

CORRUPCIÓN, DESEMPEÑO INSTITUCIONAL, Y GOBERNABILIDAD: DESARROLLANDO UNA ESTRATEGIA ANTI-CORRUPCIÓN PARA COLOMBIA

**UN ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS A USUARIOS DE SERVICIOS
PÚBLICOS, EMPRESARIOS Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS ¹**

**PREPARADO POR EL INSTITUTO DEL BANCO MUNDIAL, CON COLABORACIÓN DEL
CENTRO NACIONAL DE CONSULTORÍA, Y CON PARTICIPACIÓN ACTIVA
DE LA VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, TRANSPARENCIA
COLOMBIA, UNIVERSIDAD DE LOS ANDES Y UN CONJUNTO DE
ENTIDADES DE SOCIEDAD CIVIL, ACADÉMICAS Y DE CONTROL, COMO UN
APORTE PARA LA PREPARACIÓN DE UN PROGRAMA DE ACCIÓN PARA MEJORAR LA
GOBERNABILIDAD Y CONTROLAR LA CORRUPCIÓN.**

RESUMEN EJECUTIVO

1. Colombia ha estado embarcada desde principios de los noventa en un esfuerzo intensivo de lucha contra la corrupción. 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 y estableció nuevas reglas para el desarrollo de la actividad política. En paralelo diversas administraciones han implementado programas de simplificación de trámites y disminución de la discrecionalidad funcionaria. 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.

2. 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 integral de lucha contra la corrupción. Dicha estrategia debería partir de un análisis empírico y sistemático acerca de la corrupción en el país que permita tener un panorama más concreto acerca de la incidencia e intensidad del problema y una base más sólida para formular políticas y llevar a cabo su seguimiento y evaluación en el tiempo. 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 la cual tiene dos elementos centrales:

¹ El presente informe fue elaborado por un equipo del Banco Mundial liderado por Felipe Sáez y compuesto por Francesca Reccanatini, Arturo Barrio y Sergiy Biletsky. La Vicepresidencia de la República, Transparencia por Colombia y la Universidad de Los Andes comentaron y contribuyeron activamente al análisis, conclusiones y recomendaciones del informe. El informe fue además discutido en un taller que se efectuó en el mes de Noviembre del 2001 en el cual participaron alrededor de treinta entidades académicas, de sociedad civil y órganos estatales. En dicho taller los diversos participantes comentaron y concordaron en términos substanciales con las conclusiones y recomendaciones que se presentan en este informe.

**Segundo Borrador
Para discusión pública**

- (i) una encuesta con amplio cubrimiento nacional que permita un mejor conocimiento del panorama de integridad, desempeño institucional y gobernabilidad en el país. Dicha encuesta se llevó a cabo entre los meses de Febrero a Abril del 2001 y comprendió un total de 8,308 entrevistas a funcionarios públicos, usuarios de servicios públicos y empresarios en siete ciudades de Colombia: Bogotá, Medellín, Cali, Cúcuta, Ibagué, Cartagena y Yopal²; y
- (ii) la construcción de consensos sociales amplios en torno al fenómeno de la corrupción sobre bases analíticas más sólidas e iniciar un proceso más sistemático de formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas en el campo de la lucha contra la corrupción.

3. 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, hacer recomendaciones e implementar políticas en torno al fenómeno de la corrupción. El presente informe ha hecho un esfuerzo deliberado para tener en consideración dichas contribuciones. Esto ha permitido identificar actividades y experiencias de las entidades civiles y oficiales en el campo de lucha anti-corrupción y revisar la bibliografía disponible e incorporar sus conclusiones. Sin embargo, estos esfuerzos no han pretendido ser exhaustivos y es probable que existan importantes contribuciones que no hayan sido consideradas al preparar el presente informe.

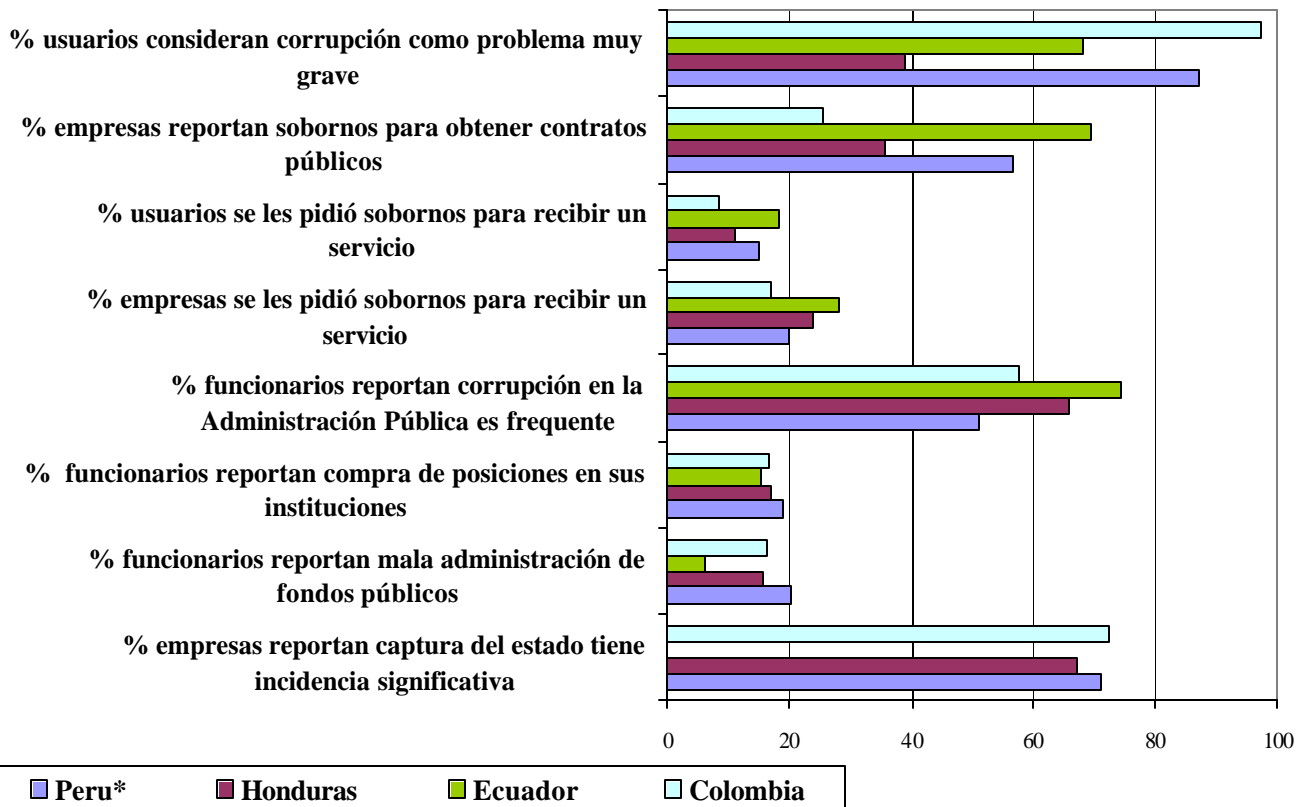
4. Parte de los procesos de discusión a partir de este informe deben estar orientados a contrastar nuevamente las conclusiones del informe y recomendaciones con las propuestas y análisis generados por grupos de la academia, sectores políticos y sociedad civil en Colombia. Esto será una etapa decisiva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

5. 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. 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 para 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.

² El Centro Nacional de Consultoría fue la entidad responsable de la administración de la encuesta a nivel nacional y tuvo la responsabilidad de procesar la información y efectuar los análisis preliminares que sirvieron de base para la elaboración de este informe. El doctor Carlos Lemoine lideró el equipo que estuvo compuesto además por el doctor Roque Gonzalez y la doctora Mireya Terán.

6. **Principales conclusiones.** Colombia presenta un cuadro muy particular en materia de corrupción³ 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 menores niveles de coincidencia acerca de la gravedad del problema de corrupción, pero confirman una mayor incidencia de corrupción tradicional (Figura A). 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.

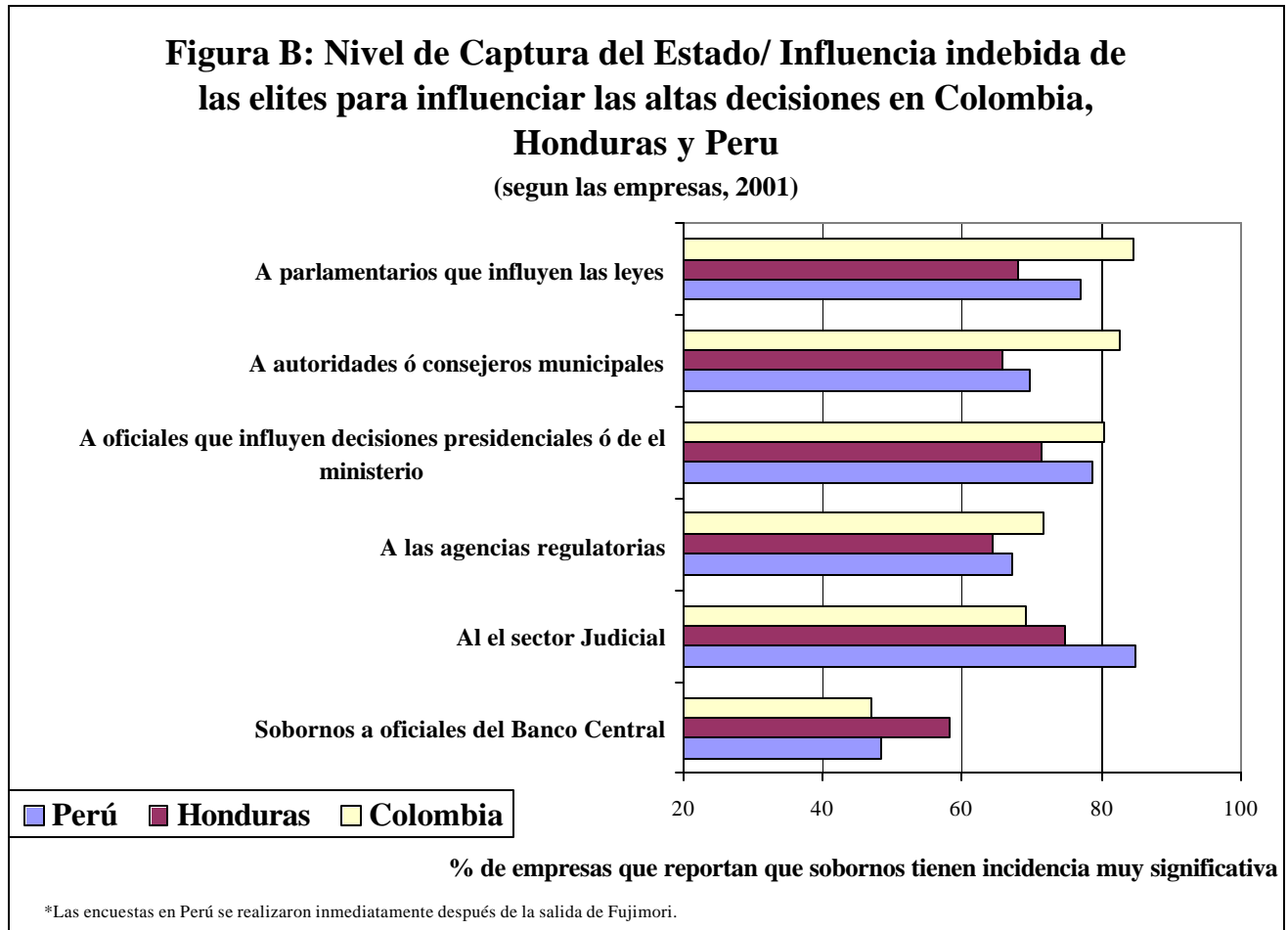
Figura A: Comparación de Colombia, Ecuador, Honduras y Peru



7. **Captura del estado y gobernabilidad.** El informe argumenta que el factor decisivo que explicaría la especial gravedad del fenómeno de la corrupción en Colombia es la fuerte incidencia que los encuestados le atribuyen a la captura del estado (entendida como la capacidad de grupos

³ 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.

de interés para influir a través de prácticas corruptas en los procesos de decisión política). Más aún, que la incidencia de esta forma de corrupción genera impactos adversos en la gobernabilidad del país⁴ en la medida en que las autoridades son percibidas como respondiendo en forma preferente a grupos de interés que no representan el interés general de la población. Empresarios y funcionarios públicos encuestados presentaron consensos superiores al 70% en cuanto a la capacidad de grupos de interés para influir a través de prácticas corruptas en las decisiones de las altas autoridades estatales. Como consta de la Figura B, los niveles de captura de las autoridades legislativas, ejecutivas y territoriales en Colombia son superiores a los niveles que prevalecen en otros países de la Región.

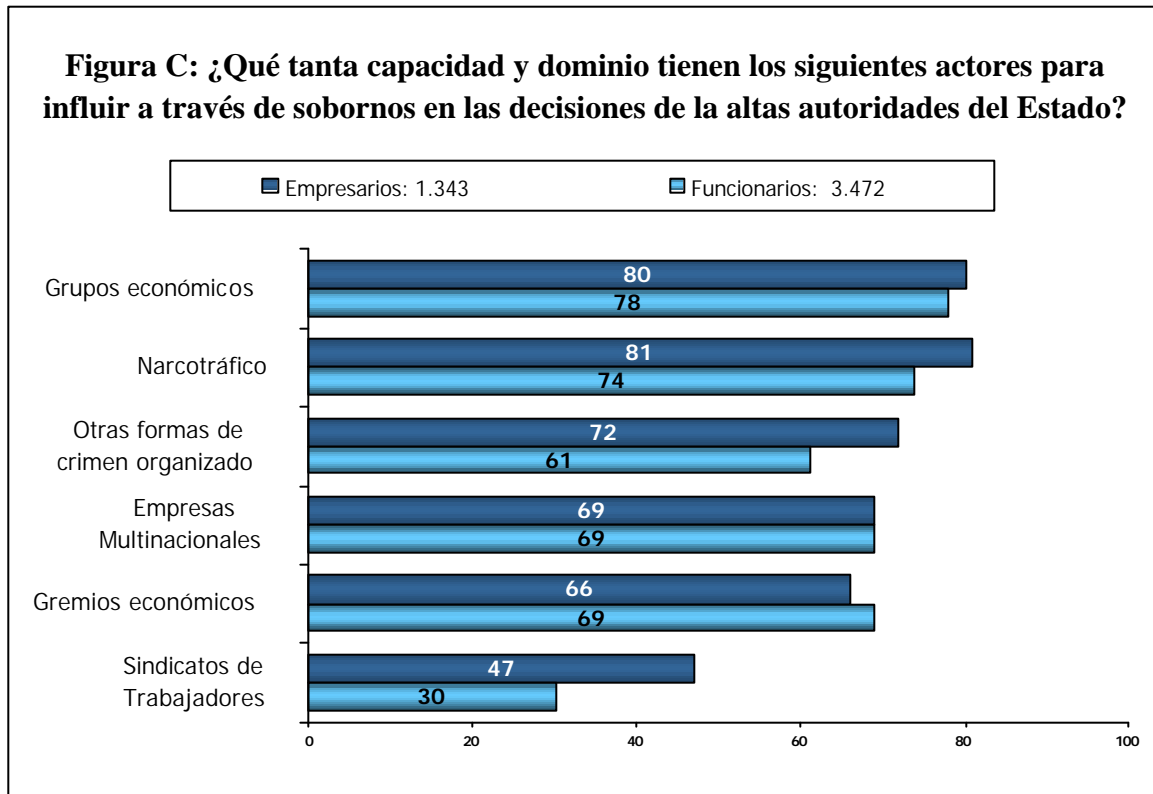


8. La alta incidencia del fenómeno de captura del estado estaría planteando interrogantes acerca de la capacidad de la ciudadanía en Colombia para obtener ya sea directamente (vía el proceso electoral) o indirectamente (vía contrapesos institucionales) una rendición de cuentas

⁴ 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^a y b): "Governance Matters", Policy Research Working Paper Series 2195. Disponible a través de Internet en <http://www.worldbank.org/wbi/governance>.

efectiva de sus autoridades políticas. Asimismo, plantea que algunos de los temas relevantes acerca de la corrupción en Colombia no se plantearían en el plano de la integridad de las entidades públicas, sino que en el plano de las instituciones de gobierno del país. El alto grado de deshonestidad que los tres segmentos encuestados atribuyen al Congreso Nacional como eje del sistema político constituye un elemento que confirmaría las dudas de los encuestados en torno al marco de gobernabilidad y, particularmente, a la integridad del sistema político (ver Figura E).

9. Las encuestas no contienen información que permitan cuantificar el costo que pudiera tener para la sociedad colombiana el fenómeno de la captura del estado. Se logró establecer, sin embargo, amplios consensos en cuanto a los tipos de intereses que se estarían beneficiando con la captura (Figura C). Por otra parte, se logró identificar tres formas de restricción a la competencia política que estarían estrechamente ligados con la existencia de formas de captura del estado. En primer lugar, el sector privado tiene 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 afectan⁵.



10. La red de influencia que incide en las decisiones de los parlamentarios y demás autoridades estatales ciertamente no se agota en el sector privado. El crimen organizado ha tenido —conforme a la percepción de 74% de los funcionarios y 81% de los empresarios encuestados—una

⁵ El nivel de influencia de los grandes grupos económicos sobre el sistema político es considerado muy superior al ejercido por el sector privado común (estos últimos con cerca de 16 puntos porcentuales menos de incidencia que los primeros).

importante influencia en los procesos de decisión legislativa (véanse Figura C). La encuesta no ahonda mayormente en torno a esta vertiente de influencia. Una tercera fuente de corrupción de la debida competencia política es el clientelismo como sistema de desarrollo de grupos de poder político y burocrático a nivel corrupción y sustento electoral de importantes sectores parlamentarios. La encuesta no permite validar o comprobar la existencia de un modelo clientelista. Sin embargo, ha permitido establecer la existencia de ciertas formas de corrupción administrativa que por su carácter sistémico e inmune a los controles y contrapesos burocráticos permitirían deducir la posibilidad de que esté siendo patrocinada por esquemas de corrupción política.

- **La falta de meritocracia**⁶ 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). 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.
- **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 empresarios que contratan frecuentemente con el estado señalan 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.
- Existe una **alta correlación entre los niveles de politización**⁷ que exhiben las instituciones públicas y la presencia de corrupción (representado por frecuencia de desvíos presupuestarios y sobornos en los procesos de contratación). Es particularmente relevante ver como aquellas entidades que exhiben los más bajos niveles de politización están prácticamente exentas de presencia de corrupción.

11. Colombia presenta desafíos importantes de corrupción en los campos de compras estatales y desvíos presupuestales, los cuales representan costos importantes para el país. Los funcionarios públicos responden que alrededor del 50% de los contratos de compras estatales contienen algún elemento de soborno. La percepción de los funcionarios es corroborada 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.

12. 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

⁶ 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.

⁷ 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 al 7 dependiendo si estaban muy en desacuerdo o muy de acuerdo con las afirmaciones respectivas.

Segundo Borrador Para discusión pública

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. Este alto nivel de abstinencia contrasta con solo un 4.5% de empresarios que presenta una alta dependencia de la contratación pública. Una perspectiva interesante que surge de la encuesta es que las empresas con mayor dependencia de la contratación pública confirman con mayor fuerza aún la incidencia de las diversas modalidades de corrupción en la contratación estatal y son las más interesadas en la reforma del sistema actual.

13. Los funcionarios públicos encuestados 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.

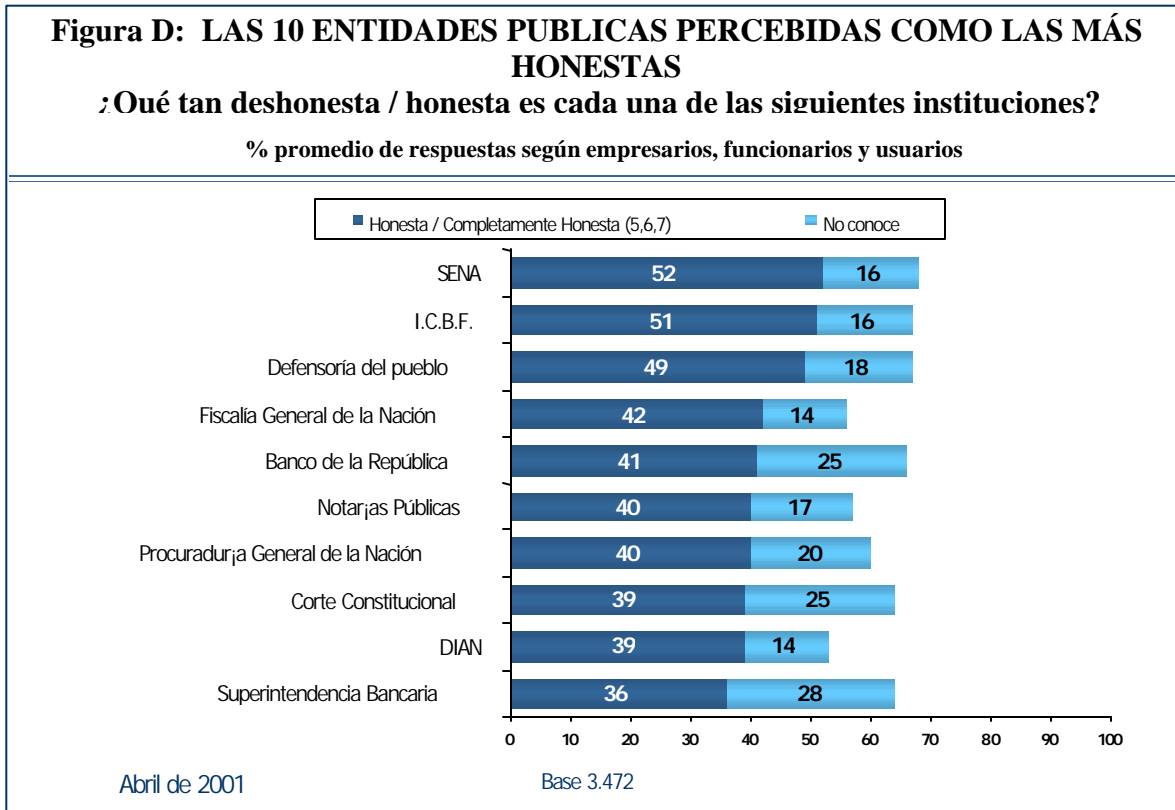
14. Una situación similar se plantea en el caso de las desviaciones presupuestales. La encuesta permitió establecer que el nivel promedio de desvío de recursos presupuestarios del conjunto de las entidades públicas estaría en el orden del 11.4%. Dicho promedio, sin embargo, contiene significativas varianzas entre las entidades públicas. Existe una correlación significativa entre los niveles de transparencia que presentan el conjunto de entidades del orden nacional y los niveles de desvío presupuestal que reportan las diversas instituciones incluidas en la encuesta. Las entidades que presentan los problemas de desvío son, por otra parte, las mismas que muestran deficiencias en los diversos factores de integridad institucional y presentan un grado significativo de politización.

15. **Moderada incidencia de la corrupción administrativa.** Parecerían no existir 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. La baja incidencia de esta forma de corrupción puede estar ligada a esfuerzos de diversos gobiernos para simplificar trámites y eliminar los niveles de discrecionalidad funcionaria. La encuesta permite, sin embargo, identificar algunas áreas, como los servicios de pensiones, en que se mantienen niveles altamente deficientes de servicio. El impacto que tienen esos servicios deficientes, particularmente respecto de los más pobres, hace especialmente importante continuar enfrentando la corrupción administrativa en el país.

16. **La compra de cargos en la administración pública.** Los funcionarios públicos encuestados responden que la “compra” de posiciones es una práctica relativamente frecuente al interior de la administración pública. Esa percepción es particularmente significativa --alrededor de 30% de los encuestados-- en los niveles profesionales y administrativos de la administración. Esta percepción disminuye substancialmente cuando se consulta a los funcionarios acerca de la existencia de esta práctica al interior de sus propias instituciones. En ese caso sólo alrededor del 10% de los funcionarios señalan que la práctica es frecuente. .

17. **El panorama del desempeño institucional.** Los tres segmentos encuestados tienen una pobre percepción acerca de la honestidad de sus instituciones públicas. Sólo 3 entidades --de un total de 30-- presentan calificaciones de honestidad con consensos de alrededor de 50% de los encuestados --SENA, ICBF y la Defensoría del Pueblo (Figura D). Las siguientes siete instituciones consideradas más honestas presentan niveles de consenso en un rango que va desde 42 al 36% de los encuestados, niveles bastante modestos cuando se trata de reflejar el nivel de

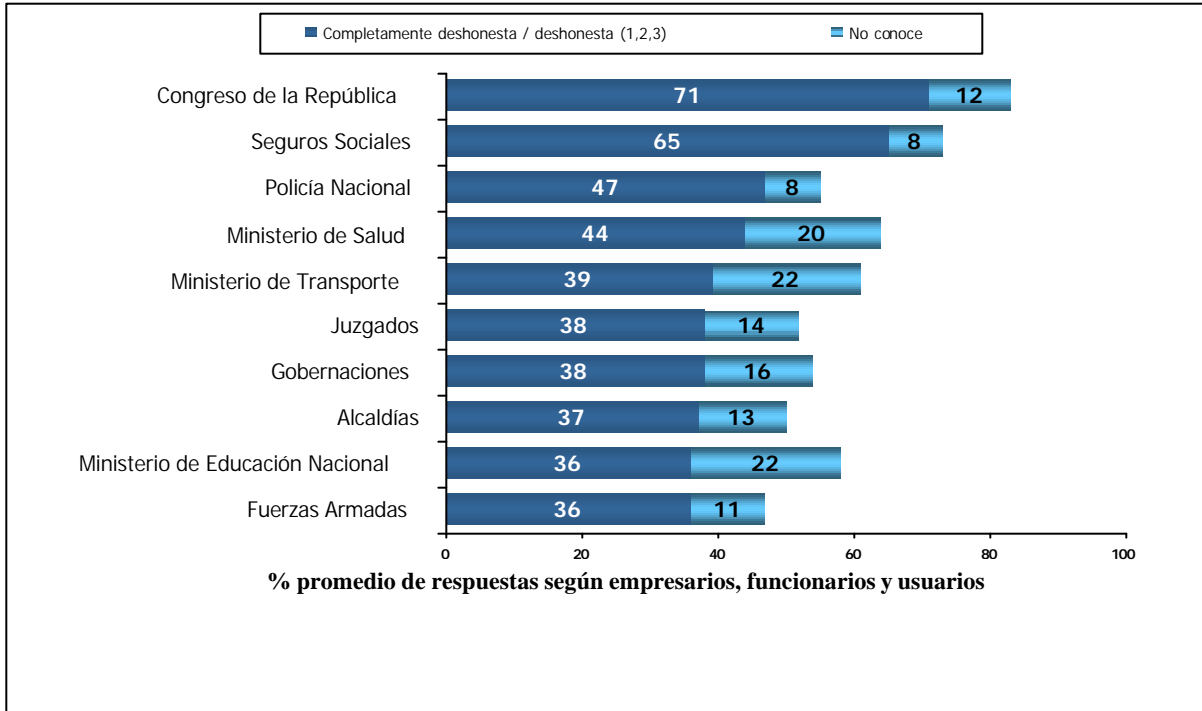
adhesión de la ciudadanía en torno a la integridad de algunas de sus principales instituciones. El factor de desconocimiento del público acerca del rol y desempeño de algunas instituciones parece ser un contribuyente importante al bajo nivel de consenso en cuanto a su honestidad. En el caso del Banco de la República podría haber contribuido también el hecho de que existen percepciones no marginales acerca de algún nivel de captura en sus decisiones.



18. Los diversos segmentos encuestados son más categóricos al pronunciarse acerca de la instituciones públicas menos honestas. Dos instituciones sobresalen: el Congreso de la República y los Seguros Sociales (71% y 65% de los encuestados las consideran completamente deshonestas, respectivamente). Las siguientes instituciones menos honestas no tienen consensos tan categóricos en su contra, sin embargo, incluye sectores e instituciones que desarrollan funciones críticas para la sociedad (Figura E).

Figura E: LAS 10 ENTIDADES PUBLICAS PERCEBIDAS LAS MENOS HONESTAS

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



19. **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. La encuesta presenta un mapa preliminar de los niveles de desempeño institucional de un conjunto de 166 entidades (106 del orden nacional, 31 departamentales y 29 municipales). 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. La Tabla A siguiente resume las fortalezas y debilidades relativas del conjunto de las instituciones.

TABLA A	
<u>Fortalezas</u>	<u>Debilidades</u>

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

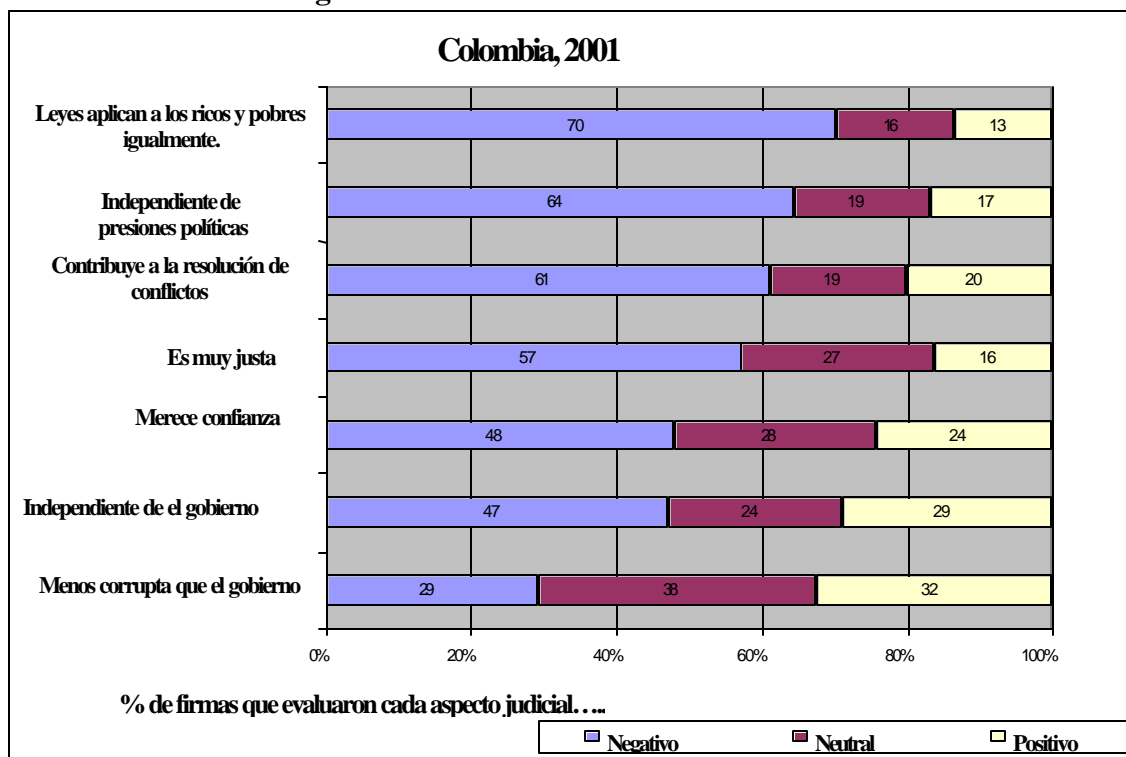
20. Presencia de Corrupción a nivel territorial. Las entidades municipales son las que presentan los índices más elevados de presencia de corrupción, particularmente en el campo de administración de personal y en la administración del presupuesto (Tabla B). El análisis comparativo de las variables de desempeño institucional reveló que las entidades municipales presentan niveles significativamente superiores de politización y menores niveles de transparencia con respecto al nivel central y departamental. Una hipótesis clara que se deriva de este análisis comparativo es que el fenómeno del clientelismo tiene un ascendiente mayor en las instituciones del nivel municipal. No así al nivel departamental donde el desempeño institucional estaría mas en línea con la administración central.

TABLA B: CORRUPCIÓN Y NIVEL DE GOBIERNO

<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

21. La Rama Judicial en Colombia 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. El rol de administración de justicia de la Rama, es calificado en forma altamente deficiente. Primero, un marcado sesgo de parcialidad de las decisiones de la justicia y de inequidad en su aplicación entre ricos y pobres (70% de los empresarios y 77% de los usuarios consideran que la justicia se aplica en forma parcial). Segundo, la baja calidad del servicio de justicia. Empresarios (81%) y usuarios (80%) coinciden en cuanto a que el factor que más incide en la calidad de la justicia es el excesivo tiempo que toman los procesos. Finalmente, el 74% de los usuarios considera que el pago de sobornos en el campo judicial es muy frecuente con el objeto de agilizar y asegurar los resultados de los procesos. (Figura F)

Figura F: Evaluando el Sector Judicial



22. La gobernabilidad de la justicia, particularmente la independencia de la Rama Judicial tampoco presenta un panorama alentador. Solo el 28% de los empresarios y el 21% de los usuarios le reconocieron a la Rama Judicial total independencia frente al gobierno. Los resultados de la encuesta presentan un cuadro preocupante en cuanto a la credibilidad, independencia, eficacia e integridad de una rama del poder público imprescindible para generar los contrapesos institucionales que impidan los abusos y corrupción del poder estatal. La percepción de dependencia institucional y la falta de oportunidad y parcialidad en sus decisiones constituyen desafíos críticos para la Rama Judicial en su conjunto.

23. **Mayor impacto de la corrupción administrativa sobre los pobres:** El soborno es un 'impuesto' regresivo y significativo a los usuarios de los servicios públicos. No obstante la corrupción administrativa aparezca como un fenómeno relativamente moderado, ésta es altamente regresiva y golpea con más fuerza a los sectores más pobres. Las encuestas establecen 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.

24. **Elementos para la construcción de 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:

- **Un rol especialmente activo para la sociedad civil y los organismos de control.** La encuesta permite concluir que no existe un claro liderazgo para la conducción de proceso de lucha contra la corrupción en Colombia. Tanto funcionarios

Segundo Borrador Para discusión pública

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. Esto plantea un desafío importante para las autoridades si buscan encabezar un proceso de lucha por la integridad. 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 los estamentos y grupos que tengan un interés en este campo. Los diversos segmentos encuestados concuerdan en asignar un rol privilegiado en el manejo de una posible alianza anti-corrupción a los organismos de control y a las veedurías ciudadanas.

- **incentivos efectivos para que los ciudadanos denuncien y hagan efectiva la rendición de cuentas en los casos de corrupción.** Un 78% de los usuarios y un 82% de los funcionarios públicos señalaron que la causal principal para no denuncia es el temor a represalias para quienes denuncian. Las implicaciones de esta causal de no denuncia son muy perturbadoras. 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). Una 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.

- **la necesidad de trabajar en forma paralela en las distintas manifestaciones de corrupción identificadas por la encuesta:**
 - (i) problemas de corrupción sistémicos en los procesos presupuestales y 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.

- **un énfasis especial en los temas de gobernabilidad** derivados de la alta incidencia de los problemas de captura del estado y los problemas de integridad del sistema político. Los resultados de la encuesta parecieran indicar que existe una significativa agenda de cambio pendiente en el plano de la gobernabilidad del país. Como parte de esas reformas debería buscarse 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.

- **Avances en paralelo en la agenda de integridad tradicional** la cual complementaría y reforzaría los logros que se pretenden lograr en el plano de la gobernabilidad. Dichos avances incluirían reformas que neutralicen el impacto del clientelismo en el desempeño de la administración pública. Entre éstas, se buscaría mejorar los mecanismos de selección y evaluación del desempeño de los agentes estatales, desarrollar incentivos más efectivos para que los agentes estatales se sustraigan de actividades corruptas y buscar la reducción de las instancias de discrecionalidad y concentración del poder.
- **fortalecer y mejorar la efectividad de los mecanismos de sanción de las actividades corruptas**. 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 cuyas valores y normas permitan hacer prevalecer los intereses generales en el manejo de los asuntos públicos.

25. 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 dichas reformas para mejorar la transparencia y la vigilancia pública.

26. 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 requerirá de significativos avances en el plano analítico y de construcción de consensos sociales para lograr avances efectivos en el actual panorama de integridad.

27. 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 concretos para mejorar estos tres aspectos. Este informe, alienta un debate sobre cómo promover en Colombia los esfuerzos de anticorrupción.

28. No es, por tanto, el objetivo de este informe 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. La expectativa sería que los expertos del gobierno y fuera de éste, los académicos, los políticos, 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:

29. 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 solo 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 ingerencia indebida del establecimiento político en funciones críticas de la administración, tales como personal, compras y presupuesto. La encuesta presenta correlaciones significativas entre dichas ingerencias 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.

30. Los resultados de la encuesta complementados con conocimientos y experiencia de sectores académicos y de sociedad civil y expertos en gobernabilidad, pueden servir como una ayuda para la construcción de nuevos consensos y el diseño de nuevos esfuerzos de lucha contra la corrupción. Esta encuesta debe servir además para establecer una línea de base acerca de la situación de integridad y gobernabilidad en Colombia. En el futuro será importante llevar a cabo

Segundo Borrador Para discusión pública

encuestas similares que permitan hacer seguimiento de los avances que se logre efectuar en estos campos. Luchar contra la corrupción debe ser un esfuerzo de carácter sistemático y sostenido, como lo deben ser también la lucha contra la pobreza y por el desarrollo socio-económico. La evidencia de este diagnóstico deja claro que éste debe ser un esfuerzo colectivo. Este diagnóstico es un aporte de una coalición amplia contra la corrupción debe servir de base para consolidar un amplio consenso social para trabajar en un programa de anticorrupción.

El presente informe consta de un informe principal y cuatro anexos. El informe principal consta de las siguientes secciones. 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. El **Anexo 1** presenta la metodología de administración y muestra de las encuestas. El **Anexo 2** la descripción de las variables y metodología empleada en la construcción del indicador agregado de gobernabilidad. Los **Anexos 3 y 4** describen los indicadores y variables utilizados para los análisis de desempeño institucional que se llevan a cabo en el informe.