



# **LA CORRUPCION ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA**

## **Versión Final**

**Investigador:** Rafael Vesga

**Asistentes:** Stefano Farné  
Margarita Durán  
María Elvira Quintana

**Asesores:** Miguel Urrutia  
Eduardo Lora

**Encuesta:** Centro Nacional de Consultoría

Santafé de Bogotá, mayo de 1992

FEDESARROLLO

LA CORRUPCION ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA

- Versión Final -

Santafé de Bogotá, Mayo de 1992

## LA CORRUPCION ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA

### INDICE

I.	INTRODUCCION	1
II.	CORRUPCION Y ANALISIS ECONOMICO	6
III.	LA PERCEPCION DE LOS CIUDADANOS SOBRE LA CORRUPCION EN COLOMBIA	29
IV.	DONDE ESTA LA CORRUPCION EN EL SECTOR PUBLICO COLOMBIANO?	41
V.	LAS CAUSAS DE LA CORRUPCION	51
VI.	LA ACCION CONTRA LA CORRUPCION EN EL PRESENTE GOBIERNO	68
VII.	CASOS DE CORRUPCION EN ENTIDADES PUBLICAS COLOMBIANAS	80
VII.	EVALUACION Y CONCLUSIONES	123

## FEDESARROLLO

### LA CORRUPCION ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA

#### I. INTRODUCCION

Desde hace varios años viene creciendo en Colombia la preocupación pública sobre la magnitud de la corrupción administrativa y la necesidad de aplicar políticas efectivas para combatirla. La existencia de corrupción ha sido identificada desde los orígenes del Estado colombiano, y con cierta periodicidad a lo largo de nuestra historia este tema ha surgido como bandera en el discurso político de todos los partidos. La denuncia de la corrupción en los altos cargos públicos ha sido siempre una actividad de los grupos que están fuera del poder y aspiran a ganarlo en las elecciones.

En los últimos tiempos el tema viene adquiriendo peso en la discusión en forma gradual pero constante, y la denuncia de la corrupción ya no la hacen exclusivamente los grupos que aspiran al poder, sino que empieza desde el propio gobierno. Esta ha sido una de las principales banderas del presidente Gaviria. Las investigaciones que se están llevando a cabo en la actualidad sobre corrupción en los auxilios parlamentarios, las finanzas del

sector eléctrico, las entidades del sector salud, las administraciones municipales, etc., y los debates que han acompañado el proceso en los medios de comunicación y en el Congreso, demuestran que el tema tiene la mayor vigencia dentro de la agenda política del país.

Son varias las causas de este renovado interés por la corrupción y el afán por encontrar una forma para frenarla. Colombia ha vivido un rápido proceso de transformación de valores a partir de la década de los años setenta, que ha modificado profundamente las reglas del juego en la sociedad. Las sucesivas bonanzas exportadoras legales e ilegales dieron paso a una cultura que otorga un alto reconocimiento a quienes son capaces de amasar grandes fortunas con rapidez. El deterioro de la capacidad del Estado para hacer cumplir la ley, que se refleja en la baja eficacia del sistema judicial y la impunidad generalizada, permite que el enriquecimiento personal por cuenta de los recursos públicos sea una actividad de bajo riesgo. El uso de los recursos públicos por parte de los partidos políticos con el propósito central de asegurar su propia existencia y aumentar su influencia ha sido una práctica tradicional, y también un pésimo ejemplo que ha dado la clase dirigente a quienes alguna vez han buscado formas de enriquecimiento rápido. La lista de razones es mucho más extensa.

Aunque es difícil sustentar la siguiente apreciación con cifras u

otros elementos objetivos, existe un consenso en torno a que la corrupción se ha extendido en el país a un ritmo particularmente acelerado durante los últimos veinte años. Combatir este problema resulta extraordinariamente difícil por cuanto el Estado, encargado de hacerlo, puede estar tan afectado que no tenga en su interior la fuerza necesaria para asumir la tarea.

El presente documento pretende analizar los elementos centrales del problema de la corrupción en el país, partiendo de considerarla como un problema cualquiera de política pública y examinando cuáles son las posibilidades de combatirla con éxito. Se presentan las principales observaciones que ofrece la literatura académica en el campo de la economía sobre el tema, con el fin de llegar a un marco analítico que permita identificar los elementos centrales del problema. Se examina la situación de la sociedad colombiana en relación con los principales determinantes de la corrupción, y se estudia el grado de avance de las políticas aplicadas por la presente administración para combatirla. El estudio empleó diversas fuentes de información, incluyendo entrevistas personales con empresarios y altos funcionarios del gobierno, encuestas de opinión hechas entre el público buscando determinar el grado en el cual la actividad económica normal de los ciudadanos es afectada por la corrupción, y documentos oficiales de la Contraloría, la Procuraduría y otras instancias oficiales cuyas apreciaciones son relevantes al considerar este tema. Para terminar se extraen las principales

conclusiones de la experiencia que ha tenido hasta ahora el país en este campo, y se ofrecen sugerencias sobre la forma en que ella puede ser capitalizada en el futuro para detener el avance de la corrupción.

## II. CORRUPCION Y ANALISIS ECONOMICO

### A. LA DEFINICION DE CORRUPCION

La obtención de una definición de corrupción que resulte útil para el análisis presenta no pocos problemas. La corrupción resulta inseparable de conceptos abstractos y no permanentes como cultura, ética, legalidad. Una actividad puede ser considerada corrupta en un momento del espacio y el tiempo y no serlo en otro. Esta relatividad afecta a prácticamente toda la gama de las actividades corruptas: prevaricato, omisión, abuso, usurpación, ineficiencia, tráfico de influencias, nepotismo, celebración indebida de contratos, enriquecimiento ilícito, soborno, extorsión, impunidad, etc.

Para los propósitos del presente estudio, se considera que la corrupción necesariamente afecta la cosa pública, es decir, que

los actos que se limitan a la esfera del interés privado no son corruptos, aunque puedan ser ilegales. Con esta limitación se restringe el ámbito del análisis y a la vez se despejan muchas ambigüedades que pueden presentarse en la práctica cuando se consideran al mismo tiempo los actos públicos y privados. Por ejemplo, en la empresa privada es perfectamente normal que un dueño y gerente designe a sus hijos en altos cargos. Esto puede ser un caso de éxito de gestión familiar en el sector privado, pero en el sector público se llama nepotismo. La entrega de regalos costosos a quienes toman decisiones de compras en el sector privado es una costumbre normal, y como máximo puede ser considerada como una indelicadeza; en el sector público podría dar pie para una acusación de soborno.

En una definición amplia, puede interpretarse la corrupción como el uso ilegal de un cargo público para obtener beneficios privados. Esta definición general permite abarcar los distintos casos de corrupción administrativa enumerados anteriormente.

Dentro de la literatura económica, la corrupción es un problema que sólo comenzó a ser estudiado hace poco tiempo. Según Heidenheimer (1978), el tema aparece por primera vez en un artículo de The Economist en 1957, en el cual se invitaba a "cerrar uno de los más grandes vacíos en los textos generales de economía y ciencias políticas-la no escrita sección sobre corrupción". Desde entonces, las contribuciones teóricas han



relacionado el fenómeno de la corrupción principalmente con dos aspectos: el desarrollo económico y la eficiencia.

## B. CORRUPCION Y DESARROLLO ECONOMICO

Aunque no existen estudios rigurosos al respecto, la percepción generalizada tiende a aceptar que la corrupción es más extendida en los países de menor desarrollo económico, es decir, que a priori se tiende a pensar que la corrupción en Suecia y Estados Unidos es mucho menos común que en Colombia, Bolivia o México. En los países menos desarrollados los funcionarios públicos tendrían una tendencia mayor a abusar de los privilegios de su cargo.

No obstante, esta relación no es tan consistente ni tan útil para el análisis como podría aparecer a primera vista. De una parte, en los países más desarrollados se presentan casos tan graves de corrupción como en los menos desarrollados, si bien el impacto del fenómeno en la vida cotidiana de la población es menor. De otra parte, la relación entre mayor riqueza y menor corrupción no se cumple como una regla estricta; bastaría mencionar que Chile es considerado como un país en el cual el grado de corrupción es menor que el de México, por ejemplo, pero el producto por habitante en México es superior al de Chile.

Otros factores aparte de la simple diferencia en riqueza han sido

asociados a la mayor difusión de la corrupción en los países en desarrollo. Algunos de ellos son los siguientes:

Factores culturales: De acuerdo con este argumento, el sistema de valores en algunas sociedades en desarrollo puede avalar prácticas que resultan corruptas si se las considera desde el punto de vista del sistema de valores de las democracias de Occidente. La entrega de regalos y la donación de una parte de los ingresos a los líderes de la comunidad, o la obligación de favorecer a la propia familia o grupo étnico cuando se llega a un cargo público, son algunos de los actos que en ciertas sociedades reflejan lealtades tribales y parroquiales, pero que constituyen formas de corrupción de acuerdo con los criterios occidentales.

Disparidades en los niveles de educación e información: En los países del Tercer Mundo es común que los funcionarios públicos tengan un mayor grado de educación que los usuarios de los servicios que ellos dispensan. Esto, unido a la asimetría en la información entre las dos partes, facilita la manipulación de los usuarios por parte de los funcionarios.

Características del empleo en el sector público: El empleo público suele ser inestable y mal pagado. El empleado sabe que en cualquier momento puede perder el cargo por razones políticas. Estos factores reducen la lealtad del trabajador público hacia la

organización y contribuyen a que él busque una compensación a estas deficiencias en sus ingresos a través de la corrupción. Adicionalmente, el entorno que rodea al empleado suele estar signado por la desorganización y la apatía, la motivación por realizar bien el trabajo es baja, los niveles de desempeño son insatisfactorios y existe una alta motivación de los usuarios a pagar un sobreprecio para obtener o agilizar el servicio. La corrupción surge de este entorno y a la vez lo realimenta. La inestabilidad laboral también lleva a que los empleados se escuden detrás de un cúmulo de normas y engorrosos procedimientos administrativos para evitar tomar decisiones y para defenderse de eventuales acusaciones; ello se refleja en ineficiencia en las labores y en estímulos a la corrupción.

Deficiencias en los sistemas de control contable: El desorden administrativo por lo general está acompañado por procedimientos contables deficientes y registros que se cumplen con sustancial atraso. Esto reduce las posibilidades de control y aumenta la impunidad.

Magnitud del aparato estatal: Puesto que la participación del Estado en la actividad económica suele ser elevada en los países en desarrollo, la importancia de los efectos negativos mencionados anteriormente se magnifica, y la corrupción tiene un mayor impacto en la vida económica de los ciudadanos.

Debilidad del sistema político: En los países en desarrollo el sistema de representación política suele ser débil e imperfecto, y tiende a servir los intereses de las élites. Los grupos mayoritarios de la población, que deben pagar los costos de la corrupción, no encuentran una salida a través del propio sistema político que les permita combatir la corrupción.

Los anteriores pueden considerarse como aspectos estáticos en la relación entre corrupción y desarrollo económico. Existe una amplia controversia sobre los aspectos dinámicos de la misma relación, es decir, respecto al tema de si la corrupción favorece o frena el desarrollo económico. La literatura ofrece argumentos de parte y parte.

Algunos opinan que, a pesar de tener efectos negativos, la corrupción puede traer beneficios a la comunidad en su conjunto y estimular el desarrollo económico. De acuerdo con este punto de vista la corrupción favorece la acumulación de capital (ella ha tenido un importante papel en el desarrollo de una clase burguesa en muchos países); reduce la incertidumbre al facilitar una estabilidad de un entorno legal favorable a los negocios y por lo tanto puede contribuir a aumentar la inversión; crea un ambiente favorable al oportunismo, que puede estimular el surgimiento del talento empresarial; permite que los intereses económicos tengan influencia sobre el poder, lo que favorece la consolidación de un ambiente favorable a la empresa privada;

lleva a buscar la eficiencia, puesto que las empresas tienen que competir entre ellas para obtener los beneficios de las licencias y otros recursos escasos; y permite superar los problemas que la ineficiencia del Estado opone al éxito de la actividad privada, como la tramitología y la intervención en contra de las reglas del mercado.

Como ejemplo de la capacidad de la corrupción para impulsar la actividad económica obstruida por la acción del gobierno, se cita con frecuencia una comparación entre los casos de los controles administrativos que Chile y Brasil impusieron sobre los precios de los alimentos en los años sesenta, que se habían disparado debido al estancamiento en la producción agrícola. En Chile los controles de precios fueron efectivos, pero agravaron el estancamiento de la producción porque deprimieron los ingresos de los cultivadores. En Brasil, en cambio, la burocracia corrupta permitió que aumentaran los ingresos de los productores, debido a lo cual la producción se mantuvo sin posteriores incrementos en los precios.

En contra de lo anterior, otros analistas opinan que los efectos de la corrupción sobre la actividad económica son predominantemente negativos. De acuerdo con ellos, la corrupción desestimula la inversión porque los capitales obtenidos por esta vía tienden a dirigirse hacia el exterior o hacia el consumo suntuario, al tiempo que impone costos adicionales a la inversión

productiva; crea unas condiciones inequitativas para la competencia en el sector privado y genera oportunidades de riqueza fácil en actividades improductivas, por lo que desestimula el talento empresarial; favorece el desperdicio de los recursos del Estado, reduciendo el nivel de vida general de la sociedad; y debilita la moral y la capacidad administrativa del Estado, de modo que el costo no se concentra en los trabajadores corruptos sino que se extiende a los demás empleados del sector público.

Debido a las dificultades obvias, no existen mediciones empíricas que permitan demostrar de manera inequívoca que los efectos netos de la corrupción son positivos o negativos. No obstante, para los efectos de esta investigación se acepta como premisa que sus efectos son predominantemente negativos.

### C. CORRUPCION Y EFICIENCIA

Sobre el punto de las relaciones entre corrupción y eficiencia también existen criterios enfrentados. Algunos autores estiman que la corrupción contribuye a aumentar la eficiencia en la asignación de recursos, pues crea un ambiente en el cual los consumidores pueden revelar sus preferencias por servicios

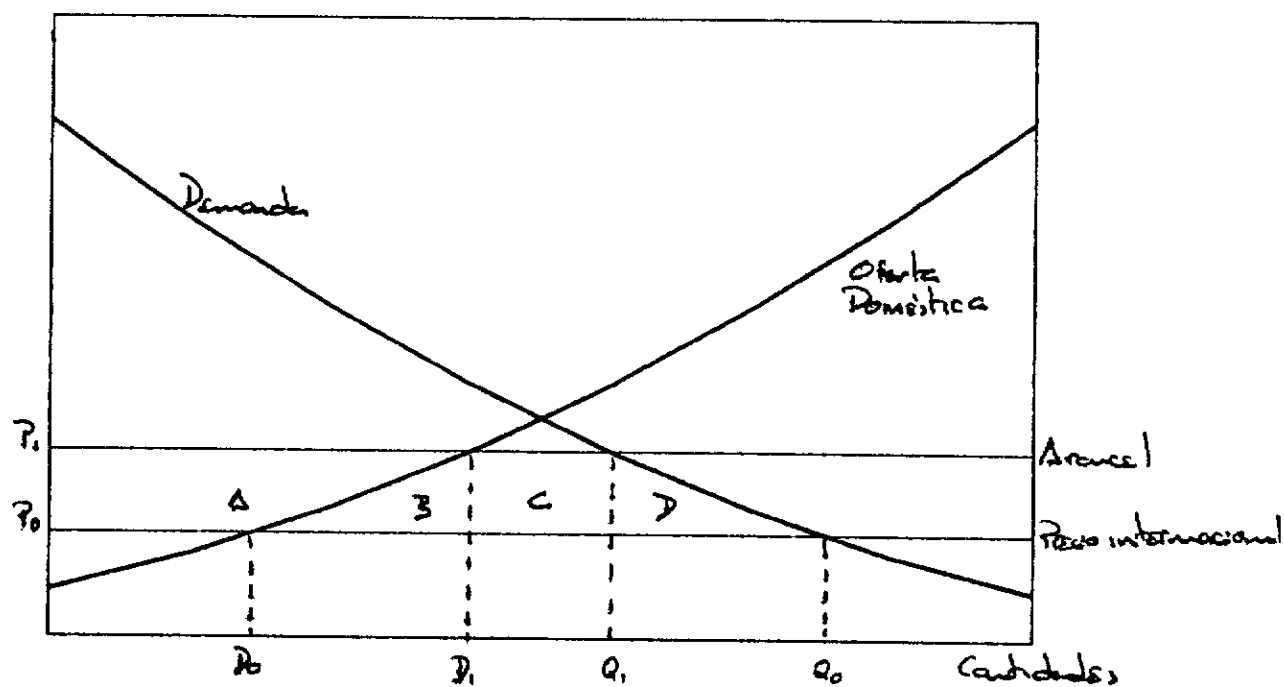
públicos y lleva a que éstos sean suministrados a quienes más los necesitan y están dispuestos a pagar más por ellos. Esta función resultaría particularmente importante si se tiene en cuenta que en los países menos desarrollados existe una fuerte tendencia a fijar para los servicios públicos unos precios que son demasiado bajos en comparación con los costos, o con los precios que resultarían en un mercado libre.

De otra parte, existe una importante corriente en la literatura económica que asocia la corrupción a la obtención de rentas por parte de los funcionarios públicos, con efectos predominantemente negativos. Estas rentas llevan a que los recursos públicos se vendan a precios más altos que los que se obtendrían en cualquier otra situación y superiores a su costo de oportunidad. Las rentas son recibidas por los funcionarios públicos, simplemente en razón al monopolio que ostentan sobre el suministro de los servicios públicos. Surgen de la intervención del Estado en la actividad económica, que crea licencias, permisos, autorizaciones, cuotas y obligaciones especiales, pues éstos llevan a que los precios de mercado de los bienes aumenten. Además, estos mecanismos de intervención confieren el poder de un monopolista al funcionario que los otorga. La búsqueda de rentas ("rent seeking") se convierte en la actividad que concentra los esfuerzos de los agentes privados y los funcionarios públicos en estos casos, y las actividades verdaderamente productivas pasan a un segundo plano en importancia.

Un ejemplo de la forma como operan estas rentas sobre el bienestar de la sociedad aparece en el gráfico 1.  $(P_0, Q_0)$  representan el precio y la cantidad consumidas en un país antes de la introducción de un arancel;  $P_0$  es el precio internacional.  $(P_1, Q_1)$  son el precio y la cantidad resultantes después de la entrada en vigencia del arancel.  $D_0$  y  $D_1$  representan las cantidades suministradas por los productores nacionales. Para los consumidores, la aplicación del arancel representa una pérdida equivalente a la suma de las áreas A, B, C y D. El cuadrado C, sin embargo, es recuperado por el gobierno, pues representa los ingresos recolectados por el impuesto arancelario. El área A es una transferencia de los consumidores a los productores. Los triángulos B y D, en cambio, son una pérdida neta de bienestar para la sociedad. Dicha pérdida es incluso mayor que el área marcada por estos dos triángulos, porque allí no se ha contabilizado el costo que implica la realización de la transferencia representada por el área A. Estos costos incluyen todos los esfuerzos que debieron hacer los productores nacionales para lograr la imposición del arancel y los que incurrieron en su momento los demás agentes para tratar de evitarla. En ambos casos, se trata de gastos de recursos en actividades que no contribuyen a incrementar la riqueza total de la sociedad, y por lo tanto implican una pérdida de bienestar frente a una situación clara de libre mercado, en la cual la puja por la imposición del arancel simplemente no se habría presentado.



**Grafica 1**  
**Corrupcion y busqueda de rentas**



D. LA LITERATURA SOBRE POLITICAS PARA COMBATIR LA CORRUPCION:  
LOS PLANTEAMIENTOS DE ROBERT KLITGAARD

A pesar de ser un tema relativamente nuevo, existe un número importante de libros y artículos sobre corrupción y análisis económico en la literatura internacional. No obstante, la utilidad práctica de esta literatura es bastante reducida por cuanto, como se mencionó, el esfuerzo analítico suele limitarse a identificar el problema utilizando las herramientas del análisis económico. Las contribuciones orientadas a encontrar estrategias de solución son escasas.

La principal excepción a esta norma es el libro "Controlling Corruption", del estadounidense Robert Klitgaard (University of California Press, 1988). El propósito central del libro es generar un marco analítico que sirva a los hacedores de política en países en desarrollo para entender porqué existe la corrupción y cómo combatirla. Dicho marco analítico fue de gran utilidad en la elaboración del presente documento. A continuación se expondrán sus elementos centrales.

El análisis de Klitgaard no se detiene en una definición particularmente elaborada de corrupción, sino que toma la que aparece en el diccionario Webster: "inducir (a un funcionario

público) a través de medios impropios (como el soborno) a cometer una violación de su deber". Se acepta ésta como una definición amplia que cubriría la mayor parte de los actos corruptos.

La atención del autor se dirige a crear una tipología del comportamiento corrupto e ilícito, buscando identificar características claves de éste. Alrededor de esta tipología se elaboran tanto el marco conceptual para el tratamiento del problema como el análisis de casos concretos de corrupción en países en desarrollo.

De acuerdo con este marco, la corrupción en cualquier dependencia del sector público se desarrolla en un ambiente en el cual existen tres sujetos: el director, el agente y el cliente.

El director es el jefe de la entidad y el hacedor de política. Para los propósitos del análisis se supone que el director personifica el interés público y está interesado en que su entidad alcance los mayores niveles de desempeño posibles; por lo tanto, busca que la entidad esté libre de corrupción. Sin embargo, por estar en los niveles más elevados de la jerarquía no tiene un contacto directo con el público al cual la entidad presta sus servicios. Aunque fija las políticas, no siempre tiene la capacidad de lograr que se hagan realidad.

El agente es el funcionario que actúa en nombre de los intereses

del director ante los usuarios de los servicios de la entidad. Es el encargado de ejecutar las políticas en el punto en el cual la organización se encuentra con el público. El agente no determina sus acciones de acuerdo con un principio invariable que lo lleve hacia la honestidad: tiene la capacidad de decidir entre realizar acciones honestas o corruptas. Su decisión es tomada de acuerdo con las circunstancias de cada caso individual y se inclina siempre hacia aquella opción en la cual los beneficios son mayores que los costos (más adelante se explicará el esquema típico de pensamiento del cual se sirve el agente para tomar su decisión).

Finalmente, el cliente es el usuario de los servicios de la institución. El cliente tampoco desarrolla sus acciones de acuerdo con un principio invariable. Estará dispuesto a involucrarse en un acto corrupto con el agente siempre que la evaluación de este último indique que los beneficios de la decisión son superiores a los costos.

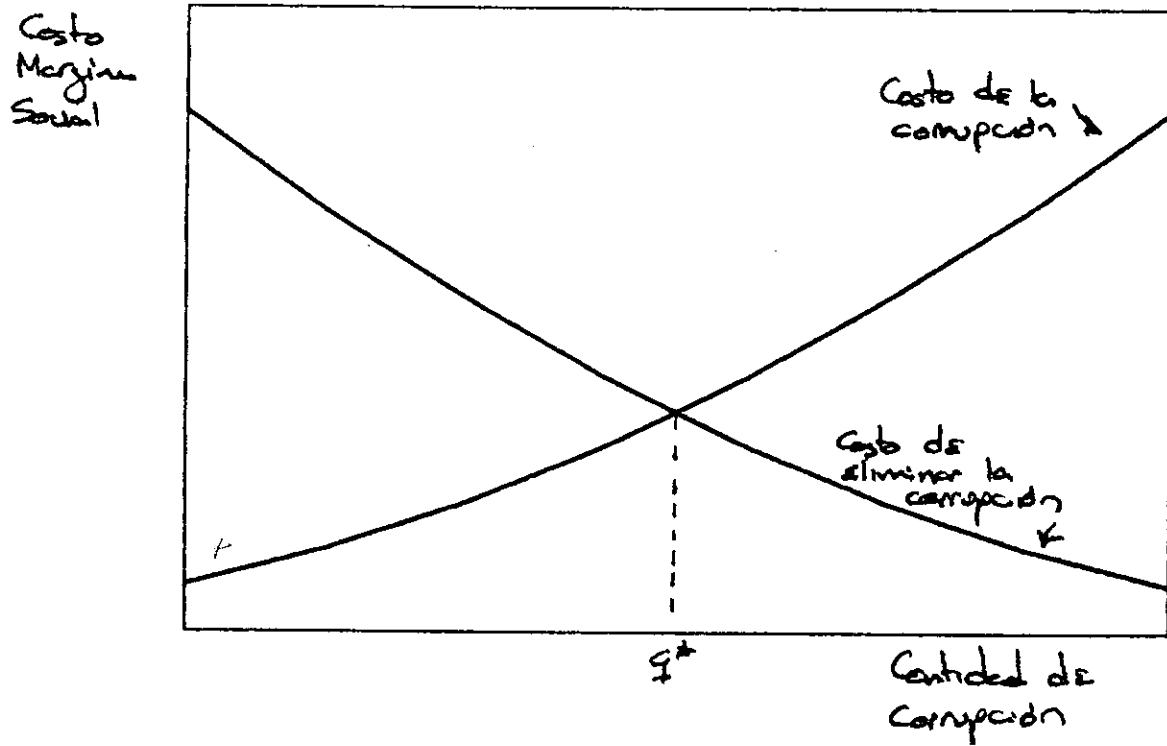
En este modelo, entonces, se destacan dos características centrales. Primero, la corrupción se define como una divergencia entre los intereses del director y los del agente. El director defiende siempre el interés público; la corrupción ocurre cuando los intereses del agente divergen de los del director y aquel toma la decisión de seguir el camino que ellos le señalan.

Segundo, el esquema enfatiza que la corrupción es un asunto de grado y de decisiones entre beneficios y costos, evaluados por el agente al tomar su decisión de incurrir en acciones corruptas y por el director al comparar los beneficios de obtener una menor corrupción, con los costos de imponer controles o adoptar otras medidas destinadas a reducir la corrupción.

El interés del director es llegar a un nivel "óptimo" de corrupción, no a un nivel cero. Se debe destacar esta idea: el nivel óptimo de corrupción en una sociedad no necesariamente es igual a cero. Esta apreciación puede resultar difícil de aceptar, por cuanto puede interpretarse como una garantía de impunidad dada por el Estado a algunas acciones corruptas. Este no es su significado. Simplemente se quiere decir con ello que, en un momento y unas circunstancias dadas en la sociedad, los costos de las acciones encaminadas a combatir ciertos tipos de corrupción pueden ser mayores que los beneficios. La creación de controles, el establecimiento de normas y procedimientos preventivos, las transformaciones institucionales, etc, pueden ser útiles para impedir la corrupción, pero también implican costos, los cuales no se limitan a los costos directos (representados por el dinero que se debe emplear en el establecimiento de estos controles y el personal que se debe asignar) sino que pueden ser también indirectos (incluyendo factores difíciles de medir, como la desviación de la atención de la organización respecto a sus tareas usuales, la introducción de requisitos y papeleo, y la

## Grafica 2

### La cantidad optima de corrupcion



reducción de la motivación del personal)).

En definitiva, la lucha contra la corrupción debe concentrarse en aquellas acciones cuyos beneficios sean superiores a los costos. Esquemáticamente, la situación se describe en la gráfica 2. El eje horizontal representa la cantidad de corrupción que se acumula en la sociedad o en la organización. El eje vertical representa unidades de costo marginal social. La línea A representa el costo marginal social de cada unidad de actividad corrupta adicional a la corrupción existente en la sociedad. Así, la primera unidad de corrupción tiene un costo social pequeño; sin embargo, a medida que las unidades individuales se van acumulando, cada unidad adicional tiene costos sociales mayores.

En otras palabras, cuando el nivel de la corrupción en la sociedad es pequeño, una unidad adicional tiene un costo social también pequeño, pues sus efectos tienen una influencia reducida. Entre tanto, cuando el nivel de corrupción es grande, el costo de cada unidad adicional también se hace mayor, pues su influencia en la sociedad aumenta. Estos costos aumentan en términos de el rompimiento de las normas sociales de conducta, la creación de mayores ineficiencias, el empeoramiento de la distribución de la riqueza y el poder, etc. Puesto que los costos por unidad adicional de corrupción son crecientes, la pendiente de esta curva es positiva.

La línea B representa el costo marginal social de cada unidad de actividad dirigida a reducir la corrupción. Cuando la cantidad de corrupción en la sociedad es pequeña, el costo de cada unidad adicional de control es elevado, pues es difícil detectarla, es necesario crear las políticas y las entidades que se encargarán de la tarea, etc. A medida que la cantidad de corrupción crece, los costos por unidad de control se reducen, por cuanto la dificultad para detectarla es menor, los mecanismos destinados a corregirla ya están en marcha y cuentan con mayor experiencia, etc.

La intersección entre las curvas A y B representa la combinación óptima o de mínimo costo entre la cantidad de actividad corrupta y el costo de los esfuerzos por combatirla. El punto que se debe destacar en este esquema analítico está en que, para la mayoría de las combinaciones posibles, la cantidad óptima de corrupción no es cero y la cantidad de esfuerzo necesario para lograrla en la lucha anti-corrupción no es infinita.

Volviendo al esquema analítico planteado, la corrupción ocurre cuando el agente decide traicionar los propósitos del director, pues descubre que los beneficios netos que percibirá a través de una acción corrupta son mayores que los que obtiene cuando sigue el interés público. Los elementos evaluados por el agente al tomar esta decisión son considerados en forma explícita.



El agente tiene dos posibilidades: ser corrupto o no serlo. Si opta por no ser corrupto, recibe un beneficio que es igual<sup>a</sup> su salario normal más la "satisfacción moral" que se deriva de no ser una persona corrupta y de actuar en favor del interés general de la sociedad.

Si decide ser corrupto, el agente percibirá unos beneficios y tendrá que enfrentarse a unos costos, asociados en buena parte al hecho de que sea descubierto y castigado. Si no es descubierto, el agente percibe un beneficio igual a su salario normal más el valor del soborno. Sin embargo, debe asumir el "costo moral" asociado a ser una persona corrupta. Este "costo moral" depende de sus propias normas morales, culturales y religiosas, de las acciones que tomen sus colegas, y del tamaño de la desviación frente a sus obligaciones con el director.

Por otro lado, de ser descubierto, aparte de recibir su salario y el soborno menos el "costo moral", enfrenta un costo representado por la sanción que recibirá.

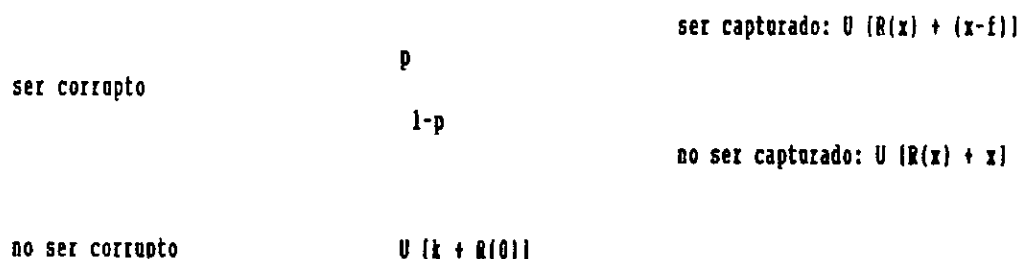
Ante estas opciones, el agente realizará acciones corruptas siempre y cuando el valor del soborno, menos el "costo moral", menos el costo de ser descubierto y castigado, sea mayor que su salario normal más la "satisfacción moral" derivada de no ser

corrupto<sup>1</sup>/.

En principio, la tarea de un director interesado en reducir la corrupción debería concentrarse en afectar las variables de manera que el conjunto del salario normal del agente y su satisfacción de no ser corrupto aumenten, los valores de los sobornos se reduzcan, la probabilidad de ser descubierto y de

---

<sup>1</sup> El dilema que enfrenta el agente se puede entender mejor si se la representa en un árbol de decisión:



En el anterior esquema,  $k$  es el salario del agente y  $R(0)$  es la satisfacción moral que éste obtiene al no ser corrupto. Así, al no ser corrupto, el agente recibe un beneficio igual a  $k + R(0)$

De otra parte,  $x$  es el soborno o el pago que recibe el agente cuando decide ser corrupto,  $p$  es la probabilidad de ser descubierto y castigado,  $f$  es el tamaño del castigo,  $R(x)$  es el costo moral asociado a la aceptación del soborno  $x$ , y  $U$  es la utilidad del agente.

Así, la utilidad esperada del agente al ser corrupto es igual a

$$EU = U(R(x) + p(x-f) + (1-p)x)$$

Si esta utilidad es superior a la utilidad que percibe el agente por no ser corrupto (expresada por  $U(k + R(0))$ ), el agente aceptará el soborno.

Las relaciones anteriores no pueden ser estimadas empíricamente, pues no es posible en la práctica obtener información sobre las variables denominadas en unidades monetarias (como el monto de los sobornos), y tampoco sobre las variables que miden la "satisfacción moral" o el "costo moral" asociadas a las decisiones del agente. Sin embargo, estas relaciones dejan planteadas cuales son las variables clave en una situación de corrupción y en qué sentido actúan. Si bien el modelo no se puede estimar, sí es posible estudiar cuál es la situación en Colombia de variables como la sanción moral, la probabilidad y la fuerza del castigo, la aproximada extensión de las prácticas corruptas, etc.

recibir un castigo fuerte se eleven, y que el "costo moral" asociado a las actividades corruptas aumente.

El principal problema para el director es la carencia de información. Si el director contara con información perfecta respecto al comportamiento de todas las anteriores variables, su tarea se reduciría a afectar los estímulos al comportamiento honesto y los castigos sobre las actividades corruptas hasta obtener el balance deseado. Sin embargo, su información es mucho menos que perfecta. La adquisición de información es una actividad con costo, en particular porque el director no puede creer lo que el agente le dice, debido a las fuertes motivaciones que éste tiene para ocultar información. El director no puede saber en qué proporción los resultados observables de la gestión del agente se deben a actividades hechas en beneficio de la organización.

El director debe entonces fijar la paga y los costos para el agente sin tener un conocimiento total de cuál es la productividad marginal del agente ni en qué medida el comportamiento de éste último atenta contra los objetivos deseados por el interés público. Problemas semejantes en cuanto a la disponibilidad de información aparecen cuando el director trata de establecer los estímulos y los castigos en la relación con el cliente.

Dentro de este esquema quedan claras cuáles son las posibilidades de acción que tiene el director para controlar la corrupción. Primero que todo, la corrupción depende en buena medida de la forma como esté estructurada la relación entre el director, el agente y el cliente. Así, la corrupción aumenta mientras más se acerque la situación del proveedor de servicios públicos a un monopolio, mientras mayor sea la discrecionalidad del agente en la toma de sus decisiones, y mientras menor sea el control superior sobre el cumplimiento de las responsabilidades del agente.

Por su parte, el director es quien estructura las relaciones entre él mismo, el agente y el cliente. Las principales herramientas del director en la lucha contra la corrupción están en el diseño de estas relaciones, la selección de los agentes, el diseño de los incentivos y los castigos para los agentes, el manejo de los costos y satisfacciones morales, y la recolección de información acerca de las actividades de clientes y agentes.

Las observaciones anteriores llevan a Klitgaard a formular un marco general de acción pensando en políticas y medidas concretas destinadas a combatir la corrupción. Los elementos centrales de éste se sintetizan a continuación:

1. Seleccionar a los agentes de acuerdo con su honestidad y capacidad.

- 1.1. Encontrar a tiempo a los deshonestos (teniendo en cuenta su desempeño en el pasado y utilizando tests y pruebas "predictoras de honestidad")
  - 1.2. Utilizar mecanismos externos que conduzcan a una mayor honestidad en el cumplimiento de sus funciones por parte de los agentes (por ejemplo, construir redes de información e inteligencia dentro de la organización que permitan descubrir a tiempo a los deshonestos)
2. Cambiar los premios y castigos para los agentes.
- 2.1. Cambiar los estímulos

Elevar los salarios. Si bien esta medida en sí misma no garantiza una menor corrupción, los salarios deben ser competitivos en el mercado, de modo que permitan una adecuada selección de personal.

Crear beneficios para acciones y agentes que cumplan tareas específicas en el control de la corrupción.

Diseñar los contratos de los agentes de modo que incluyan beneficios y castigos contingentes a su desempeño en materia de corrupción (por ejemplo, se pueden generar primas para

los agentes que contribuyan activamente a la lucha contra la corrupción, o se puede establecer que una parte de la pensión de los agentes puede ser confiscada dependiendo de este factor).

- . Utilizar estímulos no monetarios para los agentes honestos (transferencias, viajes, cursos de entrenamiento, publicidad, felicitaciones públicas)

## 2.2. Penalizar los comportamientos corruptos

- . Elevar el nivel general de los castigos formales.
  - . Aumentar las capacidades del director para impartir castigo.
  - . Calibrar las penas en términos de su capacidad para frenar los actos corruptos (en función del monto del soborno y del tamaño del beneficio ilícito).
  - . Uso de castigos no formales (transferencias, publicidad, pérdida del prestigio profesional).
3. Recolectar y analizar información para elevar las probabilidades de que la corrupción sea detectada.

### 3.1. Mejorar los sistemas de auditoría y manejo de la

información.

- . Obtener evidencia de la ocurrencia de corrupción (diseño de sistemas de "banderas rojas", análisis estadísticos, revisión aleatoria de muestras de operaciones, inspecciones sorpresivas)

3.2. Dar mayor alcance a los agentes encargados de la información.

- . Fortalecer un cuerpo especializado en tareas de información (auditores, investigadores, vigilancia, seguridad interna)
- . Crear un clima institucional en el cual los agentes se vean estimulados a informar a sus superiores sobre las acciones corruptas que lleguen a su conocimiento.

3.3. Utilizar información proveniente de terceras partes (los medios de comunicación, los bancos, el público en general)

- 4. Reestructurar la relación entre el director, el cliente y el agente con el fin de eliminar las situaciones vulnerables a la corrupción, es decir, aquellas donde se combinan la existencia de monopolios, amplia discrecionalidad de parte del cliente y baja responsabilidad por sus acciones.

- 4.1. Generar competencia en la provisión del servicio, bien sea permitiendo la participación del sector privado o ampliando la participación de los agentes públicos).
- 4.2. Reducir la discrecionalidad de los agentes
- . Definir objetivos, reglas y procedimientos con mayor precisión.
  - . Organizar a los agentes para que trabajen en grupo y someterlos a un control por parte de un superior jerárquico.
  - . Dividir las decisiones mayores en tareas separadas.
- 4.3. Rotar a los agentes en sus funciones y en su localización geográfica.
- 4.4. Cambiar la misión de la organización, su producto o su tecnología para hacerla menos susceptible a la corrupción.
- 4.5. Organizar a los clientes en grupos, de modo que tengan mayores posibilidades de defenderse ante las prácticas corruptas y para crear grupos de presión que sean activos en la defensa de las prácticas honestas y la lucha contra la corrupción.



5. Cambiar las actitudes frente a la corrupción.

5.1. Utilizar programas de entrenamiento y educación. Mantener el ejemplo personal por parte de los directores.

5.2. Promulgar un código de ética (servicio civil, organizaciones particulares)

5.3. Cambiar la cultura organizacional.

Este marco de sugerencias de acción contra la corrupción, aunque sencillo y eventualmente obvio, ofrece elementos útiles que permiten caracterizar y comparar las situaciones corruptas, lo mismo que identificar los correctivos que deben aplicarse. En el análisis de la situación colombiana se tendrán en cuenta estos elementos.

#### IV. LA PERCEPCION DE LOS CIUDADANOS SOBRE LA CORRUPCION EN COLOMBIA

Como objeto de análisis empírico, el estudio de la corrupción presenta obstáculos de importancia. El mayor de ellos es la dificultad para obtener información precisa sobre el tema, pues la información documental es escasa y la mayoría de las personas que cuentan con experiencia de primera mano no tienen muchas motivaciones para revelar sus conocimientos.

El presente estudio recoge información de diversas fuentes. En primer término se obtuvo una aproximación de la percepción general de los colombianos en torno al problema de la corrupción, a través de dos encuestas entre el público realizadas por el Centro Nacional de Consultoría. Adicionalmente, se obtuvo información de la Contraloría y la Procuraduría General de la República, las dos entidades del Estado que tienen mayores responsabilidades en las actividades de control sobre la corrupción; de empresarios en el sector privado que a través de su actividad han tenido contacto con la corrupción administrativa; y de los directivos de entidades públicas que han realizado esfuerzos especiales por combatir la corrupción en tiempos recientes.

En esta sección se presentan los resultados de las encuestas

realizadas por el Centro Nacional de Consultoría. Las encuestas se fijaron el objetivo de establecer la forma como la corrupción afecta la actividad económica cotidiana de las personas y las empresas, y la actitud de los colombianos hacia el problema.

La primera de estas encuestas se dirigió al "hombre de la calle", a los ciudadanos corrientes que tienen enfrente la corrupción como usuarios de los servicios del Estado. La única condición para participar en esta encuesta era que la persona debía tener alguna actividad laboral y que ésta no se verificara en el sector público.

La segunda encuesta se concentró en personas que ocupan cargos de decisión en empresas del sector privado y que por razones de trabajo tienen contacto con el sector público y, eventualmente, con sus actividades corruptas; probablemente personas que realizan trámites con el Estado a nombre de sus empresas, que dirigen la participación en licitaciones, etc.

Los resultados centrales de estas encuestas se sintetizan a continuación:

1. Existe una percepción fuerte y extendida entre la ciudadanía respecto a la presencia de corrupción administrativa en

Colombia. En la primera encuesta, el 86% de los participantes estima que el problema de la corrupción en el país está "muy generalizado" o "generalizado". El 79% de los encuestados opina que el problema es hoy más grave que hace diez años, el 13% opina que es igual que hace diez años, y sólo el 4% cree que es menor que hace diez años.

En la segunda encuesta, el 62% de las personas entrevistadas consideró que la corrupción está "generalizada" o muy generalizada" en el país. El 66% estima que la situación es peor hoy que hace diez años. Cuando se les pide a los encuestados que comparen a Colombia con otros países en relación con esta situación, el 33% respondió que el pago de soborno es más extendido en Colombia, y el 40% respondió que la situación es similar a la de otros países. Esta pregunta fue formulada únicamente a los participantes en la segunda encuesta, de quienes se puede esperar que, como grupo, tengan un conocimiento relativamente acertado de lo que ocurre en otros países, en particular en los vecinos. Resulta significativo que la mayoría de los encuestados opina que la corrupción en Colombia es menor o igual que en otros países.

2. De acuerdo con lo que revelan las encuestas, el contacto directo de los ciudadanos con la corrupción es

significativamente inferior a lo que indica la respuesta anterior. En la primera encuesta, el 61% de los encuestados afirma que nunca ha dado dinero o sobornado a un funcionario público. Del 37% de los encuestados que sí han pagado sobornos, el 64% lo han hecho menos de tres veces en los últimos dos años.

En la segunda encuesta, las preguntas referentes a un papel activo de los entrevistados en actividades corruptas arrojaron unos porcentajes aún más bajos de respuestas afirmativas. Las preguntas hacían referencia a trámites concretos como pago de impuestos, obtención de licencias y participación en licitaciones para obtener contratos con entidades públicas. Las respuestas afirmativas llegaron a porcentajes que fluctuaron entre 2% y 20%, dependiendo de la institución aludida.

La reducción de respuestas afirmativas, de las preguntas que hacían referencia a una percepción general a las que tienen que ver con una participación activa del entrevistado en actividades corruptas, está abierta a varias interpretaciones.

Por un lado, la reducción de los porcentajes que confirman la existencia de corrupción podría explicarse porque los entrevistados se niegan a admitir en público que participan

directamente en actos corruptos, aunque están dispuestos a aceptar que, de acuerdo con una percepción general que puede ser más espontánea pues no implica una responsabilidad, la corrupción está altamente generalizada. Además, los ciudadanos sólo tienen necesidad de acercarse a las dependencias del Estado para realizar trámites con una frecuencia relativamente baja, como lo revelan las respuestas a las preguntas 8 a 17 de la primera encuesta, y por ello su experiencia directa con la corrupción sólo ocurre un número reducido de veces por año.

La disparidad entre las dos respuestas se presta para otra explicación, sin embargo. Puede argumentarse que las personas creen que la corrupción está muy extendida como consecuencia de la imagen creada por la prensa y los rumores, y no debido a una verificación personal. Sin necesidad de cuestionar la veracidad de la información de prensa sobre el tema de la corrupción, cabe destacar que ella puede conducir a una visión distorsionada de la realidad, simplemente porque la corrupción es noticia, mientras que las acciones honestas y rutinarias no lo son. La mayor parte de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos podría realizarse en condiciones normales, por fuera de las actividades corruptas, y sin embargo la insistencia de los medios de comunicación y de los anuncios de política en el tema podría formar la imagen de un país

predominantemente corrupto.

Aunque es difícil escoger entre las dos explicaciones, seguramente la primera tiene más visos de realidad. Incluso si el contacto individual con la corrupción es relativamente bajo, debe ser suficiente para convencer a las personas de que el cuadro de corrupción dibujado por los rumores, la prensa y la información de segunda mano es real, y que este es un fenómeno extendido en el país. Desde este punto de vista, puede aceptarse que la corrupción es un evento importante en la actividad económica de los colombianos.

3. La percepción de que existe en cuanto a una amplia influencia de la corrupción en el país se ve enfatizada por una convicción general según la cual éste es un mecanismo eficaz para lograr objetivos. En la primera encuesta, el 81% consideró que los sobornos son un mecanismo efectivo para acelerar trámites ante las instituciones públicas. En la segunda encuesta, el 78% de quienes respondieron tuvo la misma opinión. Estas respuestas confirman que la gente confía en la veracidad de su visión global del fenómeno.

Pero incluso a pesar de su familiaridad con la corrup\_\_\_\_\_, la mayor parte de las personas todavía piensa que sobornar a un empleado público es un acto reprochable. En ambas encuestas la mayoría (58% en la primera y 77% en la segunda)

afirmaron que ambos participantes en una acto corrupto (el que paga y el que recibe) tienen la misma responsabilidad por sus actos. La importancia de este resultado no se puede subestimar, si se tiene en cuenta que cualquier acción del Estado encaminada a reducir la corrupción debe partir del fortalecimiento de la conciencia de los ciudadanos respecto a las consecuencias negativas de la corrupción, fortaleciendo la "satisfacción moral" de los no corruptos y aumentando el "costo moral" para quienes incurren en estos actos. La capacidad de la sociedad para ejercer una sanción social es vital en la lucha contra la corrupción. De acuerdo con las respuestas obtenidas, este tipo de iniciativas todavía pueden esperar apoyo de la mayoría de la población.

4. Las dos encuestas fueron particularmente útiles para determinar algunos puntos focales de la corrupción. En ambos casos se solicitó a los encuestados que nombraran las cinco instituciones públicas que, en su opinión, están más afectadas por el flagelo de la corrupción. En la primera encuesta, las instituciones señaladas con la mayor frecuencia (más del 10% de los encuestados) fueron, en su orden: DATT, Policía, ISS, empresas municipales de servicios, Aduana, Alcaldías, Energía, Impuestos Nacionales, Gobernaciones, INTRA y Caja de Previsión.

En la segunda encuesta las entidades mencionadas con mayor



frecuencia fueron la Aduana, el Seguro Social, la Administración de Impuestos, las autoridades de Tránsito y Transporte, las empresas de servicios públicos y las autoridades distritales/municipales.

Nuevamente estas respuestas están abiertas a interpretación. Podría argumentarse que el hecho de que aparezcan en la lista no significa necesariamente que sean las entidades más corruptas del país, sino que simplemente podrían ser las más famosas por este motivo, porque han aparecido repetidamente en los medios de comunicación en asociación con actos de corrupción. Por otra parte, si nos acodemos a lo dicho anteriormente, el contacto personal o las experiencias de terceras personas que el entrevistado considera confiables tendrían que haber ejercido una influencia importante en la formación del juicio del entrevistado.

Las entidades relacionadas con el tránsito, con el manejo de licencias y trámites, y con los servicios de salud, son las que resultaron mencionadas con mayor frecuencia. Si se acepta que una estrategia contra la corrupción debe definir prioridades, y que el logro de resultados rápidos y visibles en la limpieza de las entidades seleccionadas es un criterio importante, los resultados de esta encuesta se convierten en una valiosa guía para la política en el corto y mediano plazo.

Debe destacarse, de otra parte, la elevada frecuencia con que fue mencionada la Policía entre las entidades más corruptas del país de acuerdo con la percepción de los ciudadanos. Este hecho es importante porque en el momento en que se realizó la encuesta (finales de 1991) la Policía era una institución que había recibido predominantemente "buena prensa" en los medios de comunicación. La mayoría de las menciones a ella se habían concentrado en destacar el valor de sus agentes en la lucha contra el narcotráfico. Sólo en los primeros meses de 1992, tras el asesinato del vicepresidente de Mazda por parte de dos policías, los medios de comunicación destacaron las actuaciones irregulares y corruptas de parte de los agentes de la Policía. En la encuesta no se suministró una lista predeterminada de instituciones, sino que se le solicitó a los encuestados que espontáneamente mencionaran las cinco instituciones que, a su juicio, estaban más afectadas por la corrupción. Que la Policía obtuviera un puntaje tan alto sin contar con una imagen negativa en los medios de comunicación y sin que la institución fuera mencionada en el cuestionario hace pensar que el contacto de los ciudadanos con la corrupción policial es directo y frecuente.

Las respuestas a las preguntas que hacían referencia al contacto con entidades concretas refuerzan las anteriores apreciaciones. En la primera encuesta, entre quienes

renovaron su base en el último año el 43% pagó sumas distintas a las exigidas por la ley. Lo mismo ocurrió con el 46% de los que renovaron la calcomanía de su vehículo. El 66% ha sobornado alguna vez a un policía de tránsito.

Las entidades vinculadas a las administraciones municipales presentan elevados porcentajes de respuestas que confirman la existencia de corrupción. También en la primera encuesta, entre quienes pagaron impuesto de industria y comercio en el último año el 27% pagó sumas distintas a las exigidas por la ley. El 33% hizo lo mismo para obtener el certificado de libertad de un inmueble. El 40% pagó sumas distintas a las exigidas por la ley al tramitar una licencia de funcionamiento ante la alcaldía de su municipio. El 49% de quienes tramitaron licencias de construcción hicieron pagos extraordinarios a los funcionarios.

En cuanto al contacto con los organismos de seguridad (primera encuesta), el 36% de quienes tramitaron libreta militar hizo pagos adicionales a los funcionarios. Igual cosa ocurrió con el 39% de quienes hicieron gestiones ante las inspecciones de policía y el 27% de quienes realizaron gestiones ante el DAS y el F2.

Finalmente, los resultados confirman la percepción generalizada en cuanto al grado de corrupción de la Aduana.

El 58% de quienes hicieron gestiones ante la Aduana debieron pagar sumas adicionales a las exigidas por la ley.

Como se mencionó anteriormente, en la segunda encuesta los porcentajes de repuestas afirmativas a las preguntas que se referían a la participación directa en actos corruptos fueron inferiores a los obtenidos en la primera. Sin embargo, los resultados son consistentes entre las dos encuestas en cuanto a cuáles son las entidades más afectadas por la corrupción de acuerdo con la percepción de los ciudadanos. Sólo un 5% admitió haber realizado sobornos al pagar sus impuestos; el 7% lo hizo al tramitar licencias de importación; 10% pagó sobornos al participar en licitaciones públicas; el 18% pagó al tramitar diligencias en la Aduana; el 11% al solicitar licencias o permisos; el 11% en las oficinas de las Tesorerías del Estado; el 38% ante las autoridades de tránsito; el 5% al pagar servicios públicos. Como se mencionó anteriormente, el número de respuestas positivas en este caso puede estar subestimando el problema, pues entre los empresarios el temor a que las respuestas comprometieran a las empresas pudo inhibir la espontaneidad en sus afirmaciones (aunque en las encuestas se preservó el anonimato de los encuestados, era claro que el criterio de selección era la capacidad de tomar decisiones en operaciones entre el sector privado y el sector público).

Por otra parte, puede ocurrir que se haya perdido la idea de que ciertas formas de corrupción son algo censurable, y por ello las respuestas afirmativas aumentan en ciertos casos. La frecuencia de la corrupción en la aduana o el tránsito hacen que se pierda la sanción moral asociada a estos actos, y son menos los empresarios que piensan que confesar sobornos en estos casos tenga consecuencias negativas. Al mismo tiempo, la entrega de sobornos en licitaciones públicas aún causa repudio en la sociedad, y confesar esta actividad puede tener mayores consecuencias penales y la posibilidad de perder contratos. En cualquier caso, queda claro aquí que las autoridades de tránsito y aduanas constituyen los puntos de contacto más frecuentes de los empresarios con la corrupción.

En cuanto a las posibilidades de acción contra la corrupción, el 72% de quienes participaron en la primera encuesta considera que es posible terminar con las prácticas corruptas que se acostumbran en las entidades del Estado. En cuanto a las soluciones concretas, porcentajes elevados entre los encuestados consideraron que sería útil aplicar medidas como facilitar las denuncias de los ciudadanos, reducir los trámites en la administración pública, aumentar los sueldos de los funcionarios y generar más información y transparencia respecto a las actividades de contratación y compra que realiza el Estado.

SINTESIS DE RESULTADOS DE LA  
ENCUESTA ENTRE EL PUBLICO GENERAL  
SOBRE EL PROBLEMA DE LA  
CORRUPCION ADMINISTRATIVA

1. Teniendo en cuenta su experiencia  
o lo que ha oido mencionar, el pago de sobornos  
o "mordida" a los funcionarios públicos esta:

	%
Muy generalizado	58
Generalizado	28
Medianamente generalizado	8
Poco generalizado	5
Nada generalizado	2
No sabe/no responde	0
Total	100

2. alguna vez usted se ha visto en la necesidad de  
dar dinero o sobornar a un funcionario público?

	%
Si	37
No	61
No sabe/no responde	2
Total	100

3. En los ultimos dos años aproximadamente,  
cuantas veces se ha visto en la necesidad de sobornar  
a un funcionario?

	%
De 1 a 3 veces	64
Entre 3 y 6 veces	20
De 6 a 10 veces	5
Mas de 10 veces	7
No sabe/no responde	3
Total	100

4. Cree usted que el pago de sobornos agiliza  
los trámites en la administración publica?

Si	81
No	13
No sabe/no responde	5
Total	100

5. Quien cree usted que actúa de manera mas reprochable?

	%
El que paga el soborno	14
Elque recibe el soborno	27
Ambos igual	58
No sabe/no responde	1
Total	100

6. Cree usted que el uso del soborno o la mordida en Colombia es hoy...

	%
Mayor que hace 10 años	79
Menor que hace 10 años	4
Igual que hace 10 años	13
No sabe/no responde	4
Total	100

7. De acuerdo con su experiencia o con lo que ha oido nmencionar, cuáles cree usted que son las cinco entidades publicas en las que la corrupción o el soborno estan mas generalizados?

	%
DATT	45
Policia	44
ISS	34
Empresas municipales	33
Aduana	24
Alcaldia	19
Energia	19
Impuestos Nacionales	18
Gobernación	15
INTRA	13
Caja de prevision	11
TELECOM	9
Juzgados	9
DAS	7
Ministerio de Educación	7
Notarias	6
Ejercito	6
Tesoreria	6
Salud (Hospitales)	6
Contralorias departamentales	5
Registraduria	5
F2	5
Colpuertos	2
Procuraduria	1
EDIS	1
Licorera	1
Todas	1

Otra	0
Ninguna	0
No sabe/ no responde	3

De los trámites que se gestionan en dependencias del Estado, indique cuál o cuáles de ellos ha tenido que adelantar durante el ultimo año.

8. Renovación del pase de conducción

	%
Si	25
No	75

Pagó sumas distintas a las exigidas por la ley?

	%
Si	43
No	57

9. Tramitar o renovar la calcomania de su vehiculo

	%
Si	23
No	77

Pagó sumas distintas a las exigidas por la ley?

	%
Si	46
No	54

10. Tramitar o renovar la libreta militar

	%
Si	14
No	86

Pagó sumas distintas a las exigidas por la ley?

	%
Si	36
No	64



11. Pagó impuesto de renta o industria y comercio

	%
Si	38
No	62

Pagó sumas distintas a las exigidas por la ley?

	%
Si	27
No	73

12. Solicitud de certificado de libertad para un inmueble

	%
Si	15
No	85

Pagó sumas distintas a las exigidas por la ley?

	%
Si	33
No	67

13. Trámite de servicios ante el ISS

	%
Si	31
No	69

Pagó sumas distintas a las exigidas por la ley?

	%
Si	19
No	81

14. Trámite de licencia de funcionamiento ante la alcaldía de su municipio

	%
Si	18
No	82

Pagó sumas distintas a las exigidas por la ley?

	%
Si	40
No	60

15. Trámite de licencia de construcción  
ante la alcaldía de su municipio

	%
Si	9
No	91

Pagó sumas distintas a las exigidas por la ley?

	%
Si	49
No	51

16. Trámite de liquidación de pension con alguna  
entidad del Estado

	%
Si	6
No	94

Pagó sumas distintas a las exigidas por la ley?

	%
Si	18
No	82

17. Gestiones ante inspección de policía

	%
Si	25
No	75

Pagó sumas distintas a las exigidas por la ley?

	%
Si	39
No	61

18. Gestiones ante los organismos de seguridad  
del Estado (DAS, F2)

	%
Si	15
No	85

Pagó sumas distintas a las exigidas por la ley?

	%
Si	27
No	73

19. Gestiones ante la Aduana Nacional

	%
Si	7
No	93

Pagó sumas distintas a las exigidas por la ley?

	%
Si	58
No	42

20. Es usted propietario o conduce con frecuencia  
un vehiculo automotor?

	%
Si	39
No	61

Alguna vez se ha visto en la obligación de sobornar  
a un policia de trafico?

	%
Si	66
No	33
No sabe/ no responde	1

21. Considera usted que es posible terminar con las practicas corruptas que se acostumbran en las dependencias del Estado?

	%
Si	72
No	26
No sabe/ no responde	2

22. Cuáles entre las siguientes opciones cree usted que serian utiles para combatir la corrupción?

Cuál cree usted que seria la mas util?

Creación de una oficina que reciba quejas  
anonimas de los ciudadanos

	%
Util	76
No util	24
No sabe/ no responde	0

Porcentaje que la escogió  
como opción mas util

30

Reducción del numero de trámites que deben  
realizarse ante el Estado

	%
Util	84
No util	16
No sabe/ no responde	0

Porcentaje que la escogió  
como opción mas util

24

Aumentar los sueldos para los empleados del Estado

	%
Util	66
No util	33
No sabe/ no responde	0

Porcentaje que la escogió  
como opción mas util

30

Mas drasticidad en la aplicación de las normas  
disciplinarias a los empleados públicos

	%
Util	85
No util	15
No sabe/ no responde	0
Porcentaje que la escogió como opción mas util	29

Mayor libertad de información respecto a las  
actividades de contratación y compra del Estado

	%
Util	79
No util	21
No sabe/ no responde	0
Porcentaje que la escogió como opción mas util	12

SINTESIS DE RESULTADOS DE LA  
ENCUESTA ENTRE EMPRESARIOS  
SOBRE EL PROBLEMA DE LA  
CORRUPCION ADMINISTRATIVA

1. Teniendo en cuenta su experiencia y la de su empresa, en Colombia el pago de sobornos o "mordida" a los funcionarios públicos está:

	%
- Muy generalizado	36
- Generalizado	26
- Medianamente generalizado	18
- Poco generalizado	7
- Nada generalizado	6
- No sabe/No responde	<u>8</u>
	100

2. Cree usted que el pago de sobornos o mordidas en Colombia comparado con otros países es:

- Superior	33
- Igual	40
- Inferior	11
- No informa	<u>16</u>
	100

3. Cree usted que el uso del soborno y la mordida es hoy:

- Mayor que hace 10 años	66
- Menor que hace 10 años	13
- Igual que hace 10 años	16
- No sabe/No responde	<u>5</u>
	100

4. Cree usted que el pago de sobornos agiliza los trámites en la administración pública?

- Si	70
- No	14
- No sabe/ no responde	<u>8</u>
	100

5. Cuál cree usted que es la principal razón que lleva a las entidades privadas a sobornar a los funcionarios públicos?

- Para obviar los excesivos trámites	60
- Para lograr objetivos que no se podrían obtener de otra forma.	24
- Para vencer a la competencia	5
- Otra	9
- No sabe/ no responde	<u>3</u>
	100

6. Quién cree usted que actúa de manera más reprochable:

- El que paga el soborno	13
- El que recibe el soborno	8
- Ambos por igual	77
- No sabe/ no responde	<u>2</u>
	100

7. Cuáles son los cinco trámites que su empresa realiza con mayor frecuencia ante el Estado?

- Pago de impuestos	63
- Licencia de importación	29
- Licencias/permisos	20
- Trámites en el ISS	18
- Trámites en Cámara de Comercio/ Industria y Comercio	16
- Servicios públicos	16
- Trámites en aduanas	15
- Licencias de exportación	13
- Trámites ante el tránsito	12
- Licitaciones	11
- Trámites en tesorerías	11
- Declaración de renta	10
- IVA	10
- Trámites en notarías	6
- Oficinas de registro	6
- Trámites ante bancos	5
- Retención en la fuente	5
- Superintendencia de sociedades	3
- Otra	43
- No sabe/ no responde	<u>2</u>

8. Para el pago de impuestos usted debió cancelar sumas de dinero distintas a las que exige la ley?

- Sí	5
- No	93
- No sabe/ no responde	<u>2</u>
	100

Durante los últimos dos años aproximadamente, cuántas veces se ha visto en la necesidad de sobornar a un funcionario del Estado para la realización de este trámite?

- De 1 a 2 veces	2
- De 3 a 5 veces	2
- 11 veces o más	1
- Ninguna	92
- No sabe/ no responde	<u>2</u>
	100

9. Para la obtención de una licencia de importación usted debió cancelar sumas de dinero distintas a las que exige la ley?

- Sí	7
- No	92
- No sabe/ no responde	<u>1</u>
	100

Durante los últimos dos años aproximadamente, cuántas veces se ha visto en la necesidad de sobornar a un funcionario del Estado para la realización de este trámite?

- De 1 a 2 veces	1
- De 3 a 5 veces	4
- 11 veces o más	3
- Ninguna	91
- No sabe/ no responde	<u>1</u>
	100

10. En los trámites ante bancos usted debió cancelar sumas de dinero distintas a las que exige la ley?

- Sí	0
- No	100
- No sabe/ no responde	<u>0</u>
	100



11. Para la realización de un trámite ante las Cámaras de Comercio/Industria y Comercio, debió cancelar sumas de dinero distintas a las que exige la ley?

- Sí	2
- No	95
- No sabe/ no responde	<u>2</u>
	100

Durante los últimos dos años aproximadamente, cuántas veces se ha visto en la necesidad de sobornar a un funcionario para la realización de este trámite?

- De 1 a 2 veces	2
- Ninguna	93
- No sabe/ no responde	<u>1</u>
	100

12. Ha pagado sumas diferentes a las exigidas por la ley al participar en licitaciones públicas?

- Sí	10
- No	86
- No sabe/ no responde	<u>3</u>
	100

Durante los últimos dos años aproximadamente, cuántas veces se ha visto en la necesidad de sobornar a un funcionario del Estado al participar en una licitación?

- De 3 a 5 veces	4
- 6 a 10 veces	7
- 11 veces o más	4
- Ninguna	82
- No sabe/ no responde	<u>4</u>
	100

13. Ha pagado sumas diferentes a las exigidas por la ley al realizar trámites de aduanas?

- Sí	18
- No	82
- No sabe/ no responde	<u>0</u>
	100

Durante los últimos dos años aproximadamente, cuántas veces se ha visto en la necesidad de sobornar a un funcionario del Estado al realizar este trámite?

- De 1 a 2 veces	5
- De 3 a 5 veces	5
- 11 veces o más	5
- Ninguna	79
- No sabe/ no responde	<u>5</u>
	100

14. Ha pagado sumas diferentes a las exigidas por la ley al solicitar licencias o permisos?

- Sí	11
- No	87
- No sabe/ no responde	<u>2</u>
	100

Durante los últimos dos años aproximadamente, cuántas veces se ha visto en la necesidad de sobornar a un funcionario del Estado al realizar este trámite?

- De 1 a 2 veces	6
- De 3 a 5 veces	4
- Ninguna	89
- No sabe/ no responde	<u>2</u>
	100

15. Ha pagado sumas diferentes a las exigidas por la ley al realizar trámites ante el ISS?

- No	17
- No sabe/ no responde	<u>83</u>
	100

16. Ha pagado sumas diferentes a las exigidas por la ley al realizar trámites ante las tesorerías del Estado?

- Sí	11
- No	64
- No sabe/ no responde	<u>25</u>
	100

Durante los últimos dos años aproximadamente, cuántas veces se ha visto en la necesidad de sobornar a un funcionario del Estado al realizar este trámite?

- De 1 a 2 veces	4
- De 3 a 5 veces	11
- Ninguna	85
- No sabe/ no responde	<u>0</u>
	100

17. Ha pagado sumas diferentes a las exigidas por la ley al realizar trámites ante las autoridades de tránsito?

- Si	38
- No	63
- No sabe/ no responde	<u>0</u>
	100

Durante los últimos dos años aproximadamente, cuántas veces se ha visto en la necesidad de sobornar a un funcionario del Estado al realizar este trámite?

- De 1 a 2 veces	9
- De 3 a 5 veces	16
- De 6 a 10 veces	3
- Ninguna	66
- No sabe/ no responde	<u>6</u>
	100

18. Ha pagado sumas diferentes a las exigidas por la ley al pagar el IVA?

- Si	4
- No	96
- No sabe/ no responde	<u>0</u>
	100

Durante los últimos dos años aproximadamente, cuántas veces se ha visto en la necesidad de sobornar a un funcionario del Estado al realizar este trámite?

- De 3 a 5 veces	4
- Ninguna	96
- No sabe/ no responde	<u>0</u>
	100

19. Ha pagado sumas diferentes a las exigidas por la ley al declarar renta?

- Si	11
- No	89
- No sabe/ no responde	<u>0</u>
	100

Durante los últimos dos años aproximadamente visto en la necesidad de sobornar a un funcionario para realizar este trámite?

- De 3 a 5 veces	11
- Ninguna	89
- No sabe/ no responde	<u>0</u>
	100

20. Ha pagado sumas diferentes a las exigidas por la ley al tramitar licencias de exportación?

- Si	3
- No	94
- No sabe/ no responde	<u>3</u>
	100

Durante los últimos dos años aproximadamente, cuántas veces se ha visto en la necesidad de sobornar a un funcionario del Estado al realizar este trámite?

- De 3 a 5 veces	3
- Ninguna	91
- No sabe/ no responde	<u>0</u>
	100

21. Ha pagado sumas diferentes a las exigidas por la ley al tramitar servicios públicos?

- Si	5
- No	90
- No sabe/ no responde	<u>5</u>
	100

Durante los últimos dos años aproximadamente, cuántas veces se ha visto en la necesidad de sobornar a un funcionario del Estado al realizar este trámite?

- De 1 a 2 veces	2
- 11 veces o más	2
- Ninguna	88
- No sabe/ no responde	<u>0</u>
	100

22. Ha participado su empresa en la adjudicación de licitaciones públicas?

- Si	44
- No	56
- No sabe/ no responde	<u>0</u>
	100

De acuerdo con su experiencia, en la adjudicación de dichas licitaciones está presente la corrupción?

- Si	31
- No	46
- No sabe/ no responde	<u>23</u>
	100

Para obtener alguna licitación usted debió cancelar sumas de dinero distintas a las que exige la ley?

- Si	4
- No	89
- No sabe/ no responde	<u>7</u>
	100

Si usted se vio obligado a pagar sumas diferentes a las exigidas por la ley para obtener licitaciones, cuántas veces lo hizo en los últimos dos años dos años aproximadamente?

- De 1 a 2 veces	60
- 11 veces o más	40

23. Su empresa ha sido proveedora de alguna entidad estatal?

- Si	42
- No	58
- No sabe/ no responde	<u>0</u>
	100

De acuerdo con su experiencia, en la adjudicación de estos contratos está presente la corrupción?

- Si	32
- No	53
- No sabe/ no responde	<u>15</u>
	100

Para obtener alguno de estos contratos usted debió cancelar sumas de dinero distintas a las que exige la ley?

- Si	4
- No	85
- No sabe/ no responde	<u>11</u>
	100

Si usted se vio obligado a pagar sumas diferentes a las exigidas por la ley para obtener un contrato, cuántas veces lo hizo en los últimos dos años dos años aproximadamente?

- De 3 a 5 veces	100
------------------	-----

24. De acuerdo con su experiencia, cuáles son las cinco entidades públicas en las que la corrupción y el soborno están más generalizados? (Ordene su respuesta de acuerdo con la gravedad del soborno en las distintas entidades)

- Aduana	31
- ISS	27
- Administración de Impuestos	25
- Tránsito y Transporte	24
- Empresas de servicios públicos	24
- Entidades distritales/municipales	11

## V. DONDE ESTA LA CORRUPCION EN EL SECTOR PUBLICO COLOMBIANO?

La información proveniente de la encuesta anterior ofrece una primera aproximación a la corrupción, y confirma que éste es un problema real en la vida de los ciudadanos en Colombia. La siguiente pregunta es: ¿Cómo funciona concretamente la corrupción en el país? ¿Cómo afecta a las instituciones? ¿Cuáles son los tipos de corrupción más graves? Finalmente, ¿cómo es posible combatirla?

Para responder a estas preguntas se recurrió a diferentes tipos de información. De un lado, se realizó una serie de entrevistas confidenciales con dirigentes de los sectores público y privado, buscando establecer los mecanismos a través de los cuales opera la corrupción. De otro, se consultaron los archivos de la División de Investigaciones Especiales de la Contraloría General de la República, los cuales registran los resultados de las visitas que esta división realiza en las distintas entidades que manejan dineros del Estado. Finalmente, se realizaron entrevistas con dirigentes del sector público.

Algunos de los focos de corrupción identificados por la Contraloría se enuncian brevemente a continuación, con el fin de ofrecer un panorama general de la corrupción. Los ejemplos no son

exhaustivos. Posteriormente se complementará esta visión con un análisis más detallado de casos de entidades concretas.

Sector Agropecuario: Ministerio de Agricultura, Idema Compras  
dolosas, licitaciones públicas fantasmas, sobornos, pagos a proveedores que no existen, sueldos alterados, corrupción en la adjudicación de contratos, anomalías en las compras a nivel de proveedores internacionales, dobles firmas en documentos, falsedad en documentos para pensiones.

Sector Transporte: Intra, Departamentos Administrativos de Tránsito y Transporte  
Falsificación de documentos, adulteración de pases, robo de multas, sobornos, falsificación de placas para vehículos y cobro indebido de las mismas, deshonestidad en la adjudicación de rutas a las empresas de transporte, falsedad en documentos para obtener traspasos de vehículos, robo de materias primas para la elaboración de pases, robo de calcomanías, asignación de matrículas para vehículos de contrabando.

Comercio Exterior: Aduanas, Puertos de Colombia, Incomex  
Sobornos por contrabando, venta ilícita de licencias de importación, adulteración de documentos públicos, aforos de mercancía en posiciones arancelarias que generan menores impuestos, robo continuado en las bodegas, cobros por gestiones ante terceros, adulteración de documentos para pensiones de jubilación, sobrefacturación en compras, subfacturación de



importaciones.

Salud: ISS, Caja Nacional de Previsión, servicios de salud, Fondo Nacional Hospitalario Peculado, robos continuados, sobornos, adulteración de documentos, sobrefacturación en compras, compra de drogas innecesarias, adjudicaciones fraudulentas de contratos, tramitaciones dolosas de pensiones de jubilación, pagos a personas fallecidas o inexistentes, fraude electrónico.

Obras Públicas: Ministerio de Obras Públicas, Fondo Vial, Caminos Vecinales, secretarías de obras públicas Adjudicación fraudulenta de contratos, robos de implementos de trabajo, dobles facturaciones, sobornos, peculados, robos continuados de dinero de los peajes, adjudicación de contratos a firmas inexistentes, arreglos en las licitaciones.

Aeronautica Civil: Corrupción en gastos para la construcción de pistas de aeropuertos, fraudes, robos, negociados en construcción de aeropuertos, sobornos en compras de ayudas de aeronavegación.

Gobierno: Senado y Cámara de Representantes, asambleas departamentales, concejos municipales Fraudes, peculados, robos de implementos, sobrefacturaciones, alteración de las nóminas, destinación ilícita de los auxilios de diputados y concejales, sobornos, compra y venta de automotores oficiales a particulares,

contrabando.

Este breve resumen permite apreciar la variada gama de posibilidades de la corrupción en Colombia. Para examinar las principales modalidades de corrupción éstas han sido clasificadas en cinco categorías diferentes:

- Robo
- Fraude
- Corrupción surgida a partir de trámites con el Estado
- Corrupción presente en los contratos que realizan los particulares con el Estado: compras, licitaciones, etc.
- Corrupción causada porque la oferta de servicios del Estado es inferior a la demanda.

Robo: La sustracción de bienes y materiales de propiedad del Estado es una práctica difundida en todas las entidades públicas. Los materiales de trabajo desaparecen, las bodegas son saqueadas, los inventarios en libros no corresponden a los que se encuentran en los almacenes. La gravedad del problema varía en las diferentes entidades.

Fraude: A través de ellas los individuos logran que el Estado

realice pagos con base en documentación falseada. Las prácticas frudulentas están fuertemente extendidas en ciertas entidades. Las investigaciones adelantadas en el sector salud indican que éste se encuentra profundamente afectado.

Trámites: El exceso de procedimientos y papeleos diseñados para proteger a la administración pública contra actuaciones malintencionadas lleva a que los trámites dejen de ser una parte de la solución para convertirse en parte del problema. En el proceso de obtener permisos o certificaciones del gobierno se crea una multiplicidad de puntos de control sobre el ciudadano, que diluyen la responsabilidad de los funcionarios y aumentan sus posibilidades de pedir dinero a cambio del cumplimiento del servicio. La ignorancia de los usuarios en cuanto a los procedimientos complementa el cuadro.

Por lo general se trata de sumas pequeñas de dinero en cada escala del trámite. Los usuarios incluso se ven obligados a pagar para lograr que las entidades públicas extiendan cheques por servicios ya prestados o bienes entregados. En ocasiones, los funcionarios que cobran sobornos están organizados dentro de las instituciones y la organización delictiva les paga una porción de los ingresos de toda la operación.

Contratos Esta es un área crítica de la administración pública y una de las que afectan con mayor intensidad al sector privado. En

las compras se practica en forma extendida la entrega de comisiones a los funcionarios encargados de tomar las decisiones. Alrededor de las entidades públicas se conforman grupos de "proveedores selectos" que practican el pago de comisiones e impiden la entrada de proveedores nuevos.

De acuerdo con los empresarios entrevistados, las licitaciones públicas que no tienen alguna forma de corrupción son la excepción antes que la regla.

Los contratistas reciben presiones para entregar a funcionarios o personas que pueden influir en la asignación de la licitación unas sumas que fluctúan entre el 10% y el 15% del valor del contrato. Los contratistas relativamente pequeños y carentes de influencia política son los más afectados.

En las licitaciones las irregularidades comienzan en el registro de proponentes, donde se negocia una buena calificación o se obvian requisitos. En la etapa de estudio, los funcionarios que deciden tienen una amplia discrecionalidad para presentar recomendaciones ajustadas a su conveniencia y para descalificar las propuestas que no les interesan, manipulando los requisitos. La responsabilidad sobre las decisiones se diluye al interior de una junta. Una práctica corriente es la de encontrar errores en las propuestas, por pequeños que estos sean (algo relativamente sencillo, dada la cantidad de requisitos que ellas incluyen), con

el fin de declarar desierta la licitación en dos oportunidades y proceder a asignarla por contratación directa a la firma que ofrezca la comisión exigida. Otra forma de definir desde el principio al ganador es ajustar los requisitos de participación para que sólo una empresa pueda cumplirlos. Los contratistas proponentes, por su parte, suelen asociarse para presentar las licitaciones, de modo que el ganador quede de todas formas dentro del grupo.

Durante la ejecución de los contratos, los interventores (por lo general empleados de bajo nivel técnico y bajo salario) condicionan la aprobación de las actas al pago de un "peaje".

Las empresas que entran en este círculo cultivan otras prácticas. La utilización de materiales de mala calidad es común. No realizan a cabalidad los estudios previos a las obras, dando lugar a problemas posteriores que incluso generan demandas contra la Nación. Cotizan sus materiales a precios muy por encima de los del mercado. En otros casos, (previo acuerdo con los funcionarios de las entidades) las firmas ganan las licitaciones al cotizar con precios por debajo del mercado, y luego obtienen sustanciales adiciones a los contratos.

La corrupción en los contratos públicos es facilitada por el actual marco regulatorio. La pieza central de la contratación pública en Colombia es el Decreto 222 de 1983, el cual unifica

las reglas y procedimientos para los contratos y las licitaciones públicas. Este decreto es un buen ejemplo de una norma legal creada originalmente para limitar el daño a la cosa pública, que debido a su rigidez y a los problemas prácticos surgidos en su aplicación termina por convertirse en un factor que estimula la corrupción. El Decreto 222/83 se ha convertido en un arma en manos de los agentes corruptos, que saben cómo aprovechar su texto con este fin, mientras que los administradores honestos encuentran que es muy difícil cumplir con las exigencias del decreto, o pretender modificar los procedimientos que han sido identificados como fuentes de corrupción.

En breve, el Decreto 222/83 establece que todas las compras realizadas por las dependencias del Estado, a menos que se trate de cantidades pequeñas, deben decidirse a través de una licitación. En teoría, este mecanismo debería servir para asegurar que todos los ciudadanos tengan una oportunidad justa para ser contratistas del Estado. En la práctica, el mecanismo es a la vez demasiado general y demasiado rígido. Las entidades tienen la capacidad de crear una serie de reglas que no se adaptan fácilmente a las situaciones nuevas y que pueden ser tan inflexibles como lo desee quien toma la decisión de adjudicar la licitación. Las licitaciones pueden incluir exigencias precisas sobre el tipo de papel en el cual deben ser entregadas las propuestas, certificados oficiales referentes a cualquier aspecto de la historia del proponente, etc. La falta de cumplimiento de

un requisito puede ser tomada como razón justificada para eliminar a un proponente.

Incluso cuando las decisiones son tomadas por administradores honestos, el exceso y la inflexibilidad de los requisitos lleva a que, con frecuencia, propuestas que resultarían ventajosas para el interés público sean descartadas por detalles de menor importancia. En manos de administradores deshonestos, el manejo de los requisitos es uno de los recursos empleados con mayor frecuencia para adjudicar las licitaciones a los proponentes que reparten sobornos. El esquema se ve complementado cuando las decisiones son tomadas o avaladas por juntas directivas al interior de las cuales se disuelven las responsabilidades.

Adicionalmente, el Decreto 222 permite a las entidades establecer registros de proponentes, lo que significa que únicamente las firmas incluidas en la lista pueden participar. Ocurre también con frecuencia, de acuerdo con la información suministrada por los empresarios entrevistados, que la inclusión en la lista sólo sea posible después del pago de una comisión. Posteriormente, una vez que los contratos han sido entregados, la realización oportuna de los pagos a los contratistas está sujeta al pago de nuevas comisiones y peajes. Una consecuencia adicional de esta situación es que los precios que paga el sector público por la adquisición de bienes o servicios de parte del sector privado sean muy superiores a los del mercado, pues los contratistas

deben obtener suficiente como para cubrir los sobornos y los costos financieros asociados a los retrasos en los pagos. Entre los proveedores de todo tipo de artículos es normal encontrar que las listas de precios para ventas al sector público son diferentes a las empleadas en ventas sector privado.

Oferta de servicios del Estado inferior a la demanda En este caso la corrupción surge cuando la ineficiencia del Estado y su escasez de recursos crea situaciones en las que no puede cumplir con sus obligaciones, y un número de ciudadanos se enfrenta con que el Estado no está en condiciones de satisfacer sus solicitudes o atender sus derechos adquiridos. El caso típico es la demora en el pago de las pensiones en la Caja de Previsión Social, que ha dado lugar al surgimiento de una serie de abogados intermediarios que se encargan de tramitar las pensiones y demandar a las entidades cuando estas no cumplen. Los abogados cobran un porcentaje de los dineros recuperados, más los intereses de mora. Puesto que actúan en conjunción con los jueces, los casos se resuelven favorablemente para ellos y el Estado se ve obligado a pagar sumas millonarias. Este es un tipo de corrupción que se practica en gran escala en la Caja Nacional de Previsión.

Frecuentemente se observan entidades que ordenan la construcción de obras sin contar con una provisión adecuada de recursos



presupuestales, lo que lleva a la parálisis de las obras. El resultado es la aparición de intermediarios que presionan a los contratistas para que entreguen dinero a cambio de la solución del problema.

Otros casos en la misma categoría están representados por la corrupción que funciona alrededor de la instalación de servicios públicos en las ciudades. La oferta es sustancialmente superior a la demanda, y los intermediarios abundan.

## VI. LAS CAUSAS DE LA CORRUPCION

### A. EL MARCO GENERAL

Antes de pasar al análisis de la acción oficial contra la corrupción y la forma como ésta se presenta en entidades concretas, vale la pena destacar la forma como se comportan en el caso colombiano las variables clave determinadas en el análisis inicial.

De acuerdo con el sistema de análisis desarrollado por Klitgaard, puede esperarse que la corrupción aumente con el grado de

ineficiencia en el cual se desarrolla la actividad de las instituciones, con la discrecionalidad de los funcionarios, con el grado de monopolio sobre los servicios que prestan, con los ingresos que pueden obtenerse en las actividades corruptas, con una baja probabilidad de ser descubierto, con unos bajos castigos para las actividades corruptas y con una baja sanción social sobre los individuos corruptos.

#### B. INEFICIENCIA

Esta es probablemente la causa más importante de la corrupción. La ineficiencia reduce la calidad del servicio que las entidades prestan al público y, por lo tanto, crea estímulos tanto para que el cliente ofrezca dinero a cambio de la obtención del servicio como para que el agente se involucre en este tipo de transacciones. La ineficiencia está asociada a la carencia o el pobre funcionamiento de los sistemas de planeación y control, lo que hace que sea difícil diferenciar los efectos de las acciones corruptas, establecer las responsabilidades y aplicar los castigos.

Un estudio completo de la ineficiencia en el sector público colombiano va más allá de los propósitos de este informe, pero algunas de sus causas y manifestaciones identificadas en el

pasado merecen ser mencionadas+/:

El gobierno se ha sobre-extendido en sus funciones. En el pasado, el Estado asumió responsabilidades sobre la provisión de un número demasiado grande de bienes y servicios que no podía cumplir en la forma apropiada. Como resultado necesario, esas funciones se han cumplido con bajos niveles de eficiencia y eficacia.

Tanto los funcionarios de primer nivel en las entidades como las políticas de las instituciones son muy inestables. El frecuente relevo de directores lleva a que los cargos de mayor responsabilidad en las entidades sean ocupados por personas de su confianza, lo que trunca las posibilidades de ascenso de los empleados que han permanecido mayor tiempo en las entidades. A su vez, esto lleva a la idea extendida entre los empleados medios y bajos de que la calidad de la gestión no es importante, pues los resultados no tienen posibilidades de salir a la luz ya que serán borrados por una administración diferente, que necesariamente llegará pronto con nuevos planes y prioridades. Las entidades públicas ofrecen escasos incentivos para el desarrollo profesional de los agentes en general. La primacía de los criterios políticos en la selección del personal y en la asignación de los ascensos refuerza la tendencia. El prestigio asociado al desempeño de un cargo público se ha

reducido dramáticamente en Colombia en las últimas dos décadas. Los profesionales recién graduados, y en particular los más brillantes, muestran un interés decreciente por trabajar con el Estado.

- Lo anterior lleva a que la calidad profesional de los empleados del sector público en general sea baja. A la falta de estímulos en cuanto a posibilidades de surgimiento profesional se añaden los bajos salarios que pagan las entidades públicas. Las restricciones presupuestales han generado un descenso de los salarios de los agentes en términos reales y en particular en comparación con los niveles del sector privado. Los salarios de entrada son particularmente bajos, lo que refuerza la tendencia a la vinculación de los mejores profesionales recién egresados al sector privado. El estado de ánimo en general de los funcionarios públicos es de apatía y falta de iniciativa. "La conformidad del funcionario público es en muchos casos resignación disfrazada, en otros, estrategia para permanecer en una oportunidad que probablemente no se repetirá, y en otros consecuencia de la falta de una adecuada motivación para entender con claridad el alcance de las tareas que están a su cargo"<sup>2</sup>/.

- Dentro de la administración del Estado no hay un sistema que premie la gestión eficaz y castigue la ineficaz. Un sistema

de carrera administrativa que tiene fuerza legal pero que no está basado en la promoción o sanción de acuerdo con el mérito ha generado estabilidad laboral para el personal ineficaz o corrupto, y escasas motivaciones para los buenos profesionales.

No existen sistemas efectivos y generalizados de control de resultados, de modo que no se cuenta con los parámetros necesarios para medir la efectividad del desempeño. Frecuentemente existe confusión respecto a los propios objetivos de las instituciones. La falta de organización y planeación hace que sea muy difícil obtener información oportuna y exacta sobre los resultados de la gestión. Este sólo factor es uno de los principales explicaciones del caos administrativo y la corrupción.

#### C. MALA CALIDAD DEL CONTROL

De acuerdo con lo visto anteriormente, la corrupción aumenta cuanto menores sean tanto la probabilidad de que el agente corrupto sea descubierto como la fuerza del castigo cuando se aplica. En ambos casos la evaluación de la situación colombiana es poco favorable.

Los mecanismos de control de los resultados de la gestión pública en Colombia son de baja calidad, tanto en lo que se refiere al control puramente administrativo e interno de las instituciones, como al castigo penal a cargo de agentes externos (por ejemplo, el sistema judicial).

El control administrativo que debería ser llevado a cabo por cada entidad individual no es efectivo por varias razones. En primer término, como ya se mencionó, las entidades frecuentemente no tienen claridad sobre sus propios objetivos, los empleados no conocen dichos objetivos adecuadamente y es imposible contar con este punto de referencia fundamental para la evaluación de resultados.

Aparte de esta falla esencial, los procedimientos de control que existen no se cumplen. Existen mecanismos legales creados para llevar a los empleados a responder por sus responsabilidades, pero su efectividad es muy baja.

En la teoría y en la letra de las leyes, la responsabilidad de los funcionarios puede manifestarse en cuatro tipos de consecuencias: civiles, disciplinarias, penales y políticas<sup>3/</sup>. Sin embargo, estas consecuencias no llegan a verificarse en la práctica por diversos motivos.

La responsabilidad civil puede llegar a afectar el patrimonio de

los empleados públicos por los daños que por su culpa grave o dolo se ocasionen sobre el patrimonio público y también sobre el patrimonio de los particulares. En la práctica estas consecuencias no llegan a producirse, pues por lo general los particulares lesionados adelantan acciones contra las entidades y no toman acciones directas contra el funcionario. Las entidades deberían, cuando se han visto obligadas a resarcir a los particulares por este motivo, hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios. Sin embargo, esto por lo general no ocurre. La ausencia de responsabilidad de los funcionarios en estos casos ha permitido que las sumas pagadas por la Nación en demandas ante los tribunales hayan aumentado de \$600 millones en 1986 a más de \$6000 millones en 1991, la mayoría debidas a decisiones equivocadas y malos manejos de los funcionarios. En muchas ocasiones los procesos se pierden por negligencia de parte de la defensa, y no se aplican los mecanismos existentes para que los responsables reviertan los recursos perdidos al Tesoro /.

En cuanto a las responsabilidades disciplinaria y penal, que también figuran en la letra de los estatutos disciplinarios y del código penal, no tienen en la práctica la efectividad que se les atribuyó, pues para establecerlas se requiere la comprobación plena de los hechos que les sirven de causa. Sin embargo, las dificultades que existen en el país para realizar investigaciones judiciales que conduzcan a la obtención de pruebas suficientes (que son la causa del estado de impunidad general), unidas a la

falta de interés de los funcionarios del Estado y de los representantes de las entidades públicas por contribuir a esclarecer hechos, y a la falta de colaboración de la ciudadanía, llevan a que las responsabilidades disciplinaria y penal no se concreten en hechos sino en casos excepcionales.

Finalmente, la responsabilidad política se ha limitado a los altos funcionarios y debe ser ordenada por el poder legislativo. Hasta ahora ella solo se ha concretado también en casos excepcionales.

En cuanto a la eficacia del castigo por la vía judicial, ésta es también muy baja. La probabilidad y la fuerza de la acción judicial han sido tradicionalmente débiles. De acuerdo con las estadísticas oficiales (que son escasas y atrasadas) son pocas las acciones corruptas que llegan a tener consecuencias judiciales. Según cifras del DANE, en el primer semestre de 1990 entraron en la etapa de iniciación del sumario 1411 casos de delitos contra la administración pública. Las autoridades judiciales llegaron a dictar providencias de algún tipo en 1558 casos dentro de su inventario de procesos acumulados (cabe destacar que los delitos contra la administración pública apenas fueron el 1.3% del total de las providencias dictadas en ese período dentro del sistema judicial colombiano).

De esos 1558 casos, 1129 (el 72%) correspondieron a providencias



de cesación de procedimiento. Los procesos se terminaron debido a una variedad de razones, siendo la más importante la prescripción, citada en el 42% de los casos. Sólo 316 casos (el 20%) recibieron una resolución acusatoria.

Estos resultados no son extraordinarios dentro del contexto de la justicia colombiana, pues de 122967 procesados, el 82% llegaron a una resolución de cesación de procedimiento, y sólo el 12% llegó a una resolución acusatoria. Esta es una demostración más de la ineficacia general del sistema legal colombiano, caracterizado por una sobrecarga de casos en manos de los jueces, una incapacidad para desarrollar investigaciones adecuadamente y un clima general de impunidad. La corrupción administrativa ha sido un tema de baja prioridad para el sistema judicial en comparación con otros como el narcotráfico y la violencia en general.

#### D. DISCRECIONALIDAD

Los temas de la operación de los mecanismos de control en Colombia y la discrecionalidad de los funcionarios públicos en el cumplimiento de sus funciones están estrechamente ligados.

Como se mencionó, los sistemas de control se basaron en el pasado en el principio del control previo (la expedición de la Constitución de 1991 podría ser señalada como el momento del

cambio hacia un nuevo esquema de control posterior, pero éste apenas comienza a aplicarse). En los hechos, el control previo terminó por convertirse en una multiplicidad de normas escritas en el papel que no se cumplen en la práctica.

Este tipo de control se basa en la disposición de múltiples procedimientos de chequeo, controles y requisitos casuísticos que deben verificarse a medida que progresan las acciones de la administración. Estos controles, que parten de presumir la mala fe de los administradores, han tenido varias consecuencias. En primer término, el objetivo central del control, que es mantener la responsabilidad del funcionario, se ha perdido, y los controles han degenerado en tramitomanía (el ejemplo típico es lo que ha ocurrido con la contratación pública a partir del Decreto 222). Los funcionarios le dan la mayor prioridad al cumplimiento de los requisitos ordenados por las normas que al cumplimiento de su verdadera responsabilidad, es decir, al logro de unos objetivos de gestión. El precepto que determina que los funcionarios públicos sólo pueden hacer lo que la ley les permite, al contrario de los individuos privados que pueden hacer lo que la ley no les prohíbe, ha terminado por ser un pretexto para que los funcionarios no tomen las decisiones que les corresponden para llegar a la solución de los problemas. La tramitomanía y un ambiente institucional caracterizado por la falta de compromiso con el cumplimiento de objetivos de gestión constituyen un entorno ideal para el surgimiento de la

corrupción.

En segundo lugar, puesto que los puntos de control o chequeo están repartidos a lo largo de la cadena administrativa, la tramitomanía contribuye a diluir la responsabilidad, pues las consecuencias indeseables deben ser atribuidas a todos los que participan en la cadena. De esta forma no hay responsables reales por los descalabros, pues las decisiones no están en cabeza de un solo funcionario.

Dado que los efectos del control son bajos y existe una multiplicidad de requisitos que permiten que se diluya la responsabilidad, los funcionarios públicos en Colombia tienen en general una amplia discrecionalidad, que equivale a decir que sus acciones en perjuicio del interés público no suelen traer consecuencias. En la medida en que esta situación prolifera, la corrupción avanza.

#### **E. LOS MONOPOLIOS DEL ESTADO**

El Estado opera como proveedor monopólico de muchos de los servicios que presta en la sociedad colombiana. Estos monopolios permiten que existan entidades que funcionan durante largos

periodos con bajos grados de eficiencia y elevados índices de corrupción, sin que el público pueda rechazarlas absteniéndose de comprar sus servicios.

Sobre este tema es poco lo que se debe añadir aquí que no haya sido mencionado en el contexto de la discusión general sobre el papel del Estado en la provisión de bienes y servicios y las eventuales ventajas de la privatización. Simplemente se debe destacar que la existencia de monopolio, público o privado, se presta para la ocurrencia de corrupción. A la inversa, la introducción de competencia en la prestación de servicios, a través de unidades públicas o privadas, diluye las posibilidades de corrupción. Las posibilidades de acción en este campo como instrumento contra la corrupción se examinarán más adelante.

#### F. LA SANCIÓN SOCIAL SOBRE LOS CORRUPTOS

El rápido desarrollo de la sociedad colombiana en las últimas décadas y la sucesión de "bonanzas" económicas de diferente origen le han dado un lugar privilegiado a la disponibilidad de dinero y al enriquecimiento rápido en la escala de valores. La tenencia de dinero genera aprecio social, y su carencia lleva a la situación contraria. El atractivo del dinero es

suficientemente grande como para que se olviden los reparos respecto a la forma como éste es obtenido; desde el punto de vista de la actividad social de una persona, en Colombia probablemente causa una sanción social mayor no tener dinero que haberlo obtenido a través de la corrupción.

Esto hace parte de un ambiente general en el cual el tráfico de influencias es mirado con benevolencia y el uso de recursos públicos para fines privados es considerado como una prerrogativa normal asociada al logro de altas posiciones de mando en el sector público.

Por su parte, el papel que cumplen los medios de comunicación dentro de la lucha contra la corrupción es ambiguo. De un lado, los medios publican las denuncias y los resultados de las investigaciones, con lo cual contribuyen a la creación de una conciencia social sobre el problema. Los directivos de entidades públicos entrevistados consideran en general que la denuncia a través de los medios de comunicación tiene un papel sobresaliente dentro de sus esfuerzos por combatir la corrupción.

Sin embargo, el afán de obtener noticias vistosas y "amarillistas" centradas en el tema del crimen y castigo, y la escasa preparación de los periodistas, llevan a que los medios no comprendan la forma como operan las entidades públicas y por lo tanto no transmitan una visión real de ellas, ni den a los

ciudadanos la información y la visión que necesitan para defenderse de los corruptos. Adicionalmente, en la actualidad las publicaciones de los medios de comunicación sobre el tema de la corrupción dependen casi en su totalidad de la información suministrada por los organismos fiscalizadores del gobierno, es decir, la Procuraduría y la Contraloría. Su labor se ha limitado a servir de caja de resonancia del trabajo de estas dependencias. La investigación y la iniciativa que toman por su propia cuenta es prácticamente inexistente.

#### G. LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN ACCIONES CONTRA LA CORRUPCIÓN

Esta se ha limitado a unas pocas experiencias con pobres resultados. La ciudadanía no ha encontrado vínculos efectivos para presionar por una solución efectiva al problema de la corrupción. Esto se debe en buena parte a que su posición respecto al tema es ambigua, pues los actos corruptos existen precisamente porque hay agentes privados dispuestos a involucrarse en ellos.

Aparte de esto, existe una percepción extendida en cuanto a la inutilidad de la acción de los ciudadanos sobre este problema.

Los grupos más afectados por la corrupción (los consumidores y usuarios de bienes y servicios producidos por el Estado) no se han organizado de modo que su intervención constituya una presión efectiva sobre los funcionarios públicos. Las oficinas de quejas en el pasado generaron una respuesta poco efectiva; lo normal es que estas oficinas reciban un número grande de denuncias en el momento en que se abren, pero luego este número desciende a medida que se pierde la novedad y que los denunciantes perciben que su participación no tiene consecuencias para los implicados en las acciones corruptas (los propios funcionarios de la Contraloría son conscientes de que éste es uno de los principales problemas que enfrentan al emprender una campaña moralizadora entre el público).

Existe un antecedente significativo de una iniciativa privada enfocada a resolver el problema de la tramitomanía y la corrupción asociada a ella, la cual terminó en el fracaso. A mediados de la década de los años 80 se constituyó la comisión "Colombia Eficiente", como un esfuerzo liderado por el sector privado, en cooperación con el sector público, destinado a proponer soluciones para casos concretos de ineficiencia del sector público. Esta comisión despertó un notable entusiasmo en el sector privado en sus comienzos. Se trataba, en principio, de una organización permanente que no se disolvería al terminar el gobierno bajo el cual fue creada. Su objetivo era encontrar puntos específicos en la administración pública donde la

ineficiencia y la tramitología estuvieran presentes, estudiar las situaciones, presentar propuestas específicas de solución, hacer un seguimiento de los problemas y estimular la motivación del público en general en cuanto a la importancia de este esfuerzo. Los principales gremios del país se vincularon a la comisión. La mayor parte de su financiación provino del sector privado.

La comisión "Colombia Eficiente" inició sus labores con entusiasmo, pero pronto se marchitó. Aunque la comisión nació con el respaldo del gobierno, el sector privado terminó por convencerse de que sus recomendaciones no eran tomadas en serio y que se hacía poco por llevarlas a la práctica. "Lamentablemente, la decisión y el apoyo del gobierno se debilitaron frente a la conspiración silenciosa de muchos sectores burocráticos que veían la posibilidad de perder los beneficios derivados del funcionamiento lento de los sistemas tradicionales que, como todos sabemos, crean un marco propicio para el mantenimiento del predominio clientelista y el ejercicio de la deshonestidad. Las prelacones del gobierno variaron y las fórmulas de simplificación que presentaba la Comisión se recibían con entusiasmo pero no se ponían en la práctica, circunstancia que llevó a los representantes del sector privado a adoptar la única alternativa posible: retirarse de la comisión, advirtiéndole al gobierno la imposibilidad de continuar adelante, pues el sector privado sólo podía limitarse a presentar y discutir alternativas de mejoramiento en el funcionamiento del Estado, pero



naturalmente la responsabilidad de adoptar oficialmente los procedimientos, de ponerlos en marcha con la expedición oportuna de las decisiones correspondientes, constituían actos de autoridad que debían ser ejecutados exclusivamente por el gobierno."

"Se truncó así un esfuerzo que, con el apoyo del sector privado y de los medios de comunicación, hubiera podido cambiar el funcionamiento del país, si se hubiera mantenido el apoyo del Presidente de la República durante la totalidad de su periodo de gobierno. El cambio de actitud oficial quedó demostrado, pues después de la renuncia de los miembros del sector privado, la comisión Colombia Eficiente nunca fue reintegrada y se prefirió minimizar, en los corredores palaciegos, el impacto y el alcance de las propuestas de agilización que hubieran permitido avanzar en la democratización del país."²/

De otra parte, debe destacarse que las novedades introducidas en la legislación colombiana a partir de 1986 en cuanto a la creación de mecanismos que permiten una mayor participación ciudadana en el manejo de la administración pública han tenido escaso cumplimiento en la realidad. Mecanismos como la posibilidad de que los usuarios participen en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos, las consultas populares y la contratación comunitaria, creados en las leyes de descentralización que ya tienen más de cinco años, no se han

materializado en la realidad. Las juntas administradoras locales apenas comienzan a funcionar en 1992. En 1991 se reafirmaron los mecanismos de participación democrática en el texto de la nueva Constitución. La efectividad de esos mecanismos en la vida diaria de los colombianos está por verse.

## VI. LA ACCION CONTRA LA CORRUPCION EN EL PRESENTE GOBIERNO

### A. LA MISIÓN PARA LA MODERNIZACIÓN Y LA EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La lucha contra la corrupción ha sido una de las principales banderas del presente gobierno. Se trata de un propósito enfatizado con frecuencia por el presidente en sus manifestaciones públicas. Este esfuerzo tiene su centro en la Misión para la Modernización y la Eficiencia de la Administración Pública, un organismo dependiente de la Presidencia de la República cuyo objetivo es servir como ente diseñador de políticas y coordinador de los esfuerzos del Ejecutivo, la Procuraduría, la Contraloría y las entidades estatales en la acción contra la corrupción.

La Misión ha definido las siguientes áreas de acción para el gobierno<sup>6</sup>/:

Desarrollo del principio de reponsabilidad en las entidades públicas. El esfuerzo contra la corrupción debe comprometer a todos los funcionarios públicos y a todas las "fuerzas vivas" de la sociedad. Se entiende que el exceso de controles sólo produce una mayor atrofia de la administración. A cambio de ellos, el gobierno enfatiza la responsabilidad de los administradores públicos respecto a la eficacia de su gestión. El Presidente de la República y el Procurador General de la Nación dejaron en claro que es deber de los ministros, los jefes de Departamento Administrativo y los Directores de Establecimientos Públicos velar porque en cada una de las entidades a su cargo operen los mecanismos necesarios de control integral, incluido el disciplinario, para garantizar a los ciudadanos el cumplimiento de las funciones de estas entidades. Igualmente, determinaron que las entidades deben crear instancias administrativas para recibir y tramitar las quejas de la ciudadanía.

La meta es restablecer la importancia de la resposabilidad que tienen los funcionarios públicos con la ciudadanía y la obligación que tienen de rendir cuentas por los resultados de sus acciones.

Frente común para investigar los casos de corrupción entre el

gobierno y los organismos de control En este caso se plantean dos principios. Primero, la acción de los organismos de control debe desarrollarse en forma coordinada para maximizar su efectividad, intercambiando información y creando grupos especiales de investigación en los cuales tienen acción las tres partes. Segundo, el problema de la corrupción debe ser enfrentado con un criterio estratégico, concentrando los esfuerzos de investigación y sanción en los casos mas graves. Esta coordinación entre Procuraduría, Contraloría y Gobierno en una estrategia general no tiene antecedentes en la historia del país.

Las entidades en las que se concentraría el esfuerzo fueron escogidas teniendo en cuenta su importancia dentro del Plan de Desarrollo y el grado en el cual la corrupción afecta a grandes porcentajes de la población. De acuerdo con esto, los esfuerzos se han concentrado en entidades afectadas por la corrupción cuya misión se relaciona con la apertura y la modernización de la economía (Aduanas, Puertos) y con la provisión de servicios básicos a la población (Instituto de Seguros Sociales, Caja Nacional de Previsión).

Diseño de un nuevo sistema de control integral de la Administración Pública De acuerdo con los principios establecidos en la nueva Constitución, que establecen la responsabilidad del administrador público sobre los resultados de su gestión, el gobierno trabaja en la elaboración de proyectos de ley que

sustentarán un nuevo sistema de control interno de la administración pública. La dispersión de las normas de control interno, los vacíos en que ellas incurren y el desconocimiento de las mismas por parte de la ciudadanía y de los propios administradores es una de las principales causas de los bajos castigos que reciben las acciones corruptas.

Se pretende pasar del sistema de control previo de auditoria, de alto costo y muy vulnerable a la corrupción, a otro de gestión de resultados que permita evaluar a posteriori los resultados de la gestión. Se plantea una ampliación del concepto de lo disciplinario para que abarque la responsabilidad del funcionario dentro del cumplimiento de los objetivos de cada organización y no se circunscribe a la desviación de conductas individuales de cada funcionario en particular.

El nuevo sistema deberá integrar las acciones de los organismos superiores de control y de la administración pública; estará orientado hacia la eficiencia en la gestión; y deberá proveer medios para la sanción y prevención efectiva de los actos corruptos y para combatir la falta de transparencia en la toma de decisiones del sector público.

Se introducirá un estatuto que unifiqué las actuaciones del control interno en la administración pública. El sistema de control interno incluirá las áreas de control fiscal posterior,

financiero y de resultados, el control administrativo-disciplinario y los mecanismos de instrucción de la ciudadanía. Adicionalmente, se hará obligatoria la divulgación pública de los resultados anuales y cuatrienales de las entidades.

Revisión de la normatividad Complementario a lo anterior, se revisará el marco jurídico vigente para plantear proyectos de ley que ofrezcan mayores herramientas para castigar los casos de corrupción y estimular la honestidad y la eficiencia. Se aspira a unificar el régimen disciplinario y a reclamar un sistema de evaluación que incluya incentivos y sanciones para los ejecutivos que toman decisiones en el sector público, a partir del cumplimiento de sus metas y objetivos.

En materia penal, el gobierno elabora propuestas para tipificar la conducta del representante legal de una entidad que impida la investigación de un delito y la creación de circunscripciones penales especializadas en corrupción y delitos contra la administración pública. Se examina la posibilidad de despenalizar la conducta del particular consistente en dar u ofrecer dinero a un funcionario público, si denuncia el hecho; la extinción de dominio por enriquecimiento ilícito; la rebaja de penas por cesación o reintegro de bienes mal habidos. Se propone además dar una reglamentación especial al derecho de petición para dar a la ciudadanía un instrumento real de acción frente a las actuaciones

corruptas.

Concientización sobre los costos sociales de la corrupción Se trata de estimular el compromiso de la ciudadanía con el combate a la corrupción. El gobierno ha presentado sus puntos de vista a través de los medios de comunicación y ha debatido el programa en diversos foros. Se trabaja sobre la puesta en marcha de campañas de concientización sobre el costo social de la corrupción.

#### B. LA ACCION DE LA CONTRALORIA Y LA PROCURADURIA

A nivel nacional, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la República son las entidades de control que tienen las mayores responsabilidades en la lucha contra la corrupción. Mientras que la principal responsabilidad de la Contraloría es la supervisión del manejo de los fondos públicos, la Procuraduría es una oficina especial que supervisa la obediencia a lo mandado por la Constitución y las leyes por parte de las dependencias y los empleados del Estado, en beneficio de los derechos de la ciudadanía. Para ambas entidades, el tema del control de la corrupción hace parte de una larga lista de obligaciones y funciones. Tradicionalmente la corrupción recibió una baja prioridad en sus agendas; sin embargo, este tema viene

ocupando una porción creciente de su trabajo desde 1990.

A partir de la expedición de la nueva Constitución en 1991, la Contraloría ha sido sometida a una transformación de gran alcance<sup>7/</sup>. En el pasado, la vigilancia que la Contraloría ejercía sobre las entidades públicas se realizaba principalmente a través del control previo y de la auditoría de tipo numérico-legal. Este sistema era a la vez costoso e ineficaz. El control previo es altamente dispendioso, quita autonomía y agilidad a la administración pública, y tiende a convertirse en un foco de corrupción, de modo que la función de control es distorsionada y se convierte en una coadministración, en la cual es muy difícil establecer responsabilidades. A su vez, la inspección numérico-legal tiene un predominio del análisis contable y jurídico, que tiende a convertirse en una confrontación mecánica de los gastos con lo realizado y de los procedimientos seguidos con los fijados por las normas, sin que se evalúe la verdadera calidad de la gestión de los administradores públicos en función de unos objetivos de beneficio social.

Esta modalidad cambia a partir de la vigencia de la Constitución de 1991, cuyo texto establece que "El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Dicho control se ejercerá en forma posterior y



selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley" (artículo 267).

Dentro de esta concepción, el análisis contable y jurídico sigue siendo una función de la Contraloría, pero debe estar al servicio de un análisis global que incluye la dimensión económica. El análisis estará orientado a identificar el impacto global que las acciones de la administración pública tienen sobre todos los agentes en la economía; evaluar si ellas cumplen los objetivos señalados por la Constitución y la ley; y establecer su conveniencia económica y social, teniendo en cuenta los criterios de eficacia, eficiencia, economía, equidad e impacto ambiental.

Por lo demás, la Contraloría ha recibido nuevos poderes que le permiten ejercer la jurisdicción coactiva para que se pueda resarcir al Estado por el mal manejo de los fondos o bienes públicos y estará habilitada para exigir la suspensión de funcionarios mientras culminan las investigaciones (en el pasado, la carencia de estas facultades permitía que el propio personal investigado entorpeciera la marcha de las investigaciones). Además, la Contraloría tiene ahora iniciativa legislativa en control fiscal, organización y funcionamiento, y puede armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas de cualquier orden, evitando que se presenten duplicaciones de esfuerzos y limitaciones al cumplimiento de su tarea.

La transformación de la Contraloría ordenada por la Constitución es objeto de reglamentación legal, pero incluso antes que ésta se haya precisado la entidad ha comenzado a avanzar en la dirección mencionada, definiendo una transformación en su estructura administrativa, sus prácticas de trabajo y su planta de personal. La Contraloría realiza estudios periódicos que evalúan el desempeño operativo y financiero de las entidades públicas, detectando problemas y planteando recomendaciones de solución. Adicionalmente, a través de la División de Investigaciones, establece los casos en los que la gestión negligente o dolosa de los funcionarios públicos ha tenido como consecuencia un perjuicio económico para el erario público, señala los responsables y se constituye en parte civil de los procesos penales contra ellos. Estas acciones legales pueden llegar al embargo de los bienes de los responsables para compensar la pérdida sufrida por el Estado. En 1991 la División de Investigaciones encontró faltantes por más de \$25 mil millones. A diciembre de 1991 la División de Investigaciones había instaurado denuncias penales en juzgados por \$6 mil millones, y se había constituido en parte civil en procesos por \$4500 millones

Por su parte, a la Procuraduría se le dieron nuevos poderes y se le permitirá concentrarse en tareas como la defensa de los intereses colectivos, los derechos de los ciudadanos y la lucha contra la corrupción. En su caso la estrategia del gobierno se

traduce en un cambio de orientación de la entidad. En primer lugar, se pretende que este organismo deje de ser primordialmente un ente sancionatorio y que pase a tener una función más clara en el área de la prevención y en la identificación de los posibles focos de corrupción antes que se desarrollen completamente. Así, sus análisis no sólo deberán dedicarse a examinar los casos específicos, sino que también producirá diagnósticos y recomendaciones más generales (sobre, por ejemplo, la contratación administrativa, los problemas de corrupción típicos en el pago de prestaciones sociales en las distintas entidades, etc.). Al mismo tiempo no deberá descuidarse la función sancionatoria, es decir, la identificación de responsables con el fin de imponer las sanciones del caso.

Por otra parte, un elemento esencial de la nueva orientación de la Procuraduría es la definición de prioridades en su trabajo. Esto es indispensable para que la institución pueda presentar resultados en las funciones que le han sido encargadas dentro de la estrategia del gobierno. La entidad tenía a finales de 1991 cerca de 50 mil expedientes pendientes de solución, relacionados con todas las áreas, desde las investigaciones del Guavio hasta los problemas que se presentan en despachos públicos cuando, por ejemplo, un empleado borracho estrella un carro oficial o un jefe acosa sexualmente a su secretaria. Esta congestión ocurre porque la mayoría de las entidades públicas no cuentan con sistemas de control interno apropiados, y en lugar de crearlos y manejar por

su cuenta estos problemas, han optado por una solución más sencilla (para ellas) que consiste en trasladar dichas situaciones a la Procuraduría para que sea ésta la que tome las decisiones difíciles. Una parte importante de la solución consiste en que el gobierno oblique a las entidades a crear los mecanismos necesarios de control interno, para descongestionar el trabajo de la Procuraduría.

De otra parte, la fijación de prioridades en la Procuraduría no es simplemente una tarea administrativa, sino que tiene ciertas implicaciones jurídicas que no pueden ser ignoradas. Esto ocurre porque, en principio, todas las denuncias que llegan allí y todas las personas que piden atención para su caso individual tienen el mismo derecho de ser atendidas. La forma tradicional de resolver el dilema de qué caso debe ser atendido primero era atenderlos de acuerdo con el orden de llegada. Que la Procuraduría seleccione unos casos para darles atención prioritaria significa que habrá otros para los cuales se presentará una demora o que no podrán ser atendidos. Este es un planteamiento controversial, pues implicaría que el acceso de los ciudadanos a la justicia no es igual para todos. No obstante, ello es necesario para que la entidad se pueda concentrar en los casos más urgentes.

La organización de mecanismos de control interno en las entidades públicas que permitan descongestionar el trabajo de la Procuraduría es una tarea que toma tiempo. Es necesario convencer

a las entidades, y además se deben definir y difundir los mecanismos apropiados para este objetivo. Los encargados de los mecanismos de control interno no pueden ser simples subalternos de la dirección de la entidad, porque de ser así los jefes serían prácticamente invulnerables al control.

La reorganización de la Procuraduría y la fijación de prioridades consiste en seleccionar una serie de entidades (entre las cuales figuran las que ya han sido mencionadas: ISS, Cajanal, Colpuertos, etc) para examinarlas y limpiarlas a fondo. Se ha considerado que si la Procuraduría sigue dispersando su trabajo y produce una serie de sanciones aisladas en un amplio número de entidades, al final del proceso ni una sola entidad individual estará saneada. Si se concentran los esfuerzos, en cambio, será posible no solo encontrar un grupo importante de responsables en cada entidad, cuyo castigo tendrá un efecto de demostración decisivo sobre los demás miembros, sino que también será posible conocer más a fondo la naturaleza de los problemas y plantear correctivos que sirvan para evitar que se repitan, tanto en las propias entidades analizadas como en otras que tengan estructuras similares a lo largo del sector público.

Finalmente, se ha identificado que la Procuraduría necesita mejorar los niveles de formación de sus investigadores, para alcanzar mayor agilidad y eficiencia en este trabajo y también para combatir modalidades de corrupción que alcanzan crecientes

grados de sofisticación.

## VI. CASOS DE CORRUPCION EN ENTIDADES PUBLICAS COLOMBIANAS

La forma como funciona la política anterior, los éxitos y problemas que encuentra en la práctica, se aprecian mejor cuando se analiza la experiencia de la lucha contra la corrupción en entidades concretas. A continuación se examinan cinco casos de entidades afectadas por la corrupción y la forma como la han enfrentado. Estas son Cajanal, ISS, Aduanas, INTRA y la Administración de Impuestos Nacionales. El examen de estas entidades revela que la existencia de corrupción es casi inseparable de la ineficiencia en el sector público. Por lo demás, se revela que aunque el problema está lejos de ser controlado, los administradores que tienen la voluntad de combatirlo y cuentan con respaldo de las más altas jerarquías de la administración pública no tienen las manos atadas. La experiencia acumulada hasta ahora en Colombia muestra que existe una serie de medidas que pueden frenar el avance de problemas graves asociados a la corrupción.

## A. CAJANAL

### 1. Los problemas de la entidad

La Caja Nacional de Previsión (Cajanal) es la segunda entidad de seguridad social del país por su tamaño. Tiene a su cargo el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales y el pago de las pensiones de jubilación, invalidez y retiro por vejez. Además, maneja los sistemas de atención médica para sus afiliados. De acuerdo con las normas, la Caja atiende la protección sobre los riesgos de invalidez, vejez y muerte; enfermedad general y maternidad; accidente de trabajo y enfermedad profesional de los trabajadores de entidades del gobierno nacional. La Caja atiende cerca del 42% de los funcionarios públicos colombianos, número que llegaba a 250.000 personas en 1990 %/.

La Caja tiene desde hace tiempo una extendida reputación de baja calidad de servicio y corrupción en su organización. Aunque en teoría los servicios de salud de la Caja deben amparar al pensionado, al afiliado, a sus hijos hasta un año de edad y a la esposa en caso de maternidad, en la práctica solo los pensionados y los afiliados activos tienen acceso a todos los servicios de salud; sus dependientes solo lo tienen a consulta. Los casos de maternidad, que sólo son atendidos en la práctica en Bogotá y Tunja, no están a disposición de las esposas de los cotizantes

sino únicamente de las afiliadas cotizantes. Más de la mitad de los trabajadores estatales que teóricamente deberían estar amparados por esta entidad han presionado la creación de sistemas alternativos de protección, ante los bajos niveles de calidad en la atención que brinda la Caja.

A partir de información proveniente de diferentes fuentes<sup>2/</sup> es posible establecer las siguientes fallas que aquejan a la Caja:

La entidad presenta grandes problemas en el área de adquisición y suministro de drogas, insumos y equipos, lo que se refleja en la calidad de los servicios de salud que presta. Las compras de drogas no obedecen a un estudio de necesidades del potencial de consultas o a un cuadro de morbilidad. Generalmente no hay disponibilidad de drogas debido a problemas en los procesos de las licitaciones, demoras en los pagos, excesivo centralismo, desactualización en el vademecum, etc.

Las deficiencias en las capacidades para cumplir con sus obligaciones han llevado a la Caja a contratar con terceros una cantidad creciente de servicios médico-hospitalarios. Esto ha llevado a una rápida expansión de los gastos, que son muy superiores a los que se tendrían en una situación de eficiencia. No se cuenta con mecanismos adecuados que permitan controlar y evaluar las cuentas de los servicios



contratados.

Dentro de la Caja no existe el cargo de administrador o gerente de hospital. Dados los niveles salariales vigentes, no es posible contratar un ingeniero de mantenimiento hospitalario. No hay sistemas de información ni de gestión hospitalaria.

Los sistemas de información, planeación y control son de pésima calidad, inoperantes cuando no inexistentes. Esto tiene múltiples manifestaciones. Las camas en los hospitales son utilizadas inadecuadamente por falta de programación, por no disponer de suministros adecuados y oportunos, por exceso de días de estancia de los enfermos en el hospital, o por incumplimiento de los médicos con la prestación del servicio. Suministros, contratos, consumos y gestión financiera no cuentan con las herramientas para un manejo eficiente. La carencia de información sobre la nómina de las entidades afiliadas ha llevado a que los ingresos provenientes de aportes de los trabajadores se hayan estancado, mientras que la entidad no tiene capacidad de presionar el pago por parte de las entidades deudoras.

No existen registros unificados de empleados oficiales afiliados a Cajanal, históricos o actualizados. No hay información fidedigna sobre la conversión de trabajadores

activos en pensionados, ni sobre reajustes salariales que afectan el pago de las pensiones. En consecuencia, la programación presupuestal de la nómina de pensionados para cada vigencia se elabora simplemente con la información de la tendencia del pasado y el ajuste salarial esperado y, por lo general, desde el momento en que se plantea está subestimado. A este déficit original se suma la demora en los giros del Ministerio de Hacienda y la Tesorería, que se traduce también en lentitud del desembolso, iliquidez de la entidad y atrasos en los pagos de pasivos pensionales.

Los sistemas de contratación (regidos por el decreto 222/83) son demasiado inflexibles, inadecuados para las necesidades de adquisición de equipos de la Caja. La entidad maneja cerca de 70000 ítems en sus almacenes; es imposible hacer licitaciones para la adquisición de cada uno de ellos. Esta es una de las causas más importantes de las fallas en la dotación de los hospitales. Además, la adquisición de repuestos para costosos equipos a través de este mecanismo es inoperante; suele ocurrir, por ejemplo, que equipos de electromedicina que valen cientos de miles de dólares estén fuera de funcionamiento porque faltan piezas de repuesto que no alcanzan a costar mil dólares.

## 2. Las modalidades de corrupción

En medio de esta situación de caos administrativo ha sido posible identificar varias modalidades claras de corrupción:

- Embargos irregulares o ilegales contra la Caja: Esta ha sido la principal fuente de corrupción en Cajanal en los últimos años. Como se mencionó anteriormente, la Caja incurre en retrasos en sus funciones de reconocer y pagar puntualmente las pensiones y otras prestaciones. Al producirse este retraso, los particulares demandan a la entidad por la vía administrativa, con un notable grado de éxito. Los embargos ordenados contra recursos de la Caja superaron los \$9 mil millones en 1991.

Se ha detectado que detrás de estos embargos hay una red de personas interesadas en que ellos se produzcan, las cuales operan tanto desde dentro de la Caja como desde el sistema de la justicia laboral.

La mecánica de esta modalidad de corrupción es simple. La Caja se retrasa en el pago de sus pensiones, en buena medida a causa del desorden administrativo mencionado, pero también debido a que existen funcionarios en su interior que están interesados en que esta lentitud se mantenga. Como dato

revelador de la magnitud del fenómeno, basta mencionar que la actual administración, en asociación con la Procuraduría, encontró 44 mil expedientes de pensiones, sustituciones y reliquidaciones pendientes de proceso en la Subdirección del Prestaciones Económicas. La lentitud del proceso podía deberse a causas como la ausencia de la fotocopia de una cédula, una autenticación o cualquier otro requisito formal. Naturalmente, estos problemas en la tramitación de los expedientes pueden ser causados por los propios empleados.

Los pensionados que buscan la realización de los pagos que les corresponden descubren ,después que el tiempo ha pasado, que la única forma de acelerar el proceso es dar un poder a un abogado para que demande a la Caja y obtenga el pago por la vía judicial. El abogado se encarga del caso a cambio de un porcentaje del valor adeudado más todos los ingresos por encima de ese valor que se obtengan en el juicio. El abogado opera de acuerdo con el juez, quien falla en contra de la Caja y determina que ésta debe pagar intereses de mora u otras compensaciones al demandante. Para dar un ejemplo común, en una deuda de un millón de pesos, el pensionado debe pagar al abogado \$300 mil de honorarios, más lo correspondiente a los intereses de mora, que pueden llegar a \$2 millones. El abogado se queda con \$2.300.000, mientras que el pensionado recibe \$700 mil.

Se han presentado otros casos en los cuales el pensionado ni siquiera participa en la demanda, sino que ésta se adelanta con base en poderes falsos o entregados sin que los demandantes entendieran lo que realmente se haría con ellos. En ocasiones el dinero procedente de la demanda es cobrado por los apoderados. lo cual es ilegal, ya que el Código de Procedimiento Civil dispone que que ello sólo puede ocurrir con la presencia del demandante. Naturalmente, todo esto exige complicidad de los jueces.

Por su parte, los abogados que en teoría deben defender los intereses de la Caja frecuentemente dejan de cumplir con sus obligaciones mínimas. Dejan de interponer recursos que están a su alcance, no plantean la inembargabilidad de los recursos del Estado, permiten que negocios prescritos cobren vigencia, aceptan el doble pago de cuentas o la liquidación de intereses por encima del cálculo verdadero, no exigen la terminación de demandas que no cumplen con los requisitos mínimos para ser presentadas, etc.

- Corrupción en los procesos de compra de medicamentos, suministros y equipos: Existen varias modalidades de corrupción en compras, con diversos grados de gravedad y extensión. Se ha detectado sobrefacturación en las compras de medicamentos; compra de elementos en cantidades superiores a las necesarias, o de medicamentos que no se

necesitan; empleados que cobran peajes a los proveedores a cambio de tramitar sus cuentas en la Caja. Como consecuencia de estas anomalías, muchas veces la Caja se ve obligada a pagar precios superiores a los del mercado en sus suministros, pues los proveedores saben que deben enfrentar problemas en el cobro de sus cuentas, incluyendo pérdidas de tiempo y peajes.

- Robo: Constantemente se descubren pérdidas de equipos y materiales de toda clase en las clínicas de la Caja.
- Comercio de incapacidades: Empleados de la Caja y médicos venden las incapacidades a los usuarios.

### 3. Las soluciones aplicadas hasta ahora

La actual administración de la Caja ha tomado una serie de iniciativas para combatir la corrupción en su interior. Estas medidas han tenido diversos grados de éxito.

- Embargos Evidentemente, el tipo de corrupción más grave por el impacto en el presupuesto de la Caja es el embargo de sus bienes en los juicios por atraso en la entrega de pensiones. La acción en este caso se ha realizado en diversos frentes.

En primer término, como medida para frenar el efecto que tienen sobre la Caja los casos ya fallados, la entidad ha logrado tras mucho tiempo que se impida a los jueces el embargo de los recursos de la Caja, puesto que ellos provienen del presupuesto nacional. Esta tarea fue difícil, pues los jueces embargaban recursos de la Caja depositados en los bancos, y las entidades financieras aceptaban el embargo sin determinar si dichos recursos pertenecen al presupuesto nacional o no. La Caja solicitó a la Superintendencia Bancaria que ordenara a los bancos supervisar el cumplimiento de este criterio.

La Superintendencia Bancaria estimó inicialmente que no era obligación de los bancos establecer la procedencia de los recursos. Sin embargo Cajanal apeló y, contando con el apoyo de la Tesorería General de la Nación, pudo lograr una decisión favorable que obliga a los bancos a responder por los embargos sobre dineros provenientes del presupuesto nacional.

Cabe destacar que en la etapa más reciente los juicios contra la Caja por este motivo se han reducido en forma sustancial. Según informa la administración de la entidad, las notificaciones salidas del sistema judicial se han reducido de cien a diez por mes, aproximadamente.

Esta es una medida destinada a corregir los problemas del pasado. Hacia adelante, por supuesto, la única solución posible es lograr una reducción en el tiempo que se toma la entidad para reconocer y pagar las pensiones.

- Mecanismo fiduciario Se planeó establecer un mecanismo fiduciario con la Fiduciaria la Previsora para la evacuación de los expedientes represados y para el trabajo de recepción de solicitudes, liquidación y mecanografía de resoluciones de reconocimiento de pensiones y pago a los pensionados. Esta iniciativa permitiría a la entidad superar su atraso y garantizar un reconocimiento y pago rápido de las pensiones. Al mismo tiempo, se realizaría una reestructuración de la Subdirección de Prestaciones Económicas. El acuerdo con La Previsora, sin embargo, no parece haber llegado a buen término en la práctica, porque para la firma del contrato la Caja tenía que pagar \$340 millones en derechos notariales, suma que fue considerada excesiva por la administración. Nuevas alternativas se encuentran en estudio en estos momentos.

La realización de convenios con las entidades afiliadas para coordinar la tramitación de las solicitudes de prestaciones. Esto permitirá que el proceso de solicitud se realice directamente entre las entidades para que los pensionados no tengan necesidad de acercarse a una ventanilla de la Caja a



solicitar el reconocimiento de la pensión. Al perderse este punto de contacto, no hay manera de que los empleados de la Caja o los abogados externos se enfrenten al pensionado para exigirle dinero.

Un desarrollo adicional de esta idea sería incluir, dentro de la reforma de la Seguridad Social que se está discutiendo, una nueva norma que permita la simplificación y la descentralización del trámite de las pensiones. Las pensiones no serían reconocidas por la Caja, sino por la última entidad en la cual hubiera trabajado el solicitante. De esta forma la tarea del reconocimiento de las pensiones y prestaciones se adelantaría en cada entidad, y se eliminaría la congestión y la corrupción, ya que los empleados en cada entidad tienen la mayor motivación para vigilar que los procesos se cumplan adecuadamente.

- Sistemas La Caja está en el proceso de renovar totalmente los sistemas de información y fortalecimiento del control computarizado. Se está realizando una sustancial inversión en sistemas, a través de la cual se espera superar las deficiencias en este campo.
- Compras En cuanto a la corrupción en la compra de medicamentos, suministros y equipos, se realizan investigaciones sobre las firmas involucradas en casos de

suministro de medicamentos robados, sobrefacturación o ventas ficticias. Estos hechos han sido denunciados ante los jueces y se ha solicitado a la Procuraduría su vigilancia sobre el progreso de las investigaciones.

En cuanto a la prevención de la corrupción en compras hacia el futuro, se está avanzando en frentes como la reducción en la complejidad y el aumento en la claridad de los pliegos de las licitaciones. Se había extendido aquí una modalidad común de corrupción asociada a las características de la contratación a través del decreto 222/83, la cual consiste en imponer numerosos requisitos formales a las licitaciones para descartar a los participantes que dejan de cumplir con alguno de ellos, o para resolver la selección por contratación directa después que la licitación fuera declarada desierta dos veces, con lo cual se podía asignar el contrato con toda libertad.

Como solución se han reducido al mínimo los requisitos formales para participar en las licitaciones, se han simplificado los pliegos y se estableció un mecanismo que permite que aquellas propuestas que son adecuadas pero dejan de cumplir requisitos formales tengan tiempo para hacer las correcciones necesarias. Se estableció un criterio según el cual una propuesta es aceptable técnicamente si cumple con las condiciones técnicas mínimas exigidas en el pliego. La

manipulación de los conceptos técnicos fue virtualmente eliminada.

Respecto a la corrupción en los contratos de suministros y medicamentos, se han ensayado varios mecanismos. Los principales son el cambio del carácter de los contratos, el cambio en los procedimientos de pago a los contratistas y el cambio en la modalidad de acceso de los pacientes a las drogas recetadas por los médicos.

El carácter de los contratos se ha transformado, pues en el pasado se trataba de contratos de compra, con lo cual, dadas las deficiencias en la planeación de la entidad y la inexistencia de mecanismos de información adecuados, era imposible evitar que se cometieran errores y también era muy difícil distinguir los errores causados por la mala administración de los que obedecían a corrupción. En la actualidad la mayoría de los contratos en la Caja son de suministro, es decir, permiten que las adquisiciones de drogas e implementos se hagan a medida que son requeridas. Así más fácil para la entidad mantener el control, pues las compras en cantidades excesivas quedan reveladas inmediatamente.

En cuanto a las condiciones de pago a los contratistas, tradicionalmente éstos debían presentar sus cuentas de cobro

ante la Caja y ésta procedía a pagarles, proceso que se prestaba a demoras, manipulación y cobro de peajes de parte de los empleados encargados. Actualmente a los proveedores se les paga mediante carta de crédito o encargo fiduciario, de modo que desde el momento en que presentan su cuenta de cobro saben exactamente qué día deben acercarse al banco a cobrar sus cheques, sin que aparezcan intermediarios que les impongan demoras y costos adicionales. La entidad ha recibido beneficios inmediatos a partir de este cambio, pues los proveedores han comenzado a ofrecer precios más cercanos a los niveles del mercado y muy inferiores a los que venían cobrando, dado que sus costos en estas operaciones se han reducido también.

Finalmente, se transformó el procedimiento a través del cual los pacientes obtienen la droga que les ha sido formulada por la Caja. Esta ya no es suministrada por la propia entidad, sino que los pacientes pueden reclamarla mostrando la fórmula autorizada en alguna de las droguerías de la caja de compensación familiar Febox, entidad que obtuvo este contrato a través de una licitación. Se eliminó así otra fuente importante de corrupción que surgía del contacto diario de los empleados de Cajanal con el público y del manejo por su parte de bienes escasos de alto precio como las drogas.

- Administración Aparte de las medidas anteriores, se han introducido cambios administrativos en la Caja, tales como la asignación de la función de control disciplinario interno a una oficina especial dentro de la entidad, la adopción del control disciplinario posterior por parte de la Contraloría General de la República, la reducción de trámites, etc.

## B. EL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES

### 1. Los problemas de la entidad

El Instituto de Seguros Sociales es la institución de mayor tamaño en Colombia en el área de la seguridad social. De acuerdo con investigaciones de la Contraloría General de la Nación, el gasto del ISS destinado a la atención de la salud de sus afiliados supera el 50% del total ejecutado por todas las entidades de seguridad social en el país, y el 25% del total del gasto nacional en este tipo de servicios<sup>20</sup>/.

La entidad presenta serios problemas de ineficiencia en diferentes áreas, y dificultades financieras extremas que la han colocado en una situación en la cual no puede cumplir con las obligaciones para las cuales fue creada. La conciencia en torno a

este problema en el gobierno, el Congreso y los círculos académicos es general y se espera que la reforma del instituto (y del sistema general de la seguridad social) será uno de los principales temas de debate en el Congreso en el segundo semestre de 1991. Problemas administrativos, ausencia de planeación, control de gestión y evaluación son característicos del desempeño del ISS. Algunas muestras de ineficiencia en la entidad de acuerdo con un informe publicado por la Contraloría en 1990 son las siguientes:

- La calidad del servicio es baja, caracterizada por dificultades de acceso para los usuarios y reducida cobertura. El ISS afilia cerca del 18% de población en edad de trabajar. Muchos usuarios potenciales no creen en los beneficios de la entidad.
- La principal fuente de recursos del ISS son los aportes de afiliados y patronos. Sin embargo, se presenta un alto grado de evasión en estos aportes. El ISS no mantiene actualizada la información necesaria sobre las empresas que están obligadas a hacer aportes. El grado de evasión se revela en el hecho de que el 75% de los afiliados al ISS recibe un salario inferior a 2 salarios mínimos, estructura que no guarda relación con la distribución de salarios entre la población. El ISS cuenta con recursos legales para combatir la evasión, pero su propia desorganización interna,

descoordinación entre diferentes unidades de la entidad y carencia de la sistematización adecuada le impiden tomar una acción efectiva a este respecto.

La entidad no ejerce un control efectivo sobre el personal que está a su servicio. Cerca del 82% de su nómina corresponde a personal médico-asistencial. Sin embargo, son comunes los casos de médicos que no cumplen con los horarios establecidos en sus contratos. Los índices que comparan el número de funcionarios con el de afiliados están entre los más altos de América Latina. Los gastos en servicios personales presentan altas tasas de crecimiento, y se presenta una fuerte tendencia a contratar servicios fuera de la entidad, en buena medida a causa de la subutilización de sus propios recursos.

- El instituto no ejerce un control eficaz sobre la calidad y la necesidad de los servicios que adquiere a terceros. No cuenta con un sistema de costos actualizados sobre estos servicios, en particular en lo que se refiere a servicios integrales (como tratamientos completos o servicios quirúrgicos especializados). El instituto no dispone de mecanismos que le permitan verificar si lo facturado en estos servicios corresponde a atención realmente prestada a los pacientes, o si ellos repiten atención (exámenes, pruebas básicas o procedimientos médicos) que ya le han sido

suministrados o que no son necesarios.

- En el instituto operan nueve sindicatos con estrategias y políticas diferentes. Los trabajadores tienen diferentes clasificaciones (unos son empleados públicos, otros trabajadores oficiales) y están protegidos por un régimen especial para funcionarios de la seguridad social. Los trabajadores han logrado que se institucionalicen concesiones especiales en cuanto al tipo de personal que debe ocupar ciertos cargos.
- Cerca del 50% de las camas son utilizadas deficientemente, debido al incumplimiento de los médicos con sus obligaciones, la desorganización, la falta de suministros en el momento oportuno, o el exceso de días de estancia (frecuentemente se mantienen pacientes hospitalizados sin necesidad).
- La planeación de necesidades de recursos tiene bases pobres. Dada la carencia de la información esencial, frecuentemente los presupuestos anuales se limitan a proyectar lo ocurrido en el pasado, sin consultar los crecimientos de la población, los costos del mercado, etc.
- La compra de insumos, equipos y materiales se realiza sin orden ni planeación. El procedimiento fundamental para



definirla es la aplicación de incrementos respecto al año anterior, sin realizar estimaciones del crecimiento de la demanda con base en otro tipo de información.

- Las obligaciones del ISS se han ampliado (al incluir la atención a la familia del beneficiario y a los trabajadores independientes) sin que cuente con la capacidad para atenderlas.
- Carencia de manuales de funciones y procedimientos. Esto hace muy difícil comprobar en qué grado los funcionarios cumplen con sus responsabilidades. El régimen disciplinario es obsoleto, tiene vacíos protuberantes que impiden la agilidad en los procesos disciplinarios.

## 2. Las modalidades de corrupción

La corrupción se presenta en todos los niveles de la organización. Algunos ejemplos son los siguientes:

- Fraude electrónico en los aportes Empleados del ISS que cuentan con acceso a los registros electrónicos de la entidad los transforman para beneficiar a empresas

aportantes, modificar los tamaños de las obligaciones, borrar deudas, etc. Los funcionarios además alteran los registros para entregar pensiones antes de tiempo, entregar pensiones a personas que no han cotizado o por valores superiores a los correspondientes.

- Compra de insumos y suministros Se encuentra sobrefacturación, licitaciones arreqladas, entregas de calidad inadecuada o en la oportunidad indebida. También se presenta corrupción en los contratos de construcción de obras para la entidad.
- Fraude en las contrataciones con el sector privado, donde aparecen sobrepuestos y falsedad en los servicios reportados.
- Evasión en la entrega de aportes; falsedad en el registro de las nóminas, aportes de empresas por debajo de sus verdaderos niveles de riesgo.
- Peajes en el pago de contratos y en la realización de todo tipo de trámites.
- Robo de la propiedad del instituto, por parte de los empleados y de los usuarios.

### 3. Las soluciones aplicadas hasta ahora

La acción contra la corrupción se realiza aquí también en diversos frentes:

- Procedimientos en compras Modificación de los sistemas empleados para tomar decisiones sobre compras y contratos, principalmente a través de la simplificación de las condiciones exigidas para participar en las licitaciones.
- Proveedores Análisis del registro de proveedores en busca de los que estimulan y mantienen la corrupción. Diversificación de los proveedores, buscando precios más cercanos a los del mercado.
- Control posterior y selectivo sobre las decisiones en compras y contratos.
- Investigación Uso de los servicios de inteligencia del Estado para encontrar los focos de corrupción.
- Encuestas Realización de encuestas entre los usuarios para detectar su opinión sobre los servicios que ella presta y sobre los puntos donde es frecuente la corrupción.

- Asignación de reponsabilidades entre quienes ocupan cargos ejecutivos en la entidad cuando se identifica una gestión deficiente. Destitución de empleados que no cumplen con los estándares de desempeño. Entre agosto de 1990 y enero de 1992 se realizaron 1311 investigaciones disciplinarias, de las cuales 201 terminaron en sanciones que van desde amonestación hasta destitución y terminación del contrato.
- Manuales Establecimiento de manuales de funciones (no existían en muchas áreas, o eran inadecuados) para delimitar con precisión las responsabilidades de cada funcionario y permitir su supervisión. Se adelantan investigaciones por diversos motivos en esta área, incluyendo fallas en la atención a los usuarios. Se establecieron métodos de control para asegurar que los médicos cumplan con su jornada laboral en el Instituto; las quejas y demandas de los usuarios relacionadas con la baja calidad de la atención han crecido sustancialmente en los últimos años.
- Evaluación Se estudia la creación de comités ad-hoc para el análisis de la actuación de los médicos, con el fin de garantizar la idoneidad y neutralidad de la evaluación.
- Administración Está en marcha una reestructuración organizativa de la entidad, para fortalecer las áreas de control (control disciplinario interno y auditorías

operativa, financiera y de sistemas). Estas unidades se crean para hacer un análisis constante de los focos de corrupción y la forma de corregirlos y prevenirlos. Hasta ahora el control disciplinario venía siendo ejercido por la sección de Auditoría Interna, que en el nivel nacional tiene solo cinco abogados y en algunas seccionales mantiene sólo un abogado.

- Otros cambios incluyen la expedición de tarjetas plastificadas para los afiliados, que ofrecen mayor seguridad frente a los fraudes y permitirán mejor control de los aportes obrero-patronales; realización de convenios con cajas de compensación para el suministro de medicamentos a los afiliados; cruce de cuentas en incapacidades con los patronos, a través del descuento de estos valores en el aporte que hacen al instituto, para permitir una mayor agilidad en la realización de los pagos; y renovación en el área de sistemas.
- Auditoría privada Contratación de firmas particulares de asesoría, con el fin de ejecutar auditoría en las áreas críticas y diseñar correctivos.

## C. LA DIRECCION GENERAL DE ADUANAS

### 1. Los problemas de la entidad

La Dirección General de Aduanas está encargada de la dirección y operación técnica y administrativa de los regímenes aduaneros en Colombia. Interpreta y aplica las normas sobre regímenes aduaneros y de comercio exterior; liquida y recauda los impuestos y demás gravámenes asociados a las operaciones de comercio exterior; y lleva el registro de sus estadísticas.

Como lo revelaron las encuestas elaboradas para el presente estudio, la Dirección de Aduanas está entre las entidades en las cuales el público percibe un alto grado de ineficiencia y corrupción. Algunas muestras de ineficiencia encontradas por la Contraloría General de la República en esta entidad son las siguientes<sup>12</sup>/:

- Falta de claridad en la asignación de funciones; por lo mismo, problemas para establecer responsabilidades.
- Deficiencias en los sistemas de información; carencia de personal suficiente en esta área; comunicación inadecuada entre quienes manejan los sistemas y quienes son responsables de los aranceles, lo que genera problemas de

administración y control de todo tipo.

- Carencia de unidades de auditoria adecuadas.
- Deficiencias en el manejo de inventarios en los depósitos de mercancías. Se desconoce cuál es el contenido de las bodegas en un momento determinado.
- Desorganización administrativa en las áreas relacionadas con el personal. Se autorizan vacaciones más de una vez al año, o a personal insubsistente o sancionado. Los procedimientos de selección del personal son inadecuados.
- No se mantiene un registro de contratos vigentes, liquidados o en liquidación, lo que impide llevar un control adecuado sobre su cumplimiento.
- Las ventas de mercancías decomisadas y vendidas a través de remate no cuentan con los mecanismos y documentos adecuados de soporte.
- Los procedimientos de chequeo en la recepción y descargue de las naves son deficientes. Los funcionarios no colocan en esta tarea la diligencia requerida.
- Las bodegas son inseguras hay un acceso indiscriminado de

personas a ellas, lo que facilita los robos. El personal de las bodegas no cuenta con la instrucción necesaria. Se permite que maneje las mercancías un personal que no tiene capacitación ni contrato con la Aduana (y por lo tanto, no tiene responsabilidad con ella). Después de realizados los aforos, los embalajes permanecen abiertos y no se les asigna un sitio especial que facilite la vigilancia. No hay un flujo adecuado de información entre las bodegas y las oficinas que mantienen los registros de información.

- Se cometen errores frecuentes en la liquidación de los impuestos.
- No hay medios adecuados de comunicación entre las diferentes administraciones de aduanas. Esto reduce el control que se tiene sobre las mercancías una vez que han entrado al país.
- La mercancía declarada en abandono permanece en desorden en las bodegas, sin ser transferida al Fondo Rotatorio de Aduanas, como se supone que debe hacerse. Esto facilita los robos.
- La mercancía decomisada permanece durante largo tiempo en las bodegas, debido a la lentitud de los trámites asociados al proceso de decomiso. El reconocimiento y avalúo de estas mercancías se hace sin cumplir con los trámites legales.



- La información suministrada a los usuarios es deficiente.
- La remuneración y la calificación de los funcionarios es baja en comparación con el impacto de las decisiones que toman.
- Los trámites que deben cumplir los usuarios son excesivos y complejos.

## 2. Las modalidades de corrupción

Las principales modalidades de corrupción identificadas en la Dirección General de Aduanas son las siguientes:

- Peajes cobrados a los usuarios para la realización de trámites. Se ha establecido que los funcionarios no trabajan independientemente sino que lo hacen a través de redes; los ingresos de las actividades corruptas son manejados por la organización como una sola cuenta y a cada funcionario se le asigna una parte, de acuerdo con su importancia dentro de la red.
- Contrabando técnico. Los importadores pagan a los

funcionarios para que sus mercancías entren al país en posiciones arancelarias diferentes a las que les corresponden en realidad, para generar obligaciones menores.

- Sobornos Pago a los funcionarios de la Aduana encargados de vigilar la llegada de la carga por permitir que ésta sea retirada sin cumplir con ningún requisito legal.
- Sobrefacturación en compras de todo tipo de insumos y suministros.
- Robo en las bodegas de mercancías decomisadas y en tránsito. Cambio de mercancía. En una inspección se detectó la sustracción de 64 contenedores del terminal marítimo de Cartagena, con un peso de 586 toneladas. No fue posible determinar su valor. En Buenaventura se reportó la pérdida de 500 toneladas de soya. En un chequeo al Fondo Rotatorio de Aduanas de Bogotá se encontró un inventario físico por \$374 millones, mientras que el inventario en libros reportaba \$1300 millones.
- Falsedad en registros de exportación con el propósito de entrar divisas ilegalmente al país, cobrar el CERT y la devolución del IVA. En Cartagena y Cúcuta se encontraron registros de US\$15 millones de exportaciones inexistentes de productos químicos, azúcar y bisutería.

- Pago por nombramientos, promociones y movimientos de personal. Los funcionarios llegan a los cargos por razones diferentes a su idoneidad. Algunos (y esto no es mirado como una forma grave de corrupción) pagan un porcentaje de sus ingresos a la campaña política del padrino que obtuvo su nombramiento. Otros (los casos más graves) llegan al puesto después de haber pagado por él para concentrarse en maximizar ganancias mientras permanecen allí.

### 3. Las soluciones aplicadas hasta ahora

- Reestructuración Las acciones contra la corrupción en la Dirección General de Aduanas se adelantan dentro del marco de una amplia reestructuración administrativa de la entidad. Se parte de la base de que en la raíz de los problemas de corrupción está el caos administrativo.

La reestructuración incluye una redefinición del carácter legal de los funcionarios de acuerdo con un régimen especial de carrera aduanera. A través de este sistema se regulará el ingreso y la salida de los funcionarios de acuerdo con criterios de desempeño, por fuera del régimen de carrera administrativa general del país y con un régimen

disciplinario propio, que permite mayor agilidad en la investigación de la conducta de los funcionarios y la aplicación de sanciones. A partir de la reestructuración la planta de personal es global y flexible, lo que facilita que se maneje como un banco de cargos bajo la responsabilidad de la dirección de la entidad. Ella puede distribuir los cargos entre las distintas dependencias de acuerdo con las necesidades. Se aspira a que este sistema produzca una elevación de la calidad del personal.

- Incentivos a los empleados Se creó el Fondo de Gestión Aduanera, como una cuenta de manejo especial para apoyar el proceso de modernización de la entidad. Se darán a través de este fondo estímulos a la productividad y la innovación. El fondo se financia con el producto de la propia gestión de los empleados y con recursos del Fondo Rotatorio de Aduanas.
- Reducción de la planta de personal Se organizó un plan de retiro que facilitó la salida de 1800 funcionarios
- Procedimientos Simplificación de la legislación aduanera, eliminación de documentos innecesarios, homologación de trámites en todas las regionales. Adicionalmente, las reformas arancelarias relacionadas con el proceso de apertura económica han reducido el número de posiciones y simplificado el régimen de exenciones y excepciones; esto

deberá contribuir a la reducción del contrabando técnico.

- Contratación de servicios con el sector privado Entrega a los particulares de una serie de actividades que no son de la esencia del servicio, como el almacenamiento. Esto elimina focos claros de corrupción.
- Comunicación con los usuarios Creación de una línea abierta de información a los usuarios sobre trámites, legislación, personal, Aduanas, quejas, reclamos, etc. Además, se creó una oficina de comunicaciones encargada de la difusión y divulgación de las normas, las publicaciones y los sistemas generales de información creados por la entidad.
- Inversión en sistemas Transformación de los sistemas de manejo de información, para corregir las deficiencias encontradas en este campo.
- Auditoría y control Creación de una nueva División de Auditoría, encargada de desarrollar esta función de control a nivel central y regional. Se estableció una nueva unidad de control de gestión para evaluar la eficiencia y la calidad en la prestación del servicio aduanero y realizar un seguimiento a través de un conjunto de indicadores. Se han conformado grupos interinstitucionales de auditoría, con la participación de la Contraloría, las unidades de control

interno de la Aduana y firmas privadas de auditoría.

- Coordinación con otras entidades del Estado para el intercambio de información y cooperación en el desarrollo de investigaciones especiales. Un ejemplo es el grupo de trabajo sobre exportaciones ficticias, en el que participan la Dirección de Impuestos Nacionales, la Superintendencia de Control de Cambios y jueces de la República.
- Ventas de mercancía decomisada Obtención de mayor transparencia en las ventas a través del Fondo Rotatorio de Aduanas utilizando mecanismos como la mejoría en la calidad de los inventarios, la publicación y difusión de los remates y la participación abierta en los remates.
- Concertación con empresarios y organizaciones del sector privado para adelantar programas de modernización aduanera. Se ha intentado convencer a los agentes privados para que, como grupo, se abstengan de ofrecer sobornos.
- Simplificación de trámites, a través del "programa de desaduanamiento global automático" que permitirá a los grandes usuarios manejar el procedimiento desde sus propias instalaciones a través de una conexión por computador; programas de automatización aduanera y reclamación de los regímenes aduaneros (tránsito, diplomáticos, San Andrés,

viajeros, importaciones temporales, exportaciones).

#### D. INTRA

##### 1. Los problemas de la entidad

El Instituto Nacional del Transporte (INTRA) es un establecimiento público de orden nacional adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transporte, dedicado a la planeación, dirección y ejecución de la política del Estado en materia de transporte automotor, en coordinación con el propio ministerio. Entre sus funciones se encuentra la elaboración de las licencias de conducción, certificados de movilización y licencias de tránsito, y el suministro a los organismos de tránsito de la placa única nacional. Adicionalmente, expide las licencias de funcionamiento de las escuelas de enseñanza y empresas de servicio público de transporte automotor.

En las encuestas realizadas, las autoridades responsables por el tránsito figuran entre los primeros lugares entre las entidades afectadas por la corrupción, de acuerdo con la percepción de los usuarios. Al INTRA se le responsabiliza porque en un elevado

número de casos el público se ve obligado a pagar a los funcionarios o a intermediarios tramitadores para obtener licencias de conducción, certificados de movilización, etc.

Como es la marca distintiva de las entidades afectadas por la corrupción, la entidad presenta abundantes muestras de ineficiencia y desorden administrativo. Las siguientes son algunas de ellas, establecidas en un informe de la Contraloría realizado en 1991 <sup>12</sup>/:

- La planeación tiene deficiencias cruciales debido a la falta de información. No se llevan estadísticas porque se ha descuidado esta función y además porque existe un elevado grado de descoordinación entre las diferentes dependencias del INTRA. No se evalúa el desarrollo de programas y proyectos en las unidades destinadas a la planeación, debido a la descoordinación con la sección de presupuesto; a su vez, los estatutos de la entidad limitan la participación de la sección de presupuesto en el proceso de planeación. Se carece de indicadores de gestión.
- La Contraloría General de la República ha hecho múltiples observaciones a los métodos empleados para la elaboración y control de los presupuestos, los cuales se basan frecuentemente en ingresos sobreestimados hasta el absurdo. El desfase entre las ventas presupuestadas de placas y los



ingresos reales superó los \$1600 millones en 1990; se presupuestaron ingresos por \$2300 millones y sólo se recaudaron cerca de \$600 millones. El margen de error había sido incluso mayor en años anteriores. No se recoge la información real sobre recaudos y ejecución de presupuesto en las seccionales.

- El manejo de elementos en almacén es descuidado; están expuestos permanentemente al deterioro y el robo. En pruebas hechas en los almacenes se encontraron grandes cantidades de elementos que fueron adquiridos a alto costo y nunca fueron puestos en servicio, como máquinas laminadoras, equipos para centros de diagnóstico automotor, tarjetas plásticas para elaboración de licencias de tránsito, etc. Los materiales, suministros y equipos se deterioran y frecuentemente se encuentra que no es posible darles uso. El almacén no realiza informes periódicos a la administración reportando el estado de estos bienes. La carencia de registros adecuados sobre entrada y salida de mercancías hace imposible reconstruir el movimiento del almacén.
- Hay una carencia de personal adecuadamente capacitado en funciones claves de la entidad, como la operación de recaudos. No hay una asignación clara de responsabilidades y funciones.

- La auditoría operacional carece de independencia dentro de la organización. No reporta directamente a la dirección general, sino que depende de la secretaría general. No cuenta con personal adecuadamente capacitado para las labores de auditoría. No evalúa el cumplimiento de planes y programas ni la aplicación de las recomendaciones que diferentes diagnósticos han hecho sobre la operación del Instituto.

## 2. Las modalidades de corrupción

Algunas de las modalidades de corrupción identificadas en el INTRA son las siguientes:

- Robo de bienes del Estado
- Sobornos y peajes en la expedición de licencias de conducción.
- Sobornos a los funcionarios encargados de controlar las sanciones a las empresas. En el área de suministros se encontraron sobornos, sobreprecios, manipulación de licitaciones.

- Sobornos en la adjudicación de rutas a las empresas de transporte.
- Venta de todo tipo de documentos empleados para el registro de medios de transporte.

### 3. Las soluciones aplicadas hasta ahora

La actual administración ha aplicado las siguientes medidas para el control de la corrupción<sup>13</sup>/:

- Investigaciones disciplinarias a los trabajadores de la entidad. La mayoría se relacionan con la pérdida, sustracción y daño de la propiedad del Estado. Corrección de fallas de seguridad en los almacenes.
- Realización de campañas moralizadoras entre los empleados de la entidad.
- Creación de un comité técnico, económico y jurídico para lograr mayor transparencia y claridad en la adjudicación de licitaciones, en particular en las que se refieren a la adquisición de placas, licencias, etc.

- Creación de una oficina de Auditoría Operacional que ha realizado investigaciones a los funcionarios, tanto a nivel nacional como departamental. Adicionalmente, la entidad ha generado un plan de desarrollo tendiente a corregir las fallas en la ejecución de sus funciones.
- Establecimiento de una oficina de recepción de quejas y solicitudes.
- Revisión y simplificación de los trámites que los particulares deben realizar ante el instituto.

#### E. IMPUESTOS NACIONALES

El caso de la Dirección de Impuestos Nacionales se incluye en esta sección porque es un ejemplo de una entidad de gran tamaño y singular importancia en la vida económica del país, que tuvo en el pasado una fuerte reputación de ineficiencia y corrupción, y que ha avanzado apreciablemente hacia una modalidad de administración más eficiente y menos corrupta, en un proceso que se ha prolongado por un periodo relativamente largo (se inició en 1986). Los resultados positivos se revelan tanto en los recaudos tributarios como en la reducción de la corrupción en el contacto

de los ciudadanos con la entidad.

A comienzos de la década de los años 80, la administración de impuestos en Colombia era conocida por sufrir problemas como la excesiva burocratización, tramitología y formalismo en los procedimientos; corrupción generalizada en todos los niveles de la organización, con escasas probabilidades de castigo para los corruptos; politización, que se reflejaba en los criterios clientelistas con que se efectuaban los nombramientos; ineficacia, evidente en los niveles bajos de recaudo, prescripción de las obligaciones de cobro, etc.; bajo nivel técnico del personal, con funcionarios formados por la vía empírica, lo que se traducía en baja capacidad, escasas posibilidades de innovación y repetición de los errores del pasado; bajos niveles de salarios, con una alta desertión del personal y fuertes dificultades para atraer profesionales de alto grado de capacitación; y un ambiente institucional caracterizado por los reducidos niveles de motivación y la carencia de una identificación del personal con los objetivos de la institución.

Esta situación generaba grandes costos para el país. Como consecuencia del desorden y la baja efectividad en la recaudación tributaria, la administración de impuestos había entrado en una tendencia de incrementos desordenados en las tarifas, introducción de impuestos especiales para llenar necesidades coyunturales de ingresos, etc., al tiempo que se permitían

numerosas exenciones y excepciones. Periódicamente se anunciaban amnistías con el fin de aumentar temporalmente los ingresos y legitimar situaciones de hecho. Los controles a la corrupción eran principalmente de tipo preventivo. Los resultados de esta suma de factores eran, entre otros, una tendencia descendente de la presión tributaria (con los efectos esperados sobre la situación fiscal del país), una contribución sustancial a la pérdida de legitimidad del Estado, y el mantenimiento de una administración de impuestos atrasada y carente de apoyo de la sociedad en general.

A partir de 1986 se inició un proyecto de transformación de largo plazo destinado a crear un sistema impositivo más justo, simplificado, con procedimientos ágiles y aceptado socialmente por los contribuyentes. Este proyecto se materializó en la reforma tributaria de ese año, cuyas líneas generales se han mantenido hasta ahora. La reforma del 86 se orientó hacia la reducción de las tasas de impuesto sobre la renta, la eliminación de exenciones y excepciones, la reducción de impuesto sobre la renta para los menores renglones de ingresos y la ampliación de la base tributaria. En resumen, se trataba de establecer un régimen tributario más simple, con mayor cobertura y capaz de lograr un contacto más práctico y amable con los contribuyentes.

Desde el punto de vista de la administración tributaria, la reforma se tradujo en un cambio en las reglas del juego entre el

fisco y el contribuyente. Se eliminaron requisitos procedimentales enojosos e inútiles, como el Paz y Salvo (el cual además favorecía la corrupción, pues era frecuente la adulteración del documento), y se le brindaron a los contribuyentes mayores facilidades para cumplir con sus obligaciones al simplificarse los formularios y multiplicarse los puntos de pago.

Se planteó como objetivo la reducción del control formal previo, que en los hechos no pasaba de ser una serie de requisitos de poca utilidad que sólo representaban más trabajo y gastos para los contribuyentes, para buscar que la Administración se concentrara en las tareas centrales. Se determinó, por ejemplo, que el acto de la recaudación no era una tarea esencial de la administración tributaria, de modo que la recolección de los tributos quedó en manos de los establecimientos bancarios. Otros cambios sustanciales fueron la realización de una importante inversión en sistematización; la realización de un plan de desburocratización y obtención de mayor eficacia; eliminación de documentos como el Paz y Salvo y los anexos; y la introducción de procedimientos más ágiles.

De otra parte, se tomó la decisión de dedicar un esfuerzo sustancial al manejo de los grandes contribuyentes, que generan la mayor parte del recaudo. Se creó la Escuela de Impuestos, con el fin de elevar la idoneidad profesional de los funcionarios, lo

mismo que su lealtad hacia la institución. Se crearon programas de desarrollo de personal y se generaron concursos de méritos para asignar los ascensos.

Se produjo una renovación de personal que tuvo un alto impacto, con un relevo generacional en las jefaturas, y una asignación más clara de responsabilidades en los cargos ejecutivos. Tuvo lugar una renovación del 90% de los cuerpos de fiscalización y cobro, una reducción sustancial de la planta de personal, en la cual se buscó que solo quedaran las personas más capacitadas para la nueva etapa, y se elevaron los niveles de profesionalización.

Más recientemente se han introducido otras novedades. La Dirección de Impuestos fue reestructurada y convertida en una unidad administrativa especial. Se ha dado mayor autonomía a las diferentes secciones de la organización, lo mismo que a las administraciones regionales. Se introdujo el concepto de la planta global y flexible, permitiendo la reagrupación y redistribución de cargos según las prioridades de la gestión. Se tiene una carrera tributaria que mantiene mecanismos propios de selección, ingreso, promoción y retiro, y cuenta adicionalmente con un régimen disciplinario especial.

Finalmente, se introdujeron la prima de productividad y el Fondo de Gestión, con el fin de ofrecer estímulos permitiendo que los propios empleados capten los frutos de la eficiencia en el



trabajo y en la recaudación.

Los resultados de la transformación de la entidad se aprecian en un aumento de la presión tributaria, que pasó de 3,3% del PIB en 1985 a 5.2% del PIB en 1991 (resultado principalmente de la ampliación de la base tributaria y de la reducción de la evasión en impuestos como el IVA). Es difícil comprobarlo en forma irrefutable, pero es claro que la reputación de la Administración de Impuestos como fuente de corrupción e ineficiencia se ha reducido sustancialmente en los últimos cinco años. Se trata de un trabajo en el cual se fijaron objetivos de largo plazo y se ha mantenido un seguimiento constante. Esa ha sido la clave del éxito obtenido hasta ahora.

## VII. EVALUACION Y CONCLUSIONES

En las secciones anteriores se plantearon los factores centrales que caracterizan la existencia de corrupción y se describió el estado de la situación en Colombia en cuanto a las causas, la política del gobierno al respecto y las acciones que se han tomado en los casos concretos de cinco entidades públicas. En la presente sección se pretende evaluar el grado de avance de la política anti-corrupción, extraer las lecciones de la experiencia

y plantear algunas recomendaciones para la acción futura.

#### A. LA DEFINICION DE LAS PRIORIDADES

Desde el punto de vista del diseño de una política anti-corrupción, tal vez el criterio más importante es que no es posible atacar todas las modalidades de corrupción, en todos los lugares y al mismo tiempo. Resulta indispensable señalar prioridades. Este principio es transparente y en torno a él hay un consenso universal; sin embargo, al pretender ponerlo en práctica aparecen algunos problemas que no son de fácil manejo.

Las prioridades en la campaña anti-corrupción del presente gobierno se fijaron teniendo en cuenta una percepción existente sobre el grado de corrupción en diferentes entidades, y la importancia de éstas en el Plan de Desarrollo. En otras palabras, el gobierno decidió atacar primero el problema en las entidades que tienen que ver con la apertura económica (aduanas, puertos, transporte, obras) y en las que se relacionan con la atención de servicios básicos a la población (principalmente las grandes entidades del sector salud).

Sin embargo, cabe hacer unas anotaciones sobre la decisión de

fijar prioridades. En primer lugar, puesto que la corrupción se encuentra tan estrechamente ligada al grado de eficiencia, no tiene sentido plantear la batalla contra la corrupción separada de un esfuerzo serio por aumentar la eficiencia. De esta forma, al señalar las prioridades no solamente se debe tener en cuenta cuáles son las entidades en las que la corrupción tiene un mayor costo para el país, sino también se debe pensar en cuáles casos el gobierno está dispuesto a comprometerse a fondo en un esfuerzo por incrementar la eficiencia. Dicho compromiso, como se analizará más adelante, no se limita a ordenar investigaciones de parte de los organismos externos de control, sino que se extiende a un apoyo explícito y de largo plazo de parte del gobierno a los planes de cambio hacia la modernización y la calidad del servicio de la entidad, el cual no está exento de costos. El principal ejemplo de éxito en la reducción de la corrupción en una institución estatal de primer orden en Colombia es el caso de la Dirección de Impuestos, donde se sumaron estos factores. En cambio, allí donde no existe el apoyo irrevocable del gobierno a la transformación de una entidad, los esfuerzos se quedan a medio camino.

Adicionalmente, la modalidad concreta que tome el empeño contra la corrupción debe estar supeditada a las metas más altas de eficiencia que se fijen para la prestación de servicios públicos. La lista de "entidades a limpiar" prioritarias no debería distraer la atención respecto a otro tema: simplemente por

razones de eficiencia, algunas de esas entidades no deberían ser limpiadas sino simplemente liquidadas para dar paso a una modalidad nueva en la prestación del servicio. Este es, concretamente, el caso de las entidades de seguridad social, área en la que los problemas son estructurales y de tal magnitud, que aunque la corrupción desapareciera por completo en ellas la calidad del servicio no se acercaría a la que el país necesita<sup>14</sup>/. Así, aunque las lecciones aprendidas sobre la lucha contra la corrupción en las entidades de seguridad social son altamente valiosas para el país, el problema en ellas es tan grande que no se solucionará sin una acción radical, que probablemente debería incluir la desaparición de estas entidades. Los defensores de la privatización de la Aduana podrían argumentar algo similar respecto a su caso.

Aclarados estos puntos centrales, la definición de las instituciones que entran en la lista de prioridades debe incluir otros criterios. La corrupción afecta principalmente a sus usuarios, quienes con el tiempo pierden la confianza en ellas y en su propia capacidad como individuos para cambiar el estado de cosas. Esta apatía de los usuarios (los clientes, en la terminología de Klitgaard) es uno de las principales explicaciones de la inercia de la situación. Una política anti-corrupción debe plantearse el objetivo de ganar la confianza de los usuarios en cuanto a su efectividad, para obtener su apoyo activo en las siguientes etapas. Por lo mismo, dentro de las

entidades seleccionadas en la primera etapa se deben incluir algunas en las cuales una amplia base de ciudadanos tenga contacto con la corrupción; es decir, algunas en las que la corrupción sea altamente visible. Adicionalmente, deben ser entidades en las cuales sea posible obtener resultados concretos en un término razonable. Asegurar la obtención de éxitos en etapas tempranas de la campaña es esencial, para evitar que ella pase a ser considerada como otro anuncio que no se cumplió, como ocurrió repetidamente en el pasado: el primer enemigo de una campaña contra la corrupción es el escepticismo de sus principales beneficiarios.

El caso de Venezuela es revelador a este respecto. Una de las principales razones de la pérdida de prestigio del presidente Pérez fue la percepción extendida del fracaso de su campaña contra la corrupción, anunciada con gran intensidad al comenzar su gobierno, pero que fue incapaz de aplicar castigos a los responsables y corregir el problema. El gobierno necesita comprometerse con el logro de resultados visibles, lo que para el público significa una mejoría en la calidad del servicio y el señalamiento de responsables por la corrupción del pasado.

Finalmente, de lo anterior se desprende que en la fijación de prioridades no es posible ignorar las consideraciones políticas. De una parte, las circunstancias políticas determinan en buena medida cuál es el momento adecuado para iniciar una campaña anti-

corrupción en una entidad dada. De otra, es fundamental asegurar que se controlarán los obstáculos de corte político que puedan surgir en el proceso. La acción anti-corrupción obliga a tomar decisiones como despidos, cambio del personal directivo, reasignación de funciones, etc., que con toda seguridad afectarán intereses políticos. El gobierno debería tener claridad sobre cuáles son éstos y cuál es la mejor forma de manejarlos, para evitar sorpresas en momentos cruciales que impidan el éxito de la iniciativa.

Hechas estas observaciones, cabe señalar que la lista de entidades prioritarias establecida por el gobierno (la cual, de otra parte, no ha sido explicitada oficialmente y más bien se infiere del énfasis de las declaraciones de los funcionarios) es tan buena como cualquiera otra. Aparte de las dudas que surgen en cuanto a la necesidad de realizar transformaciones de mayor trascendencia en ciertas entidades (las cuales podrían incluir su desaparición), lo fundamental es garantizar que el gobierno tiene un compromiso claro de asegurar el éxito.

## B. EL VINCULO ENTRE CORRUPCION Y EFICIENCIA

Los casos concretos examinados confirman que el vínculo entre corrupción y eficiencia es el punto esencial en la lucha contra la corrupción. Al examinar dónde ha sido posible reducir la influencia de las distintas modalidades de corrupción, se encuentra que las medidas adoptadas se relacionan siempre con una mayor eficiencia en el cumplimiento de los objetivos. De la misma forma, en las entrevistas con los directores de las entidades analizadas se encuentra que las formas de corrupción que ellos consideran más graves están asociadas a serios problemas de ineficiencia.

Retomando las principales modalidades de corrupción definidas en la sección V, es posible resumir el panorama que presentan las entidades analizadas a este respecto:

### 1. Corrupción causada porque la oferta de servicios del Estado es inferior a la demanda.

Esta es, en general, la modalidad más grave de corrupción, porque está asociada a un estado de ineficiencia generalizado. Si las entidades del Estado no pueden cumplir con las obligaciones

establecidas para con sus usuarios, esto puede deberse a que su diseño estructural les impide hacerlo (como es el caso del ISS, ya que las cotizaciones de los afiliados no permiten asumir la carga de las pensiones) o a que existen fallas graves en los sistemas de operación y control. La falta de controles sobre el manejo de mercancías en la Aduana; la ausencia de flujos de información adecuados entre distintas dependencias del INTRA, en el propio ISS y en Cajanal; la carencia de un control en las relaciones con el público en Cajanal, son ejemplos de fallas en eficiencia que crean nichos de corrupción.

Entre las soluciones a estos problemas surgidas a partir de mejoras en la eficiencia, cabe destacar:

- La reducción de posiciones arancelarias en la Aduana (que traerá una disminución del contrabando técnico). La reestructuración general de esta entidad.
- Los esfuerzos que se han realizado en Cajanal por encontrar mecanismos expeditos y libres de corrupción para el reconocimiento y manejo de las pensiones, tales como la realización de encargos fiduciarios que permitirán superar el atraso. También se debe destacar el nuevo esquema de distribución de la droga para sus afiliados a través de convenio con una Caja de compensación.



establecidas para con sus usuarios, esto puede deberse a que su diseño estructural les impide hacerlo (como es el caso del ISS, ya que las cotizaciones de los afiliados no permiten asumir la carga de las pensiones) o a que existen fallas graves en los sistemas de operación y control. La falta de controles sobre el manejo de mercancías en la Aduana; la ausencia de flujos de información adecuados entre distintas dependencias del INTRA, en el propio ISS y en Cajanal; la carencia de un control en las relaciones con el público en Cajanal, son ejemplos de fallas en eficiencia que crean nichos de corrupción.

Entre las soluciones a estos problemas surgidas a partir de mejoras en la eficiencia, cabe destacar:

- La reducción de posiciones arancelarias en la Aduana (que traerá una disminución del contrabando técnico). La reestructuración general de esta entidad.
- Los esfuerzos que se han realizado en Cajanal por encontrar mecanismos expeditos y libres de corrupción para el reconocimiento y manejo de las pensiones, tales como la realización de encargos fiduciarios que permitirán superar el atraso. También se debe destacar el nuevo esquema de distribución de la droga para sus afiliados a través de convenio con una Caja de compensación.

- La contratación de servicios con el sector privado en diversas entidades, reduciendo focos de corrupción y permitiendo que la institución se concentre en lo que es esencial para la tarea que desempeña.
- La renovación en sistemas que se realiza en entidades como Cajanal, ISS y Aduanas. Puede afirmarse que esta iniciativa es el sello común de las entidades en las cuales existe el mayor compromiso por derrotar la corrupción; puesto que en la situación inicial el atraso en sistemas es enorme, su renovación se convierte en una condición esencial. Las fallas en información entre las distintas dependencias de una entidad y entre ésta y sus afiliados son, a su vez, marca distintiva de las entidades más aquejadas por la corrupción.
- La renovación de los procesos de selección de personal que se lleva a cabo en entidades como Cajanal, el ISS y la Aduana. Lo mismo puede decirse de la reestructuración de las organizaciones para introducir nuevos sistemas de control interno y la aplicación del control posterior (cabe destacar que la creación de las unidades de control interno es la excepción y no la regla entre las entidades públicas, a pesar de las instrucciones dadas por el Presidente de la República y el Procurador a este respecto).

- La entrega de incentivos al desempeño en entidades como la Aduana.

Por otra parte, se debe destacar que en las entidades que han aplicado estas medidas, tal decisión no ha estado exenta de problemas. Existe una fuerte resistencia al cambio, tanto dentro de las propias entidades como de parte de otras instancias del gobierno cuya participación es fundamental. Los procedimientos en el sector público son particularmente rígidos, y las entidades que tienen fama de corruptas tienen problemas aún mayores para obtener en los hechos el apoyo de entes cuya participación es esencial en el proceso, como la Dirección de Presupuesto. Para cada propuesta de solución existe un funcionario que se inventa un problema y tiene capacidad de imponer mayores requisitos.

## 2. Fraude

Esta puede ser considerada como la segunda modalidad de corrupción en importancia. Sus causas y remedios se asocian a los mencionados en el punto anterior, y además incluyen otro factor: la intervención de los organismos de seguridad del Estado.

3. Corrupción presente en los contratos que realizan los particulares con el Estado: compras, licitaciones, etc.

La tercera modalidad en orden de importancia. Su ocurrencia está asociada a la falta de controles sobre los procesos de decisión en las licitaciones, y a las rigideces del sistema de contratación.

Las soluciones más destacadas en este campo han sido planteadas en la Caja Nacional de Previsión, a través de mecanismos como la reducción de requisitos para participar en las licitaciones y el pago a contratistas a través de cartas de crédito bancarias o encargos fiduciarios que eliminan el riesgo de retrasos en el cobro de facturas. La experiencia de esta entidad debería tenerse en cuenta en el momento de rediseñar la legislación sobre contratación administrativa. Ineludiblemente, la superación de los problemas asociados a la rigidez del actual sistema implican una mayor autonomía de parte de los directivos de las entidades. Es necesario encontrar formas para que ellos obtengan esa autonomía y a la vez respondan por sus acciones.

#### 4. Corrupción surgida a partir de trámites con el Estado: peajes, pagos por acelerar gestiones, etc.

Aunque ésta es la modalidad de corrupción con la cual los ciudadanos tienen el contacto más frecuente, está entre las que reciben menor importancia dentro de las prioridades de los administradores públicos. Esto es comprensible, dado que en la mayoría de estas operaciones no se pierden recursos de las entidades. Sin embargo, en una campaña contra la corrupción es necesario avanzar en este frente y generar mejoras en el servicio que sean perceptibles por el usuario, o de lo contrario no será posible ganar su credibilidad. De nuevo, el progreso en este campo es sinónimo de eficiencia. Los principales avances en este campo dentro de las entidades estudiadas ocurren en Cjanal, la Aduana y el ISS.

Se deben destacar ciertas fórmulas de eficacia demostrada en la reducción de este tipo de corrupción, como el uso del sistema bancario para canalizar pagos, y el uso del correo para establecer el contacto con el público.

#### 5. Robo

Aunque las pérdidas por este concepto pueden llegar a ser importantes, en la mayoría de las entidades ésta es considerada

como una fuente de corrupción que ocupa un bajo lugar en la lista de prioridades (como excepciones podrían citarse a la Aduana y el INTRA). En primer término, se estima que si se aplican correctivos adecuados a las modalidades anteriores, el robo también debería desaparecer en su mayor parte. En cuanto a la fracción restante, no se puede aspirar a controlarla totalmente, puesto que siempre va a existir un margen para la sustracción de materiales de las dependencias del Estado.

#### C. EL PAPEL DEL GERENTE EN LAS ENTIDADES DEL ESTADO

Aunque se ha hecho mención repetidamente a la importancia de los mecanismos automáticos y de los esquemas organizativos antes que al papel de la voluntad de las personas en una campaña contra la corrupción, una conclusión central de la experiencia colombiana es la importancia del papel que cumple el gerente encargado de adelantar este esfuerzo. Así como la corrupción del gerente es garantía de corrupción extendida en la organización, no puede pensarse en solucionar los problemas de corrupción en una entidad si no se le asigna esta tarea a la persona adecuada. Se requiere que tenga la energía y convicción necesarias, capacidad técnica, conocimiento de la actividad y capacidad para soportar frustraciones. Los éxitos logrados en la Dirección de Impuestos,

los que comienzan a verse en Cajanal y en el ISS, y los que se espera se obtendrán en la Aduana, han estado directamente relacionados con la calidad en la gestión de las personas encargadas.

A medida que se avanza en la introducción de procedimientos más automáticos y menores requisitos en la toma de decisiones, adquieren mayor importancia las calidades personales del gerente. La persona asignada debe tener un alto nivel académico y experiencia en administración pública, de ser posible en el mismo sector. Tiene que contar con suficiente respaldo político como para atreverse a tomar decisiones que sean impopulares, pero no debe estar tan comprometido con una carrera política como para que ello se interponga en la aplicación de criterios técnicos en su gestión. Debe ser capaz de tomar decisiones sabiendo que éstas le ganan enemigos. Debe tener y sostener una reputación de honestidad a toda prueba, pues sus acciones serán examinadas en detalle, en un proceso en el cual el director de la entidad recibe mayor autonomía y asume mayores responsabilidades en terrenos en los cuales la entidad cuenta con poca experiencia. Tiene que ser capaz de modificar la planta de personal para rodearse de personas que colaboren efectivamente en la toma de decisiones. Debe contar con imaginación y persistencia para superar las rigideces normales de la operación del sector público. Debe tener un ego suficientemente pequeño como para comprender que su principal tarea es crear mecanismos que le

permitan a la entidad funcionar sin su presencia. Finalmente, debe tener un carácter que le permita operar efectivamente en un ambiente en el cual, con alta probabilidad, su seguridad personal estará en peligro. Las amenazas a gerentes de entidades públicas que se han comprometido en iniciativas contra la corrupción son cada vez más frecuentes; en Colombia no es posible pensar que dichas amenazas pueden ser tomadas con levedad.

Por su puesto, la disponibilidad de personas que reúnan las condiciones anteriores es escasa. Es necesario que el Estado asuma la tarea de formarlas; sin embargo, no hay señales de que ello esté ocurriendo. La ruta del ascenso profesional en el servicio público en Colombia para un gerente de éxito atraviesa un número de entidades que frecuentemente tienen poco que ver entre sí. Las buenas gestiones gerenciales en el sector público se premian con nuevas gerencias de entidades más grandes, aunque pertenezcan a sectores muy diferentes, o con embajadas; no con continuidad ni con la posibilidad de formar cuadros en el largo plazo. Esto sin duda tiene costos, pues aunque los gerentes adquieren las ventajas de una experiencia diversificada, se pierden posibilidades de penetración en los problemas del sector, y también posibilidades de ascenso dentro de las mismas entidades para las personas que se formaron en ellas y han sido expuestos a sus debilidades más estructurales. Además, la lección que deja el gerente transeúnte es que su principal compromiso está



relacionado con su carrera y su desarrollo personal y no con las metas de la institución, algo completamente opuesto a lo que se requiere para elevar la moral (en los dos sentidos) del personal de una entidad pública.

Aquí cabe destacar de nuevo el caso de la Dirección de Impuestos, la experiencia bandera en Colombia en cuanto a renovación de entidades públicas. Desde que comenzó la reestructuración de la entidad, la mayoría de los gerentes han salido de los cuadros directivos de la propia administración. Esto no ocurrió por coincidencia, sino por una política deliberada del gobierno. Se trata de una lección que debería ser aplicada a otros sectores, si se pretende que la lucha contra la corrupción tenga efectividad en el largo plazo.

#### **D. EL PAPEL DE LA INFORMACION Y LA INICIATIVA DE LOS USUARIOS**

Este es un punto respecto al cual se ha avanzado poco en Colombia. No se cuenta con instrumentos adecuados de información que permitan evaluar el tamaño de la corrupción en distintas entidades, ni el grado de avance de la situación en el tiempo. Las entidades llevan un manejo deficiente de su información contable y mantienen escasos indicadores de gestión; no existe un

tratamiento adecuado de la información que permita aproximarse a la dinámica de las actividades corruptas, indicadores de gestión que permitan saber cuánto tiempo toman los trámites para completarse, indicadores de eficiencia en el uso de recursos, estadísticas sobre pérdidas, etc.

La obtención de información es crucial para que los grupos de usuarios afectados puedan articular su acción y defender sus intereses. La información de que se dispone actualmente se refiere a la situación general de las entidades, por un lado, y a los reportes de investigaciones puntuales realizadas dentro de las entidades por la Procuraduría y la Contraloría. Ambos tipos de información sirven para crear una conciencia respecto al problema, pero su utilidad es limitada para permitir que con base en ella los usuarios hagan exigencias sobre puntos concretos del desempeño.

La información en una política contra la corrupción tiene muchas dimensiones, y no puede limitarse a las denuncias que se hacen en los medios de comunicación respecto a las personas implicadas en actos corruptos con el fin de promover una sanción social.

Este último es un mecanismo de doble filo. Por una parte, los propios gerentes de las entidades analizadas reconocen que la divulgación de denuncias a través de los medios de comunicación ha tenido para ellos gran utilidad, pues ha generado respaldo

político para su gestión en un momento en el que éste es indispensable. Alguno de estos directivos afirmaba que en Colombia la sanción social para una persona corrupta no existe, aunque su círculo social conozca sus actividades, a menos que dichas acciones corruptas sean develadas por los medios de comunicación.

La importancia del papel que han desempeñado recientemente los medios en la generación del clima social de repudio a la corrupción no puede ser subestimada. No obstante, la sanción de los medios de comunicación debe ser manejada con sumo cuidado, pues puede implicar condenar a una persona sin haberla escuchado. Además, para los medios de comunicación la lucha contra la corrupción significa principalmente denuncias y castigos, pues estas son noticias que tienen protagonistas identificables y despiertan entre el público las emociones asociadas al "drama humano". Esto lleva a que el usuario tenga una información sesgada y poco útil. La realización de una inversión en sistemas en la Dirección de Aduanas puede ser de primordial importancia en la lucha contra la corrupción, pero desde el punto de vista de su valor noticioso no se compara con la captura de un funcionario de tercer orden implicado en el robo de una bodega.

La denuncia a través de los medios de comunicación es apenas uno de los usos que tiene la información en esta estrategia. Como se mencionaba antes, la disponibilidad de información de buena

calidad sobre la marcha de las empresas públicas por parte de los usuarios puede contribuir a que ellos hagan uso efectivo de los mecanismos de participación ciudadana que están diseñados en la ley y en la nueva Constitución.

Finalmente, es posible explorar nuevos mecanismos de información que permitan estimular la confianza pública en el empeño del Estado contra la corrupción. Se supone que las oficinas de quejas y reclamos ya están en funcionamiento, pero se requiere un seguimiento público en torno a lo que ocurre con estas denuncias para que se extienda la creencia de que ellas son efectivas. Podrían diseñarse mecanismos de seguimiento a las denuncias y a los indicadores de desempeño que sirvieran como apoyo a la organización grupos de usuarios, destinados de vigilar la defensa de sus intereses.

#### **E. EL PAPEL DEL GOBIERNO**

El gobierno central tiene un papel muy similar el del director en el modelo de Klitgaard: tiene el mayor interés en defender la cosa pública, pero está alejado del sitio en el que se lleva a cabo el contacto de las entidades con el usuario, y cuenta con

escasos mecanismos de información. Por lo demás, le resulta difícil organizar la gestión de acuerdo con una metodología uniforme que le permita comparar grados de progreso entre distintas entidades, y tiene un poder relativamente bajo para lograr que sus indicaciones se cumplan en toda la extensión del sector público.

Todo lo que se ha dicho hasta ahora se centra en el papel del gobierno: el señalamiento de prioridades, las lecciones en la búsqueda de eficiencia, etc. Sin embargo, cabe hacer unas observaciones adicionales sobre la forma como el gobierno central ha estructurado sus acciones en esta iniciativa contra la corrupción. La iniciativa no va a tener éxito a menos que ciertos puntos esenciales que están previstos en ella se conviertan en hechos en el corto plazo, y que se cubran algunos vacíos protuberantes:

- En los hechos, los aspectos relacionados con el control y el castigo están tomando más importancia que los relacionados con el logro de mayor eficiencia. Esto ocurre no sólo en la percepción de la opinión pública sino también en la forma como se articula la iniciativa entre las entidades. En las investigaciones de la Procuraduría y la Contraloría, y las destituciones de funcionarios, se sintetiza la mayor parte de la acción. No existe una metodología clara para establecer los grados de avance de las distintas entidades

hacia una mayor eficiencia, no hay objetivos definidos ni seguimiento estricto en esta materia. No hay una entidad que tenga a fuerza necesaria para evaluar verdaderamente la eficiencia alcanzada y exigir progresos (la excepción puede ser Planeación Nacional, que tiene un poder importante sobre las entidades públicas al permitir el acceso a la inversión y el crédito; sin embargo, no se aprecia que Planeación esté operando en forma coordinada en este campo con las demás entidades líderes, la Procuraduría, la Contraloría y la Consejería). El gobierno no tiene previstos mecanismos especiales que permitan a las entidades que están dentro de la lista de las prioritarias resolver la lentitud de los procedimientos administrativos corrientes (para mencionar de nuevo el caso de la Dirección de Impuestos, una de las claves del éxito allí ha sido disponer de un régimen especial de contratación, que se amolda a las necesidades de la administración). Todo esto lleva a que los resultados se presenten con demasiada lentitud y el contacto de los usuarios con la corrupción no muestre progresos apreciables.

- Las entidades individuales, en su mayoría, no han realizado los esfuerzos debidos para introducir sus propias unidades de control interno. Como resultado, el esfuerzo de control se centra en la Contraloría y la Procuraduría. Aunque su aporte es sustancial, se trata de una motivación negativa y externa para la eficiencia, cuyos efectos no serán duraderos

a menos que se logre estimular realmente a la administración de las entidades hasta el punto en que el liderazgo surja de ellas. La motivación de terceros puede provocar unas destituciones, pero sus efectos no se sentirán sino marginalmente a nivel de los usuarios.

- Repitiendo un tema anterior, el gobierno debe cuidarse de que la iniciativa contra la corrupción reemplace medidas de fondo, como la privatización, allí donde sean necesarias.
- Los proyectos de transformación del marco regulatorio sobre compras estatales, el régimen disciplinario para los empleados del Estado, etc, deben concretarse con rapidez. De otra forma las entidades se ven atrapadas en la disyuntiva de someterse a las rigideces de los sistemas actuales o crear procedimientos ad-hoc, que aunque pueden ser útiles en un momento dado, limitan el alcance de una política que en teoría debería ser nacional. Hasta ahora la destitución de funcionarios de libre nombramiento y remoción ha sido la principal modalidad de castigo a los corruptos en las entidades. Esta es necesariamente una solución temporal, pues no puede aceptarse que la destitución de funcionarios sin mayores explicaciones (dar explicaciones es permitir a los funcionarios la aplicación de engorrosos recursos legales) sea un procedimiento normal.

- Aunque se han señalado ya unas prioridades en la lucha contra la corrupción, y por ahora lo importante es demostrar que este procedimiento permite alcanzar inequívocos, el gobierno no debe perder de vista otros problemas que están latentes y que deberá enfrentar tarde o temprano. Entre ellos se encuentran la corrupción en sectores como las licorerías, las loterías, el sector de la Educación, y los organismos administrativos de las regiones, comenzando por los propios alcaldes. Se sabe ya que la corrupción en las regiones se ha extendido considerablemente en los últimos años. La corrupción debe ser frenada también allí, o puede alcanzar proporciones críticas en el mediano plazo.

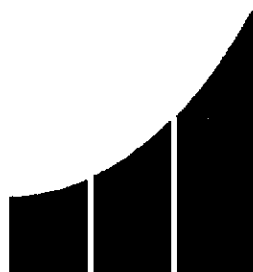
De la misma manera, es necesario que se diseñen instrumentos para atacar otras formas de corrupción que son más difíciles de abordar para el Estado, como las diferentes modalidades de evasión de impuestos y contribuciones, y la corrupción asociada a los delitos de "cuello blanco", cuyo grado de sofisticación suele ser demasiado elevado para que el Estado pueda combatirla efectivamente.



## NOTAS

1. Urrutia, Miguel; Molina, Carlos. "Responsabilidad social del administrador público". Ponencia presentada en el foro "Cómo democratizar el Estado Colombiano", organizado por la Comisión para la Reforma de la Administración Pública y el PNUD. Diciembre de 1989.
2. Sala, Ricardo. "Responsabilidad social del administrador público". Comentarios a las ponencias presentadas sobre este tema en el foro "Cómo democratizar el Estado Colombiano", organizado por la Comisión para la Reforma de la Administración Pública y el PNUD. Diciembre de 1989.
3. Montes, Susana. Participación en el foro "Cómo democratizar el Estado Colombiano", realizado por la Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Diciembre, 1989.
4. Contraloría General de la República, "Informe de Labores de la División de Investigaciones, 1991". Fotocopia.
5. Suárez Melo, Mario. "La administración pública y el ciudadano". Ponencia presentada en el foro "Cómo democratizar el Estado Colombiano", organizado por la Comisión para la Reforma de la Administración Pública y el PNUD. Diciembre de 1989.
6. Misión para la Moralización y la Eficiencia de la Administración Pública. "Informe de actividades". Febrero, 1992.
7. Contraloría General de la República. "La Nueva Contraloría General de la República", en Informe Anual 1990-1991.
8. Contraloría General de la República. "¿CajaNal? , no!, CajaMal" Informe Financiero, Junio de 1990.
9. Contraloría. "CajaNal?..." op. cit.  
  
Caja Nacional de Previsión Social. "Situación y avances en relación a la modernización y la eficiencia". Febrero, 1992.  
  
Lleras, Juan Manuel. "Las obligaciones de la Caja Nacional de Previsión Social y su capacidad de respuesta.", en La Seguridad social. Una reforma pendiente. Fedesarrollo, Fasecolda, 1991.
10. Contraloría General de la República "El ISS: Una entidad con 'gastitiss' aguda". Informe financiero, mayo 1990.

11. Contraloría General de la República. "Auditoría Operativa. Dirección General de Aduanas". Octubre de 1991.
12. Contraloría General de la República. "Auditoría Operativa, Instituto Nacional de Tránsito y Transporte". Mayo 1991.
13. INTRA. "Informe sobre el estado de la eficiencia de la entidad y la corrupción administrativa". Febrero 1992
14. Lora, Eduardo, Zuleta, Hernando, Helmsdorf, Loredana. "Viabilidad macroeconómica y financiera de un sistema privado de pensiones". Coyuntura Económica, Abril de 1992.



# FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO es una entidad colombiana, sin ánimo de lucro dedicada a promover el adelanto científico y cultural y la educación superior, orientándolos hacia el desarrollo económico y social del país.

Para el cumplimiento de sus objetivos, adelantará directamente o con la colaboración de universidades y centros académicos, proyectos de investigación sobre problemas de interés nacional.

Entre los temas de investigación que han sido considerados de alta prioridad están la planeación económica y social, el diseño de una política industrial para Colombia, las implicaciones del crecimiento demográfico, el proceso de integración latinoamericana, el desarrollo urbano y la formulación de una política petrolera para el país.

FEDESARROLLO se propone además crear una conciencia dentro de la comunidad acerca de la necesidad de apoyar a las Universidades colombianas con el fin de elevar su nivel académico y permitirles desempeñar el papel que les corresponde en la modernización de nuestra sociedad.