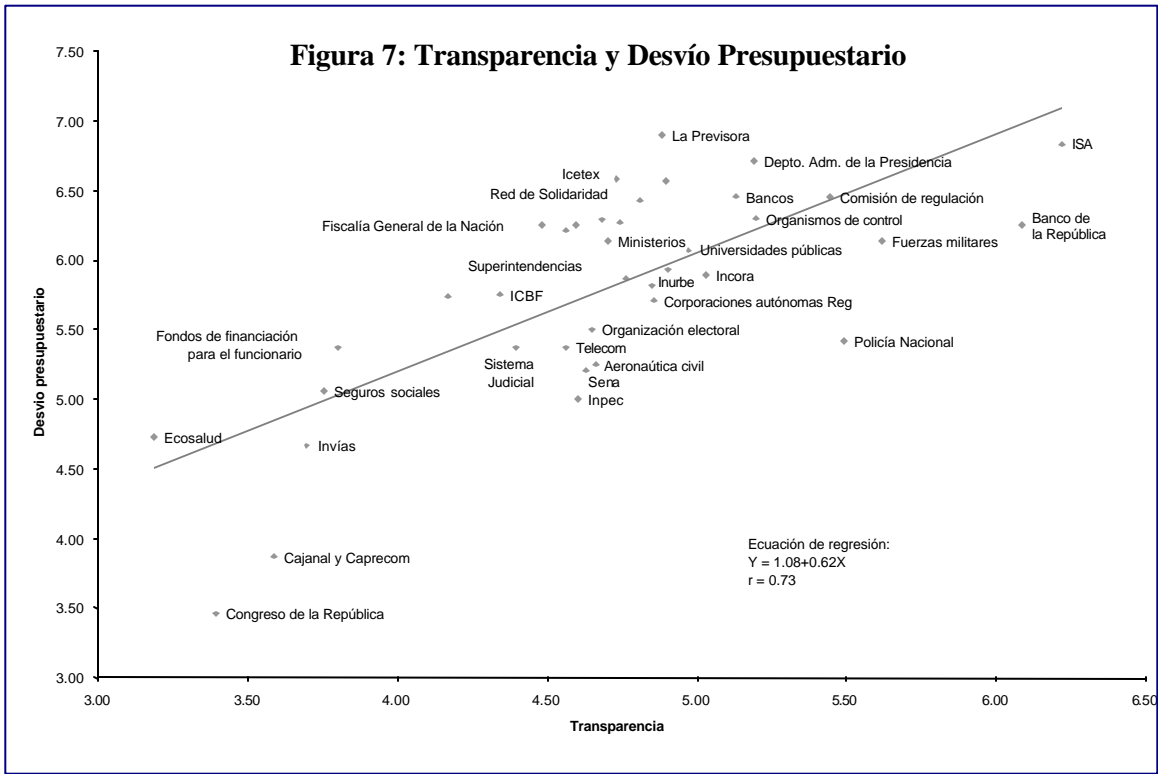
Los respuestas de los funcionarios en torno a las prácticas presupuestarias en sus respectivas entidades son marcadamente positivos. Alrededor del 60% de los funcionarios encuestados declararon estar de acuerdo en que éstas se efectúan cumpliendo con los procesos y criterios específicos, en forma transparente y sujetas a auditorías regulares. Las opiniones en cuanto a la publicidad y la prevalencia de criterios puramente técnicos son menos categóricos (cerca al 50% de los respondientes). Sin embargo, dichos promedios encierran importantes variaciones entre las diversas instituciones.

La debilidad en el campo presupuestario se refleja más claramente con la respuesta de que alrededor del 11.4% en promedio de los recursos presupuestarios de las instituciones son desviados para fines irregulares. Dicho porcentaje, al igual que en el caso de los niveles de transparencias, encierran varianzas significativas. El cuadro siguiente presenta la correlación entre estos dos factores en el conjunto de entidades del orden nacional. Los resultados permiten demostrar el fuerte vínculo existente entre niveles de transparencia a nivel institucional y la presencia de prácticas corruptas, en este caso, desvíos presupuestales (Figura 7).

---

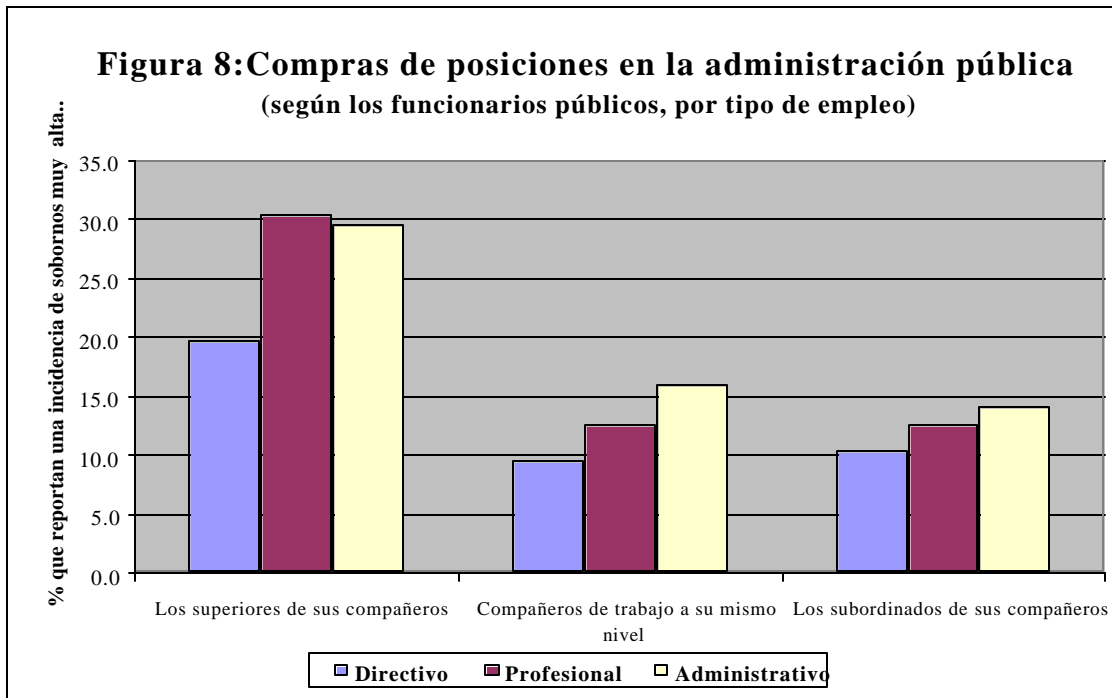
<sup>11</sup> Un estudio efectuado recientemente en torno al ejercicio de la acción de tutela estableció que un 13,95% de las tutelas incluidas en la muestra del estudio (con un margen de error de 5%) habrían sido ejercidas por personas para reclamar de la prontitud o la negación de un derecho de seguridad social. Un 7,45% de las acciones estaban dirigidas en contra de CAJANAL y un 6,02% en contra del ISS. Si se tiene en cuenta que el total de tutelas ejercidas hasta la fecha exceden de 500,000 se puede tener una clara percepción acerca del grado de inconformidad de la ciudadanía con el desempeño de estas instituciones. Ver Mauricio García Villegas y César Rodríguez, *La Acción de Tutela*, en Boaventura de Souza Santos y Mauricio García Villegas, *El calidoscopio de las justicias en Colombia*, Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2001.

<sup>12</sup> Una interpretación alternativa sería que más que una buena calidad de los servicios prestados por, o los trámites efectuados ante, la administración pública, se estaría ante un alto grado de tolerancia por parte de los usuarios en cuanto a la mala calidad y demoras en los trámites y servicios. Esta fue una hipótesis planteada a partir de una encuesta de 2000 personas en cinco ciudades para evaluar el Decreto 2150 de 1995 sobre eliminación de trámites. Ver Urueña Cortés, Nubia Esperanza, "Contra la tramitología. La máxima desregulación posible y la mayor simplificación aceptable", en Cepeda Ulloa, Fernando, "La corrupción en Colombia", Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1997.



#### 4.4 Compra de posiciones en la administración pública

Existe una percepción al interior de la administración pública de que la “compra” de posiciones es una práctica relativamente frecuente, en particular respecto de las posiciones superiores a las que detentan a esa fecha los diversos encuestados. Dicha visión es particularmente compartida por los sectores profesionales y administrativos (Figura 8).



Esta percepción disminuye substancialmente cuando se consulta a los funcionarios consultados acerca de la existencia de esta práctica al interior de sus respectivas instituciones. En ese caso sólo alrededor del 10% de los funcionarios señalan que la práctica es frecuente. La influencia del factor político parece tener mucha mayor incidencia que la compra de cargos. Aproximadamente el 36% de los funcionarios públicos respondieron que los vínculos políticos tenían una incidencia importante en materias de personal al interior de su institución.

#### **4.5 Sobornos por contratos públicos**

La encuesta muestra cifras alarmantes en cuanto a la incidencia de corrupción en el campo de compras estatales. Los funcionarios públicos entrevistados declaran que en el 49.7% de las licitaciones públicas en Colombia se realizan pagos adicionales para asegurar la adjudicación de contratos. Si bien, esta pregunta presentó un margen significativo de “no informantes” (un cuarto del total de 3.472 encuestados), la alta y amplia representatividad de los que respondieron permite un alto grado de confiabilidad en torno a las dimensiones de la corrupción en las contrataciones públicas.

La percepción de los funcionarios es corroborada, asimismo, por los empresarios que en un 62% coincidieron en que “siempre o casi siempre” las empresas recurren a pagos extraoficiales para ganar concursos o licitaciones públicas<sup>13</sup>. La incidencia de prácticas corruptas en las licitaciones públicas se confirma por el alto grado de consenso entre los empresarios sobre las modalidades a través de las cuales ésta tiene lugar.

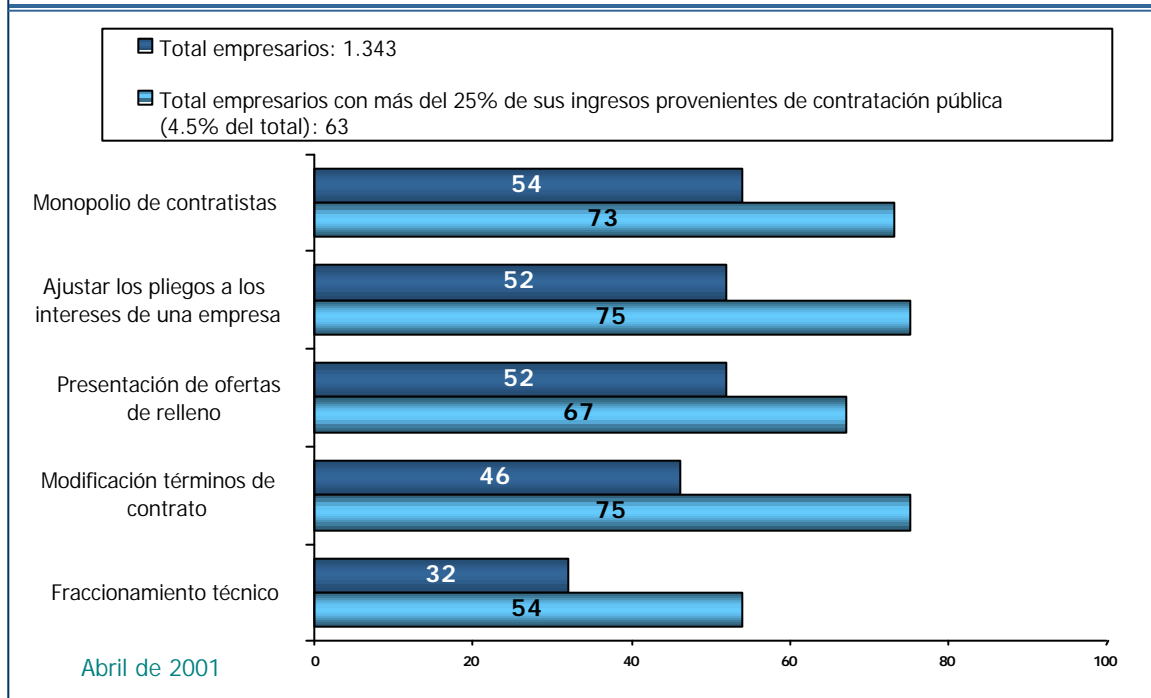
El siguiente cuadro presenta la frecuencia con que suceden distintas irregularidades en los procesos de contratación. Muchas de ellas conllevan una abierta complicidad por parte del sector empresarial. Es particularmente relevante que las empresas que tienen una mayor dependencia de la contratación pública<sup>14</sup> confirman aún con mayor fuerza la incidencia de las diversas modalidades de corrupción en la contratación estatal (Figura 9).

---

<sup>13</sup> Al ser preguntados los empresarios más directamente acerca de las experiencias de sobornos de empresas como las suyas, dicho porcentaje bajó abruptamente a 19%. Como se menciona en el Anexo 1, tanto empresarios como funcionarios mostraron un alto nivel de susceptibilidad a preguntas sobre experiencias directas en actos de corrupción. Por esto el énfasis de las preguntas en situaciones de tipo indirecto.

<sup>14</sup> Se consideran como tales empresas en que más del 25% de sus ingresos provienen de la contratación pública.

**Figura 9: En los últimos dos años en los contratos de las empresas con el Estado ¿sabe con qué frecuencia se ha presentado...?**



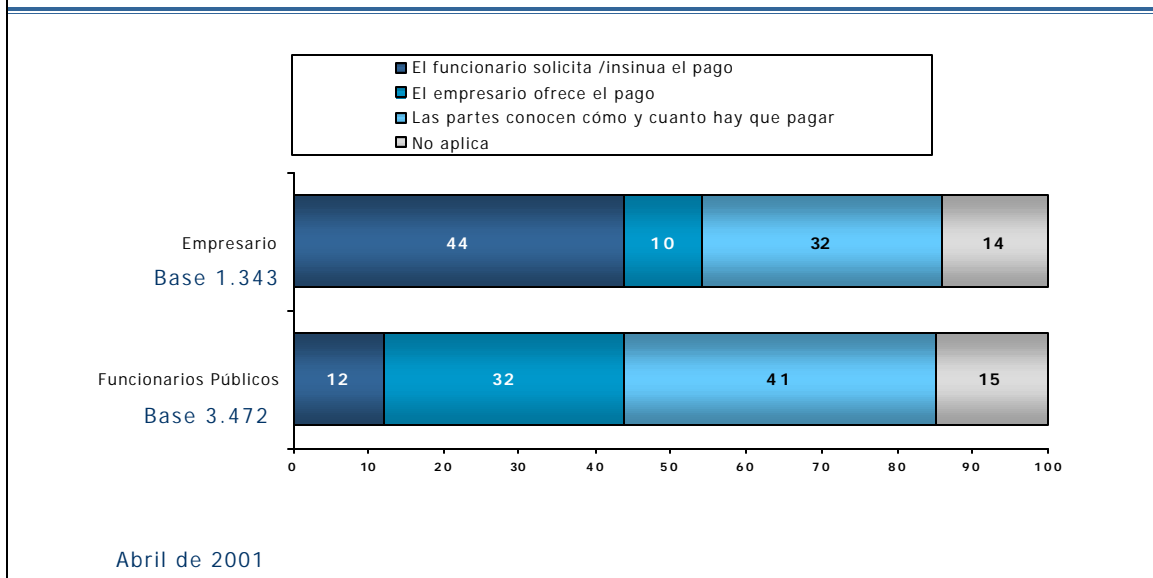
El alto nivel de corrupción en la contratación pública parece haber distorsionado seriamente los elementos de competencia sana y abierta que constituyen la esencia del proceso licitatorio. La existencia de monopolios de contratistas es reconocida como la irregularidad más frecuente en los procesos de licitación y es ratificada por el 73% de empresarios con mayor dependencia de la contratación pública. El 75% de los empresarios declaran no haber participado en procesos licitatorios con el estado en los últimos dos años, una cifra significativa teniendo en cuenta la importancia del Estado Colombiano en el mercado doméstico. Este alto nivel de abstinencia contrasta con sólo un 4.5% de empresarios que presenta una alta dependencia de la contratación pública. Entre aquellos empresarios que sí han participado en dichos procesos un 61% declaró haber declinado participar en otros procesos de licitación pública aduciendo como factor principal –69% de los empresarios que declinaron—la ausencia de un marco de competencia imparcial.

La imagen que surge de las respuestas de los empresarios es que el marco de competencia en que se efectúan las adquisiciones públicas aparece como drásticamente restringido. Dicha imagen es contradicha por las percepciones de los funcionarios públicos. Estos tienen una visión más benévola en torno a la competencia en las contrataciones y en torno a la frecuencia en que se dan las diversas modalidades de corrupción en los procesos de contratación. Esta posición de los funcionarios es aparentemente contradictoria con el reconocimiento hecho por estos de que existe alguna forma de corrupción en alrededor del 50% de las contrataciones públicas. El carácter sistémico de la corrupción en este campo y la mejor perspectiva que tienen los empresarios para evaluar la competitividad del mercado, nos hacen dar mayor peso a la percepción de los empresarios.

Las modalidades bajo las cuales opera esta forma de corrupción, en la que un porcentaje importante de funcionarios y empresarios coinciden en que más que demandas explícitas las partes “conocen cómo y cuánto pagar” (Figura 10), indica que la corrupción en materia de

contratación es de carácter sistémico. El gran número de iniciativas que se han intentado en el pasado reciente –particularmente en cuanto a reformas del marco normativo—han mostrado muy poca efectividad en disminuir la corrupción en las compras estatales. Si a esto se une la percepción del mundo empresarial de que se opera bajo restricciones severas a la competencia, aparecería evidente que es necesario replantear las estrategias que han prevalecido a fin de reducir la incidencia de corrupción en las adquisiciones estatales. El énfasis casi exclusivo en reformas al marco legal relativo al proceso licitatorio propiamente tal parecería estar condenado al fracaso por cuanto no persigue y sanciona efectivamente las prácticas corruptas entre funcionarios y empresarios ni permiten abrir la competencia.

**Figura 10: Cuando se hacen pagos extraoficiales por parte de un empresario ¿qué ocurre con mayor frecuencia?**



La creación de contrapesos institucionales que persigan efectivamente a las mafias que operan al interior de la administración pública y el desarrollo de mecanismos de mercado que promuevan la competencia, podrían ser alternativas relevantes en este caso. Es fundamental, sin embargo, que dichos contrapesos y mecanismos no se constituyan en instancias meramente burocráticas que contribuyen muy poco a la calidad del proceso licitatorio.

Entretanto, la corrupción en las adquisiciones estatales continua generando un alto costo social y económico, incluyendo el dinero público distraído vía sobornos y los costos adicionales derivados de la adjudicación de contratos públicos bajo condiciones de competencia restringida.

#### **4.6 La captura del Estado: la influencia de intereses privados en la formulación de políticas**

La captura del estado entendida como la capacidad de grupos de interés para influir a través de prácticas corruptas en los procesos de decisión política en los ambientes legislativos y regulatorios, se utiliza crecientemente para caracterizar el acceso privilegiado que han logrado ciertos empresarios a los centros de decisión estatal en las economías en transición. Aún cuando

las relaciones entre el sector privado y el estado en Colombia son diferentes, la encuesta incluyó algunas preguntas tendientes a identificar la relevancia que podría tener este fenómeno. Un resultado inesperado de la encuesta es la extraordinaria relevancia que tanto empresarios como funcionarios públicos asignan al fenómeno de captura del estado.

Las encuestas de las empresas y los funcionarios muestran niveles categóricos y de amplio consenso y confiabilidad cuando se refiere a la incidencia del fenómeno de captura del estado dentro de las modalidades de corrupción prevaletentes en el país<sup>15</sup>.

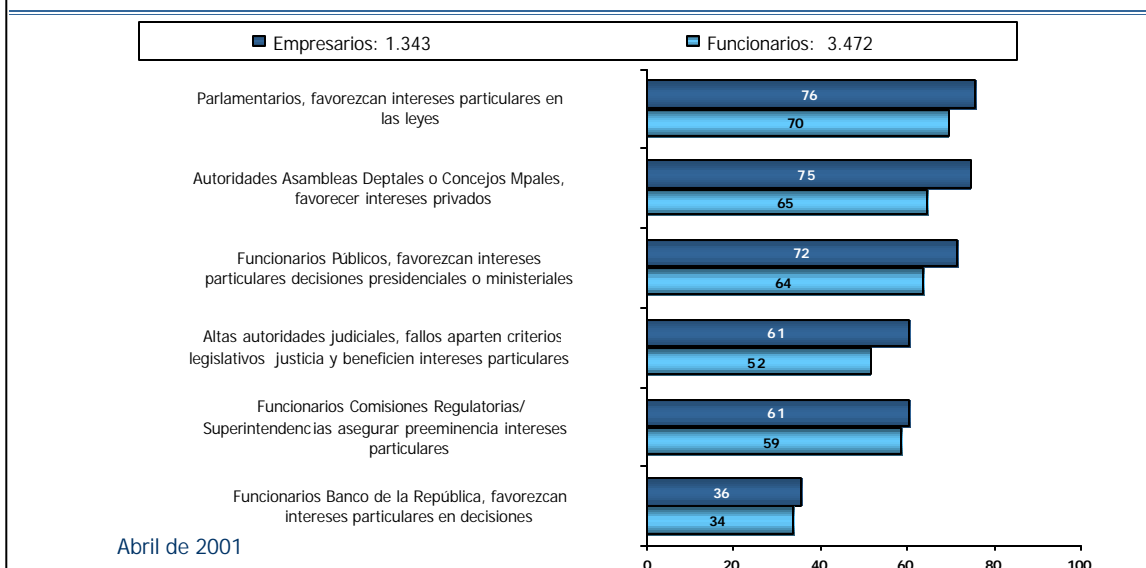
Tanto funcionarios como empresarios encuestados perciben que el favorecimiento de intereses privados en las altas esferas del estado tiene una incidencia altamente significativa en el ambiente de negocios del país (Figura 11). Vale decir, que dos segmentos que tienen un conocimiento cercano de las prácticas a nivel empresarial y del estado coinciden en que “es frecuente” que mediante prácticas corruptas<sup>16</sup> las autoridades privilegian intereses privados por sobre los intereses generales de la población.

---

<sup>15</sup> El error muestral en el caso de los empresarios –con 75% de consenso en torno a la existencia de captura -- se ha estimado en todo caso inferior a 2% (Ver Anexo 1). En el caso de los funcionarios no se puede calcular dicho error, sin embargo, un consenso del orden del 70% de los funcionarios encuestados acerca de la existencia del fenómeno de captura aparece como altamente significativo. La coincidencia en torno a la existencia del fenómeno por dos segmentos con experiencias y enfoques muy distintos aumenta aún más la confiabilidad de la información.

<sup>16</sup> Aún cuando la pregunta está formulada en términos de soborno, creemos que es razonable darle a ese término una interpretación amplia y considerarlo equivalente a *prácticas corruptas* que no necesariamente impliquen pagos de soborno para cada caso en que se toman decisiones de política a favor de un determinado actor. El tema relevante en el campo de captura del estado no es que se cometan acciones delictivas individuales que traigan como consecuencia decisiones que beneficien intereses particulares. Esto constituiría una forma de corrupción tradicional. Lo relevante es que se hayan establecido mecanismos de presión o incentivos ilegítimos que llevan a los sistemas de decisión estatal a favorecer en forma sistémica intereses privados por sobre los intereses generales de la población, inhibiendo de paso los contrapesos institucionales y mecanismos de fiscalización y control que deberían hacer prevalecer dichos intereses generales. La encuesta no indagó acerca de las modalidades a través de las cuales se ejerce la influencia indebida sobre las autoridades sino solamente acerca de la existencia del fenómeno y los principales actores con capacidad de hacer prevalecer sus intereses.

**Figura 11: ¿En qué medida las siguientes formas de corrupción tienen una incidencia significativa en el ambiente de los negocios en nuestro país?  
Sobornos a...**



Tanto empresarios como funcionarios públicos coinciden en indicar que son los parlamentarios los que en forma más significativa permiten que intereses privados incidan indebidamente en sus decisiones legislativas. Esta percepción acerca de la vulnerabilidad de los cuerpos legislativos es congruente con la calificación que recibe el Congreso Nacional como la autoridad más deshonesta a nivel del sector público. Esta pobre imagen del Congreso Nacional parece reflejar debilidades profundas del sistema político en Colombia, particularmente, la fragilidad de los partidos políticos, la prevalencia de esquemas de coalición en vez de gobierno-oposición y las relaciones ejecutivo-legislativo en la formación de las leyes<sup>17</sup>. Los antecedentes acerca de la pobre imagen del Congreso no pareciera ser de vieja data. Estudios empíricos efectuados en los noventa tienden a confirmar la pobre percepción acerca de los políticos que presenta la encuesta<sup>18</sup>. Por otra parte, un estudio empírico efectuado en Colombia en los años 76/77 permitió establecer que 51% de los entrevistados tenían una imagen positiva acerca del rol del Congreso Nacional y sólo 14% tenía una opinión adversa<sup>19</sup>.

La percepción acerca del nivel de captura de las autoridades del Poder Ejecutivo es también significativo y particularmente preocupante en atención al extraordinario ámbito de

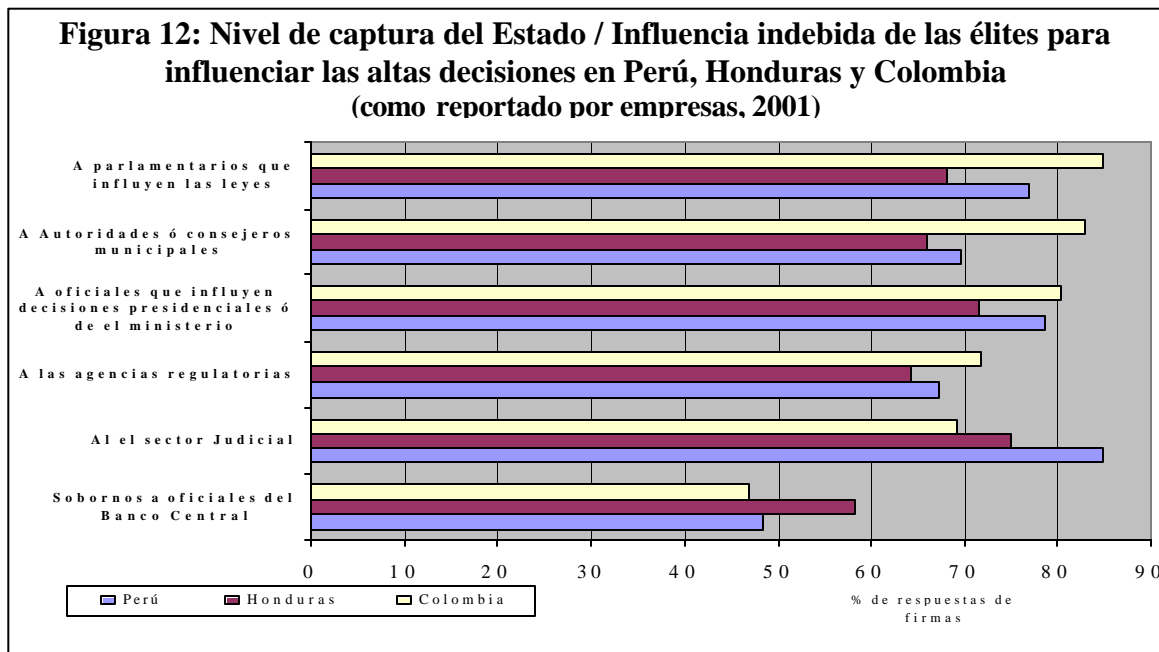
<sup>17</sup> Ver al respecto Cepeda Ulloa, Fernando, *Corrupción y Gobernabilidad*, Octubre 2000, 3R Editores, pgs. 129-132.

<sup>18</sup> Un trabajo efectuado por el profesor David Roll Vélez de la Universidad Javeriana en que comparó las percepciones de la ciudadanía del 94-95 con la percepción de 61 Congresistas concluyó que existía una gran decepción por parte de los ciudadanos en torno a los partidos políticos, mientras sólo un 2% de los congresistas encuestados coincidieron con la percepción de éstos. Citado en Cepeda Ulloa, Fernando, *Corrupción y Gobernabilidad*, Octubre 2000, 3R Editores, pg. 92.

<sup>19</sup> Si bien la pregunta no estaba planteada en términos de honestidad de los parlamentarios sino en cuanto a la bondad de la institución legislativa como tal, es indudable que la percepción que los colombianos tenían de la institución legislativa como tal era bastante positiva y debía reflejar, al menos en parte, la percepción que la población tenía acerca de sus representantes. Ver *Identificación y participación política en Colombia*, Rodrigo Lozada Lora y Eduardo Vélez Bustillo, FEDESARROLLO, Bogotá D.E. 1982.

influencia que tiene el Ejecutivo en todo orden de decisiones a nivel nacional, inclusive en el desarrollo de la agenda legislativa<sup>20</sup>.

Los niveles de captura del estado que se atribuyen a las autoridades de Colombia son inusitados, incluso cuando se comparan con un país que ha enfrentado recientemente una crisis significativa de gobernabilidad como es el Perú<sup>21</sup>(Figura 12). Como consta en el cuadro siguiente, las autoridades legislativas, ejecutivas y regulatorias colombianas son percibidas como afectas a niveles de captura por intereses privados más significativos que sus congéneres en Perú y Honduras. Las excepciones son la Rama Judicial y el Banco Central que presentan mejores niveles de integridad que sus congéneres peruanos y hondureños.

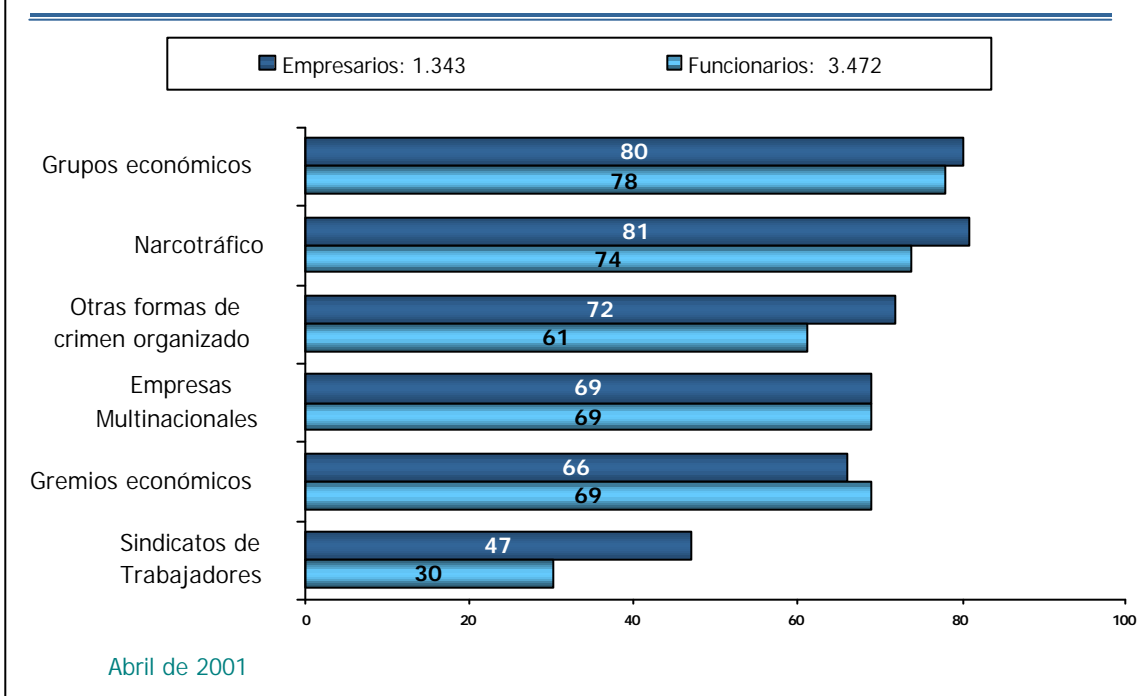


Las encuestas muestran también coincidencia en torno a que son los grandes grupos económicos y el narcotráfico los sectores que más capacidad y dominio tienen para imponer sus intereses ante las altas autoridades legislativas y ejecutivas (Figura 13). Por otra parte, los sindicatos de trabajadores, que han sido considerados tradicionalmente como muy influyentes para incidir en las decisiones públicas, son calificados con baja capacidad y dominio para influir indebidamente ante las altas autoridades estatales.

<sup>20</sup> Los miembros de Asambleas Departamentales y Concejos Municipales son considerados más propensos a esta forma de corrupción que los miembros del Ejecutivo, sin embargo, el ámbito de influencia de éstas en las decisiones públicas es muy inferior. La alta incidencia de estas formas de corrupción entre las autoridades legislativas territoriales tiene implicaciones en torno a la prevalencia del clientelismo a nivel regional y la forma en que los agentes políticos regionales representan los intereses de su colectividad.

<sup>21</sup> La encuesta en Perú se llevó a cabo con posterioridad a la caída del régimen de Fujimori, una vez que se había hecho aparente el alto grado de corrupción que prevalecía en ese país.

**Figura 13: ¿Qué tanta capacidad y dominio tienen los siguientes actores para influir a través de sobornos en las decisiones de la altas autoridades del Estado?**



Al igual que en las formas tradicionales de corrupción, la modalidad de captura del estado supone que agentes pervierten responsabilidades derivadas de una función pública por consideraciones propias de tipo económico o de status social. La diferencia fundamental con las otras formas consiste en que dichos agentes están ubicados en los altos niveles decisorios del estado y las prácticas corruptas inciden en las reglas del juego que rigen la relación entre grupos de interés y el estado, en vez de referirse a transacciones específicas.

La alta incidencia de formas de captura en el panorama institucional colombiano, nos estaría refiriendo directamente a debilidades en el marco de gobernabilidad del país, más que a simples vulnerabilidades en el plano de la integridad institucional.

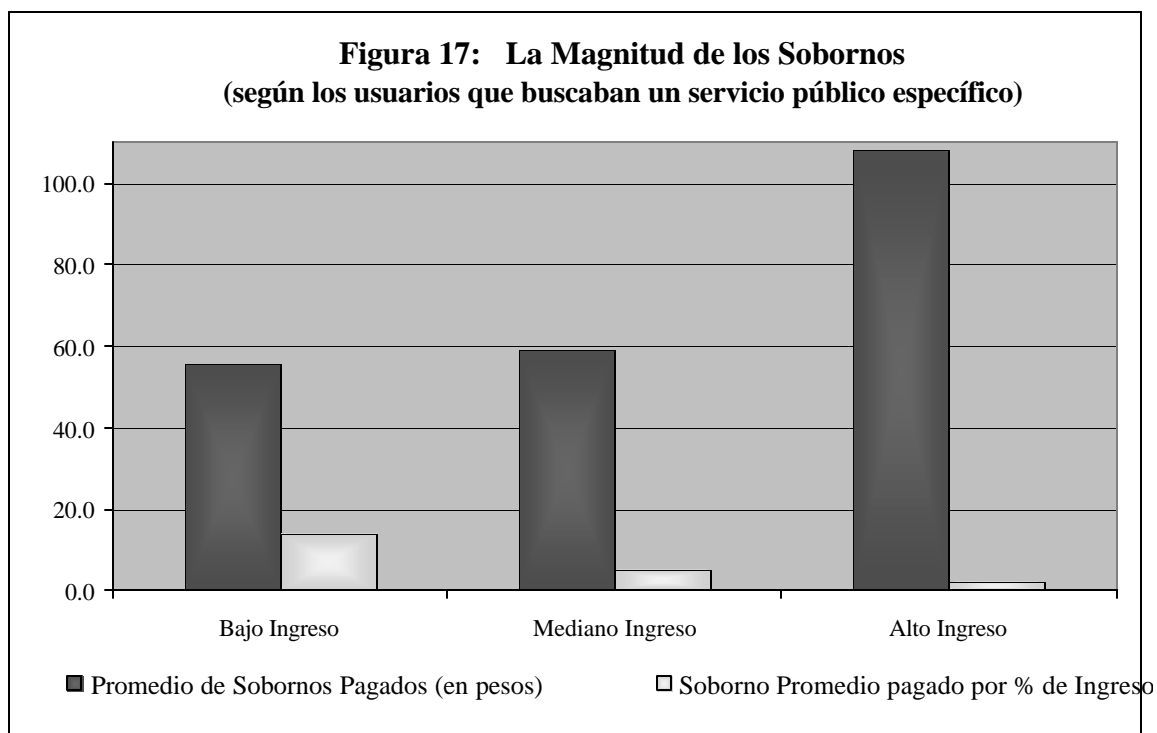
## 5. COSTOS DE LA CORRUPCIÓN

### 5.1 Costo de la corrupción administrativa

Una conclusión importante en el caso de Colombia es que la falta de acceso y las dificultades derivadas de la poca calidad del servicio o la atención tiene una incidencia mayor para el usuario que el fenómeno de corrupción propiamente tal. Su frecuencia es un 135% superior que los casos de sobornos y tiene costos 5.3 veces superiores a los extra-costos derivados de la corrupción. En consecuencia, además de que deben renovarse los esfuerzos para eliminar los sobornos, deberá ponerse especial énfasis en mejorar el acceso de los diversos usuarios a los servicios o atención, porque esto genera costos aún superiores.

<b>TABLA 1: INCIDENCIA Y COSTO DEL SOBORNO Y</b>							Usuarios
<b>DE LA NO ATENCIÓN</b>							
<b>Número personas entrevistadas: 3.493</b>							
ENTIDAD	Personas hicieron trámite	Personas pagaron sobornos	Costo promedio sobornos (miles de \$)	Personas se les negó servicio	Costo promedio no atención (miles de \$)	Porporción costo no atención/ costo soborno	
Bancos estatales	954	22	55.6	62	987.5	17.76	
DIAN	810	34	68.1	31	241	3.54	
Tesorería Municipal	1.307	53	40.1	16	36.3	0.91	
Curadurías	338	22	226.4	10	222.2	0.98	
Secretaría de Tránsito	815	102	45.15	86	104.4	2.31	
Oficina Registro Instrumentos Públicos	944	27	37.3	31	869.7	23.32	
Escuelas / colegios / universidades	1,315	23	21.9	117	197.5	9.02	
Empresa de teléfonos	1.138	53	60.2	163	130.4	2.17	
Empresa de Energía	688	44	44.1	116	133.7	3.03	
DAS	993	15	43.9	30	197.3	4.49	
Hospitales y Centros de Salud	1,610	34	114.8	204	800.5	6.97	
Seguro Social	1.431	42	22.4	301	256.4	11.45	
Registraduría Civil	2,190	52	16.1	58	46.0	2.86	
<b>PROMEDIO</b>	<b>1118</b>	<b>40</b>	<b>61.23</b>	<b>94</b>	<b>324.8</b>	<b>5.30</b>	

La importancia de continuar atacando el problema de los sobornos –no obstante aparezca como un fenómeno relativamente moderado—está también en el hecho de que este tipo de corrupción es altamente regresiva y golpea con más fuerza a los sectores más pobres. La siguiente figura permite establecer el impacto desigual que tienen los sobornos en los distintos tipos de usuarios clasificados según niveles de ingreso. En el caso de los sectores más pobres, el pago de los sobornos, no obstante ser menores en términos absolutos que los pagados por los grupos más pudientes, inciden en promedio en un 14% de sus ingresos.



## 5.2 Alto costo de la corrupción en los procesos de compras estatales

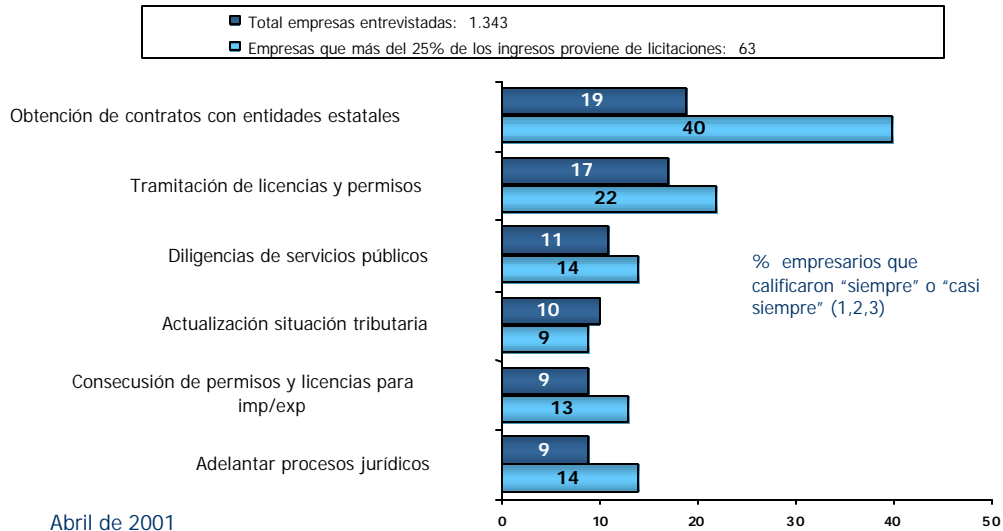
Los antecedentes aportados por los funcionarios públicos indican que el monto del soborno en aquellos contratos que han sido objeto de prácticas corruptas sería de entre un 10 y un 25% del valor de los contratos, para un promedio aritmético de 19%. Ese nivel de soborno haría que los sobrecostos directos para el país producto de las prácticas corruptas en materia de contratación pública podría llegar a niveles del 10% del total de compras estatales. Los costos indirectos derivados de las diversas restricciones a la competencia que operan en las licitaciones públicas podrían incrementar dicho porcentaje significativamente.

## 5.3 Responsabilidad empresarial y costos burocráticos

A través de este informe se han documentado diversas modalidades de corrupción que afectan directamente al sector privado o en las cuales éste está directamente involucrado. Uno de los aspectos a destacar es la existencia de vastos sectores empresariales que se han marginado de las oportunidades de trabajar con el estado (75% de los empresarios se abstuvieron de licitar en contratos públicos), con lo cual se ha restringido la competencia por los negocios estatales. Por otra parte, un sector empresarial más reducido presenta grados de dependencia importantes en sus ingresos de los negocios estatales y parece estar claramente involucrado en las “reglas del juego” existentes. La Figura siguiente muestra que aquellos sectores que hacen más frecuentemente negocios con el estado son aquellos que están más habituados a incidir en prácticas corruptas con la administración pública.

**Figura 19: Hoy en día, ¿con qué frecuencia empresas como la suya, se ven obligadas a hacer pagos o retribuciones extra oficiales a funcionarios públicos en las siguientes operaciones empresariales?**

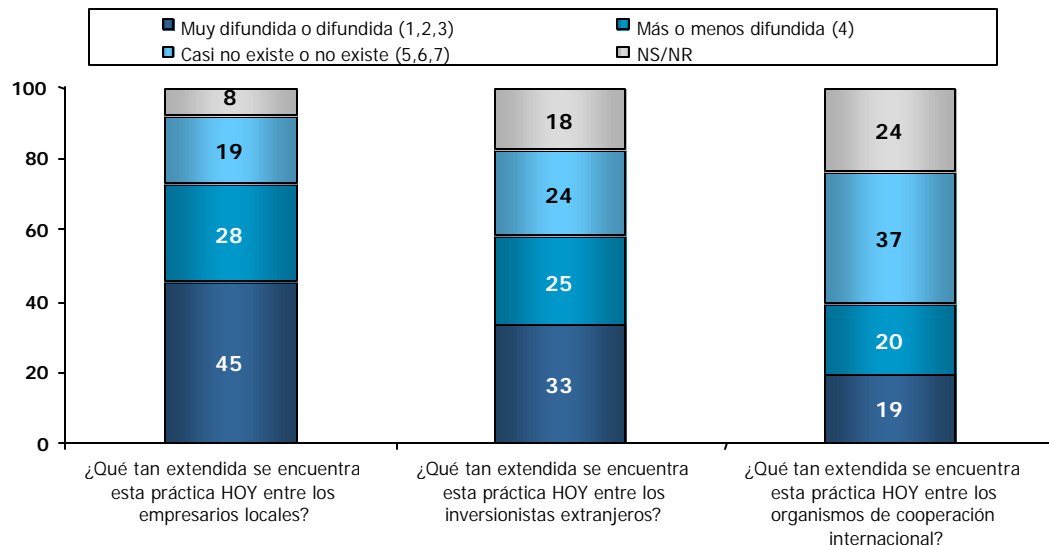
Empresarios



La realidad empresarial parece confirmar, sin embargo, que la práctica del pago de sobornos es bastante generalizada particularmente a nivel de las empresas locales. Esto constituye un factor de competencia desleal para las empresas extranjeras que operan en el país. La encuesta incluso presenta esta práctica como bastante difundida en el caso de los organismos de cooperación internacional. Esto estaría indicando que inclusive en los contratos financiados con los recursos de la banca multilateral y bilateral sería de normal ocurrencia la existencia de prácticas corruptas (Figura 18).

**Figura 18: En muchos países del mundo uno puede encontrar como práctica común que ciudadanos y empresas pagan propinas o hacen pagos "bajo la mesa" a funcionarios públicos.**

Funcionarios



El promedio de los sobornos exigidos en los distintos trámites y servicios parecerían no tener una incidencia determinante en los costos de las empresas. No obstante, si tiene efectos importantes en materia de decisiones de nuevas inversiones. El costo de la burocracia, en general, ha sido determinante en un 14% de decisiones de no inversión, incluyendo 78% de inversiones por empresas que estaban ya establecidas en el país. El costo burocrático fue además identificado por los empresarios como uno de los principales obstáculos para el desarrollo de los negocios en el país (después de la corrupción). El costo de seguridad tiene también una incidencia significativa con un 2.2% promedio de los ingresos de la empresa.

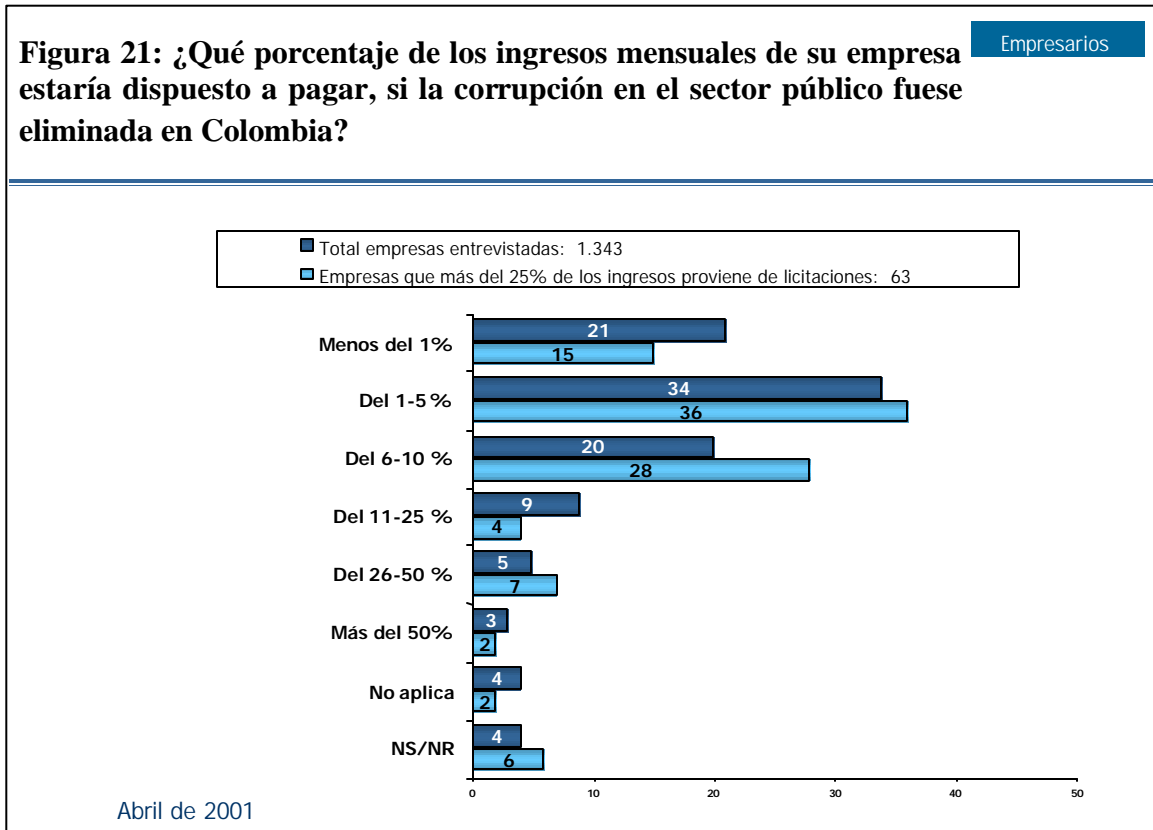
**Figura 20: INCIDENCIA Y COSTO DEL SOBORNO**

Empresas

Trámite	“Siempre” y “casi siempre ocurrió” (1,2,3)	Promedio Miles de \$
Inspección técnica de vehículos	9%	289.4
Matrícula de vehículos	7%	169.9
Trámites de exportación e importación	6%	670.7
Instalación telefónica	5%	262.9
Licencia ambiental	4%	927.6
Trámites de acueducto	4%	361.0
Conexión eléctrica	4%	164.3
Licencia de sanidad	4%	80.0
Impuestos nacionales	3%	51
Impuestos municipales	3%	48
Créditos con bancos estatales	3%	695.5

Las relaciones burocráticas de las empresas se concentran en forma exorbitante en la DIAN –un 26% del total del tiempo dedicado a la burocracia—seguido por juzgados –7%-- y alcaldías –5%. Las acciones recientes del Gobierno Nacional destinadas a mejorar la efectividad y eficiencia de la DIAN (incluyendo esfuerzos de erradicación de la corrupción), se encuentran en un avanzado estado de desarrollo. Los resultados que se obtengan en dicho proceso podrían tener un impacto determinante en mejorar el ambiente de las relaciones entre el empresariado y el estado.

La predisposición del sector privado para superar la corrupción parece ser importante, particularmente respecto de aquellos grupos empresariales que presentan una mayor dependencia de sus ingresos de los negocios estatales (Figura 21). Esto se refleja en su voluntad para contribuir financieramente para atacarla. Sin embargo, el carácter sistémico de alguna de las formas de corrupción y sus vínculos con formas de corrupción política plantean desafíos para atacar el fenómeno que van más allá de la contribución financiera.



#### 5.4 Costos y consecuencias de la captura del estado

La encuesta no consultó a los informantes acerca del costo que pudiera tener para la sociedad colombiana el fenómeno de la captura del estado. En la medida de que esta tiene su impacto inmediato sobre las reglas del juego y se traduce solo indirectamente en transacciones, aparecería como aventurado y altamente especulativo llevar a cabo un estimado de los beneficios que reporta la captura a los grupos beneficiados con esta forma de corrupción. Sin embargo, la encuesta logró identificar algunos elementos de gobernabilidad (o defecto de ella) que estarían estrechamente ligados con la existencia de formas de captura del estado, particularmente, restricciones a la competencia política y la prevalencia de esquemas clientelistas al interior de la administración pública. Estos temas son tratados en la sección subsiguiente sobre captura del estado y sistema político.

## **La captura del estado y el sistema político**

La alta incidencia del fenómeno de captura del estado plantea interrogantes acerca de la capacidad de la ciudadanía en Colombia para obtener ya sea directamente (vía el proceso electoral) o indirectamente (a través de los contrapesos institucionales, la fiscalización y control de las instituciones públicas) una rendición de cuentas efectiva de sus autoridades políticas y administrativas. Pareciera que existen deficiencias en los mecanismos o incentivos para obtener que los agentes estatales se sometan en el desempeño de sus funciones a los intereses generales de la población, incluyendo debilidades en los mecanismos para sancionar a aquellos agentes públicos que adoptan prácticas corruptas.

Las distorsiones en el sistema de rendición de cuentas haría que políticos y autoridades estatales estén incumpliendo con aspectos críticos de los mandatos que les han sido asignados por la ciudadanía y por el marco constitucional vigente. Por una parte, los agentes políticos y estatales estarían atendiendo de manera sistemática los intereses de grupos particulares en forma preferente a los intereses generales de la sociedad sin que esto tenga consecuencias negativas ante el electorado o las entidades encargadas de sancionar la corrupción. Por otra parte, estos mismos agentes políticos y estatales estarían infringiendo funciones de fiscalización y control que les han sido asignadas. Por ejemplo, el Congreso habría desnaturalizado la función de control político y administrativo del ejecutivo, constituyéndose por sí en un elemento corruptor de la administración a través de una injerencia indebida en los procesos de selección del personal y en la contratación administrativa.

La gravedad que asignan los encuestados al fenómeno de corrupción en Colombia, el gran peso que le asignan al fenómeno de captura del estado y la injerencia del aparato político en las diversas formas de corrupción administrativa, parecieran estar apuntando a que una mejora significativa en los niveles de corrupción en Colombia implicaría cambios significativos en el sistema político, en los mecanismos de balance y contrapeso entre los diversos poderes del estado, y en la efectividad de los sistemas de punición de actividades corruptas. Todos estos aspectos requieren de una amplia discusión a nivel de los diversos estamentos de la sociedad colombiana y, especialmente a nivel del estamento político y, por tanto, exceden los objetivos mismos de este informe. Sin embargo, la encuesta permite arrojar algunas luces acerca de las restricciones existentes para una efectiva rendición de cuentas que pueden constituir un aporte al debate acerca de la reforma del estado y el sistema político en Colombia.

***Restricciones a la competencia política.*** En primer lugar, el sistema electoral en Colombia presenta un conjunto de facetas que tenderían a restringir la debida competencia entre las distintas fuerzas políticas en el país. El sector privado tiene aparentemente un rol importante y prácticamente no regulado en el financiamiento de las campañas políticas. Un 71% de los empresarios concuerda que es muy usual para las empresas hacer contribuciones a las campañas políticas y un 55% considera que es de gran importancia para las empresas efectuar dichas contribuciones como un medio para influir en las decisiones políticas que los afectan<sup>22</sup>. No obstante no existir evidencia específica sobre el impacto de estas contribuciones, es posible concluir que la financiación de campañas —entendida como una forma de compra indirecta de influencias— constituye una de las formas a través de las cuales el sector privado —y, particularmente los grandes grupos económicos— logran influir en forma significativa en las

---

<sup>22</sup> Es relevante indicar que el nivel de influencia de los grandes grupos económicos sobre el sistema político es considerado muy superior al ejercido por el sector privado común (éstos últimos con cerca de 16 puntos porcentuales menos de incidencia que los primeros).

decisiones legislativas y del alto gobierno en los términos que han sido evidenciados por la encuesta<sup>23</sup>.

La red de influencia que incide en las decisiones de los parlamentarios y las demás autoridades estatales ciertamente no se agota en el sector privado. El crimen organizado ha tenido –conforme a la percepción tanto de funcionarios como empresarios—una importante influencia en los procesos de decisión legislativa (Figura 13). La encuesta no ahonda mayormente en torno a esta vertiente de influencia.

Una tercera vertiente de distorsión de la debida competencia política es el clientelismo como sistema de desarrollo de grupos de poder político y burocrático a nivel regional y sustento electoral de importantes sectores parlamentarios. El esquema clientelista presenta como faceta organizacional la existencia de grupos con una estructura en que “los caudillos” copan las posiciones de poder político a nivel regional o nacional y “sus clientes” se benefician con los cargos burocráticos a cambio de proveer a los principales un respaldo incondicional, incluyendo acceso irrestricto a los “beneficios” derivados del control burocrático. Su faceta operativa consiste en el control del aparato burocrático con fines de beneficiar a la organización clientelista en la explotación del botín burocrático y perpetuarse en el poder. El control del aparato burocrático no se limita a la región de origen sino buscan ampliar sus influencias y prácticas rentistas a la burocracia central vía la adhesión de su representación parlamentaria al gobierno de turno. Como tales, se constituyen en factores limitantes al poder decisorio de la burocracia central.

La encuesta ciertamente no permite validar o comprobar la existencia de este modelo clientelista<sup>24</sup>. Sin embargo, ha permitido establecer la existencia de ciertos indicios de corrupción administrativa que por su carácter sistémico e inmune a los controles y contrapesos burocráticos permitirían inducir la posibilidad de que esté siendo patrocinada por esquemas de corrupción política. Más aún, la encuesta permite establecer ciertos vínculos claros entre las formas de corrupción administrativa y los potenciales patrocinadores políticos de dichas formas de corrupción.

- ❖ La falta de meritocracia<sup>25</sup> correlaciona muy significativamente con la presencia de corrupción en las instituciones del orden nacional (representado por frecuencia de desvíos presupuestarios e irregularidades en los procesos de contratación). Como se señalara anteriormente, el factor que más restringe la autonomía de las instituciones públicas –y, por lo tanto, la posibilidad de prevalencia de la meritocracia—es la influencia de los políticos en materia de recursos humanos de la administración pública. La alta correlación entre la falta de meritocracia y la presencia de corrupción parece reflejar una

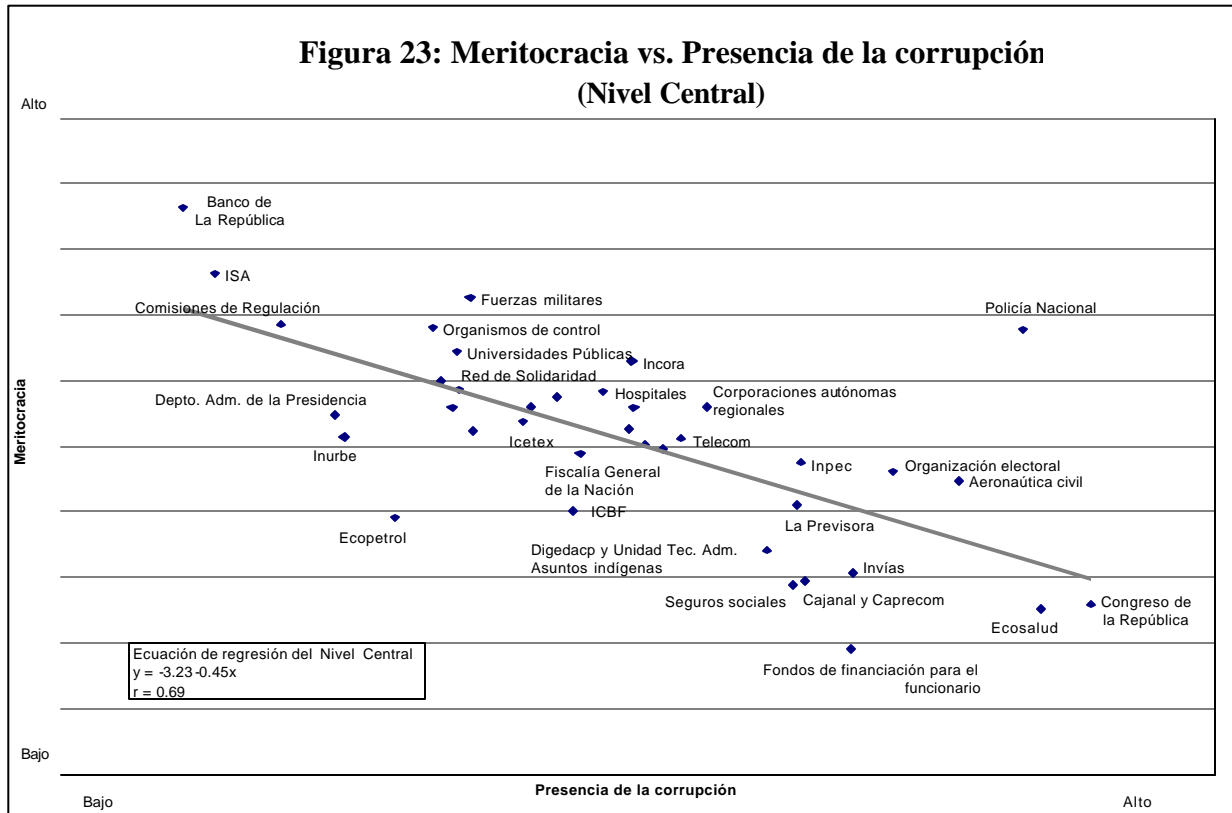
---

<sup>23</sup> El constituyente y legislador olombiano han establecido diversos mecanismos tendientes a limitar el peso de los contribuyentes privados a las campañas electorales, inclusive estableciendo topes de financiamiento a las campañas y garantizando un nivel de financiamiento público a los diversos candidatos. Estos mecanismos –particularmente el sistema de topes—han sido hasta la fecha prácticamente inoperantes en términos de reducir la capacidad de influencia de los grupos económicos.

<sup>24</sup> La percepción del modelo clientelista como un poder de carácter regional estaría siendo validado por el significativo peso que tiene la politización y la falta de transparencia en las instituciones públicas a nivel municipal en comparación con las entidades del nivel central (ver sección sobre Los Gobiernos Territoriales).

<sup>25</sup> El concepto de meritocracia se construyó a partir de tres preguntas contenidas en el cuestionario de funcionarios públicos con relación a si las decisiones de personal eran tomadas sobre la base de criterios específicos, basadas en la experiencia profesional / mérito / desempeño y sobre la base de los niveles de educación. Los funcionarios respondían a esas preguntas en una escala de 1 a 7 dependiendo si estaban “muy en desacuerdo o muy de acuerdo” con las afirmaciones respectivas.

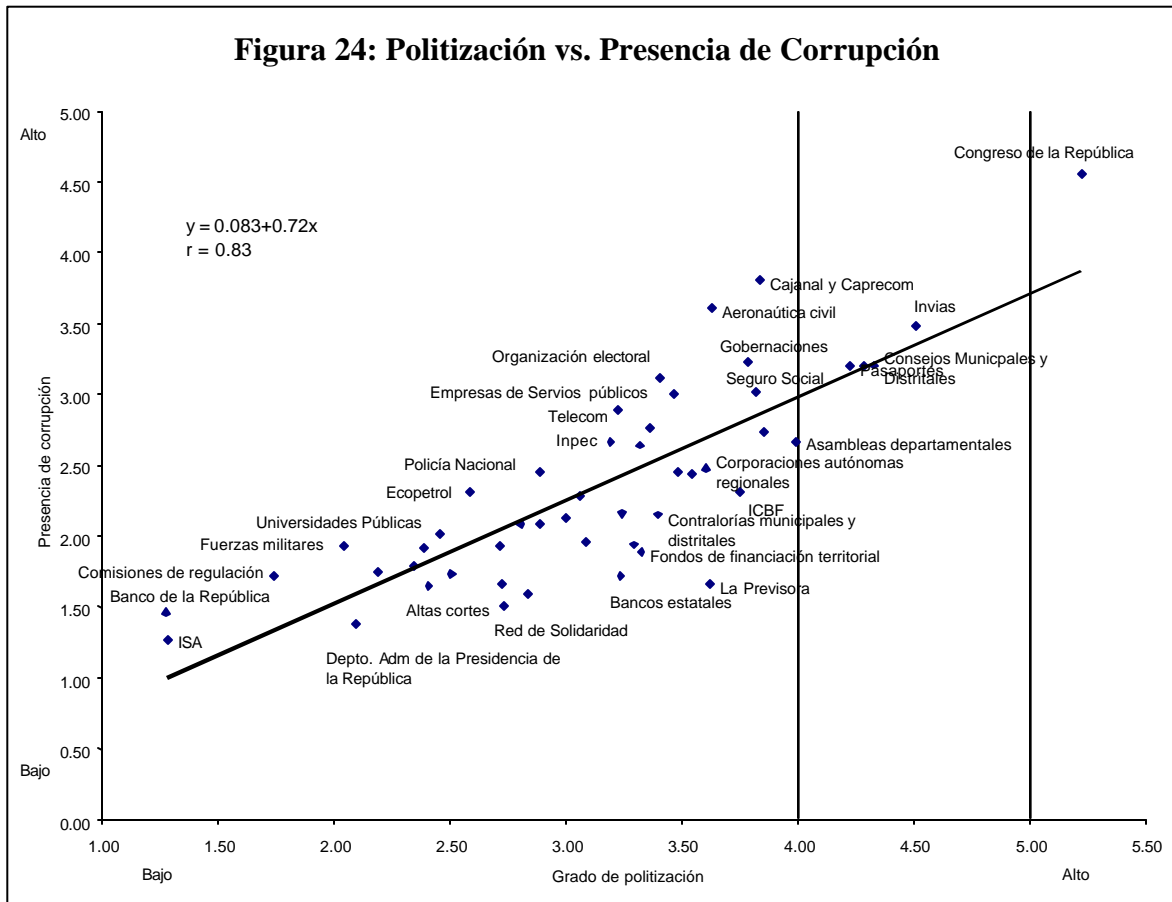
de las modalidades a través de las cuales el clientelismo fomenta la corrupción de las instituciones públicas (Figura 23)



- ❖ Los políticos son reconocidos como activos e importantes participantes en la distribución de los sobornos generados por procesos de licitación validando el esquema clientelista a que nos referimos anteriormente. Un 43% de los empresarios cuyos ingresos dependen en más del 25% de contrataciones públicas, estima que “muy frecuentemente” el dinero proveniente del soborno se destina al financiamiento de campañas políticas. Por otra parte, un 66% de los funcionarios públicos encuestados señala que con “mediana / alta frecuencia” el soborno será compartido con un político o partido político. La encuesta permite, por tanto, establecer una forma adicional a través de la cual el clientelismo estaría beneficiando e incentivando la corrupción a nivel estatal.
- ❖ Existe una alta correlación entre los niveles de politización<sup>26</sup> que exhiben las instituciones públicas y la incidencia de presencia de corrupción (representado por frecuencia de desvíos presupuestarios e irregularidades en los procesos de contratación) (Figura 24). El siguiente cuadro permite establecer los efectos perversos que generan las prácticas clientelitas al reflejarse un alto nivel de correlación entre politización y presencia de corrupción. Es

<sup>26</sup> El concepto de politización se construyó sobre la base de tres preguntas a los funcionarios públicos acerca de la medida en que las decisiones de personal, presupuesto y contratación al interior de las instituciones eran basadas en vínculos políticos, filiación política o presiones políticas. Los funcionarios respondían a esas preguntas en una escala de 1 a 7 dependiendo si estaban “muy en desacuerdo o muy de acuerdo” con las afirmaciones respectivas.

particularmente relevante ver como aquellas entidades que exhiben los más bajos niveles de politización están prácticamente exentas de corrupción.

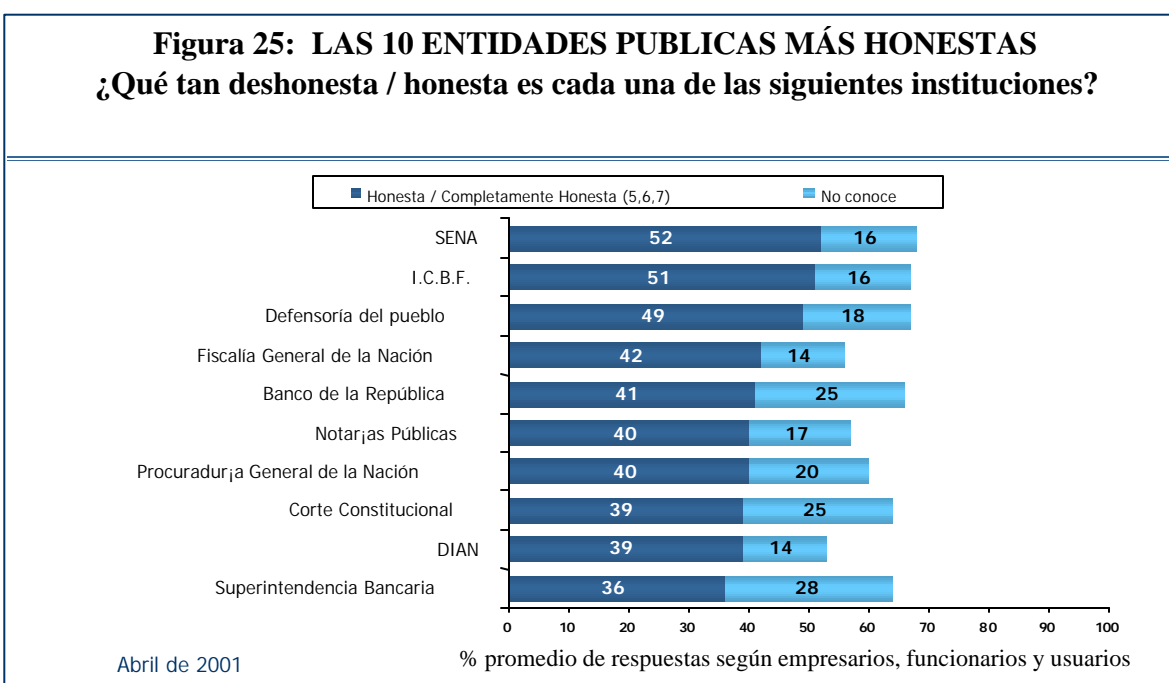


La encuesta arroja importante evidencia acerca de los efectos perversos que tiene la politización en la administración y la clara correlación entre meritocracia y presencia de corrupción. Esta evidencia pareciera indicar que una línea prioritaria de acción para atacar la corrupción en la administración pública consistiría, precisamente, en la promoción de los esquemas y criterios que promuevan el mérito como los elementos centrales de la política de recursos humanos al interior de la administración pública.

## 6. EL PANORAMA DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL

### 6.1 Percepción acerca de la integridad institucional

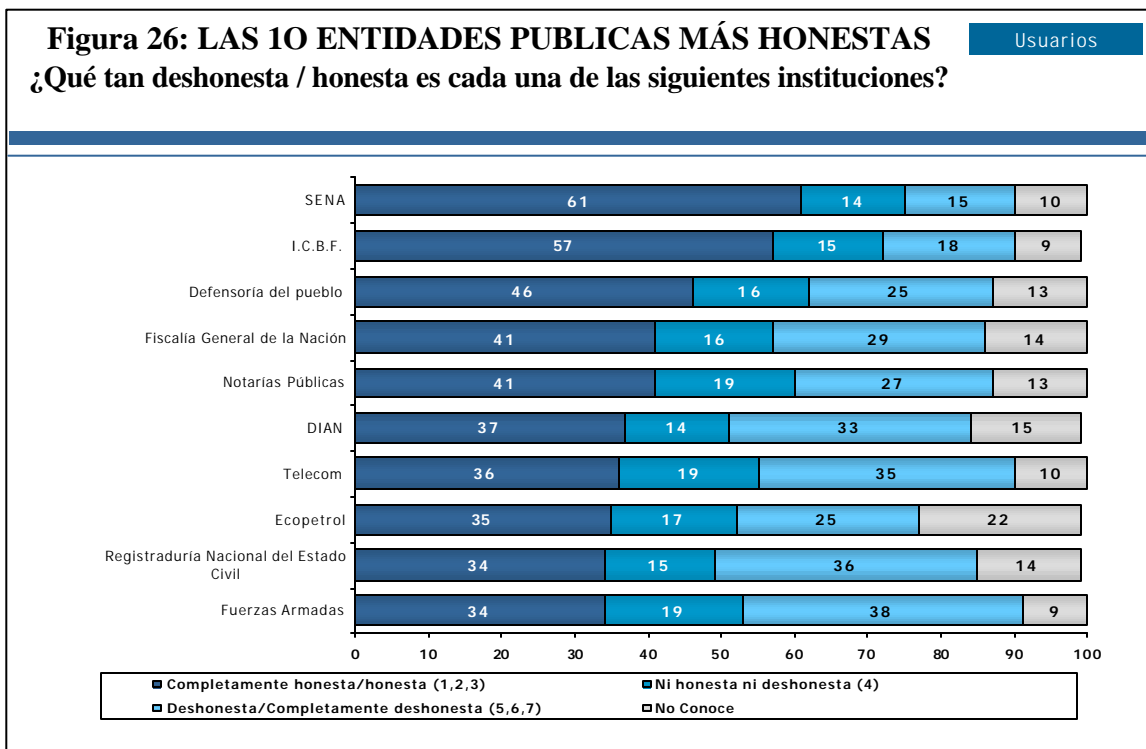
Los tres segmentos encuestados tienen una pobre percepción acerca de la integridad de sus instituciones públicas. La encuesta solicitó a éstos sus percepciones acerca del nivel de honestidad de 30 instituciones públicas claves en Colombia. La Figura 25 presenta el promedio de las calificaciones dadas por los tres segmentos encuestados al conjunto de las entidades públicas. Sólo 3 entidades presentan calificaciones de honestidad con consensos de alrededor de 50% de los encuestados –SENA, ICBF y la Defensoría del Pueblo. Las siguientes siete instituciones consideradas más honestas presentan niveles de consenso en un rango que va desde el 42% al 36% de los encuestados, niveles bastante modestos cuando se trata de reflejar el nivel de adhesión de la ciudadanía en torno a la integridad de algunas de sus principales instituciones.



El nivel de conocimiento de los diversos segmentos encuestados acerca de la entidad respectiva y la proximidad de la entidad con el público, particularmente con los más pobres, aparecen como factores críticos en las calificaciones de honestidad. Las tres entidades consideradas más honestas (SENA, ICBF y Defensoría del Pueblo) prestan servicios orientados a los sectores más pobres de la población y presentan niveles bajos de “no conocimiento” de los encuestados.

Hay un segundo grupo de entidades que son poco conocidas por el público (por ejemplo, Banco de la República, Procuraduría, Corte Constitucional y Superintendencia Bancaria) pero que son reconocidas en cuanto a profesionalismo e independencia por aquellas personas que sí conocen de su desempeño. Estas entidades vieron afectadas su calificación de integridad por un bajo nivel de conocimiento del público (rango entre 20 y 28% de “no conocimiento”). Un tercer grupo de entidades goza de un nivel satisfactorio de conocimiento por parte del público (rango entre 14 y 17% de “no conocimiento”), pero éste tiene una percepción poco favorable sobre su integridad institucional (Fiscalía, Notarías y la DIAN).

La pobre percepción en cuanto a los niveles de honestidad es especialmente marcada en el caso de los usuarios, cuyas respuestas están reflejadas en la Figura 26. Las diez instituciones públicas más honestas fueron calificadas como tales por un promedio de solo 42% de los usuarios encuestados. Inclusive, las entidades que ocupan los lugares noveno y décimo en el ranking de honestidad de los usuarios –el Registro del Estado Civil y las Fuerzas Armadas– son consideradas más deshonestas que honestas (36% vs. 34% y 38% y 34%, respectivamente).



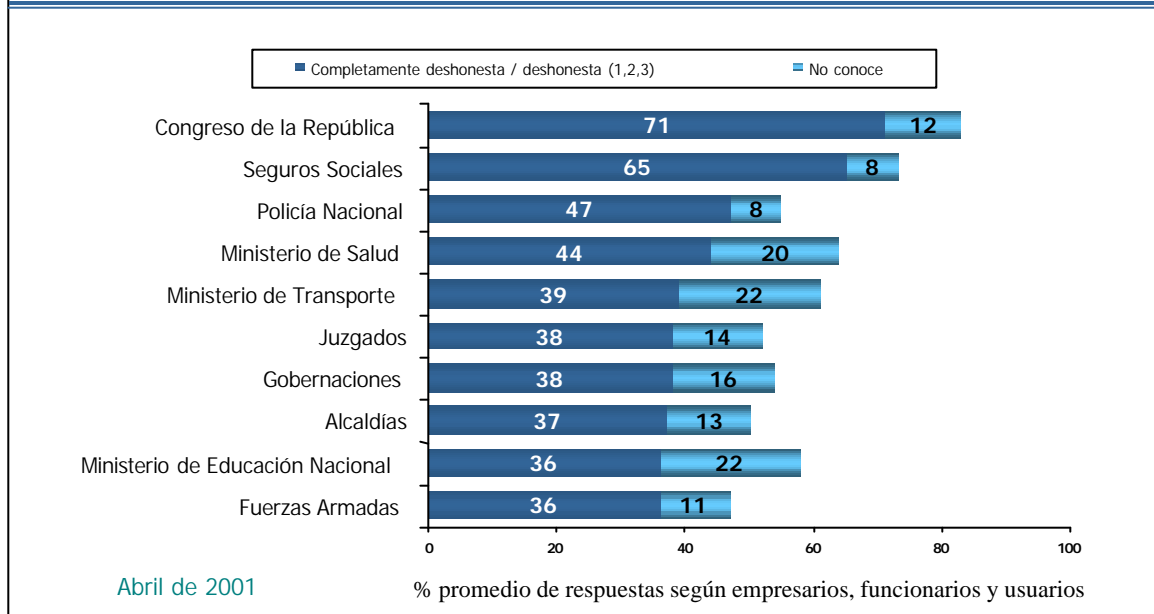
La conclusión inicial es de que los colombianos no tienen una percepción positiva acerca del nivel de integridad de las entidades públicas siendo en general sus calificaciones de un nivel mediocre a negativo para el grueso de éstas. Solo tres instituciones --SENA, ICBF y Defensoría del Pueblo--son consideradas mayoritariamente como honestas. Esto refleja un panorama muy decepcionante acerca de la legitimidad de las instituciones en Colombia. Algunas de las instituciones que presentan un panorama de integridad negativo tienen roles de primera importancia en el aparato institucional colombiano, entre estos la función legislativa, la seguridad social, el sistema de aduanas, la administración de impuestos y el aparato de seguridad.

Las instituciones que tienen una mejor imagen son aquellas que son percibidas como más cercanas a las demandas de la población, particularmente de los sectores más pobres. Esto lleva a concluir que un elemento determinante acerca de la percepción de legitimidad que tiene la población sobre sus instituciones es la capacidad de acceso que tenga a sus servicios. Este es un criterio que deberá tenerse especialmente en cuenta al diseñar estrategias de mejoramiento de la integridad de las instituciones públicas.

Los diversos segmentos encuestados son más categóricos al pronunciarse acerca de aquellas instituciones públicas menos honestas. El promedio de los tres segmentos encuestados que se presenta en la Figura 27 destaca dos instituciones con niveles descolantes en ese campo:

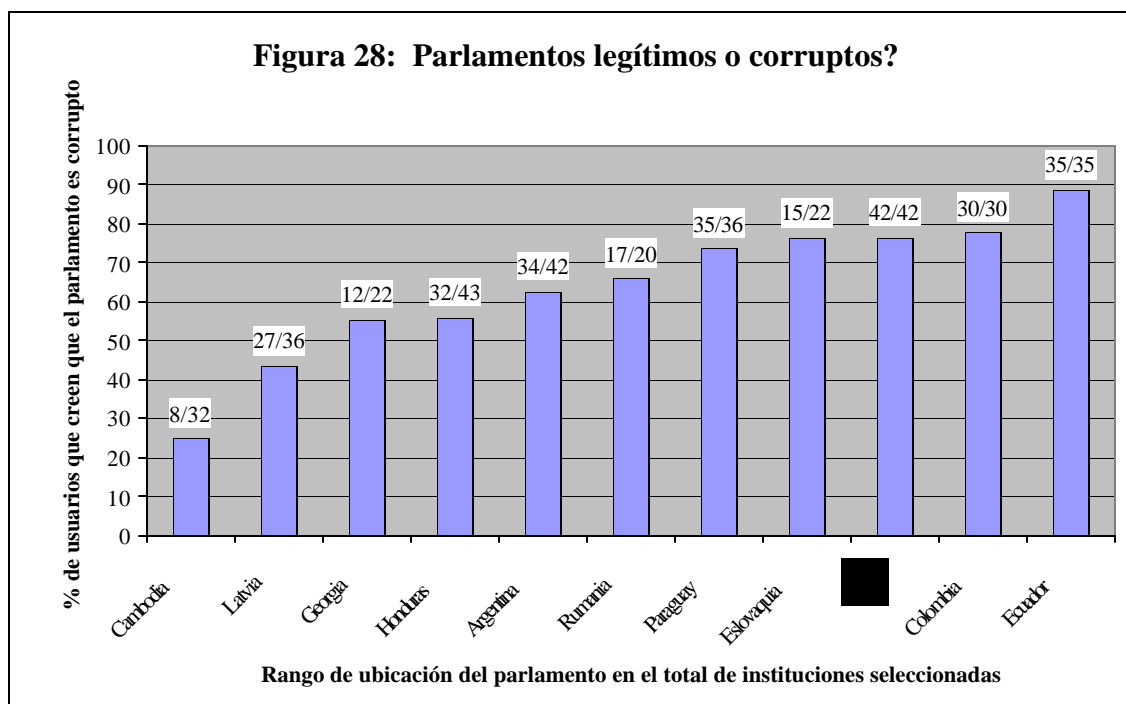
el Congreso de la República y el Seguro Social (71% y 65% de los encuestados las consideran completamente deshonestas, respectivamente).

**Figura 27: LAS 10 ENTIDADES PUBLICAS MÁS DESHONESTAS**  
**¿Qué tan deshonesto / honesta es cada una de las siguientes instituciones?**



El alto consenso de los entrevistados sobre el nivel de deshonestidad del Congreso Nacional se desagrega en 65% en el caso de los usuarios, 81% en el caso de los empresarios y de 67% en el caso de los funcionarios públicos<sup>27</sup>. El sistema legislativo califica muy pobremente inclusive con respecto a sus pares a nivel internacional (Figura 28). Sólo los usuarios de la República del Ecuador tienen un mayor consenso acerca del nivel de deshonestidad de su parlamento. En todo caso, Ecuador, Colombia y Perú son los tres países que califican a sus parlamentos como la institución más deshonesto dentro de las instituciones que se seleccionaron en esa encuesta.

<sup>27</sup> Una encuesta de 419 empresas privadas, registradas en el Registro Único de Proponentes en las cuatro principales ciudades del país: Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla efectuada en marzo del 2000 coincidió en cuanto a que las dos entidades más deshonestas en el sector público colombiano son el Congreso Nacional y el Seguro Social. La encuesta fue auspiciada por el Programa Probidad de la Confederación de Cámaras de Comercio.



**Fuente:** Diagnósticos y datos de las encuestas del Instituto del Banco Mundial; varios países; 1992-2001  
**Nota:** En este gráfico las barras muestran el porcentaje de respuestas que reportan que el Parlamento es una Institución deshonestas. El número localizado en la parte superior de cada barra refleja el rango del Parlamento dentro de las instituciones gubernamentales evaluadas.

El conjunto de entidades más deshonestas es bien conocida por el público, particularmente aquellas que tienen los niveles más negativos de calificación. Esto contrasta con el caso de las entidades más honestas en que el factor de conocimiento por parte del público constituía un elemento que incidía en el ranking de honestidad.

## 6.2 Desempeño institucional: un cuadro mixto de fortalezas y debilidades

La encuesta de funcionarios públicos incluyó un número significativo de preguntas tendientes a evaluar el desempeño de sus respectivas instituciones. Las preguntas se dirigieron principalmente a recoger información sobre el desempeño de las agencias gubernamentales en torno a tres áreas críticas: personal, presupuesto y contratación. La encuesta presenta un mapa preliminar de los niveles de integridad institucional de un conjunto de 166 entidades (106 del orden nacional, 31 departamentales y 29 municipales). La evaluación en las áreas referidas se centra en seis factores claves: transparencia, autonomía institucional, simplicidad de los procesos, incentivos laborales, control interno y compromiso institucional<sup>28</sup>. Cada uno de estos factores agrupa un conjunto de preguntas en las encuestas relacionadas con dichos temas y se establece el

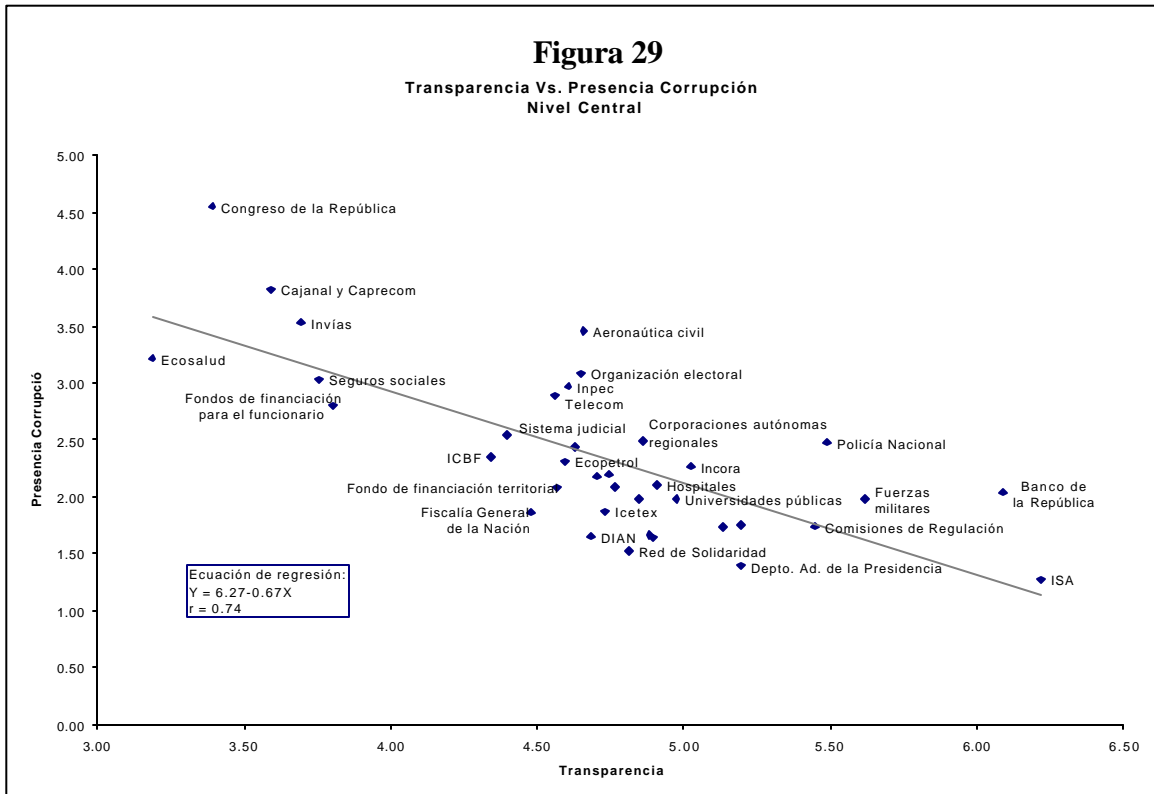
<sup>28</sup> El Anexo 3 contiene las preguntas de la encuesta que han sido agrupadas para construir cada uno de los factores, incluyendo el peso o ponderación específico que tiene cada pregunta en la conformación del factor, derivado de un proceso de análisis multifactorial. Por ejemplo, los niveles de transparencia se calculan sobre la base de agrupar las respuestas de funcionarios públicos a un conjunto de preguntas vinculadas al tema transparencia (en este caso 23 preguntas) y promediar sobre la base de la ponderación los resultados de las respuestas que van desde 1 a 7.

promedio de las opiniones de los encuestados en torno a dichas preguntas. Sin perjuicio que el tamaño de la muestra en algunas entidades era limitada, esta información es un insumo importante desde el punto de vista cualitativo porque reflejan experiencias y valoraciones concretas de funcionarios respecto al desempeño de las instituciones a que pertenecen. Estas evaluaciones son particularmente relevantes cuando se confrontan con las percepciones de usuarios y empresarios o de los funcionarios mismos cuando opinan respecto del conjunto de la administración pública. En términos de conclusiones básicas derivadas de este análisis quisiéramos resaltar las siguientes:

- ❖ A nivel agregado, los funcionarios públicos presentan un nivel razonable de satisfacción con el desempeño de sus respectivas organizaciones. Dichos resultados no muestran, sin embargo, varianzas significativas entre entidades. Los niveles de aprobación (% de respuestas positivas) del desempeño de las organizaciones respecto de los factores antes mencionados varían entre un 49% (en relación a los incentivos para el desempeño de los funcionarios) hasta un 65% (en cuanto a la simplicidad de los procesos al interior de la organización). Un factor crítico, el nivel de compromiso que exhiben los funcionarios con los objetivos de su organización, presenta niveles de aprobación del 60%. El resto de los factores, i.e. la transparencia, los niveles de control interno y la autonomía institucional tienen evaluaciones positivas que exceden en todos los casos el 50%. Las encuestas resaltan también áreas de debilidad institucional que comprometen las fortalezas institucionales que han sido destacadas. La Tabla 2 presenta un resumen de las principales fortalezas y sus correspondientes debilidades, tales como se desprenden del análisis de los diversos factores de desempeño institucional.

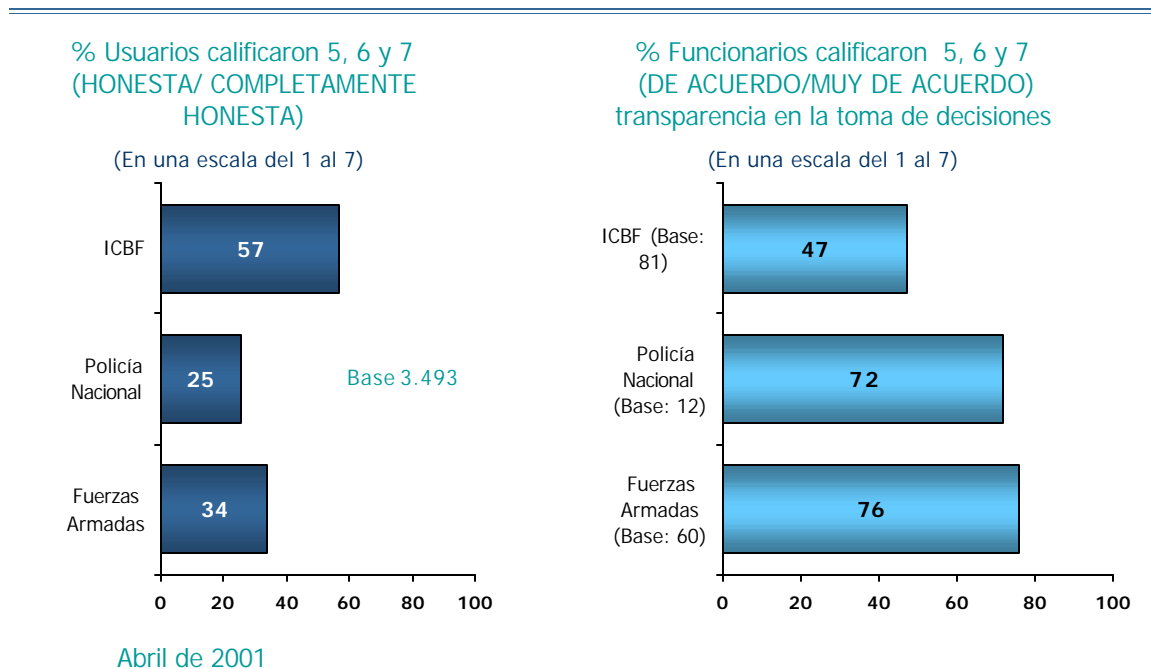
<b><u>Fortalezas</u></b>	<b><u>Debilidades</u></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– alto nivel de convicción y satisfacción del personal</li> <li>– claridad en objetivos y estrategias institucionales</li> <li>– facilidades físicas satisfactorias</li> <li>– buen nivel calificación del personal</li> <li>– controles contables sólidos</li> <li>– solidez marcos normativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– bajos incentivos para generar calidad servicios</li> <li>– alta incidencia de los cambios de administración en decisiones sobre personal</li> <li>– bajos presupuestos operativos</li> <li>– bajo contenido técnico de las decisiones</li> <li>– debilidad de controles externos</li> <li>– sistemas de información al público deficientes</li> </ul>

- ❖ El grueso de las organizaciones públicas se ubica dentro de niveles de aprobación positiva en materia de transparencia, sin embargo, existen algunas varianzas significativas en este campo. Solo dos de las organizaciones que operan a nivel nacional presentan niveles de excelencia en materia de transparencia --Interconexión Eléctrica y el Banco de la República—y seis presentan calificaciones significativamente por debajo de la media de transparencia para el total de entidades: el Congreso Nacional, el Seguro Social (estas dos coincidiendo con las percepciones de deshonestidad de los tres segmentos referidas anteriormente), CAPRECOM, CAJANAL, el INVIAS y ECOSALUD. Los niveles de transparencia prevaecientes en las instituciones se correlacionan positivamente con la presencia de corrupción al interior de las respectivas entidades (Figura 29).



❖ Los resultados analizados reflejan un alto nivel de congruencia entre las calificaciones de honestidad de las treinta instituciones claves efectuadas por los tres segmentos encuestados y la calificación sobre transparencia –más exhaustiva y comprendiendo un mayor número de variables—que efectúan los funcionarios de dichas entidades. Existen, sin embargo, algunos casos en que existen discordancias importantes (Figura 30). Es el caso en especial de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas. La calificación realizada por los funcionarios de ambas entidades acerca del nivel de transparencia prevaleciente excede por mucho la percepción de honestidad que sobre éstas hicieron los tres segmentos encuestados, quienes las califican entre las entidades menos honestas. La falta de correspondencia entre las visiones externas e internas podría reflejar la existencia de culturas de enclave al interior de estas entidades, vale decir, con bajo nivel de permeabilidad a las demandas y expectativas del público. Por otra parte, el ICBF que fue calificada como la segunda más honesta por parte de los usuarios, recibió un nivel de aprobación 10 puntos más bajo por parte de los funcionarios que laboran en ella. Una posible explicación es que esta institución provee servicios de gran valor a los pobres, lo que hace particularmente buena su imagen ante el público.

**Figura 30: ICBF, POLICIA NACIONAL Y FUERZAS ARMADAS  
Discordancias importantes entre usuarios y funcionarios públicos**



La autonomía de las instituciones públicas aparece como un rubro bastante sólido en las evaluaciones hechas por los funcionarios que laboran en ellas. El factor de autonomía busca establecer la incidencia de elementos exógenos – vínculos familiares o de amistad, regionalistas, políticos, etc.-- en la toma de decisiones en materias de personal, presupuestaria y contratación. No obstante los resultados muestran en general un nivel razonable de autonomía, el elemento político es reconocido como el factor exógeno que afecta en forma mas significativa dicha autonomía. La incidencia del factor político es particularmente relevante en las decisiones de personal al interior de las instituciones públicas. Un 33% de los funcionarios públicos coinciden en que la influencia política tiene un rol importante en materias de personal.

### **6.3 Los Gobiernos Territoriales: Algunos indicios sobre el nivel de desempeño**

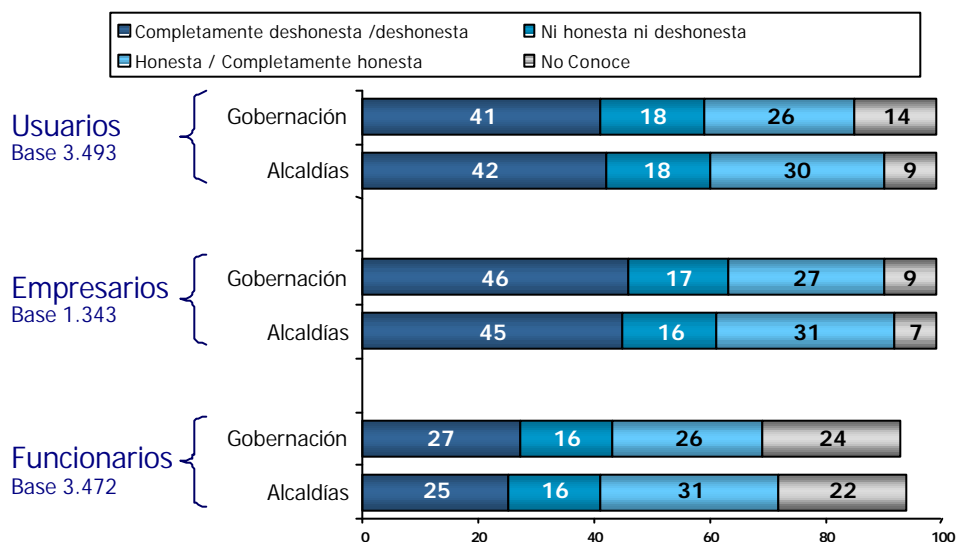
La encuesta hizo un esfuerzo especial en evaluar la situación de integridad prevaleciente en los gobiernos territoriales: incluyendo gobernaciones, alcaldías, asambleas departamentales, concejos municipales y entes autónomos del orden territorial. El objetivo era evaluar las condiciones de integridad alcanzado por entidades que han tenido un proceso significativo de desarrollo derivado de la profundización del proceso de descentralización que tuvo lugar en Colombia durante la década de los noventa. Producto de dicho proceso, las entidades territoriales tienen un alto grado de autonomía institucional y de financiamiento y claramente delimitadas sus funciones y responsabilidades (principalmente servicios domiciliarios, educación y salud básicas). La importancia asignada a los gobiernos territoriales quedó reflejada en que el 38% de

la muestra de funcionarios públicos fue asignada a funcionarios del orden territorial. De éstos, 535 encuestas se efectuaron a nivel de entes departamentales y 785 a nivel de entes municipales.

Las alcaldías y gobernaciones –definidas en términos genéricos—fueron las únicas instituciones del orden territorial incluidas en la pregunta sobre percepción de honestidad de treinta instituciones públicas claves. La percepción sobre honestidad de alcaldías y gobernaciones a nivel de usuarios y empresarios es bastante pobre, ubicándose ambas dentro de las instituciones con más bajos índices de honestidad (Figura 32). En el caso de los funcionarios públicos se presenta una percepción más positiva del nivel de integridad que podría coincidir con el hecho que es el segmento que declara menor conocimiento acerca de éstas.

**Figura 32: CALIFICACION DE HONESTIDAD / DESHONESTIDAD**

¿Qué tan deshonesto / honesta es cada una de las siguientes instituciones?



Abril de 2001

Las opiniones acerca de la integridad de las entidades territoriales no permite hacer inferencias acerca de la naturaleza e intensidad de los problemas de integridad que puedan estar enfrentando los gobiernos y entidades territoriales. Sin embargo, la encuesta efectuada a los funcionarios de los distintos niveles permiten efectuar un análisis comparativo entre los niveles central, departamental y municipal en un conjunto de variables relacionadas con integridad. Dichas variables han sido construidas, como en el caso anterior, sobre la base de la agrupación de las preguntas de la encuesta relacionados con el tema de la variable respectiva.

**Presencia de Corrupción.** Las entidades municipales presentan índices mas elevados en materia de presencia de corrupción al ser comparados con los niveles prevalecientes al nivel central y departamental. Son particularmente significativas las diferencias en materia de corrupción en el campo de administración de personal y en la administración del presupuesto (Tabla 3). Las variables que se crearon para analizar las diferentes dimensiones de la corrupción en el sector público son descriptas en detalle en el Anexo 4. Estos índices se han calculado para cada una de las instituciones gubernamentales incluidas en este análisis.

**Tabla 3**

<i>Variable</i>	<i>Media Central</i>	<i>Media Departamental</i>	<i>Media Municipal</i>
Índice de Corrupción Agregado	46.0	48.2	50.7
Índice de captura del estado	67.2	70.0	71.6
Índice de Corrupción dentro del Sector Público	45.7	46.3	47.0
Índice de corrupción dentro de la Administración de Personal	25.5	27.6	33.0
Índice de corrupción dentro de la Administración de Presupuesto	20.0	23.4	25.6

**VARIABLES DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL.** Dentro del conjunto de variables de desempeño<sup>29</sup> institucional listadas en la Tabla 4 sólo hay tres que indican diferencias marcadas de carácter adverso respecto de las entidades municipales. Estas presentan niveles significativamente superiores de politización con respecto al nivel central, lo cual podría estar vinculado a que los niveles de transparencia de estas instituciones sean significativamente menores que el prevaleciente al nivel central y departamental. Los mayores niveles de satisfacción con los salarios a nivel municipal podría responder a las mayores restricciones de oportunidades laborales que existirían al nivel local. En todo caso, parecería que los niveles de satisfacción salarial correlacionan negativamente con respecto a presencia de corrupción lo cual aparece como contraintuitivo.

**Tabla 4**

<i>Variable</i>	<i>Media Central</i>	<i>Media Departamental</i>	<i>Media Municipal</i>
Voz y mecanismos de denuncia	63.2	62.4	63.5
Aplicación de la Ley	66.9	65.8	64.6
Meritocracia	59.7	63.5	59.0
Calidad de las Reglas	67.3	68.3	66.1
Politización	34.1	36.5	40.8
Transparencia	59.7	58.3	52.8
Satisfacción Salarial	51.2	55.4	57.7
Nivel de compromiso a misión de la institución	72.4	72.9	71.3
Recursos Disponibles	59.9	60.0	59.3
Calidad de Servicio	61.8	63.1	63.2
Acceso a los Servicios	64.5	67.6	66.6

<sup>29</sup> La explicación de las distintas variables esta en el Anexo 4.

El análisis anterior permite concluir que las entidades territoriales presentarían en su conjunto niveles de integridad algo inferiores a los prevalecientes en el orden nacional y que producto de ellos existiría una mayor incidencia de corrupción a ese nivel. Sin embargo, las diferencias de desempeño no son suficientemente significativas como para sostener que existe un panorama radicalmente distinto en materia de integridad entre el nivel central y el territorial.

#### **6.4 La Justicia Colombiana: un desafío crítico para la gobernabilidad**

La Rama Judicial en Colombia –al igual que en el caso de otros poderes judiciales en la Región-- parece estar en el epicentro del problema de la corrupción, no obstante tener un rol clave en la salvaguarda de los intereses ciudadanos en torno al problema. Como se refleja en la Figura 33, los problemas de la justicia colombiana, aunque severos, parecieran tener un carácter distinto a aquellos que enfrenta la justicia peruana que enfrenta una situación de integridad y gobernabilidad catastrófica.

El rol de administración de justicia de la Rama, es calificado en forma altamente deficiente. Primero, el marcado carácter clasista de la justicia es reflejado en que 70% de los empresarios y 77% de los usuarios consideran que la justicia se aplica solo a los pobres “o los de ruana”. Este parece ser un rasgo atávico en el sistema de justicia colombiano. En la encuesta sobre identificación y participación política efectuada en los años 1976-1977, un 81% de los respondientes indica que los jueces no aplicaban la ley por igual a todos los ciudadanos<sup>30</sup>. Segundo, la baja calidad del servicio de justicia, empresarios (81%) y usuarios (80%), coinciden en señalar el excesivo tiempo que toman los procesos como el factor que más incide en la calidad de la justicia.

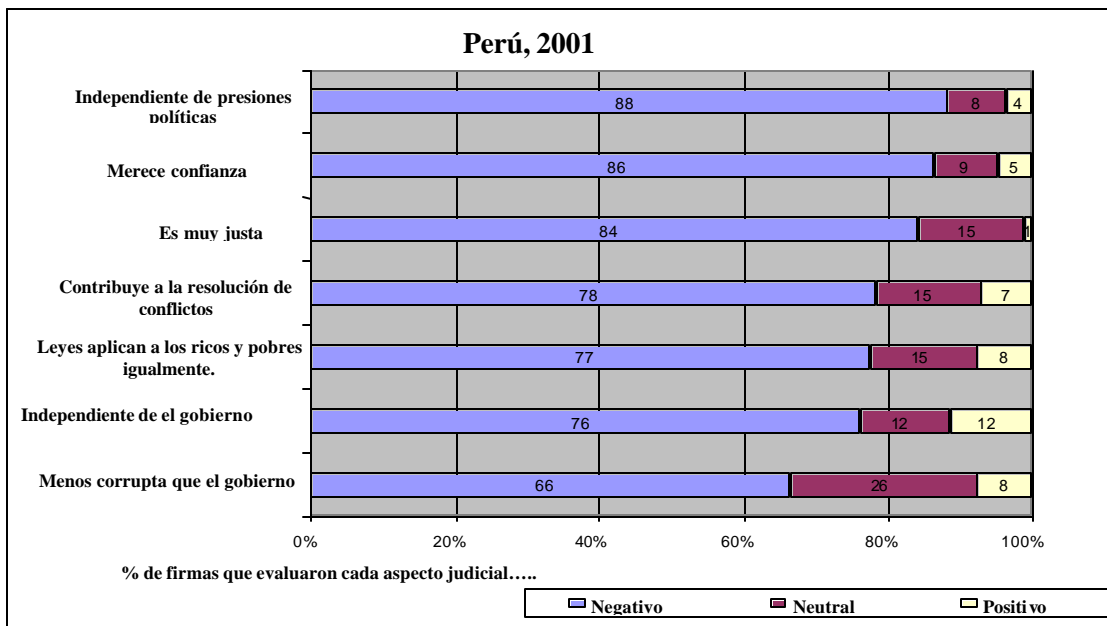
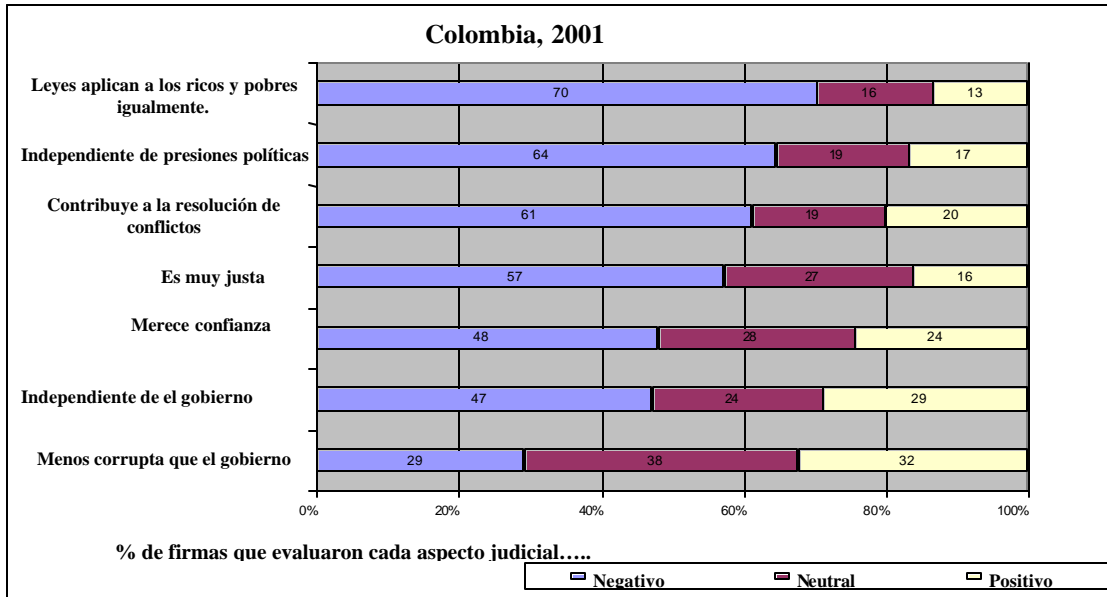
Finalmente, también aparece como atávico el problema de integridad: un 68% de los respondientes en la encuesta realizada en los años 1976/77 consideran que los jueces en Colombia se dejaban comprar. En la encuesta actual, el 74% de los usuarios consideran “muy frecuente” el pago de sobornos en el campo judicial con el objeto de agilizar y asegurar los resultados de los procesos. La Rama Judicial presenta problemas de integridad similares a los de los demás poderes del estado. En el caso de los empresarios, 66% considera que la Rama es “igual o más corrupta” que el gobierno o el sistema legislativo. En el caso de los usuarios, el porcentaje se incrementa al 73%.

La gobernabilidad de la justicia, el grado de independencia de la Rama, tampoco presenta un panorama enaltecedor. Sólo el 28% de los empresarios y el 21% de los usuarios le reconocieron a la Rama Judicial total independencia frente al gobierno.

---

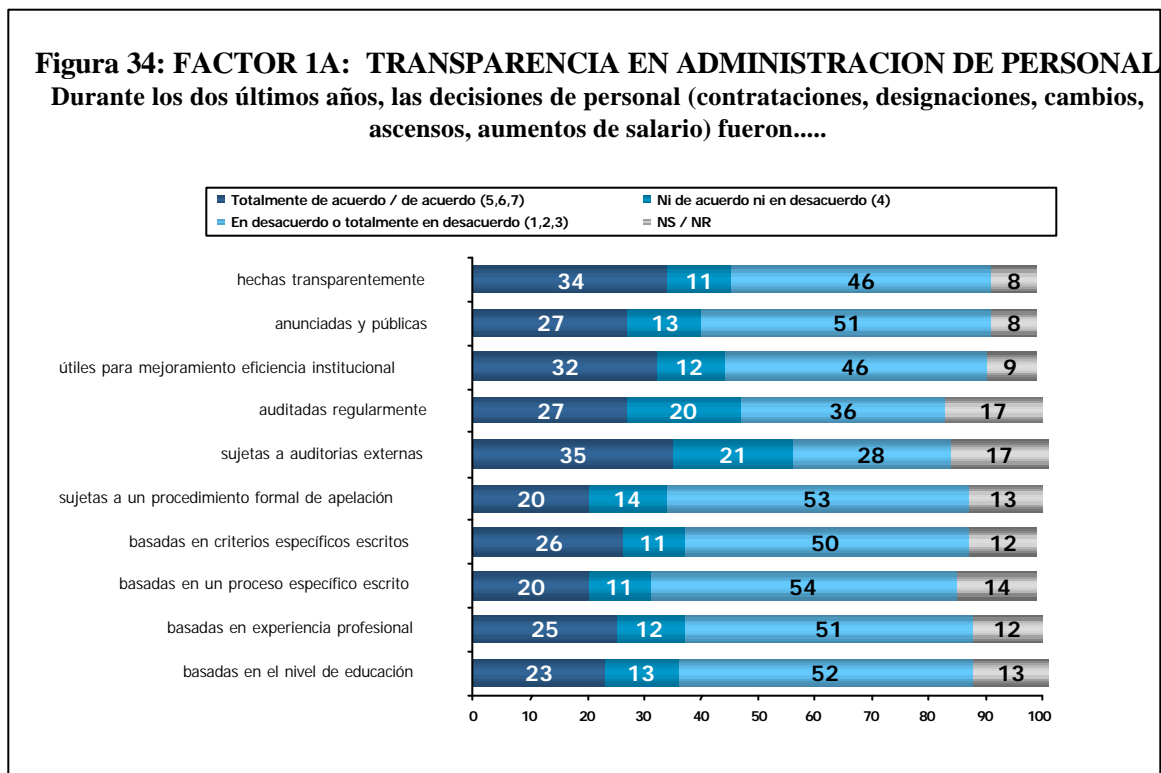
<sup>30</sup> Ver Identificación y participación política en Colombia, Rodrigo Lozada Lora y Eduardo Vélez Bustillo, FEDESARROLLO, Bogotá D.E. 1982.

**Figura 33: Evaluando el Sector Judicial**



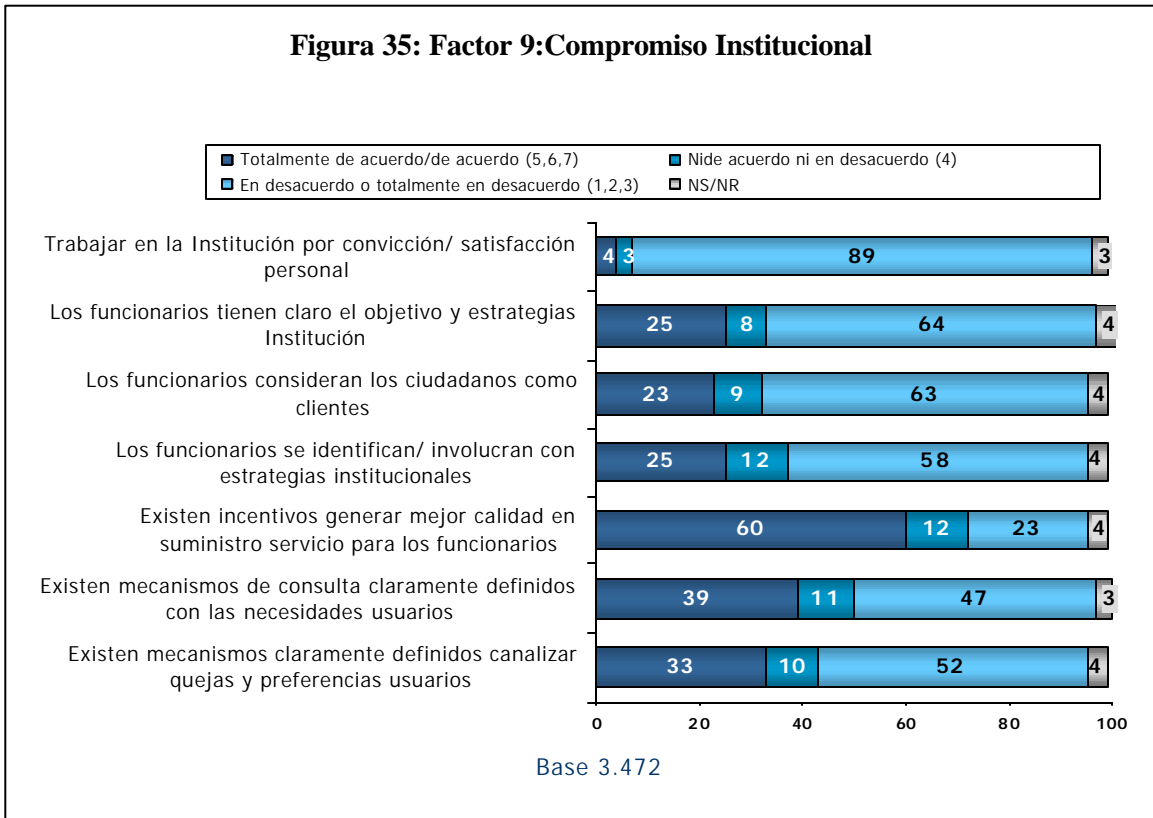
Las opiniones abiertamente negativas en torno a la justicia por parte de empresarios y usuarios tienden a ser contrapesadas por una visión más benévola por parte de los funcionarios judiciales. Estos consideran que existe un nivel razonable de transparencia (4.4 sobre 7) al interior de la organización. Sin embargo, éstos coinciden con los otros estamentos en cuanto a que existe en la Rama un nivel deficitario de autonomía institucional (3.25 sobre 7).

La relativa benevolencia de los funcionarios judiciales en torno a su institución no es extensible al manejo de los recursos humanos al interior de la Rama. La Figura 34 describe como existe coincidencia entre los funcionarios judiciales en cuanto a que existe un alto grado de discrecionalidad y un bajo nivel de meritocracia en las decisiones de personal (contrataciones, ascensos, aumentos de salario).



Los funcionarios judiciales presentan, asimismo, un muy bajo nivel de compromiso con el servicio de administración de justicia. Esto se refleja en bajos niveles de motivación, claridad de objetivos y particularmente en cuanto a vocación de servicio. En este último campo, los funcionarios judiciales muestran una muy baja vocación de servicio al usuario y una baja propensión del sistema judicial para responder a la demanda ciudadana en materia de justicia (Figura 35).

**Figura 35: Factor 9:Compromiso Institucional**



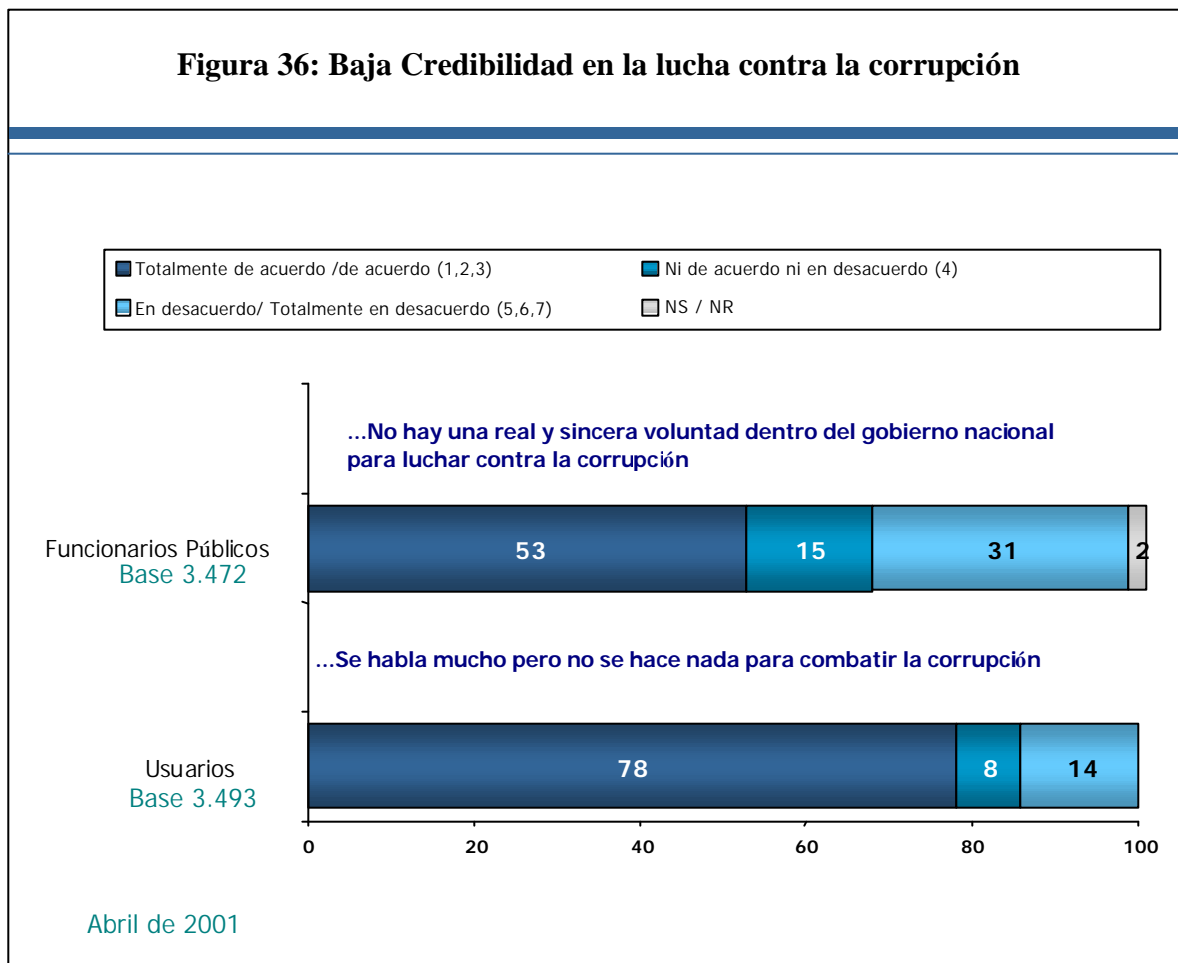
Los resultados de la encuesta presentan un cuadro preocupante acerca de la rama judicial. En parte, en cuanto a su credibilidad e independencia como una rama del poder público imprescindible para generar los contrapesos institucionales que impidan los abusos y corrupción del poder estatal. También en cuanto a su efectividad e integridad para limitar los niveles de impunidad que permiten la prevalencia de actividades corruptas. La percepción de dependencia institucional y la falta de oportunidad y la parcialidad en sus decisiones constituyen desafíos críticos para la Rama Judicial en su conjunto.

## 7. ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE INTEGRIDAD

La encuesta además de presentarnos un panorama acerca del ambiente de gobernabilidad e integridad en Colombia, nos proporciona algunos elementos importantes a ser considerados en la construcción de una estrategia nacional por la integridad y gobernabilidad. A continuación, repasaremos algunos de esos elementos.

### 7.1 Un rol especialmente activo para la sociedad civil y los organismos de control

La encuesta permite concluir que no existe un claro liderazgo en este campo en Colombia. Tanto funcionarios públicos como usuarios reflejan un alto nivel de escepticismo en torno al liderazgo y credibilidad para llevar a cabo un proceso efectivo de lucha contra la corrupción. (Figura 36).



Esto plantea en todo caso un desafío importante para las autoridades si buscan encabezar un proceso de lucha por la integridad. En este caso será necesario que existan señales claras y decisivas a fin de regenerar expectativas de cambio en la población en este campo donde el nivel de credibilidad está erosionado.

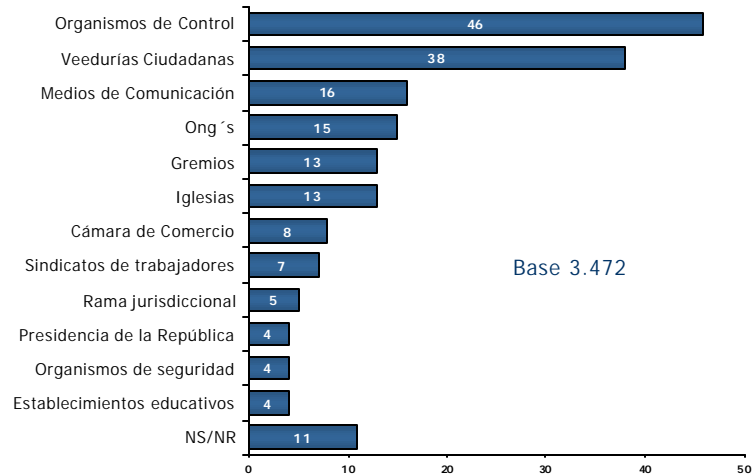
Por otra parte, ninguna de las entidades que se consideraron como potenciales líderes de un proceso, logran generar consensos suficientemente sólidos que permitiera entregarles la conducción de un proceso que por sus características requiere un muy alto nivel de convocatoria en una gran diversidad de campos (político, burocrático, sociedad civil, etc.) (Figuras 37, 38 y 39). Esto lleva a concluir que en el caso de Colombia, la alternativa más viable para generar un proceso significativo de lucha contra la corrupción es sobre la base de una alianza que contemple la participación de los poderes estatales (inclusive los organismos de control), de la sociedad civil, sector privado y todos lo estamentos y grupos que tengan un interés en este campo.



**Figura 38: Entidades que podrían liderar estrategias en la lucha contra la corrupción**

Funcionarios

%



Base 3.472

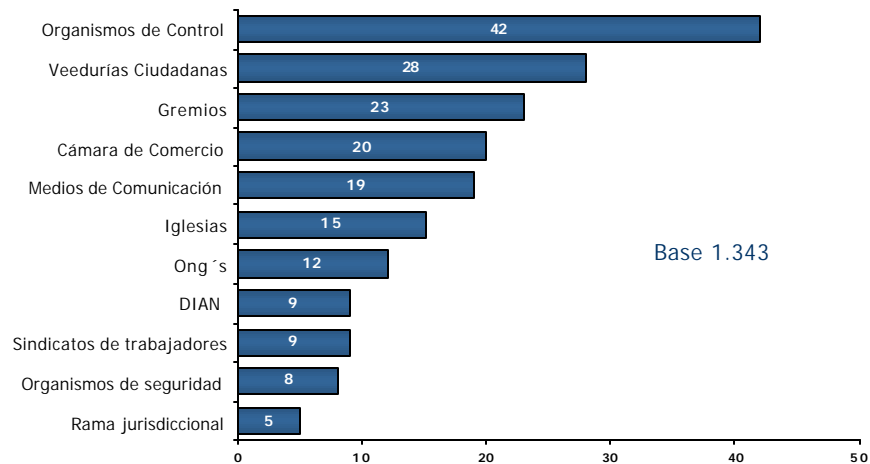
58

Abril de 2001

**Figura 39: Entidades que podrían liderar estrategias en la lucha contra la corrupción**

Empresarios

%



Base 1.343

59

Abril de 2001

Entre los potenciales miembros de dicha alianza, los diversos segmentos encuestados concuerdan en asignar a los organismos de control y a las veedurías ciudadanas un rol privilegiado en el manejo de una posible alianza anti-corrupción. Esta preferencia pareciera reflejar la prioridad asignada por los diversos segmentos de mejorar los mecanismos de rendición de cuentas, tanto a nivel de la sociedad civil como al interior de la burocracia estatal, cia estatal.

En el caso de los organismos de control, la preferencia estaría vinculada a la percepción de los diversos segmentos de que existiría una debilidad intrínseca en el sistema político para poder establecer los controles que les permita exigir la responsabilidad de las altas autoridades del estado. Igualmente, el reconocimiento de que el sistema de contrapesos institucionales no está generando los debidos resultados en materia de rendición de cuentas. Ante estas debilidades, se estaría optando por buscar el fortalecimiento de los organismos de control como la alternativa más viable para poner un contrapeso efectivo a la corrupción. Esto es coincidente, asimismo, con la clara preferencia de todos los segmentos encuestados en cuanto a que la primera medida que debería tomarse con el objeto de atacar la corrupción debería ser la aplicación de castigos y sanciones ejemplarizantes a los corruptos.

Esta opción plantea, sin embargo, algunos aspectos paradójicos. En primer lugar, la circunstancia de que los organismos de control tienen ellos mismos vínculos importantes de dependencia con el sistema político, lo cual podría inhibir las posibilidades de una relación de independencia e imparcialidad para lograr la rendición de cuentas por las altas autoridades. En segundo lugar, es una realidad de que los organismos de control en Colombia han sido víctimas de captura por grupos políticos y que han existido claras incidencias de corrupción al más alto nivel de dichos organismos. De hecho, las encuestas no presentan un panorama positivo en cuanto a la integridad institucional de estos organismos. Es importante hacer una distinción, sin embargo, entre los órganos de control tradicionales –Contraloría y Procuraduría—que presentan niveles mediocres de integridad, y aquellos órganos surgidos de la Constitución del 91 –Fiscalía y Defensoría—que presentan niveles bastante más aceptables de integridad.

La preferencia de los diversos segmentos encuestados por el fortalecimiento de los organismos de control parece reflejar, asimismo, el hecho de que muchas de estas entidades han estado viviendo procesos significativos de recuperación de márgenes de independencia y de mejoramiento profesional, como es el caso de la Contraloría y Procuraduría. Por esto, *aparece como una línea estratégica clara la necesidad de promover el creciente fortalecimiento de estas instituciones tanto en el plano de la autonomía institucional como de la capacidad profesional con el objeto de asegurar un más efectivo sistema de rendición de cuenta por parte de las autoridades políticas y del estado.*

En el mismo sentido, pareciera plantearse la preferencia de los diversos segmentos por privilegiar el rol de las veedurías ciudadanas, vale decir, generar mecanismos de control ciudadano –en la ausencia de un rol efectivo por parte del aparato político—que permitan una fiscalización más efectiva del desempeño de las autoridades estatales. Esta función requeriría por una parte mejorar en forma significativa el acceso y capacidad de análisis por parte de las veedurías y una mejor interfase entre estos entes de la sociedad civil –con un cultura y estructura peculiar—con los organismos de control del estado. Como en el caso anterior, *el fortalecimiento de estas entidades, particularmente mediante un acceso más expedito a la información de las actividades estatales y el fortalecimiento de su capacidad para hacer seguimiento al desempeño de las autoridades, aparece también como una línea de acción prioritaria.* En este caso, sin embargo, es probable que sean necesarios cambios importantes en el campo legislativo y de la cultura de enclave prevaleciente en los órganos estatales, además de las actividades de fortalecimiento de las veedurías en cuanto entidades de sociedad civil.

## **7.2 Incentivos para la inclusión ciudadana en la lucha anti-corrupción**

Un componente central en una estrategia contra la corrupción consistiría en generar incentivos para que la ciudadanía, desde cualquiera de las trincheras, se sienta con poderes suficientes para denunciar y hacer efectiva la rendición de cuentas en los casos de corrupción que le afecten o de los cuales tenga conocimiento. La encuesta permitió establecer que sólo un 21% de los usuarios entrevistados tenían conocimiento de los procedimientos para denunciar un caso de corrupción. Sin embargo, el desconocimiento de los procedimientos es una razón absolutamente secundaria dentro de aquellas aducidas por los usuarios y funcionarios para no denunciar casos de corrupción.

La causal principal para no denuncia en ambos casos es el temor a represalias para quienes denuncian. Esta causal es aducida por un 78% de los usuarios y un 82% de los funcionarios públicos. Las implicaciones de esta causal de no denuncia son muy perturbadoras. En el caso de los usuarios significa que existe una percepción de que las iniciativas de corrupción son manejadas por grupos suficientemente organizados al interior del estado al punto de tener capacidad para castigar a la personas que los denuncien y para neutralizar la capacidad de investigación y protección de los órganos jurisdiccionales. En el caso de los funcionarios públicos, la implicación más directa es la percepción de una falta de compromiso y prioridad por parte de las autoridades públicas en torno a la persecución de la corrupción. Por otra parte, la percepción de que detrás de la corrupción se esconden los políticos y sus intereses (51% de los funcionarios consideran que los procesos para denunciar la corrupción es una amenaza directa a los intereses de los políticos). Por último, la percepción de que los procesos de lucha contra la corrupción son altamente politizados, vale decir, carecen de rigurosidad e imparcialidad (tesis aceptada por un 58% de los funcionarios públicos encuestados).

Todos estos aspectos implican la falta de confianza en la integridad y voluntad de los líderes de las organizaciones públicas para enfrentar en forma decidida el fenómeno de la corrupción y la influencia indebida de los políticos sobre el aparato estatal. *Una línea de acción de alta prioridad consistirá en modificar radicalmente la percepción de usuarios y funcionarios en torno al nivel de compromiso de las autoridades en relación a la lucha contra la corrupción.* Los mecanismos y políticas destinadas a lograr dicho cambio debería ser discutido en el proceso de formulación de la estrategia y deberá comprender reformas tanto a nivel institucional como de cultura organizacional.

La segunda causal para la no denuncia la constituye la percepción de incapacidad de las instituciones públicas para llevar a cabo las investigaciones y sancionar a los responsables. La sensación de impotencia ante la impunidad generalizada en los casos de corrupción constituye un desafío de la mayor importancia por cuanto envuelve deficiencias en el desempeño de las autoridades fiscalizadoras y juzgadoras, muchas de dichas deficiencias han estado entronizadas en dichas instituciones por décadas y son muy difíciles de superar en ausencia de una voluntad muy fuerte y decidida de cambio. *Una segunda línea prioritaria de acción en este campo sería efectuar un proceso radical de reforma de los procesos y las organizaciones destinadas a investigar y sancionar la corrupción con el objeto de asegurar de que éstos tengan un alto grado de efectividad y agilidad.*

Una última causal para la no participación de la ciudadanía en la lucha contra la corrupción es probablemente la más aducida pero la que menos peso tiene: la prevalencia de patrones culturales que generarían un ambiente de tolerancia y legitimidad para la corrupción. La actitud

pasiva y complaciente es aducida por alrededor de un tercio de los usuarios y alrededor del 40% de los funcionarios. Aún cuando es muy probable que los patrones culturales cambiarían al tiempo con las reformas referidas anteriormente será importante desarrollar *una línea de acción prioritaria tendiente a modificar los patrones culturales de condescendencia que si bien son minoritarios tienen todavía un peso significativo en la población y particularmente en la burocracia estatal.*

## **Áreas potenciales de acción:**

Colombia presenta un cuadro crítico en materia de corrupción:

- (i) problemas de corrupción sistémicos en los procesos presupuestales de adquisición estatal y la persistencia de formas de soborno administrativo que golpean especialmente a los sectores más pobres de la población,
- (ii) un nivel de mediocridad institucional generalizada, acentuado por algunos casos significativos de falta de integridad institucional, e
- (iii) índices muy altos de captura del estado.

Esto plantea la necesidad de elaborar una agenda anti-corrupción exigente y ambiciosa para atacar estos problemas.

La alta incidencia de los problemas de captura del estado y los problemas de integridad del sistema político permiten inferir que éstos están teniendo serias repercusiones sobre las condiciones de gobernabilidad del país.

Los esfuerzos efectuados por la sociedad colombiana en el pasado tendiente para resolver estos problemas de gobernabilidad --particularmente el cambio en las prácticas políticas que intentó el Constituyente del 91-- parecen haber tenido efectos parciales. Los resultados de la encuesta parecieran indicar que existe una significativa agenda de cambio pendiente en el plano de la gobernabilidad del país, parte de la cual es coincidente con la agenda anti-corrupción.

Algunos aspectos de dicha agenda fueron identificados en las encuestas, entre otros, la alta incidencia del fenómeno de captura en las decisiones estatales, la fuerte injerencia del sistema político en el aparato administrativo estatal y los obstáculos para una mayor participación ciudadana en la lucha anti-corrupción. Estos aspectos podrían constituir puntos de partida importantes para construir consensos en torno a las prioridades de la lucha anti-corrupción. Estos aspectos pueden contribuir, en forma paralela, a mejorar los aspectos de gobernabilidad, que parecen haber sido socavados producto del carácter sistémico de dichas prácticas.

La formulación de una estrategia anti-corrupción en Colombia va a tener que vincular estrechamente aquellas reformas de tipo convencional en el campo de la anti-corrupción con esfuerzos tendientes a obtener una mejora substantiva en las condiciones de gobernabilidad prevalentes en el país. Dentro del primer tipo de reformas estarían mejorar los mecanismos de selección y evaluación del desempeño de los agentes estatales, modificar los incentivos para que los agentes estatales se sustraigan de actividades corruptas y buscar la reducción de las instancias de discrecionalidad y concentración del poder. Dentro del segundo tipo de reformas estarían eliminar las restricciones a la competencia política, una mejor alineación de los contrapesos institucionales que permitan reflejar en mejor forma los intereses generales de la población y el fortalecimiento de mecanismos profesionales e independientes de fiscalización y control.

Un elemento central para el desarrollo de una adecuada gobernabilidad e integridad del aparato estatal, es un contrapeso adecuado entre los diversos poderes estatales. En el caso de Colombia, los tres poderes aparecen influidos en forma significativa por intereses privados y / o formas corruptas de organización política que afectan en mayor o menor medida su efectividad para reflejar el interés público y la fidelidad en el desempeño de sus respectivas funciones constitucionales. No obstante, la encuesta indica que es el poder legislativo el que más se ha apartado de su vocación institucional, también los poderes ejecutivo y judicial presentarían desafíos significativos en este campo. Vinculado a estas circunstancias estarían las percepciones a los más marginales de honestidad con que han sido evaluados el conjunto de los actores públicos. La restauración de los niveles de integridad deberá contemplar el realineamiento de las funciones institucionales a fin de que se lleven a cabo en forma efectiva las labores de control y contrapeso que requiere todo arreglo institucional solvente.

Se deberá fortalecer y mejorar la efectividad de los mecanismos de sanción de las actividades corruptas, particularmente por parte de los agentes y grupos que están desvirtuando los procesos de decisión política y de alta gestión estatal. La debilidad del aparato judicial y de los órganos de fiscalización y control en lograr una sanción efectiva de las prácticas de corrupción requiere de un planteamiento innovador y realmente efectivo en este campo. Las experiencias internacionales en tal sentido deberían ser cuidadosamente analizadas.

Por último, dicha estrategia debería contemplar una participación mucho más activa y efectiva de la ciudadanía en torno al fomento de la integridad. Dicha participación debería comprender la introducción de incentivos reales para la denuncia y control de la corrupción y el desarrollo de una cultura cuyos valores y normas permitan hacer prevalecer los intereses generales en el manejo de los asuntos públicos.

La información sugiere que las instituciones públicas que operan bajo mecanismos efectivos de rendición de cuentas, con reglas claras y con mecanismos efectivos de control y sanción de la corrupción, son entidades que cumplen en forma más efectiva sus objetivos sociales y de integridad. Asimismo, aspectos tales como la participación de la sociedad civil en la veeduría de los procesos de la administración pública y la construcción de una meritocracia efectiva son mecanismos muy efectivos de lucha anticorrupción. Los datos de la encuesta subrayan la importancia de ejecutar las reformas para mejorar la transparencia y la vigilancia pública.

La encuesta ha permitido arrojar importantes luces en torno a estas materias. Sin embargo, aparece como imprescindible mayores análisis tanto de carácter empírico como propiamente técnicos que permitan ahondar en las características y modalidades del fenómeno de captura del estado y de las acciones tendientes a contrarrestarlo. La encuesta ha podido presentar una primera aproximación al panorama de integridad y gobernabilidad del país pero requiera de significativos avances en el plano analítico y de construcción de consensos sociales para lograr avances en la modalidad de corrupción que aparece predominante en el actual panorama de integridad.

Este informe concluye reiterando la naturaleza de esta contribución inicial. Este diagnóstico de gobernabilidad, corrupción e integridad institucional tiene como objetivo principal el ofrecer a los colombianos un aporte para la generación de consensos sociales en torno a programas de acción concreta para mejorar estos tres aspectos. Este informe, alienta un debate sobre cómo promover en Colombia los esfuerzos de anticorrupción.

No es, por tanto, el objetivo de este informe el ofrecer recomendaciones específicas. De hecho, se debe reiterar que el análisis presentado aquí está ante todo extraído de la información suministrada por las mismas partes interesadas de Colombia: los usuarios de los servicios públicos, las empresas y los servidores públicos. En Colombia, a través de la construcción del consenso y de la acción colectiva, la expectativa sería que los expertos del gobierno y fuera de éste, los académicos, los legisladores, la sociedad civil, los medios y los representantes del sector privado colaboraran para formular un programa de acción concreto y detallado para mejorar la gobernabilidad. Esta es una contribución modesta, franca, y con optimismo, una colaboración constructiva para el debate participativo a ser conducido por los colombianos.

### **Áreas de trabajo futuro:**

Los resultados de la encuesta y este informe sugieren un amplio campo de trabajo futuro en los tres planos de actividad que se han identificado:

- (i) ***En el plano de la integridad o lucha anti-corrupción*** aparece evidente la necesidad de hacer esfuerzos importantes en el plano de las compras estatales y los desvíos presupuestarios. En el caso de las compras estatales, la necesidad de abordar no sólo las prácticas irregulares que se dan al interior de los procesos licitatorios, sino también abordar las restricciones a la competencia que estaría afectando en forma importante la capacidad del estado de contratar bienes y servicios con economía y eficiencia. Asimismo, en relación a la corrupción administrativa, se identificaron ciertas áreas en que el fenómeno sigue teniendo importantes repercusiones y la necesidad de ahondar en la mejora del acceso de los ciudadanos a los servicios.
- (ii) ***En el plano del desempeño institucional*** es fundamental avanzar en una agenda que ataque las diversas vulnerabilidades a nivel institucional, particularmente el fortalecimiento del profesionalismo y autonomía de las instituciones. Aparece también como fundamental el atacar el problema de la injerencia indebida del establecimiento político en funciones críticas de la administración, vale decir, personal, compras y presupuesto. La encuesta presenta correlaciones significativas entre dichas injerencias y la presencia de corrupción al interior de las entidades.
- (iii) ***En el plano de la gobernabilidad*** se plantean los desafíos más difíciles. El estrecho vínculo de la captura del estado con aspectos altamente sensibles del sistema político requerirá de amplios consensos sociales en la definición de las prioridades y estrategias a seguir. Dos mensajes surgen de la encuesta en torno al tema de corrupción a nivel del establecimiento político. Primero, que no obstante los esfuerzos tendientes a modificar el sistema político, éste ha logrado mantenerse sin grandes cambios y ha logrado perpetuar prácticas que inciden negativamente tanto en las decisiones legislativa como en el desempeño del aparato estatal, ambas en desmedro del interés público y con significativos costos para la sociedad. Segundo, que la reforma política no debe limitarse a la órbita de lo propiamente político –v. gr. el sistema electoral, partidos políticos, procesos parlamentarios—sino, extenderse a las consecuencias negativas que tiene lo político sobre el desempeño del aparato estatal.