



**Universidad  
de Medellín**  
Ciencia y Libertad



**Contraloría  
General de Medellín**  
Control eficiente, ciudad sostenible

# METODOLOGÍA DE CÁLCULO DE BENEFICIOS ECONÓMICOS POR CONTROL DE CORRUPCIÓN

*Alianza Universidad – Estado: Innovación Social.*



*Control eficiente, ciudad sostenible*

## **UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN.**

Francisco Correa Restrepo.  
Eber Elí Gutiérrez Londoño.  
Julissa Rodríguez Jiménez.  
Juan Guillermo Soto Marín  
Alba Julieth Giraldo Martínez.

## **CONTRALORÍA GENERAL DE MEDELLÍN.**

Atilio Augusto Vásquez López.  
Julio Humberto Arboleda Mejía.  
Sebastián Gómez Ochoa.

Contraloría General de Medellín - Centro de Investigación, Estudios y Análisis- CIEA. (2021). (Metodología de cálculo de beneficios económicos por control de corrupción. Centro de Investigación, Estudios y Análisis - Contraloría General de Medellín. Director: Julio Humberto Arboleda Mejía. Medellín: Sello Editorial Contraloría General de Medellín.

Centro de Investigación, Estudios y Análisis – CIEA; Presidente: Diana carolina Torres García, Director: Julio Humberto Arboleda Mejía. Miembros: Alina Marcela Restrepo Rodríguez (Subcontralora), Erika Celeny Zuleta Zabala (Secretaria General de Organismo de Control), Ruby Elena Giraldo Alzate (Jefe de Oficina Asesora de Planeación), María Isabel Morales Sánchez (Jefe de Oficina Asesora de Jurídica), Dora Edith Pérez Restrepo (Secretaria del Comité del CIEA).

## **CONTRALORÍA GENERAL DE MEDELLÍN**

### **Centro de Investigación, Estudios y Análisis - CIEA**

#### **Contraloría General de Medellín**

#### **Contralor (a)**

#### **Diana Carolina Torres García**

Julio Humberto Arboleda Mejía

Director Administrativo de Gestión del Conocimiento, Capacitación e Investigaciones

Director Centro de Investigación, Estudios y Análisis - CIEA

Investigadores Universidad de Medellín

Francisco Javier Correa Restrepo

Eber Elí Gutiérrez Londoño

Julissa Rodríguez Jiménez

Juan Guillermo Soto Marín

Alba Julieth Giraldo Martínez

Investigadores Contraloría General de Medellín

Atilio Augusto Vásquez López

Julio Humberto Arboleda Mejía

Sebastián Gómez Ochoa

ISBN: 978-958-52616-2-4

ISBN: 978-958-52616-3-1 (versión digital)

Sello Editorial Contraloría General de Medellín

Calle 53 Número 52-16, Oficina 501

centrodeinvestigaciones@cgm.gov.co

Corrección y estilo

Atilio Augusto Vásquez López

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en sistema recuperable o transmitida en ninguna forma o por medio electrónicos, mecánicos, fotocopias, grabación u otra, sin la previa autorización por escrito del Sello Editorial Contraloría General de Medellín. Ley 44 de 1993 y 1379 de 2010, decretos 460 de 1995, 2150 de 1995, 358 de 2000.

**Funcionarios de la Contraloría General de Medellín participantes de los talleres grupales****Subcontraloría**

Darío Alberto Bonilla Giraldo  
Luis Humberto Ossa Chavarriaga  
Horacio Augusto Moreno Correa  
María Omaira Álvarez Iriarte  
Luis Felipe Zuluaga Villegas  
William Gonzalo Sánchez Ceballos  
William de Jesús Jiménez Moreno  
Gloria Elena Fernández Restrepo  
Nelson de Jesús Castañeda García  
Jorge Iván Eusse Bernal

**Dirección Administrativa de Gestión del Conocimiento, Capacitación e Investigaciones**

Julio Humberto Arboleda Mejía  
Atilio Augusto Vásquez López  
Sebastián Gómez Ochoa

**Oficina Asesora de Planeación**

Gabriel Jaime Puerta Cárdenas  
Gloria Patricia Serrano Restrepo  
Elkin Mauricio Zapata Loaiza  
Ofelia Inés Taborda Zapata

**Oficina Asesora Jurídica**

Jorge Hernán Ospina Zapata  
José Luis Salazar Quintero

**Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva**

Martín Alonso García Agudelo  
Elizabeth Montoya Díaz  
Catalina del Pilar Sánchez Daniels  
Aída del Carmen Rodríguez Carmona

Agradecimientos a Rosa Helena Escobar Escobar y Andrés Felipe Álvarez Pérez, funcionarios adscritos a la Subcontraloría, por toda su colaboración con respecto a la información de las matrices de riesgo fiscal, y evaluación de la gestión fiscal, que utiliza la Contraloría General de Medellín en su proceso auditor al Municipio de Medellín y sus entidades descentralizadas.

## Tabla de contenido

1 Propuesta general del proyecto .....	12
1.1 Justificación y antecedentes del caso .....	12
1.2 Problema .....	14
1.3 Objetivos.....	16
1.3.1 Objetivo general.....	16
1.3.2 Objetivos específicos .....	16
1.4 Metodología .....	16
1.5 Alcance y resultados esperados.....	17
2 Disertando sobre la corrupción .....	19
2.1 Concepto de corrupción.....	20
2.2 Causas de la corrupción .....	28
2.3 Medir la corrupción: indicadores y metodologías .....	32
2.4 La reducción de la corrupción.....	38
2.5 Corrupción en Colombia.....	40
3 Control fiscal en Colombia .....	45
3.1 Marco normativo del control fiscal en Colombia .....	46
3.2 Sistema de control fiscal en Colombia.....	49
4 Corrupción y contratación pública.....	54
5 Riesgo de corrupción .....	64
5.1 Concepto de riesgo de corrupción .....	64
5.2 Análisis de la matriz de riesgo de corrupción del Departamento Administrativo de la Función Pública .....	66
5.2.1 Relación entre la matriz de riesgo y las tipologías de corrupción .....	71
5.3 Análisis de la matriz de riesgo fiscal de la Contraloría General de Medellín .....	73
5.3.1 Relación entre la matriz de riesgo y las tipologías de corrupción .....	76
5.4 Riesgos de corrupción en la contratación pública .....	78
6 Beneficios económicos por control de corrupción a través del control fiscal .....	81
6.1 Elementos preliminares .....	81

6.2	Corrupción como problema de agencia .....	82
6.3	Beneficios del control de la corrupción .....	86
6.3.1	Beneficios del control fiscal en Colombia .....	88
6.3.2	Métodos de valoración de algunas herramientas para el cálculo de los beneficios del control fiscal .....	91
6.3.3	Métodos de cálculo de los beneficios de las actividades anticorrupción de los gobiernos...92	
6.4	Metodología de cálculo del beneficio económico por control de corrupción por el control fiscal .....	95
6.4.1	Metodología para estimar la probabilidad de riesgo de corrupción en entidades públicas del Municipio de Medellín.....	96
6.4.1.1	Resultados de las estimaciones del modelo econométrico .....	99
6.4.2	Metodología de cálculo del beneficio económico anual por control de corrupción .....	102
7	Conclusiones y recomendaciones .....	107
8	Referencias bibliográficas.....	111

## Listado de tablas

Tabla 2-1:	Tipos de corrupción .....	27
Tabla 2-2:	Metodologías de medición de la corrupción internacional y nacional .....	37
Tabla 2-3:	Índice de percepción de corrupción regional.....	41
Tabla 3-1:	Normas del núcleo básico de control fiscal en Colombia.....	47
Tabla 4-1:	Matriz de riesgo de la OCDE en los procesos de contratación pública.....	60
Tabla 5-1:	Matriz de definición e identificación del riesgo de corrupción.....	68
Tabla 5-2:	Medición de riesgo de corrupción, probabilidad e impacto .....	69
Tabla 5-3:	Resultados de la calificación del riesgo de corrupción.....	70
Tabla 5-4:	Matriz de criterios y variables de riesgo fiscal .....	75
Tabla 5-5:	Matriz de calificación de las variables.....	76
Tabla 5-6:	Tipologías de corrupción de la Contraloría General de Medellín.....	77

Tabla 5-7: Matriz de riesgo de la OCDE en los procesos de contratación pública.....	79
Tabla 5-8: Normograma de la contratación pública en Colombia y las tipologías de la CGM .....	80
Tabla 6-1: Beneficios del control fiscal por sectores 2018 – 2019.....	90
Tabla 6-2: Beneficios del control fiscal por mayores entidades 2018 – 2019.....	90
Tabla 6-3: Modelo para medir la probabilidad de riesgo de corrupción.....	98
Tabla 6-4: Variables utilizadas para estimar el modelo planteado .....	98
Tabla 6-5: Resultados de la estimación del modelo.....	99
Tabla 6-6: Clasificación de los datos .....	100
Tabla 6-7: Efectos marginales.....	101
Tabla 6-8: Efectos marginales sobre la probabilidad de riesgo de corrupción .....	102
Tabla 6-9: Costos de un proceso de responsabilidad fiscal.....	105
Tabla 6-10: Estimación de los beneficios económicos del control de corrupción .....	106

### **Listado de ilustraciones**

Ilustración 1-1: Proceso metodológico .....	12
Ilustración 2-1: Panorama conceptual de la corrupción.....	19
Ilustración 2-2: Definición conceptual de la corrupción.....	21
Ilustración 2-3: Propuestas de clasificación de la corrupción según criterios .....	24
Ilustración 2-4: Causas de la corrupción.....	31
Ilustración 2-4: Índice de Percepción de la Corrupción - CPI.....	42
Ilustración 3-1: Esquema de auditoría integral en Colombia.....	52
Ilustración 4-1: Contratación pública como actividad social.....	54
Ilustración 5-1: Diferenciación metodologías de valoración de riesgos de la Función Pública .....	67
Ilustración 6-1: Concepto de beneficio derivado del control de la corrupción.....	86

Ilustración 6-2: Marco para el cálculo de beneficios derivados de actividades de lucha contra la corrupción. ....	95
---	----

### **Listado de gráficos**

Gráfico 2-1: Relación entre corrupción y el nivel de ingresos de los países .....	35
Gráfico 2-2: Comportamiento del Índice de Percepción de la Corrupción de Colombia .....	43
Gráfico 4-1: Valor total en billones de pesos de la contratación pública en Colombia.....	57

### **Listado de recuadros**

Recuadro 3-1: Breve normograma del control fiscal en el municipio de Medellín .....	50
Recuadro 4-1: Esquema para recolección de información sobre alertas de corrupción en la contratación.....	63

## Prólogo

Cuando hablamos de corrupción, hacemos alusión a la falta de valores como la ética; comportamiento humano que tiene relación con el bien y el mal. Normas y valores que deben regir el actuar de los seres humanos como un valor universal. La función pública debe tener como objetivo principal, la ética profesional, pues estos actos deben ser abordados con responsabilidad, honestidad, respeto, discreción y transparencia.

Así las cosas, el estudio que veremos a continuación presenta los beneficios económicos del control de la corrupción, partiendo del concepto mismo de *corrupción*. ¿Será que este flagelo depende de los fenómenos naturales, oportunidad, intereses o favores políticos, hábitos, costumbre, constreñimiento o coacción?, cada caso es independiente, con características únicas, pero los efectos pueden ser generales afectando un bien común. Desafortunadamente, la corrupción ha existido en mayor o menor grado en la gestión pública en todos los tiempos, culturas y regiones a nivel global.

La importancia de realizar un control preventivo de corrupción con objetivos generales y específicos, es trazar la ruta metodológica para establecer la efectividad del sistema de control (hallazgos fiscales, probables sanciones y evaluación del desempeño de la gestión pública). Para estimar los beneficios económicos del control de la corrupción se diseñó una fórmula de cálculo, la que también nos permite evaluar la gestión de la Contraloría General de Medellín; pero, antes de iniciar un control a la corrupción debemos identificar: concepto de corrupción, causas, métodos, controles, sanciones, prevención y por último eficacia del control fiscal.

Finalmente, debe decirse que la corrupción es un plaga que en última instancia afecta a todos y es tan común que todas las naciones luchan contra ésta; hace tres o más décadas, era escaso escuchar sobre actos de corrupción, pero los recursos desaparecían o se malgastaban a la vista de todo un pueblo o nación taimado en el silencio de la ignorancia, pero por fin vamos legislando y creando métodos de control para fortalecer la función pública; de acá la iniciativa de la Universidad de Medellín y la Contraloría General de Medellín de hacer un aporte para lograr los beneficios económicos por control de corrupción. ¡Y ganamos todos!

**Diana Carolina Torres García**

Contralora General de Medellín



## Introducción

La corrupción se ha constituido, debido a los grandes impactos negativos que genera en la sociedad, como uno de los aspectos de amplia atención académica, política y de opinión pública en los últimos años, lo que explica la importancia de abordar este problema al interior de las agendas de acción de las instituciones nacionales e internacionales. Este fenómeno se resalta porque, por una parte, socaba los fundamentos mismos del Estado, al desencadenar una ruptura de la relación moral entre la administración estatal y la sociedad. De este modo, los costos de la corrupción no sólo están representados por el detrimento del patrimonio público y la pérdida de bienestar social por una ineficiente asignación de recursos, sino que también incluyen los costos generados por el debilitamiento de institucionalidad y la pérdida de confianza en la labor pública. Por el otro lado, los estados están transitando por sendas que buscan establecer mejoras sustanciales en los procesos de control fiscal, que permitan una prevención y minimización de los efectos de los actos de corrupción.

Bajo este marco, han cobrado relevancia todos los elementos que posibiliten la cuantificación económica de la corrupción. Lo anterior se explica por la necesidad establecer indicadores objetivos que sirvan como elementos de apoyo en la toma de decisiones para enfrentar el fenómeno de la corrupción. No obstante, hasta ahora, las metodologías de medición existentes se basan en percepciones sociales; lo que en gran parte se deriva de la falta de datos. La presente investigación se suma así a este escenario, en aras de estructurar una metodología de medición que mute de la percepción social a la valoración económica, al entregar información insesgada, y con el objetivo de establecer la relevancia de los beneficios que se derivan de un ejercicio de control preventivo, pasando del concepto de corrupción como un fenómeno de hecho a uno de riesgo.

La investigación se estructura bajo tres secciones principales interdependientes. La primera sección está asociada al debate conceptual de la corrupción, en búsqueda de una definición clara del fenómeno que sustente la propuesta de medición. Así las cosas, se analiza la evolución conceptual de la corrupción durante las últimas décadas; en la que se pasa de la noción básica de beneficios privados de un rol público, a una más integral con respecto a las esferas de acción y los impactos derivados de los actos. En la segunda sección se revisa la relación entre el control fiscal y el fenómeno de corrupción. Sobre la base de que el control fiscal es la herramienta legal disponible para vigilar que presente la correcta alineación entre el uso de recursos públicos y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, se enfatiza en este aspecto como mecanismo para lograr la minimización de riesgos y prevención de corrupción. De otro lado, la tercera sección, se centra en la propuesta de medición de beneficios económicos del control de corrupción vía control fiscal,

siendo estos los costos evitados por la materialización de los riesgos de corrupción. En esta parte, y de acuerdo con el concepto de riesgo, se estima la probabilidad e impacto de actos asociados a riesgos de corrupción. Cabe destacar que la base conceptual de esta metodología posibilita, por una parte, una evaluación en términos de cumplimiento de las estrategias de minimización de corrupción, y su respectivo efecto en el bienestar social, y de otro lado, brinda información para las entidades de control fiscal, como parte de la ejecución de su planificación estratégica.

La investigación, por tanto, es el resultado de un ejercicio de campo con la Contraloría General de Medellín, como entidad encargada del control fiscal en el territorio en mención. Por ello, y en consonancia con la estructura anterior, se hace una definición del concepto de corrupción para el territorio, se presentan las tipologías de corrupción propias de los entornos de contratación pública del municipio y, finalmente, se establece una estimación del riesgo e impacto de los actos de corrupción de las entidades sujetas a control para el periodo que va desde el año 2014 al 2018. Esto se obtiene como resultado de diferentes talleres con un equipo multidisciplinario de la Contraloría y de los datos vinculados con indicadores de riesgo fiscal suministrados por parte de la misma entidad.

Como primer resultado, se encontró que la probabilidad de materialización de actos de corrupción, o riesgo de corrupción, para las entidades públicas del Municipio de Medellín es del 63.56%. Esta probabilidad se ve incrementada o reducida por factores propios de cada entidad sujeta a control. Dicha probabilidad se incrementa si hay presencia deficiencias fiscales, o disminuye si la entidad pertenece al sector de servicios públicos. Con base en esta información, se estima que los beneficios económicos o costos evitados por control de corrupción vía control fiscal oportuno, se encuentran entre 113 y 114 mil millones de pesos por año, lo cual dependerá de la duración promedio de los procesos de responsabilidad fiscal en el Municipio. Es importante tener en cuenta que dicha estimación es neta, es decir, se establece luego de considerar los costos asociados con los ciclos de autorías regulares (y si es el caso de auditorías especiales) de la entidad. Se hace énfasis en ello, pues la estrategia de identificación de casos potenciales de corrupción, y el posterior control oportuno, está fundamentada precisamente en la facultad que ofrece el control fiscal micro vía el ejercicio auditor.

Finalmente, se concluye que, teniendo en cuenta la pérdida de reputación e institucionalidad derivada de los actos de corrupción, se puede afirmar que el control fiscal efectivo es un generador de valor social, explicado por la ganancia de confianza en el tiempo por parte de la sociedad. Asimismo, se recomienda, de un lado, la creación de una unidad de análisis de datos que alimente, de forma significativa, los procesos auditores y, de otro lado, establecer permanente evaluación y análisis de las tipologías, costos y beneficios que implican para el territorio el control de la corrupción.

## *Resumen*

La corrupción se ha constituido, en la última década, en una de las principales preocupaciones de las sociedades modernas, no sólo por los costos económicos que genera, sino también por la ruptura de la relación moral entre la administración estatal y la sociedad, lo que implica pérdida de confianza en la gestión de lo público y, por tanto, en una mayor debilidad institucional. En ese sentido, el objetivo de esta investigación es establecer y aplicar una metodología para la medición de los beneficios económicos de disminuir la corrupción, los cuales se obtienen a través del control fiscal efectivo. Para este propósito, se examinó tanto el concepto como las diferentes tipologías de corrupción asociadas a los entornos de contratación pública y, se estimó la probabilidad de riesgo e impacto de los actos de corrupción en las entidades públicas del Municipio de Medellín, sujetas a control fiscal, para el período 2014-2018. Como resultado, se encontró que la probabilidad de materialización de actos de corrupción, o riesgo de corrupción, para las entidades públicas del Municipio de Medellín es del 63.56% y, además, se estimó que los beneficios económicos, o costos evitados, por control de corrupción vía control fiscal oportuno eran del orden de 113 mil millones de pesos por año.

*Palabras clave:* corrupción, control fiscal, costos evitados, disuasión, ecuaciones simultáneas

## 1. Propuesta general del proyecto

Determinar los beneficios económicos que genera el control fiscal para reducir las oportunidades de corrupción: Creación de una cultura de la integridad en el sector público.

*Ilustración 1-1.*

*Proceso metodológico*



Fuente: elaboración propia.

### 1.1 Justificación y antecedentes del caso

La corrupción se ha constituido, de manera importante en la última década, como una de las principales preocupaciones de las sociedades modernas. Esta relevancia es explicada por el gran debilitamiento que genera dicho fenómeno en los estados sociales de derecho y las sociedades democráticas. La corrupción socaba el fundamento esencial en la configuración de estos estados, siendo esta la generación de bienestar social, dados los altos costos que genera en la sociedad. Además, dicho fallo conlleva una pérdida de confianza en las instituciones como garantizadoras y proveedoras de dicho bienestar. Así, la presencia de actos de corrupción deslegitima la

administración pública desde sus mismas raíces misionales, originando rupturas sustanciales en la relación entre la sociedad y el Estado. Por lo tanto, esta anomalía se instituye como un factor común subyacente en los diferentes problemas de un país.

Si bien los numerosos escándalos de corrupción en el país han servido para visibilizar y priorizar la corrupción por la demanda social y de la opinión pública como asunto esencial en el desarrollo, también lo ha sido para revelar paulatinamente los niveles de la sistematización del fenómeno en el territorio. Estos acontecimientos han permitido avanzar en (a) el reconocimiento de la poca efectividad de los ejercicios de diseño y aplicación de estrategias de lucha contra la corrupción; y (b) la provisión de información tanto para la investigación académica y de política posibilitando la mejor comprensión del fenómeno. En lo que respecta al primero, por una parte, se identifica una clara falla en los procesos de planificación de estrategias anticorrupción, lo que se encuentra explicado por un aislamiento en los componentes, dando primacía a uno vinculado con lo disuasorio. Es de reconocer que el país ha incrementado su atención por dar solución a este asunto, meramente desde la perspectiva jurídica, desde 1991 hasta la fecha. No obstante, los resultados de lo anterior se han limitado a un amplio universo normativo desarticulado y ambiguo, con poco éxito asociado. Se ha perdido de vista que, aunque se busquen disminuir los incentivos de ciertas formas de manifestación de la corrupción, por el carácter dinámico intrínseco del fenómeno, la capacidad de adaptación de los actores corruptos es alta en orden de minimizar los costos de las penalidades y costos por presión social. Ahora, en lo que respecta al segundo, las múltiples acciones de corrupción descubiertas en los últimos años han llevado al aumento del interés académico y de política desde miradas más holísticas en la comprensión del fenómeno. Es por esto por lo que no es de sorprender el crecimiento de la literatura asociada que, además de orientarse a los esfuerzos en las propuestas conceptuales de la corrupción; ha avanzado en la búsqueda de su cuantificación, tanto para la medición de los costos derivados de los comportamientos corruptos en un periodo de tiempo, como del fenómeno en sí, de modo que se permita corroborar la efectividad de las acciones de lucha anticorrupción.

En consonancia con lo anterior, y debido las enormes implicaciones en términos de costos para la sociedad, dichos esfuerzos de carácter académico y de investigación han integrado todas las áreas del conocimiento. En ello se incluyen ejercicios teóricos de entidades globales como el Fondo Monetario Internacional, la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica, las Naciones Unidas, el Banco Mundial o Transparencia Internacional, en los que se delinear esquemas de comprensión y establecimiento de buenas prácticas para abordar el problema; e instituciones locales, siendo el caso colombiano con Fedesarrollo, Transparencia por Colombia e instituciones de educación superior que han dirigido su atención al tema como foco de investigación. A este último grupo se suman las entidades responsables del control fiscal en el país —Contraloría

General de la República y las contralorías territoriales— como principales interesados en el control de los comportamientos corruptos basados en su obligación constitucionalmente asignada. Bajo este marco entonces se sustenta el presente documento, como esfuerzo conjunto entre la Contraloría General de Medellín y la Universidad de Medellín, fundamentadas en el compromiso misional de ambas instituciones con la generación de bienestar social en el municipio de Medellín.

## **1.2. Problema**

La corrupción es una de las principales dificultades que enfrentan los países y las sociedades modernas; hacerle frente a este fenómeno es un desafío irrenunciable. Su lucha se ha llevado por varios frentes, por ejemplo, se ha recurrido a las normas buscando endurecer las penas y los castigos para los corruptos, la implementación de sistemas de gestión y control de riesgos, la definición e implementación de códigos de buenas prácticas y de medidas que reflejen más transparencia; pretendiendo recuperar la confianza perdida en lo público como una solución preventiva a futuro. Tampoco han quedado de lado medidas como mejorar la transparencia en la contratación, en la prestación de servicios por parte del Estado, en el recaudo y administración de los ingresos públicos (sobornos en cobros sobre impuestos, entre otros), en la influencia en procesos jurídicos, en un mayor control en la financiación de campañas políticas y en la adjudicación de proyectos mediante procesos más competitivos. No obstante, según los debates en torno a las investigaciones que se han suscitado, persisten dudas sobre los impactos de dichas medidas y su incidencia para disuadir a los corruptos o modificar sus conductas.

Hablar de corrupción es también deliberar del nivel de desarrollo de una sociedad, ya que puede ser una explicación de los atrasos, de las demandas sociales acumuladas y de los lamentables indicadores sociales y económicos. Estudiar sus manifestaciones puede ayudar al esclarecimiento de sus verdaderas causas. La mayor preocupación sobre la corrupción es que sus implicaciones van desde el aspecto económico asociado al obstáculo que representa para el desarrollo y el crecimiento, hasta el aspecto social tras la pérdida de recursos que pudieron haber sido mejor asignados. Sin embargo, también va desde lo político cuando se reconoce como un problema para la consolidación de la democracia y el ejercicio de los derechos, hasta la filosofía cuando se requiere discutir y repensar sus lógicas, sus modos, sus campos de acción, e incluso la razón de ser de la misma.

Pero la discusión se puede centrar en el reconocimiento de la corrupción como un problema para el desarrollo, no solamente como un aspecto cuantitativo sino también cualitativo, en virtud

a que la “*cultura del corrupto*” se va institucionalizando en la medida en que haya ausencia de normas, desconfianzas creadas en la sociedad, falsas verdades sobre la naturaleza de los problemas de lo público, relaciones políticas dominantes, riesgos electorales, entre otros aspectos que, en última instancia, sirven de ventanas por donde entran los corruptos. De otro lado, la corrupción también se asocia a la falta de ética y a la dudosa responsabilidad empresarial por la que abogan muchas empresas que terminan involucradas en actos de esta índole.

Ante el reconocimiento de la existencia de la corrupción, la sociedad anhela ser protegida frente a este fenómeno y por ello es responsabilidad de los Estados no caer en actos de corrupción, pero también crear la institucionalidad necesaria para evitarla, prevenirla y juzgarla. La idea central es que en la praxis la Contraloría General de Medellín —Agente Principal— ejerce una vigilancia mediante auditorías al Municipio de Medellín y sus entidades descentralizadas—Agentes—, de donde pueden surgir algunos hallazgos que permiten la apertura de investigaciones. Dichas investigaciones pueden terminar en varios tipos de sanciones —administrativas, fiscales, penales y disciplinarias— en donde tendría que existir alguna coherencia con respecto a los primeros hallazgos, motivo suficiente como objeto de estudio y de donde se desprenden ideas sobre los costos evitables de la corrupción, pero en caso de que no haya coherencia pues se abren más interrogantes para la investigación y la idea es también dar cuenta de ellos valorándolos. Por lo tanto, la pregunta que orienta este trabajo gira sobre la anterior descripción y se traduce en lo siguiente: ¿Cuáles son los resultados del ejercicio de control fiscal ejercido por la Contraloría General de Medellín en términos de coherencia investigativa frente a sanciones falladas?

Este planteamiento abre el marco teórico sobre el cual se construye el trabajo investigativo. Por lo tanto, habría que plantear la pregunta sobre lo que significa la corrupción. En tal sentido, el Banco Mundial (1997) citando a Shihata considera que “*la corrupción ocurre cuando una función, ya sea oficial o privada, requiere la asignación de beneficios o la provisión de un bien o servicio... En todos los casos, una posición de confianza se está explotando para obtener ganancias privadas más allá de lo que el titular del puesto tiene derecho*”. Entre tanto Transparencia Internacional (2009) afirma que la corrupción “*consiste en el abuso del poder para beneficio propio. Puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca*”. Estas aproximaciones conceptuales ofrecen una base para el trabajo investigativo, el cual descansa también en la teoría de la agencia debido al interés por conocer la relación entre el ejercicio que las agencias de control fiscal (contralorías) ejercen sobre los recursos públicos (hallazgos fiscales o recursos auditados) y las medidas adoptadas tras los mismos (sanciones).

### 1.3 Objetivos

#### 1.3.1. Objetivo general

Establecer una metodología para determinar los beneficios económicos del control de la corrupción a través del control fiscal de las entidades públicas.

#### 1.3.2 Objetivos específicos

- Establecer el nivel de efectividad del sistema de control de la contraloría por medio de la identificación de hallazgos fiscales en las entidades públicas del Municipio de Medellín.
- Determinar la probabilidad de sanción y con ello el grado de desempeño institucional del organismo de control.
- Diseño de una la fórmula de cálculo de los beneficios económicos del control de la corrupción por la gestión de la Contraloría General de Medellín.

### 1.4 Metodología

El enfoque teórico sobre el que se basa la metodología de análisis parte de un modelo de disuasión basado Becker (1968). La hipótesis de partida es que una estructura institucional débil en su funcionamiento, por parte de la autoridad encargada del monitoreo, control y sanción a las entidades e individuos encargados de la asignación y gestión de los recursos públicos, promueve incentivos hacia la corrupción para diferentes actores de la sociedad. De esta forma Becker (1968) plantea que los beneficios económicos del acto de corrupción dependen, en esencia, de la sanción establecida (monetaria, no monetaria (cárcel), o mixta) y de la probabilidad de sanción que percibe el agente (P). Esta percepción de la probabilidad de sanción efectiva por parte del agente corrupto está vinculada al grado de efectividad actual e histórico del sistema de control. Esta probabilidad es una probabilidad agregada de tres procesos: detección (hallazgo), juzgamiento y sanción de posibles actos de corrupción, etapas del proceso de control que determinan el grado de disuasión de los instrumentos y políticas de control que genera el sistema (Olivo, 2015). De esta forma el modelo es:



$$P=f(\text{Hallazgo},\text{Juzgamiento},\text{Sanción})$$

En este estudio, se supondrá que el nivel de efectividad del sistema de control está relacionado positivamente con el desempeño institucional de la entidad que hace el control, que para el estudio de caso será la Contraloría General del Medellín. A su vez, este desempeño en el control, en cada una de sus etapas, dependerá de los recursos humanos y materiales asignados a cada hallazgo y juzgamiento.

### **1.5 Alcance y resultados esperados**

El objetivo de este estudio es establecer una metodología para el cálculo de los beneficios del control de la corrupción vía control fiscal en las entidades públicas. Bajo este marco, se orientan dos resultados amplios, (1) definir una metodología general sobre la cual se sustenten los ejercicios de valoración de beneficios del control de la corrupción en las entidades públicas por parte de los respectivos entes de control fiscal; es decir, una base metodológica que pueda ser modificada o adaptada de acuerdo a la disponibilidad de información —que para el caso de las contralorías territoriales está asociado con las variables que fueron determinadas en sus matrices de riesgo fiscal como insumo básico—. Así, se posibilita que las demás entidades puedan estimar los beneficios de sus respectivos esfuerzos de control fiscal y estandarizar procesos. En este punto es importante tener en cuenta que tanto la estructuración de una matriz de riesgo fiscal que englobe los procesos llevados a cabo por las entidades con esta labor constitucional; como la posterior estimación de los beneficios derivados del control fiscal, son actividades de obligatorio cumplimiento por ley. Bajo este marco entonces se inserta la disponibilidad de una metodología general que facilite el desarrollo de ambas.

(2) Aportar a la literatura empírica ya existente en lo que respecta a la medición del fenómeno, desde un enfoque diferenciado a la cuantificación de la corrupción propiamente, derivado de sus costos o como resultado de percepciones sociales. Lo anterior tanto para alimentar, de un lado los limitados esfuerzos de medición del fenómeno en el país, como también en el ámbito internacional, desde la mirada del riesgo.

Los resultados específicos que permiten la construcción de la metodología están asociados, de un lado, con la definición de la metodología de valoración de los beneficios económicos del control de la corrupción a través del control fiscal por parte de la Contraloría General de Medellín en el

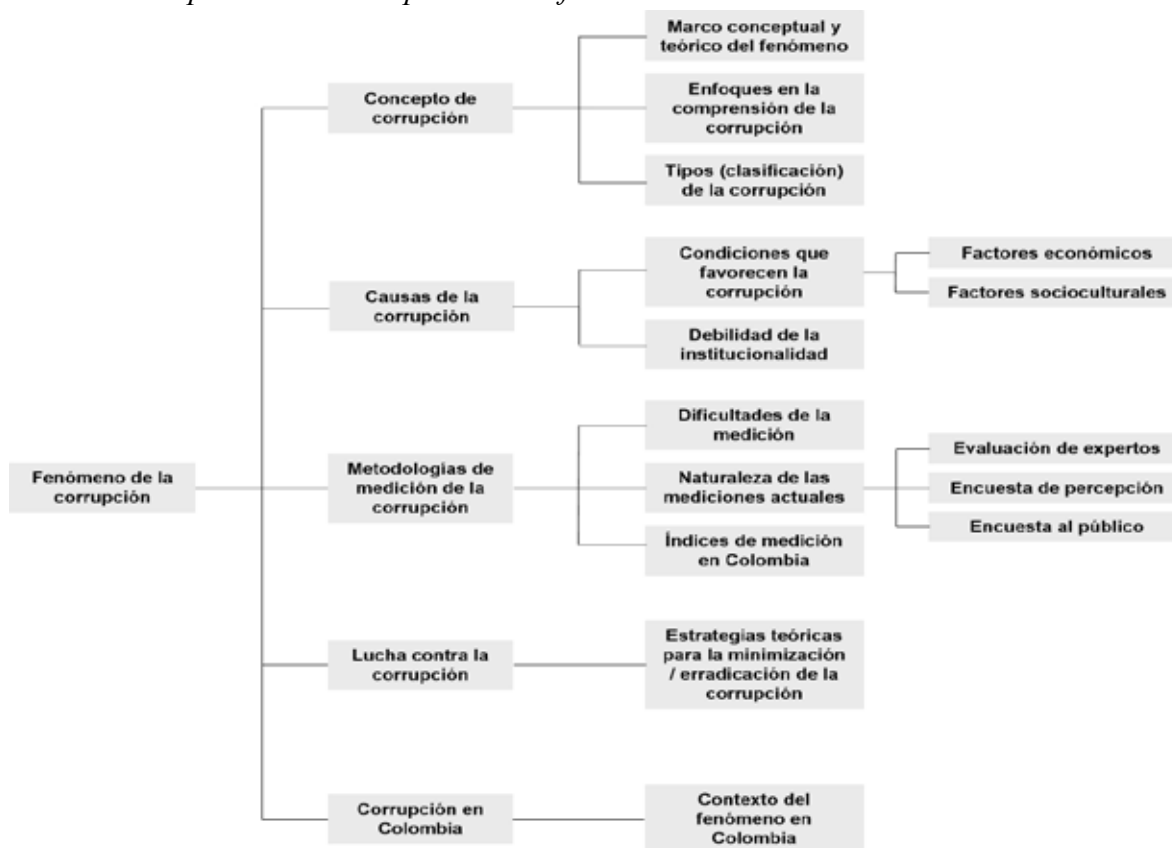
periodo 2014 – 2018, y de otro lado, con la consolidación de una matriz de riesgos de corrupción en los procesos de contratación pública adecuada a los esquemas y características propias de los ejercicios contractuales de las entidades públicas del municipio de Medellín. Lo anterior como elemento fundamental en la identificación de alertas tempranas y una planificación superior de los ciclos de auditorías, regulares y especiales, como componente esencial en los procesos de control fiscal.

## 2. Disertando sobre la corrupción

La comprensión holística del fenómeno de la corrupción constituye el elemento esencial sobre el cual se sustentan los ejercicios de definición de estrategias de lucha contra la corrupción, asunto que se legitima como obligación normativa para las entidades públicas y los organismos de control fiscal, y se estiman los beneficios económicos derivados del control. Es importante que los ejercicios de este tipo involucren esfuerzos iniciales entorno a la conceptualización e identificación de elementos del fenómeno bajo un marco espacial y temporal determinado, para así evitar sesgos en las conclusiones obtenidas y, por tanto, en los resultados derivados de las políticas asociadas. Para lo anterior, se propone una estructura de revisión alrededor del concepto de corrupción, las causas de estas acciones y experiencias adicionales, como metodologías de medición y enfoques de estrategias de lucha contra la corrupción, como fuente de información y referencia para orientar las aplicaciones propias.

*Ilustración 2-1.*

*Panorama conceptual de la corrupción como fenómeno*



*Fuente:* elaboración propia

## 2.1 Concepto de corrupción

El estudio de la corrupción expone como primer reto su definición conceptual, tomando en cuenta que se tienen acepciones diferenciadas de lo que es un acto corrupto en función del ámbito de su análisis. Es decir, la corrupción es un concepto que posee varias definiciones, y en muchos casos cambia desde la perspectiva que se le observe. De manera generalizada, los diversos estudios se basan en definiciones de organismos internacionales, siendo el de Transparencia Internacional (2011) el de mayor primacía, al considerar el fenómeno como un abuso del poder público para la obtención de ganancias privadas, definición que ha sido replicada por el Banco Mundial (1997). Por su parte, Cetina (2014) la considera desde una perspectiva más integral, entendiéndola como el mal uso de poder para obtener beneficios privados; similar a Bayley (1966) quien señala a la corrupción como el mal uso de la autoridad, derivado de consideraciones de beneficio personal que no necesariamente se traduce en ganancias monetarias.

De otro lado, Werlin (1973) define la corrupción de manera más restringida, como el desvío de fondos públicos hacia propósitos privados. Van Klaveren (1990) define al burócrata corrupto como aquel que utiliza su cargo público como una plataforma para obtener ingresos ilegales. De este modo, los ingresos del servidor público corrupto no dependen de una evaluación social de su contribución al bien común, sino de las condiciones del mercado y de sus habilidades para extraer la mayor cantidad de recursos de la demanda del público. En este caso, el funcionario público opera como un monopolista que maximiza su renta. Friedrich (1990) complementa la definición anterior señalando que la corrupción se produce cuando un servidor público, al que la sociedad le asigna atribuciones para cumplir una determinada labor, realiza actividades en beneficio personal que reducen el bienestar social o atentan contra el interés público. Esta última definición va en consonancia con la comprensión del fenómeno en el país, entendiéndola como el uso del poder para desviar la gestión de lo público hacia el beneficio privado, posición expuesta en el documento CONPES 167, por el cual se establecen los lineamientos para la Política Integral Anticorrupción. De este modo, Colombia reconoce actores de ambos sectores, pero con incidencia en la toma de decisiones.

Otros autores, como Harch (1993), llevan la definición a un terreno más práctico enumerando las acciones que son corruptas; entre ellas el robo abierto, la apropiación indebida de fondos o propiedad estatal, el nepotismo y la obtención de favores a amigos o familiares, y el abuso de la autoridad pública con el fin de obtener pagos o beneficios personales. También se puede incluir el tráfico de influencias, el uso de información privilegiada, la aceptación de dádivas y regalos, el lobby y otras actividades para influir en el sistema político de modo tal que puedan obtenerse

beneficios personales o para grupos de interés. En esta misma línea, la OCDE, el Consejo Europeo y la Convención de Naciones Unidas, no definen propiamente el concepto de corrupción. En su lugar, establecen explícitamente un rango de comportamientos que son considerados como corruptos. En este orden, la OCDE considera como corrupción el soborno de funcionarios públicos, mientras que el Consejo Europeo, agrega a este concepto la compraventa de influencias. Asimismo, la Convención de las Naciones Unidas incluye en estas conductas la malversación, la apropiación indebida u otra desviación de propiedad por parte de un funcionario público, y la obstrucción de la justicia. Por tanto, estas instituciones definen estándares internacionales sobre la criminalización de la corrupción vía delitos específicos, en lugar de una definición general de la misma (OCDE, 2007).

*Ilustración 2-2.*

*Definición conceptual de la corrupción*



*Fuente:* elaboración propia.

Las definiciones anteriores permiten identificar elementos claves en el concepto de corrupción, de modo que admitan recurrir a las dimensiones intrínsecas del fenómeno. En este sentido, aunque la mayoría de nociones apuntan al abuso y desvío de los deberes formales atribuidos socialmente de un rol público como acto generador de beneficios privados; la corrupción no requiere de un papel público en forma exclusiva, sino simplemente de una posición de poder como tomador de decisión. Del mismo modo, se reconocen como actores a los participantes de las interacciones que fueron efectivas. Por su parte, se expone, aunque no de forma general, una caracterización más profunda de la posición de poder como influencia sobre el interés público. No obstante, sí se manifiesta, aunque no de forma amplia, la afectación o el perjuicio del bien público como elemento esencial de la corrupción. Incluso, en los índices de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP), tanto en su ámbito nacional como departamental, Transparencia por Colombia (2015) define la corrupción como un abuso del poder por parte de un actor para obtener beneficios personales o de un grupo particular de poder, en detrimento de los intereses colectivos. Pese a que es posible realizar ejercicios de identificación en los patrones del concepto de corrupción como parte esencial de los esfuerzos por la minimización de sus efectos en la sociedad, es importante considerar y apelar a nociones más dinámicas que ofrezcan la posibilidad de integrar en el análisis netamente conceptual la capacidad de transformación y complejidad propia de las formas de corrupción.

La corrupción también se puede clasificar según enfoques, y un ejemplo de ello se encuentra en el trabajo de Newman y Ángel (2017). El enfoque económico ve la corrupción como un “crimen de cálculo” basado en incentivos (Klitgaard, 1998). En esa medida, el tamaño y la incidencia de la corrupción depende del cálculo estratégico de costos y beneficios que los actores lleven a cabo en un contexto institucional determinado. En esta misma línea, otra visión considera a la corrupción como una búsqueda de rentas económicas (Krueger, 1974). De este modo, considerando que el acceso a tales rentas es limitado, resulta racional para los potenciales beneficiarios invertir recursos para competir por su obtención.

Si se parte de una concepción netamente utilitarista en la que las acciones individuales se efectúan para incrementar la utilidad; todos los actos, incluso los comportamientos corruptos, involucran la consecución de beneficios privados. En este orden de ideas, las implicaciones éticas se orientan al cumplimiento del objetivo moral de la maximización de la utilidad propia. Así las cosas, la realización de actos corruptos se basa en una elección egoísta en la que los beneficios asociados superan los costos asociados; donde se involucran como costos asociados únicamente los penales, los cuales son la penalización promedio impuesta y la probabilidad de captura y condena (Rose-Ackerman, 1975).

De este modo, la corrupción puede ser vista como la respuesta racional de los agentes a la existencia de rentas. No obstante, desde la mirada del institucionalismo se recuerda que las

condiciones morales no pueden ser minimizadas como una simple expresión de la maximización de la utilidad o la felicidad individual. Lo anterior se fundamenta en que la realidad social está constituida por estructuras basadas en reglas sociales (Ostrom, 1986; Crawford y Ostrom, 1995; Potts, 2000), las cuales se erigen como el material estructural de las instituciones. De esta forma, inevitablemente la adhesión a dichas estructuras, y por lo tanto a dicho marco de reglas, implica un compromiso moral con los valores éticos inmersos. Dicho de otro modo, las reglas sociales adquieren preminencia moral, pues su cumplimiento no se limita a una condición de conveniencia, sino por el contrario, a una dimensión normativa desde el deber ser. Estos compromisos morales deben actuar entonces como limitantes de la maximización, de modo que se trascienda de un cálculo de pérdidas, ganancias e incentivos, como elementos decisorios del comportamiento. La introducción de tales restricciones en los ejercicios de maximización de la utilidad, pueden entonces modificar las preferencias y, por tanto, conducir a resultados diferentes a los esperados sin ellas. La corrupción es, en estos términos, básicamente un asunto de moralidad.

Desde el derecho, el fenómeno de la corrupción es concebido en términos de conductas desviadas frente a normas (García y Uprimny, 2004), y se enfoca principalmente en los efectos perjudiciales que las prácticas corruptas tienen respecto del mantenimiento y la consolidación del Estado de derecho. Los politólogos ven la corrupción como un problema asociado con la estructura y ejercicio del poder en la sociedad (García y Uprimny, 2004), y sus consecuencias relevantes tienen que ver con la pérdida de legitimidad política, pues los escándalos de corrupción socavan la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. Por último, los sociólogos han asumido la corrupción como una práctica social que se encuentra en tensión con patrones de comportamiento reconocidos como válidos en una sociedad determinada (García y Uprimny, 2004), considerando que ninguna solución puede omitir las causas culturales de tipo estructural que alimentan la corrupción; siendo así su principal preocupación los costos morales de esta, y los códigos éticos. Luego Isaza (2018) simplifica las definiciones al dividir las en cuatro grupos, de acuerdo a la clasificación de Kurer (2005):

1. Según si privilegian el cargo público. Se refiere al abuso o uso indebido de un cargo público para ganancia privada. Esta es la definición más ampliamente utilizada y está relacionada con la teoría de la elección racional. En comprensiones más amplias del fenómeno, se tiende a modificar el concepto de “cargo público” por uno asociado con “poder”.
2. Asociada a su afectación del interés público. Según Villoria (2006), esta definición se encuentra sustentada en la comprensión del rol público orientado inherentemente con la búsqueda del interés general. Bajo este marco, pierde el carácter de corrupción los actos llevados a cabo por individuos que no desempeñan roles públicos, dado que su labor no está ligada explícitamente con la consecución de un bien colectivo. En este orden de ideas, se excluye del concepto a los

entornos privados, dada su premisa de la obtención de utilidad propia derivada de su actividad.

3. Relacionada a la opinión pública. En este caso, la corrupción depende de la opinión pública, por lo que está supeditada a que las formas sociales varían en los diferentes contextos, y a que la percepción de un mismo individuo varía en el tiempo. Ésta posición es la más subjetivista y se rehúsa a establecer una única definición.
4. Una categoría adicional a las anteriores puede ser entender la corrupción como una violación de normas o reglas (que pueden ser legales, morales, o sociales). Es importante notar que no sólo las acciones que rompen normas legales se consideran corruptas, en muchos contextos hay acciones no tipificadas que también se incluyen en esta categoría.

Newman y Ángel (2017) retoman diferentes clasificaciones de corrupción, dependiendo del criterio que se decida adoptar. De un lado, se cuenta con la corrupción negra, gris y blanca, distinción que depende de la percepción que cada comunidad y grupo social posea sobre las prácticas corruptas (Heidenheimer, 1970). En este orden, se entiende como *corrupción negra* aquellas acciones que generan un rechazo social unánime; *corrupción blanca* a los casos de aceptación por la mayor parte de la sociedad; y finalmente, *corrupción gris* a las conductas sobre las cuales los diferentes sectores sociales discrepan al definir su carácter como corruptas. De otro lado, otra clasificación habla de corrupción esporádica, sistemática e institucionalizada, la cual está asociada a su grado de estructuración (Nadelmann, 1999). La primera se caracteriza por la ausencia de patrones generales, y se sustenta en acciones individuales o de grupos pequeños. Por su parte, la segunda se entiende como un nivel ya generalizado, independientemente de su nivel de organización jerárquica; y la tercera se identifica cuando la corrupción se encuentra ya centralizada.

### *Ilustración 2-3*

#### *Propuestas de clasificación de la corrupción según criterios*

- Blanca - Negra - Gris	- Espontánea - Sistemática - Institucional	- Pequeña - Grande	- Pública - Privada	- Éticas - Legales
<b>Tolerancia</b>	<b>Patrones</b>	<b>Alcance</b>	<b>Ámbito</b>	<b>Ámbito</b>

Fuente: elaboración propia con base en Heidenheimer (1970), Nadelmann (1999), Andvig & Fielstad (2001), Hellman et al (2000), Thoumi (1999).



Por su parte, la diferencia entre la corrupción burocrática o pequeña, y la corrupción política o grande responde a la escala de la corrupción y los actores involucrados (Andvig y Fielstad, 2001); en la que la primera implica pequeñas sumas y funcionarios de niveles medios o bajos que posean una interacción directa con público; mientras que la segunda apunta a altos funcionarios públicos, e involucra escalas importantes de dinero. También se puede distinguir entre un sistema de corrupción que se origina en las altas esferas del Estado (y a partir de allí se extiende hacia los niveles bajos de la administración) y un sistema que se origina en los grados bajos y se extiende hacia arriba. Finalmente, la naturaleza del actor involucrado permite distinguir entre la corrupción pública y la privada. Incluso, en este mismo ámbito Hellman et al. (2000), separa la corrupción privada en dos tipos, una asociada con la captura del regulado, la cual es la que mejor refleja el argumento de aceptar la economía y permite a la firma modificar en su favor la regulación, y la corrupción del fiscalizador, conduciendo a una inhibición de los costos de no cumplir con la reglamentación respectiva.

Una última perspectiva es la planteada por Osterfeld (1992) quien esboza que la corrupción puede adoptar un tipo expansivo y uno restrictivo, dependiendo de los impactos derivados de los actos de corrupción. En este sentido, en las economías reguladas los actos de corrupción pueden introducir eficiencias y competitividad en los procesos, lo cual puede ser visto como positivo en la dinámica de la economía; mientras que los efectos asociados con la generación de distorsiones y la pérdida de bienestar social aluden a uno de carácter negativo. Es importante destacar que, independientemente de que los resultados se orienten por la elusión de las rigideces introducidas por el Estado (las cuales impiden u obstaculizan decisiones económicas favorables), aún se identifican como actos de corrupción en tanto se vinculen con una desviación de la institucionalidad establecida. Ésta misma tesis puede ser considerada en entornos donde el fenómeno es generalizado, incluso con características endémicas. De esta forma, la sociedad desarrolla ciertos márgenes de tolerancia frente a determinados comportamientos corruptos, es decir las acepta y legitima, como un mecanismo preventivo que guíe otros actos de mayor impacto. Este es el caso, por ejemplo, de la definición de estándares internacionales para la regulación del lobby. Este marco incluye elementos de transparencia, de integridad y de igualdad de acceso, mecanismos entre los cuales resalta que debe garantizarse información pública sobre el objetivo buscado, el beneficiario final, e incluso los gastos en los que se incurre por el desarrollo de dicha actividad. Esto último se exige como estrategia que certifique la inexistencia de distorsiones por información y discrecionalidad.

---

**Concepto de Corrupción – Contraloría General de Medellín (2019)**

---

*Desviación del comportamiento de los deberes formales de un rol, público o privado, para obtener un beneficio o una ganancia privada para sí mismo o para un tercero, la cual no necesariamente es de carácter monetario; y puede, aunque no de manera exclusiva, suponer una afectación del bienestar social, ya sea como un detrimento patrimonial o mala asignación de los recursos públicos, o en pérdida de calidad de vida. Asimismo, la identificación y sanción de las acciones de corrupción no dependen de la tolerancia social frente a ellas, ni de su tipificación legal.*

---

Finalmente, la OCDE (2013) delinea una última propuesta de diferenciación de la corrupción comprendida en función del actor implicado en la práctica. En este sentido, se expone como *corrupción activa* la derivada de una acción deliberada de un individuo quien ofrece o recibe directamente o a través de un intermediario una ventaja indebida de cualquier tipo, en la que interviene una tercera parte, la cual debe realizar o abstener de llevar a cabo determinados actos en el curso de sus actividades ordinarias que constituya una violación de sus deberes. Por su parte, se considera *corrupción pasiva* exactamente al mismo escenario, en el que es el mismo individuo quien debe realizar u omitir dichas acciones que constituyan una violación de sus deberes y generen beneficios de tipo privado. Por lo cual, el criterio sobre el que se sustenta este planteamiento es que es el actor quien lleva a cabo la acción u omisión en la que radica la desviación del deber, independientemente del individuo que reciba los beneficios privados alcanzados por la práctica de corrupción. Para el primer caso, es fundamental entonces la relación de poder subyacente entre ambas partes, la cual garantiza la acción u omisión como evento base. Este planteamiento es considerado como una tipología de corrupción definida por la misma organización (OCDE, 2009), denominada como el instrumento, práctica en la que se incluye un tercero, y la ventaja es ofrecida o recibida por su jefe. Por su parte, para la corrupción pasiva se requiere necesariamente un elemento de discrecionalidad en los procesos.

Tabla 2-1.

## Tipos de corrupción

Autor	Criterio de clasificación	Clasificación	Interpretación
Heidenheimer (1970)	Grado de aceptación social de las prácticas	Corrupción negra, gris y blanca	Pasa del rechazo social unánime a las actuaciones corruptas, a discrepancias entre las posiciones de diferentes grupos sociales, a una aceptación social generalizada, respectivamente. Está asociada con los niveles de tolerancia social frente a la corrupción.
Nadelmann (1999)	Grado de estructuración de la corrupción	Esporádica, sistemática, e institucionalizada	Parte de la ausencia de patrones generales de corrupción, a una corrupción ya generalizada, ya sea esta organizada o desorganizada, finalizando en un fenómeno, además de institucionalizado, centralizado en su manejo.
Andvig y Fielstad (2001)	Escala del fenómeno y actores involucrados	Burocrática o pequeña, y política o grande	Implica pequeñas sumas de dinero y funcionarios de niveles medios y bajos (el acto se da en relación con el público y tareas operativas), y grandes sumas de dinero involucrando funcionarios de alto nivel (asociado a desviación de recursos y adaptación de regulaciones), correspondientemente.
Hellman <i>et al.</i> (2000)	Naturaleza del actor involucrado	Privada y pública	Depende del sector del individuo generador del comportamiento corrupto, es decir, si la acción impacta el sector privado o el público, sin importar si se presenta la existencia de una multiplicidad de actores por sector.
García y Revelo (2010); Hellman <i>et al.</i> (2000); Garay (2008)	Grado de los actos de corrupción	Captura del Estado y reconfiguración cooptada del Estado	Parte de la influencia externa sobre funcionarios con poder en la construcción de la regulación para beneficiar intereses privados, a prácticas ilegítimas desde adentro del Estado para mantener beneficios sostenibles validando y legitimando así intereses privados.
Rose-Ackerman (1996)	Difusión de los actores de corrupción	Planificada y centralizada, y diversa	De las esferas altas de la administración se extiende a las bajas, y de los niveles bajos se extiende hacia arriba. La primera es una corrupción planificada y organizada, y la segunda de carácter difuso y coyuntural.
Olson (2000)	Incentivos de las acciones de corrupción	Actor itinerante, y actor estacionario	El primero posee incentivos de generar perjuicios, y el segundo a fomentar cierto éxito en la labor presente como expectativa de beneficio en el futuro.
Thoumi (1999)	Relación con las reglas jurídicas y normas éticas	Normas éticas, normas legales, y ambas	Parte de la violación únicamente de normas éticas derivado del acto corrupto, a la violación de normas exclusivamente legales y a la violación de ambas norma.
Osterfeld (1992)	Impactos derivados del acto de corrupción	Expansiva y restrictiva	La primera aplica en economías demasiado reguladas, en las que se introducen flexibilidad y competitividad, mientras que en la segunda se limitan las oportunidades de intercambio y se reduce el bienestar social. Así, una se orienta a la generación de distorsiones y la otra como elemento dinamizador de la economía.
OECD (2013)	Papel del actor implicado	Activa y pasiva	La primera se efectúa cuando quien lleva a cabo la desviación de sus deberes, ya sea por acción u omisión, es el mismo individuo que recibe la ventaja; en la segunda se incluye un tercero responsable de la acción u omisión.

Fuente: elaboración propia.

## 2.2 Causas de la corrupción

Las causas de la corrupción dependen en la mayoría de los casos de la naturaleza y el contexto del fenómeno inmediato que se presenta. Es decir, cada caso de corrupción tiene características únicas según el marco en el que se desarrolle. Por tanto, resulta necesario analizar aspectos como el entorno político y económico,

*Las causas de la corrupción dependen en la mayoría de los casos de la naturaleza y el contexto del fenómeno inmediato que se presenta.*

la ética profesional y moral vigentes, los hábitos, las costumbres, la tradición y la demografía como factores. La complejidad anterior se ve significativamente incrementada porque no resulta claro si aquellos elementos que se asocian a las causas de la corrupción son realmente una consecuencia de los niveles y huellas de ésta; es decir, la diferencia entre causas y consecuencias es difusa.

A pesar de lo anterior, estudios empíricos han identificado, lo que denomina Svensson (2005), como factores comunes a los países de mayores niveles de corrupción. Sin embargo, estas particularidades podrían ser encasilladas objetivamente como condiciones que favorecen y facilitan la cimentación de actos de corrupción, como lo califican Newman y Ángel (2017). Entre estos elementos resaltan los económicos y los socioculturales, encontrándolos como los soportes de las condiciones para el desencadenamiento de comportamientos corruptos. Los autores en mención plantean una relación inversa entre el nivel de ingresos y el grado de la sistematización de la corrupción de un país. En este sentido, naciones con ingresos bajos y en desarrollo están asociados con una mayor presencia de corrupción (Svensson, 2005). De esta última tesis surge una relación inversa entre el capital humano y la corrupción de un territorio, de forma tal que países con una población más educada tienden a poseer menores niveles de la corrupción como resultado de los ejercicios de participación pública en los procesos de rendición de cuentas y control (Ali y Isse, 2003; Rijckeghem y Weder, 1997). No obstante, se plantea que incrementos de capital humano están estrechamente asociados con los ingresos, por lo tanto, se erigen como factores complementarios que pueden orientar la generación de actos de corrupción.

Por otra parte, desde un ámbito sociocultural, se delinear como elementos la influencia de la religión, las relaciones de dominación entre diferentes grupos sociales y la cultura materializada en las perspectivas sociales. En lo que respecta al segundo, se establece que la dominación de un segmento de la sociedad conlleva un acceso inequitativo del poder, lo cual claramente esboza condiciones diferenciadas en el uso de este. Dado el contexto, las minorías sociales pueden incurrir en acciones en función de las del grupo dominante en búsqueda de una nivelación de poderes. En esta perspectiva, las sociedades fragmentadas suelen ser más propensas al fenómeno que aquellas más homogéneas (Ali & Isse, 2003). Por último, se afirma que la cultura contribuye en la

elaboración de las percepciones de una sociedad y, por tanto, genera efectos en la definición de los niveles de aceptación y tolerancia de los comportamientos corruptos.

Ahora, en lo que respecta a lo económico, se presenta una relación endógena donde la economía requiere de buenas instituciones para crecer. Instituciones fuertes generan las condiciones necesarias para reducir la corrupción, como son el establecimiento de derechos de propiedad claros, la reducción de los costos de transacción, y la disminución de la incertidumbre. Es decir, los bajos ingresos, en esencia, no representan el riesgo para la presencia de corrupción, sino la debilidad institucional asociada a esa economía. La influencia de la religión se encuentra en ésta misma línea, al comprenderse como una de las instituciones de mayor importancia en una sociedad, parte fundamental en los procesos de control social.

Se resalta que la complejidad en la comprensión del concepto de corrupción se deriva de su carácter multidimensional, lo que genera una yuxtaposición de elementos y su estructura sistémica. De forma más específica, los elementos que favorecen el fenómeno de la corrupción y su evolución en la sociedad pueden ser integrados de acuerdo a sus características intrínsecas: entorno político y económico del territorio, la ética y la conducta profesional, y el entorno sociocultural (Sumah, 2018).

**Entorno político y económico:** La estructura política y el funcionamiento del mercado constituyen causas importantes que pueden generar actos de corrupción cuando su configuración está asociada a condiciones de ineficiencias, discrecionalidad y una institucionalidad de mala calidad, como base de los incentivos que orientan actos corruptos. Determinados elementos desde el ámbito político y económico que se identifican como incentivos potenciales en la generación de comportamientos corruptos tienen que ver con:

1. Burocracia e ineficiencias administrativas. Algunos autores como Tanzi (1998) y Dimant (2014) consideran que el nivel de eficiencia de la administración pública determina el grado en el cual la corrupción puede prosperar. Dicha eficiencia está definida por la calidad de las regulaciones, pues aquellas ineficaces y ambiguas favorecen la corrupción en dos formas diferentes: por monopolio de poder creado artificialmente, y por el objetivo de incrementar procesos burocráticos.
2. Estructura del Estado. Desde un punto de vista teórico, la descentralización de la actividad pública reduce la corrupción, sustentada en que gobiernos descentralizados incrementan la competencia entre regiones mitigando las distorsiones. Como se ha discutido antes, la concentración de poder, en este caso desde la estructura, permite las prácticas corruptas. La misma conclusión anterior es considerada desde la concentración del poder desde las

posiciones en la organización burocrática.

3. Competencia política. Incrementar la competencia política reduce la probabilidad de que un grupo pequeño de individuos concentren los niveles de poder, o de la posesión del monopolio de un bien público, lo cual reduce los factores de corrupción.
4. Regulación de la actividad económica. Cuanto más regulada y limitada es la actividad económica de un país, mayor es la autoridad y el poder de los funcionarios en la toma de decisiones, incentivando acciones basadas en análisis costo-beneficio para evitar las restricciones impuestas. Bajo este curso de acción algunos autores consideran la corrupción como positiva. La excesiva, y deficiente calidad de la regulación del mercado permite a los funcionarios públicos capturar las rentas que se derivan de las restricciones impuestas. Adicionalmente, la corrupción aparecería como una manera de esquivar los costos de los errores cometidos por el regulador.
5. Definición de derechos de propiedad. Bajos niveles de protección y definición de los derechos de propiedad tienden a incrementar la corrupción, dado que este vacío constituye riesgos de carácter significativo para el sector privado.

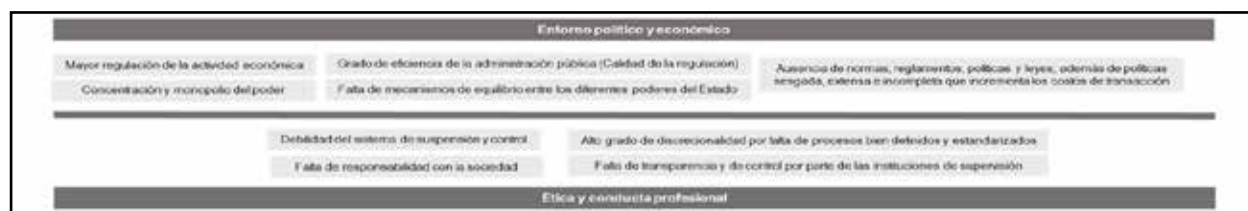
Asimismo, es posible la existencia de incentivos personales en los funcionarios. En este caso, autores como Allen et al. (2015) encuentran que la corrupción surge en razón a los malos pagos de los funcionarios públicos, lo cual puede presentarse especialmente en los países en desarrollo. No obstante, otros autores, como Svenson (2005), plantean que, en principio, el nivel salarial de los funcionarios públicos afecta la recepción de un soborno —cuanto mayor es, menor la posibilidad de que la persona actúe de manera corrupta—. Sin embargo, un salario más alto también fortalece el poder de negociación del funcionario, lo que lleva a sobornos mayores. Por lo anterior, este factor no es decisivo en la corrupción.

Una perspectiva planteada desde la teoría económica acerca de las causas de la corrupción se puede evidenciar en Soto (2003), quien identifica como origen de la corrupción la excesiva y mal formulada regulación de los mercados por parte del Estado. La excesiva regulación les permite a los funcionarios públicos capturar las rentas que se derivan de las restricciones impuestas por las regulaciones. Adicionalmente, la corrupción aparecería como una manera de esquivar los costos de los errores cometidos por el Estado al regular. Luego, Osterfeld (1992) señala que en una economía demasiado regulada la corrupción toma dos formas: corrupción expansiva la cual incluye actividades para aumentar la flexibilidad y competitividad de la economía; y corrupción restrictiva, que limita las oportunidades de intercambio y beneficio social. Mientras la segunda es directamente causal de ineficiencias y distorsiones en la economía que reducen el bienestar, la primera sería positiva al “agilizar los engranajes” de la economía. Sin embargo, esta afirmación

no considera que, en lugar de constituir el elemento dinamizador de los procesos en un marco de administración rígido y burocrático, genera el incentivo de la introducción de reglamentaciones excesivas, y generalmente, de los poderes discrecionales (Gray y Kaufmann, 1998).

*Ilustración 2-4.*

### *Causas de la corrupción*



*Fuente:* elaboración propia.

**Ética y conducta profesional:** La falta de ética profesional, la legislación deficiente que regula la corrupción como delito penal, y la sanción a dicha falta, son causas importantes para la aparición y propagación de la corrupción. Asimismo, el fenómeno genera falta de transparencia y de control por parte de las instituciones supervisoras. Por lo tanto, al no contarse con una base legal adecuada o al existir poca o nula voluntad política para controlar, se avalan los comportamientos corruptos. Por otra parte, el nivel de corrupción también se ve afectado por la legislación extensa, sesgada o incompleta, donde la normatividad puede ser interpretada ambiguamente.

**Entorno sociocultural:** Las instituciones, aunque delineadas de forma importante por principios desde lo político y económico, se encuentran afectadas por influencias locales en términos de creencias, valores y costumbres. En este sentido, el enfoque cultural propio de las instituciones no puede ser un factor aislado al interior de los análisis de corrupción, pues es precisamente éste aspecto el que determina las percepciones sociales ante el fenómeno y los niveles de tolerancia asociados a sus comportamientos. De este modo, a partir de la identificación, estudio e interpretación de los factores culturales, religiosos y morales, así como de la forma en que estos son manifestados a través de hábitos, patrones de comportamiento y valores en un territorio específico, se puede comprender realmente la complejidad del entramado que consolida y que sistematiza la corrupción allí. Lo anterior es esencial dado que de este marco conceptual se deriva entonces la construcción de estrategias “a la medida” de lucha contra la corrupción, garantizando así mejores niveles de efectividad en su aplicación. Por tanto, esfuerzos de este tipo que no incluyan ésta mirada sociocultural serían incompletos.

Al entender las instituciones como estructuras de normas que enmarcan y restringen las

actuaciones humanas (North, 1990), se destaca que la razón subyacente del vínculo entre la corrupción y los factores anteriormente mencionados está asociada de manera inherente con la construcción de la institucionalidad. En este sentido, la dinámica política, económica y sociocultural no constituyen elementos en sí mismos por los cuales se deriven actos corruptos; al contrario, establecen factores que determinan la solidez de la institucionalidad. Dicho de otro modo, la corrupción no es el resultado de la agregación de los fallos en la estructura política, las distorsiones del mercado o fuerzas y percepciones sociales, pues emerge y se reproduce en ambientes con debilidades institucionales. Así las cosas, las instituciones débiles son terreno fértil para la germinación y extensión de la corrupción, así como su complejidad en el control de ésta. De hecho, se cuenta con evidencia empírica que sustenta reducción en la corrupción en presencia de instituciones fuertes, relación que deja de ser significativa con instituciones débiles (Aidt et al., 2008).

Finalmente, cabe especificar que, aunque las validaciones empíricas de los supuestos planteados antes se realizan con ejercicios econométricos, sus resultados continúan siendo fundamentados en dependencias estadísticas, los cuales no pueden ser interpretados como factores de causalidad; por tanto, no es posible afirmar que desencadenan de forma inequívoca la presencia de comportamientos corruptos.

### 2.3 Medir la corrupción: indicadores y metodologías

El reto en la medición de la corrupción está sustentado en la complejidad de la definición conceptual del fenómeno como tal. Así como observa Jain (2001), pese a que parezca un asunto netamente semántico, la definición de la corrupción determina de manera específica qué se modela y qué se mide, asimismo la orientación en la selección de información base para el análisis de ésta. A lo anterior se suma otra dificultad, según Jhonston (2005), a diferencia de otro tipo de faltas, la corrupción en general carece de una víctima inmediata que tenga interés en elaborar un informe y proporcionar evidencia. Incluso, casi todas aquellas personas que tienen conocimiento

*De forma general, la literatura de las metodologías de medición del fenómeno de la corrupción apunta al uso de índices e indicadores. Es de notar que son elementos que, aunque suelen ser empleados de manera indiferente, representan trasfondos conceptuales desiguales.*

de hechos relacionados con la corrupción también tienen un interés por mantenerlos en secreto. De este modo, realizar una observación que sea directa y objetiva de las huellas y el fenómeno de la corrupción que permita su medición real, resulta complejo y sólo ha ocurrido en casos extraordinarios.



La importancia de la medición de la corrupción, según Cetina (2014), radica en que constituye un insumo fundamental en la evaluación de la política anticorrupción (Sequeira, 2012<sup>1</sup>). Luego, Cetina expone en su trabajo un estado del arte sobre las técnicas que existen para medir la corrupción, a partir de la agrupación de trabajos representativos en cuatro grandes áreas: mediciones basadas en percepción, observación directa de programas/proyectos específicos, en chequeos cruzados, y en estimaciones e inferencia estadística. Estas modalidades de cuantificación se sustentan en que, aunque la corrupción no es un fenómeno observable por completo, sí posee efectos que permiten su medición. Como muestra de ello, se cuentan posibilidades como lo son las conexiones que tengan los grupos económicos dentro del Estado, el número de parlamentarios con participación probada en grupos criminales y el dinero pagado en forma de sobornos a altos funcionarios para favorecer intereses particulares, entre otras.

Cetina (2014, pp. 4-5) plantea cinco dificultades inherentes a la medición de la corrupción, como se describe a continuación:

1. La corrupción es ilícita y secreta. Esto es difícil de cuantificar dado el interés de no dejar rastro de dichos actos.
2. Los intentos para medir la corrupción pueden afectar los resultados de la medición misma. Es probable que, en los periodos de recolección de datos, o bien los individuos observados reduzcan sus conductas ilícitas o mutan su comportamiento hacia modalidades que, tal vez, no son del todo visibles para los investigadores.
3. La uniformidad en la medición de la corrupción esconde la variación y la diversidad existente en la naturaleza del fenómeno. Las instituciones que cada país tiene, la estructura de sus estados y las características demográficas, son variables que determinan el tipo de comportamientos corruptos que prosperan en dichos países. En este sentido, es difícil tomar decisiones de política atendiendo solamente a resultados compuestos uniformes.
4. Si se quiere precisión en la medición de acuerdo con la naturaleza de la corrupción, entonces se sacrifica la uniformidad de la medición. Según Knack (2007) existen por lo menos tres aspectos en que difieren las mediciones de corrupción: el intento de evaluar la incidencia relativa de transacciones corruptas, el impacto de la corrupción en los negocios y la existencia

---

<sup>1</sup> De forma general, la literatura de las metodologías de medición del fenómeno de la corrupción apunta al uso de índices e indicadores. Estos son elementos que, aunque suelen ser empleados de manera indiferente, representan trasfondos conceptuales desiguales. El primero, también denominado indicador compuesto, es una representación simplificada que busca resumir un concepto multidimensional en un resultado de carácter unidimensional (Schuschuny & Soto, 2009). De este modo, el índice se define en función de múltiples variables, las cuales, conjuntamente, dan respuesta al objetivo de medición a través de procesos de agregación. Por su parte, el segundo describe el comportamiento de una única variable o una relación de variables con un concepto subyacente unidimensional. Por tanto, estos últimos constituyen un insumo en la construcción de indicadores compuestos. Ambos son expresiones tanto cualitativas como cuantitativas.

de leyes, políticas y mecanismos de aplicación (*enforcement*) asociados que se cree que afectan la prevalencia de esas transacciones.

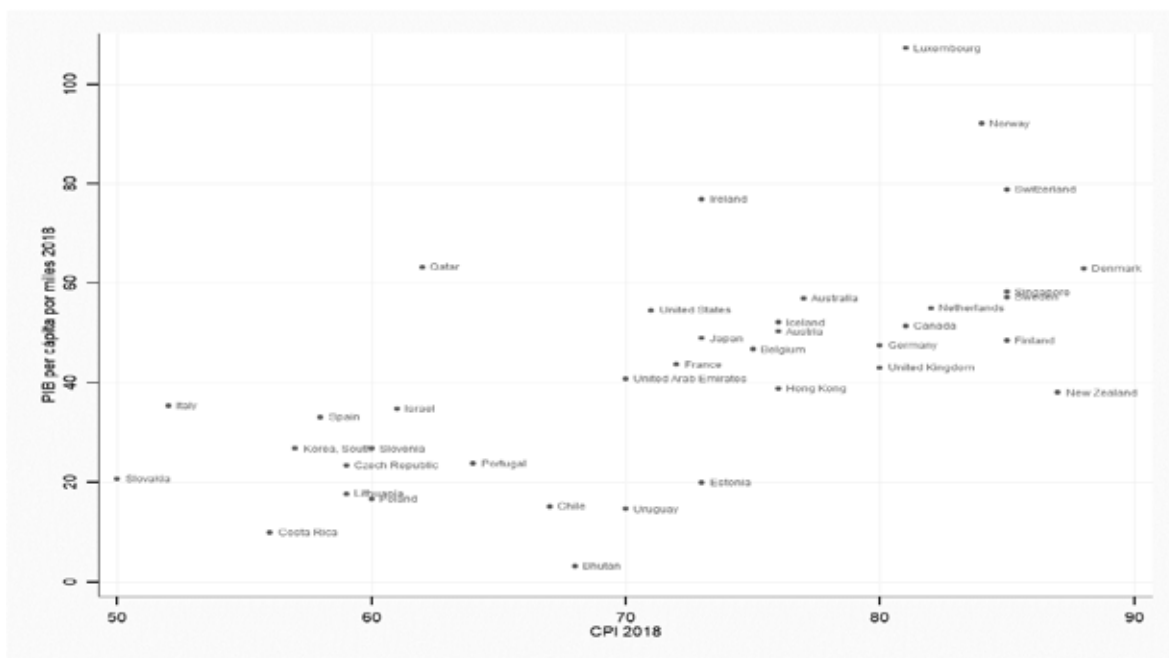
5. Si existieran esquemas de medición como un sistema de monitoreo del gobierno sobre sus funcionarios, esto evocaría respuestas en las personas vigiladas para eludirlo; lo anterior reduciría la confianza del sistema de monitoreo. Por definición entonces cualquier medición sería subestimada (Banerjee et al., 2012).

Las dificultades mencionadas han hecho que la medición de la corrupción sea objeto de debate en la literatura académica. Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2003) suministran una exhaustiva lista con más de 20 fuentes de datos que miden percepción de corrupción. Banerjee et al. (2012) detallan más de 12 estudios donde se encuentran diferentes métodos de medición de la corrupción, desde métodos basados en la percepción de corrupción, hasta técnicas de medición basadas en la recolección de datos a través de experimentos sociales. Olken (2009) calcula los sesgos existentes en los indicadores de percepción y detalla estudios de estimación de los montos de dinero que la corrupción mueve en algunos casos.

Por otra parte, Jhonston (2005) establece que los índices de percepción y otros indicadores, como el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional y el Control de la Corrupción del Banco Mundial, tienen limitaciones al menos en dos fases del ciclo de las políticas públicas, como son la formulación de política anticorrupción y el monitoreo. Si bien son útiles, estos índices no proporcionan información detallada sobre el resultado de las acciones que se realizan para combatir la corrupción. Para este autor es mejor reunir indicadores pormenorizados del desempeño gubernamental, porque además de que pueden ser comprendidos y comparados fácilmente, reflejan tanto el marco de incentivos como los efectos de la corrupción. Dichos indicadores deben mostrar a la corrupción no como un aspecto abstracto de la gobernanza o del desarrollo, sino como un problema que la gente experimenta en la vida cotidiana. Incluso, plantea que “si se busca crear en el seno de la sociedad una resistencia a la corrupción es entonces de vital importancia conocer este tipo de factores, lo cual no equivale solamente a medir la corrupción en sí misma” (Jhonston, 2005, p. 359).

Gráfico 2-1.

*Relación entre corrupción y el nivel de ingresos de los países*



*Fuente:* elaboración propia con datos de Transparencia Internacional y el Banco Mundial.

Newman y Ángel (2017) exponen que el grueso de la literatura cuantitativa se basa en: i) índices que reúnen evaluaciones de expertos, ii) encuestas sobre las percepciones y, iii) encuestas sobre las experiencias del público en general. La medida cuantitativa más conocida en la primera categoría de instrumentos es el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI, por sus siglas en inglés) elaborado por Transparencia Internacional desde 1995. Este índice califica a los países de acuerdo con las percepciones sobre el grado de corrupción de su sector público. Otro índice basado en evaluaciones de expertos es el que se puede extraer de los Indicadores de Gobernabilidad Mundial elaborados por el Banco Mundial. Se trata de indicadores tomados en 200 países desde el año 1996, a partir de más de 30 fuentes de información que reportan los ciudadanos, las empresas, expertos, el sector privado, el sector público y ONGs, entre otros. Estos indicadores incluyen el control de la corrupción como una de sus dimensiones. Además de estos índices basados en expertos, hay encuestas sobre las percepciones del público sobre la corrupción. Para Heath, Richards y Dirk de Graaf (2016) estos instrumentos tienen la ventaja de que su construcción es transparente y de que los datos básicos de la encuesta están disponibles para el análisis. Sin embargo, la percepción es una medida subjetiva que no implica necesariamente que en términos objetivos Colombia sea uno de los países más corruptos. De hecho, “una alta percepción de corrupción podría ser una señal

de la efectividad de los entes de justicia, así como del periodismo investigativo y la visibilidad de estos escándalos en los medios de comunicación” (LAPOP, 2015, p. 52).

De acuerdo con Heath, Richards y Dirk de Graaf Heath (2016) es probable que las medidas de victimización sean las menos problemáticas de las actualmente disponibles; aunque todas las cuestiones usuales, generalmente olvidadas, de la comparabilidad transnacional de las encuestas seguirán estando presentes debido a las diferentes tasas de respuesta, sesgos de respuesta y modos de recolección de los datos. Dentro de esta categoría de instrumentos se cuenta con el Barómetro Global sobre la Corrupción realizado por Transparencia Internacional desde 2003. Se trata de una encuesta de opinión pública sobre percepciones y experiencias de corrupción.

Para el caso colombiano, específicamente, el país cuenta con un amplio conjunto de mediciones que apuntan a las diferentes dimensiones de la corrupción. Así, se dispone de indicadores de sanciones de tipo penal, disciplinarias y fiscales, como parte de los resultados de incentivos disuasorios en la lucha contra la corrupción; y mediciones de carácter institucional, dentro de las cuales resaltan índices en el seguimiento del reporte de información pública y en el desempeño de las administraciones territoriales en términos de las finanzas públicas; además de indicadores que dan cuenta de los procesos de contratación. Finalmente, se integran métodos que exponen el avance en la implementación de diferentes estrategias, como las recomendaciones realizadas en el marco de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, y en el cumplimiento de la Política Pública Integral Anticorrupción. Como es visible, estos ejercicios de medición no responden a una cuantificación del fenómeno propiamente, sino, por el contrario, a elementos desligados de la misma (*proxies*). Lo anterior se encuentra sustentado en que Colombia ha entendido la corrupción como un asunto de transparencia, por lo que, aunque ha orientado el diseño y ejecución de su política anticorrupción sustentada en elementos como el aumento de la eficiencia de la gestión pública para la prevención y el fortalecimiento de herramientas para luchar contra la impunidad de actos corruptos, sus esfuerzos se han centrado en el ámbito de la transparencia. Esto último comprendido como un proceso más sólido de rendición de cuentas que permita articularse con una promoción del control social.

Dado lo anterior, que se concluye que incrementos en los niveles de transparencia de las gestiones públicas se encuentran asociados directamente con reducciones en los grados de corrupción. Esta tesis esta soportada en que, bajo tal contexto, las probabilidades de detección de irregularidades se ven significativamente aumentadas, lo cual delinea la oportunidad de llevar a cabo ejercicios de control anticipado u oportuno, y simultáneamente genera efectos positivos en los niveles de participación pública del país. A pesar de ello, se ha encontrado evidencia que permite concluir que la transparencia no es suficiente (Dimant y Tosato, 2017), sobre todo cuando, de un lado, no se vincula con control social como estrategia de la lucha contra el fenómeno y

del otro, cuando el debilitamiento de la institucionalidad es tal a causa de la corrupción que se presentan bajos niveles, o incluso la carencia, de confianza social en el cumplimiento normativo del país. Así pues, la pregunta de si la transparencia, entendida estrictamente como la generación de información pública puede esbozar una solución importante para la corrupción, se asocia con un problema de la agencia.

Tabla 2-2.

*Metodologías de medición de la corrupción internacional y nacional*

<i>Índices de medición de corrupción - Carácter internacional</i>					
Índice	Responsable de medición	Criterio de medición	Interpretación y rango	Semaforización	Datos
Índice de percepción de corrupción	Transparencia Internacional.	Percepciones corrupción del sector público.	Puntajes de 0 a 100, donde entre más cercano a 100 representa mayores niveles de transparencia.	Más corrupto (49 - 0), menos corrupto (100 - 50).	Desde 1995 anualmente.
Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción	Americas Society/Council of the Americas - Control Risks.	Capacidades para combatir la corrupción.	Puntajes de 0 a 10, donde entre más cercano a 10 representa mayor capacidad de combatirla.	No cuenta con una semaforización establecida.	Desde 2019 anualmente.
Índice de Control de la Corrupción	Banco Mundial (Indicadores de Gobernabilidad)	Percepciones de corrupción del sector público.	Puntajes de -2.5 a 2.5, donde entre más cercano a 2.5 menor es el uso de poder para lo privado.	No cuenta con una semaforización establecida	1996 - 2017 anualmente.
<i>Índices de medición de corrupción - Carácter nacional</i>					
Índice de rendición de cuentas	Entidades públicas, incluidas las entidades territoriales.	Rendición de cuentas de los planes de acción.	Puntajes entre 0% y 100%, representando el cumplimiento de rendición de cuentas de los planes.	Crítico (<50%), alerta (entre 50% - 80%), adecuado (>80%).	Desde 2013 semestralmente.
Índice de calidad de los mapas de riesgo de corrupción	Entidades públicas, incluidas las entidades territoriales.	Calidad de los mapas de riesgo de corrupción.	Puntajes entre 0% y 100%, representando el cumplimiento de los atributos fundamentales del mapa.	Crítico (<50%), alerta (entre 50% - 75%), adecuado (>75%).	Desde 2013 anualmente.
Oferta y demanda de información pública	Entidades públicas, incluidas las entidades territoriales.	Balance entre oferta y demanda de información.	Puntajes entre -5% y 5%, donde valores cercanos entre 1% y -1% es una correspondencia óptima	Crítico (<5% y >5%), alerta (±5% y ±1%), adecuado (>-1% y <1%).	Desde 2013 semestralmente.
Índice de comisiones regionales de moralización	Comisiones regionales de moralización.	Nivel de avance en los planes de acción.	Puntajes entre 0% y 100%, representando el cumplimiento de las acciones definidas en los planes.	Crítico (<50%), alerta (entre 50% - 75%), adecuado (>75%).	Desde 2013 semestralmente.
Indicador de prevención de corrupción en el SP	Grandes empresas del sector privado de Colombia.	Prevención de las grandes empresas privadas.	Puntajes entre 0% y 100%, representando el uso de buenas prácticas para la prevención de corrupción.	Crítico (<50%), alerta (entre 50% - 75%), adecuado (>75%).	Desde 2013 anualmente.

Fuente: elaboración propia.

## 2.4 La reducción de la corrupción

La comprensión de la lucha contra la corrupción radica en el entendimiento de las consecuencias de ésta en los diferentes contextos. En este caso, se considera que la corrupción reduce la efectividad y la calidad de las políticas públicas, distorsiona el diseño y la aplicación de las regulaciones y traba y contamina el accionar de la justicia (Lozano y Merino, 1998). Investigaciones realizadas en un vasto número de países sugieren que la corrupción puede tener un efecto negativo importante en los niveles de inversión, crecimiento, equidad y bienestar de una economía (Mauro, 1995). Finalmente, algunos autores señalan que la corrupción resulta de modo natural, tanto del proceso de desarrollo político como económico de un país. Cuando las economías comienzan a enriquecerse, aparecen primero rentas que justifican la corrupción y, posteriormente, cuando el costo alternativo es muy alto, se desarrollan las instituciones que inhiben y sancionan la corrupción (Bayley, 1966).

La razón de combatir la corrupción, además de su ilegitimidad y los efectos ya mencionados que conlleva, esta explicada en que la recaudación por los actos de corrupción es mucho menor a los costos que asume la sociedad por ella, tanto en las ineficiencias que genera, la extracción directa de rentas, y la pérdida de bienestar social. En este sentido, los esfuerzos por

*Isaza (2018) argumenta que no parece haber evidencia de que las medidas para disminuir la corrupción hayan funcionado en casi ningún caso, y cuando han funcionado, ha sido en períodos muy prolongados y como resultado de reformas del Estado muy profundas.*

la minimización, y utópicamente erradicación de la corrupción, resultan costosos considerando la disposición de recursos monetarios y de otra índole, como los son salarios excesivos para el sector público, cambios legales y organizacionales significativos, la excesiva limitación de derechos humanos y fuertes penalidades. De esta forma, un nivel teóricamente efectivo está asociado a la

idea de que se llegue al punto en el que el costo marginal de la reducción de la corrupción sea igual al beneficio marginal social derivado de esta reducción. Lo anterior implica que el nivel de corrupción de este equilibrio se mantenga por encima de cero, pero con características que pueden ser efectivamente controladas por el sistema.

Pareciera no existir consenso en la literatura económica respecto a dos elementos importantes: (1) si es posible erradicar el fenómeno, o si la oportunidad está directamente ligada a ingresos per cápita altos y, (2) si pueden ser las reformas del mercado una causal de la corrupción, o incluso una alternativa de solución. En este sentido, Isaza (2018) se centra en que no parece haber evidencia de que las medidas para disminuir la corrupción hayan funcionado en casi ningún caso, y cuando han funcionado, ha sido en períodos muy prolongados y como resultado de reformas del Estado muy profundas, en particular relacionadas con la eliminación del clientelismo y con la transición hacia estados de tipo weberiano.

Por otro lado, en el caso de la literatura que busca recomendar o analizar la viabilidad de ciertos proyectos y políticas anticorrupción ya existentes, Newman y Angel (2017) confirman la tesis de Klitgaard (1998), según la cual la corrupción florece cuando se posee poder de monopolio sobre un bien o servicio, la discreción para decidir cuánto recibe y donde la rendición de cuentas y la transparencia son débiles. Sin embargo, el estudio complementa esta teoría agregando lo que Jain (2001) llama la baja probabilidad de sanción de los actos de corrupción. Así mismo, enmarca estas condiciones institucionales dentro de ciertos elementos sociopolíticos y culturales que son especialmente relevantes para el caso colombiano. Ante ese panorama, las propuestas de Chile y Perú resultan especialmente pertinentes para reducir el poder monopólico y la discrecionalidad de los funcionarios públicos y los políticos en varios de los escenarios de generación de rentas económicas, aumentar su rendición de cuentas, e incrementar las posibilidades de investigación y juzgamiento de las conductas corruptas. No obstante, aún quedan temas culturales, socio-normativos e institucionales cuya solución no se encuentra en un trasplante jurídico.

Mbaku (1996) señala que la literatura económica y política tradicional identifica cuatro tipos de estrategias para minimizar o eliminar la corrupción: social, legal, política y de mercado. Cada una de ellas nace de distintas perspectivas sobre los orígenes y efectos de la corrupción. Además, apuntan a las múltiples dimensiones del fenómeno; por lo anterior no poseen un carácter excluyente. Las estrategias sociales hacen énfasis en establecer estándares de ética común para y por la sociedad con los cuales se evalúen las prácticas y comportamientos corruptos. De este modo, las normas anticorrupción de este tipo, las cuales pueden ser formales o informales, constituyen capital social. Si bien estos mecanismos resultan esenciales, dado el ámbito de corrupción al cual apuntan, es probable que sean de complejo alcance, pues la inversión social se determina como un proceso de largo plazo.

Por su parte, las estrategias legales se basan en la noción de que el comportamiento corrupto puede verse restringido por la aplicación estricta de la ley. De este modo, frente a hechos de corrupción ocasional operarían los mecanismos previstos en la ley, en tanto que, para situaciones inusuales, se designarían comités fiscales especiales para investigar actividades de individuos o grupos de interés. Estas tácticas, aunque son las de mayor concurrencia en los esfuerzos de la lucha contra la corrupción, son ineficaces mientras la corrupción sea generalizada, y de forma particular, el poder judicial del territorio tenga una tendencia a ser capturado. En tercer lugar, las estrategias políticas enfatizan en la descentralización del sector público, al establecer la corrupción como causa de la concentración de poder, por lo que un proceso que brinda a los ciudadanos una mayor participación en las instituciones públicas minimizaría las oportunidades de corrupción. Sin embargo, por la naturaleza de ciertas actividades del sector público que no pueden ser

descentralizadas o concesionadas, es inevitable que continúe existiendo un poder monopólico; por tal motivo la estrategia está enfocada entonces a la reducción de la discrecionalidad inherente de ese poder. Por último, las estrategias de mercado se derivan directamente de la creencia de que es el exceso de regulación por parte del Estado el que produce estructuras de mercado inadecuadas y, por ello, corrupción. La solución en este contexto sería liberar el mercado de restricciones y permitir que sea éste el que provea el orden necesario (Bayley, 1966; Rose-Ackerman, 1978).

Otro enfoque es el de la corrupción ex-ante y ex-post, que se fundamenta en la colusión antes o después de los esfuerzos de auditoría, siendo ésta uno de los mecanismos más comunes con los que los gobiernos pretenden mitigar y castigar los actos de esta índole. En ese caso, los actores corruptos buscan hacer un tipo de “colusión” antes o después de la auditoría para disminuir las posibilidades de ser capturados o sancionados; es decir, no sólo se deben combatir los actos, sino también la ineficacia de quienes tienen la labor de llevar a cabo los ejercicios de vigilancia y control. Por ello, Brennan y Buchanan (1985) argumentan que el comportamiento de los individuos, incluyendo las acciones corruptas, dependen en gran medida del conjunto de reglas que ellos enfrentan. Son los incentivos implícitos en dichas reglas, su consistencia interna, y el grado de cumplimiento impuesto por las autoridades, los que determinan la existencia y gravedad de la corrupción.

## **2.5 Corrupción en Colombia**

La corrupción, desde su concepción como fenómeno endémico y sistemático, constituye uno de los principales retos para las administraciones públicas del mundo actual; sobre todo por su carácter deslegitimador y contribuyente a la crisis democrática, en palabras de Transparencia Internacional (2019). De hecho, los datos de percepción de la corrupción exponen el fracaso de la mayoría de los países en sus estrategias de reducción, tendencia que se ha presentado de manera periódica en los últimos años. El panorama global demuestra entonces que más de dos tercios de las naciones del mundo poseen resultados menores al valor de referencia del índice para agrupar los países corruptos, ubicando el promedio global en 43 puntos. Lo anterior simboliza que la tendencia en la dinámica de los países es la presencia fuerte del fenómeno. Esta condición puede parcialmente encontrarse explicada por un efecto contagio, definido este fenómeno como uno de corte regional en el que los niveles de corrupción están explicados por los respectivos niveles de los países vecinos (Becker et al., 2009).

Las conclusiones obtenidas por Transparencia Internacional son que, a pesar de que ningún país alcanza un índice que refleje ausencia de corrupción percibida, los países con mejores puntajes



tienden a proteger significativamente los derechos democráticos, como lo son las elecciones libres y justas, instituciones independientes y fuertes, y el acceso equitativo a derechos civiles. En este orden, se identifica como las regiones de mejor desempeño a la Unión Europea y Europa Occidental, con un promedio de 66 puntos; y la de peor, África Subsahariana, con un promedio de 32 puntos. Por su parte, el desempeño de América en sus esfuerzos de minimización de la corrupción sigue decayendo, obteniendo un resultado promedio de 44 puntos por año. Los mejores resultados son Canadá, Estados Unidos y Uruguay, con 81, 71 y 70 puntos respectivamente. Se expone que el bajo desempeño obtenido por el continente no debería ser sorprendente en razón a los múltiples retos a los sistemas democráticos de los países que lo conforman y, sobre todo, por el progresivo debilitamiento de las instituciones.

*Tabla 2-3.*

*Índice de percepción de corrupción regional*

Región	Puntaje promedio
Unión Europea y Europa Occidental	66
América	44
Asia Pacífica	44
Oriente Medio y Norte Africano	39
Europa Oriental y Asia Central	35
África Subsahariana	32

*Fuente:* Transparencia Internacional.

La medición construida por el Banco Mundial reafirma los resultados anteriores. Se encuentra que, en promedio desde el año 2006 al 2018, periodo en el cual se registra información, el comportamiento del mundo en materia de corrupción del sector público ha alcanzado un 2.8 en puntaje; es decir, por debajo de la media del índice. Dado que la medición se basa en el mismo marco conceptual del Índice de Percepción de Corrupción, se corrobora una fuerte correlación entre ambos métodos, obteniéndose un resultado de 0.899.<sup>2</sup> Esta medición incluye factores de transparencia y rendición de cuentas en su cálculo.

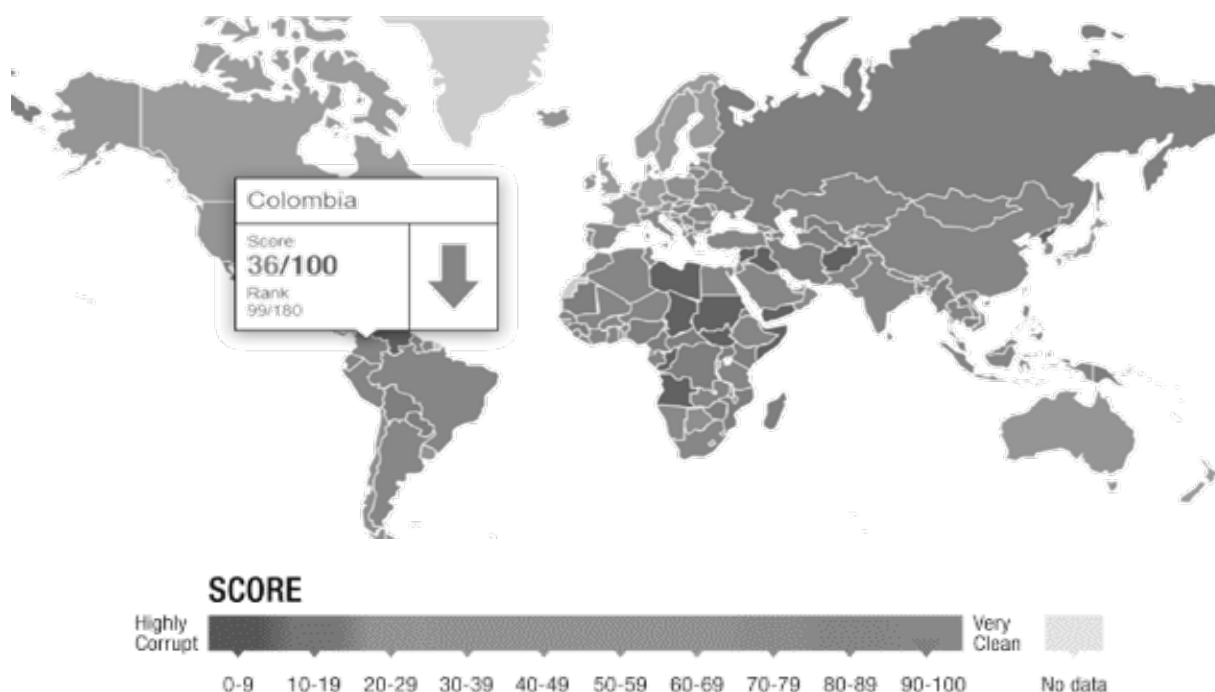
Como se expuso antes, tanto el concepto de la corrupción como las formas en las que se presenta dependen del contexto socioeconómico del periodo de análisis, por lo que los países pueden llegar a instancias muy específicas y a variar entre sectores. En este sentido, y para el caso de Colombia, las categorías de corrupción más recurrentes en la opinión pública colombiana, según el estudio de Isaza y Sandoval (2018) son: corrupción en la contratación, corrupción en la

<sup>2</sup> Elaboración propia, medición basada en los datos de Transparencia Internacional para 1995 a 2018, y Banco Mundial para 1996 a 2018.

justicia, peculado, corrupción electoral y clientelismo. Por otra parte, Newman y Ángel (2017), tomando como base una perspectiva desde la legalidad y la información proporcionada por órganos sancionatorios como la Fiscalía General de la Nación, encuentran que la corrupción identificada y sancionada en el periodo de 2009 a 2016 se manifestó principalmente en las formas de soborno, extorsión, apropiación de bienes públicos y bienes de uso privado, además del nepotismo.

*Ilustración 2-4.*

*Índice de Percepción de la Corrupción - CPI*



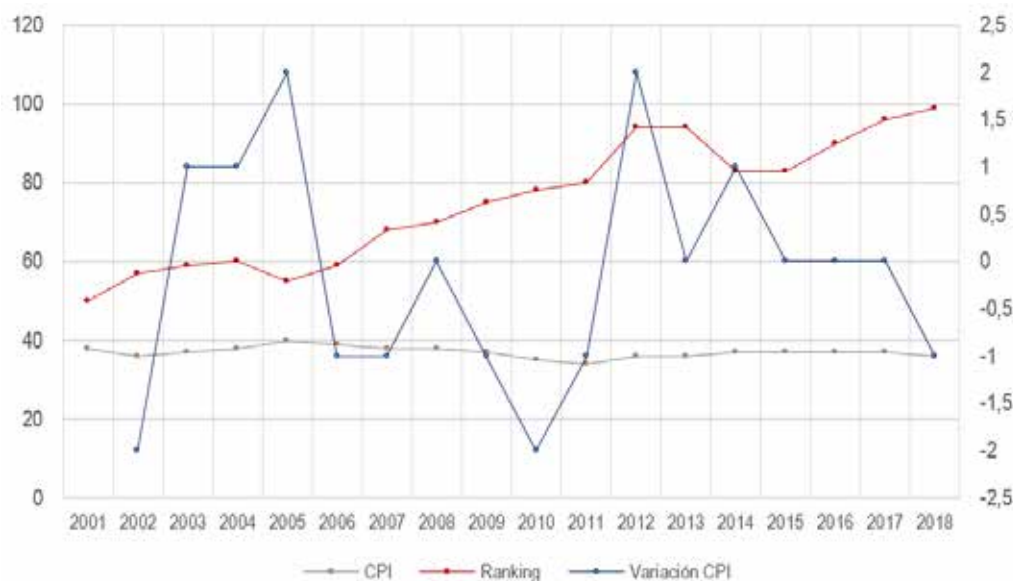
*Fuente:* Transparencia Internacional (2019).

En el trabajo de Corredor y Cortés (2018) se plantean dos mediciones de corrupción, correspondientes a organismos internacionales. El primero, el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, muestra que, en 1995, Colombia obtuvo un puntaje de 34 sobre 100 (siendo 100 un país que se percibe como no corrupto), y en el año 2016 obtuvo 37 sobre 100. Es decir, la percepción de la corrupción no ha mostrado cambios significativos en los últimos 20 años; lo cual puede ser incluso analizado como el grado de efectividad de las políticas anticorrupción llevadas a cabo en tal periodo. En un segundo ejercicio, el Índice de Desarrollo Inclusivo del Foro Económico Mundial, el país mostró bajos puntajes en los pilares del índice. Así,

Colombia alcanzó 3.73 en la medición del nivel de corrupción y extracción de rentas en los países, 2.18 en la desviación de recursos públicos, y 1.75 en la dimensión de confianza en los políticos (siendo 7 el puntaje más alto de la metodología).

Gráfico 2-2.

*Comportamiento del Índice de Percepción de la Corrupción de Colombia*



*Fuente:* elaboración propia con datos de Transparencia Internacional.

Otras mediciones que pueden ser destacadas desde su alcance son las mediciones de tipo regional. Ortiz y Calixto (2018) plantean que no sólo hay argumentos prácticos para la gestión pública y la protección de los recursos públicos descentralizados; sino que pueden ser un insumo de corte académico para ampliar el conocimiento sobre la corrupción. Algunos ejemplos de este tipo de mediciones son el índice de Golden y Picci para los departamentos del país. Este índice surge de comparar inversiones públicas acumuladas y logros en distintos sectores como el de la salud; la encuesta de cultura política del DANE, la cual contiene preguntas sobre actitudes frente al soborno en diferentes situaciones, y el índice de gobierno abierto (IGA) de la Procuraduría General de la Nación y de transparencia de las entidades territoriales (ITT) de Transparencia por Colombia, los cuales, aunque no miden corrupción en sí, cuantifican ciertos rasgos de la gestión administrativa siendo un indicador *proxy* del riesgo de corrupción.

Ante lo ya dicho, surge la pregunta sobre los factores que han facilitado la propagación de la corrupción y la percepción de ésta en nuestro país. Al respecto, Newman y Ángel (2017) establecen algunos factores como la debilidad del Estado y sus instituciones, la presencia de clientelismo, el narcotráfico y sus consecuencias, la cultura de incumplimiento de las reglas, la existencia de escenarios monopólicos para la generación de rentas económicas y obstáculos en la implementación y coordinación de leyes y herramientas anticorrupción. Estos elementos, a su vez, poseen orígenes ya sea históricos, culturales o legislativos, los cuales, en algunos casos, se asocian o complementan para profundizar las características del fenómeno en el país.

En cuanto a la lucha contra la corrupción en Colombia, se habla tanto de medidas legislativas, que provienen ya sea de la constitución misma y de la normatividad propia de las entidades, medidas educativas y medidas sancionatorias. Entre las entidades independientes del Estado que combaten la corrupción, se puede encontrar a Transparencia por Colombia, nacida en 1998 como respuesta de la sociedad civil colombiana a un escenario político complejo por la incidencia de la corrupción en la institucionalidad pública y el debilitamiento de la democracia. Esta organización presenta sus recomendaciones en dos ámbitos de acción. El primero enfocado en la generación de condiciones para garantizar el acceso a la información pública y el fortalecimiento de las entidades públicas; y el segundo, relacionado con medidas para promover el cambio social a través de la educación, y medidas de lucha contra la corrupción desde la institucionalidad. Por su parte, Isaza y Sandoval (2018) afirman que al hablar de corrupción se está apuntando a una amplia gama de comportamientos, lo que implica que deben diseñarse soluciones independientes y específicas para generar impacto social. Los autores recomiendan como estrategias para reducir la corrupción en Colombia, el aumento de la transparencia en la vigilancia ciudadana de la gestión pública, el rechazo público a la corrupción tanto privada como pública, castigos más contundentes en relación con la efectividad de la justicia, el fomento de la denuncia y la protección a los denunciantes, reformas específicas en leyes y entidades que presentan riesgo de corrupción, y la disminución de la discrecionalidad por medio de procesos de mayor estandarización.

### 3. Control fiscal en Colombia

La corrupción es un flagelo que está degradando la esencia del estado social de derecho, toda vez que afecta el cumplimiento de los fines esenciales que la sociedad misma le ha asignado al Estado. Por ello, es fundamental recuperar el papel preponderante del ejercicio de un control fiscal superior, cuyo fin último está enfocado en el mejoramiento continuo de la función administrativa.<sup>3</sup> En Colombia, el control fiscal es una función **pública encargada de vigilar** y controlar oportuna y efectivamente la gestión del erario público (es decir, los fondos y bienes estatales en todos sus órdenes y niveles) que está orientada hacia el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. En otras palabras, es el mecanismo constitucionalmente previsto por medio del cual se garantiza el cumplimiento de los objetivos determinados legítimamente para las finanzas de Estado, apuntando a todo el proceso administrativo y de gestión de los bienes y fondos **públicos en las distintas etapas de recaudación, conservación,** y disposición en gasto e inversión.<sup>4</sup>

Bajo este fundamento se encuentra legitimada la actividad que desarrolla la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, como encargadas de adelantar las investigaciones respectivas encaminadas a obtener el resarcimiento de los bienes o recursos que fueron objeto de desviación o detrimento patrimonial por parte de servidores públicos o particulares que tienen a su cargo la custodia y administración de los recursos públicos.

En nuestro caso, la Contraloría General de la República como máxima autoridad fiscal presentó grandes dificultades para garantizar la efectividad del control que realiza por mandato constitucional, según la evaluación de INTOSAI (2014).<sup>5</sup> Lo anterior, se enfocó en tres factores (1) las deficiencias en la planeación, ejecución y seguimiento de las acciones de control; (2) falencias en la integración y alineación de los procesos de la entidad con las herramientas tecnológicas que soportan dichos procesos y; (3) la limitada capacidad para gestionar un control fiscal transparente y participativo (Contraloría General de la República, 2014). Para esto, desde los referentes internacionales aplicables a las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) se muestra hacia donde se debe avanzar y fortalecer aspectos como la planeación estratégica de las auditorías y el desarrollo de capacidades institucionales para ejecutar un control fiscal superior. Ello requiere mejorar la metodología para el desarrollo, implementación y gestión de riesgos orientado a resultados, la profesionalización de la labor auditora, y promover la transparencia y el control participativo (OLACEFS, 2014).

<sup>3</sup> Artículo 209 Constitución Política 1991.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-499 de 1998.

<sup>5</sup> Artículos 267 a 272, Constitución de 1991.

### 3.1 Marco normativo del control fiscal en Colombia

En Colombia, la función pública debe orientarse, constitucionalmente, a los intereses colectivos, y ser llevada a cabo con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y transparencia; razón por la cual las actuaciones públicas deben ser consecuentes con el cumplimiento de los fines del Estado.<sup>6</sup> De este modo, se hace necesaria la legitimación del control fiscal como garante de tal objetivo social. Es así pues que la Constitución determina al control fiscal como el mecanismo que confirma a la sociedad el óptimo y eficiente manejo y uso de los recursos públicos.

Las deficiencias del ejercicio del control fiscal tradicional demostraron la insuficiencia para garantizar la protección y eficiente asignación de los recursos y bienes del Estado, lo cual generó la necesidad de introducir reformas sustanciales al régimen de vigilancia fiscal del país. Bajo este marco se legitima la Ley 42 de 1993, como respuesta al enfoque de control plasmado desde la constitución. Con esta ley se inserta en el universo normativo en el que se fundamenta el control fiscal dos aspectos importantes: (1) Antes de ésta, la Contraloría General de la República solo podía llevar a cabo una confrontación de los gastos de las entidades públicas con lo presupuestado, lo cual limitaba la función de vigilancia a una inspección netamente numérico-legal, dejando escapar aspectos que dotaran de mayores herramientas la evaluación de la eficiencia en la asignación del gasto. Con la nueva concepción de control delineado por esta legislación, se suma al examen contable y jurídico uno de corte económico que permite analizar el impacto de las acciones de la administración pública materializado en su gasto. (2) El control, como se estipuló constitucionalmente, será de corte posterior y selectivo. Lo anterior imposibilita así el control previo y perceptivo que, aunque con fines preventivos y de minimización de riesgos, había ido adquiriendo un carácter nocivo en la autonomía de la administración, al condicionar las decisiones de los ordenadores de gasto a los vistos buenos de los auditores correspondientes.

Es de anotar que el control fiscal en la actualidad está sustentado, en gran parte, en la Ley 42, por lo que por lo estipulado y el nuevo enfoque que determinó para el control fiscal, representa un avance en esta materia en el país; sobre todo en un entorno en el que el asunto del control fiscal no había adquirido aún la primacía por los niveles de atención social hacia la corrupción. Precisamente, en razón a este último factor, bajo un escenario marcado por escándalos de corrupción, una pérdida paulatina de la confianza de la sociedad en las instituciones públicas, y entendiendo la naturaleza dinámica de la corrupción; se expide la Ley 1474 de 2011, con la cual el país inició una nueva etapa en el ejercicio del control fiscal, que permitiera dotar a las

<sup>6</sup> Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, 1991.

entidades de control de medidas para minimizar los niveles de corrupción en el país. Por tanto, la disposición de medidas administrativas, penales, disciplinarias y fiscales, de manera conjunta; así como una coordinación importante entre organismos especiales y entre el Estado y la misma sociedad civil, han resultado en elementos fundamentales en la lucha contra el fenómeno. La tabla 3.1 contiene una descripción de la evolución la normatividad en materia de control fiscal en los últimos treinta años.

*Tabla 3-1.*

*Normas del núcleo básico de control fiscal en Colombia*

Tema	Norma	Descripción general
Organización del Control Fiscal en Colombia	Constitución Política de Colombia 1991	Artículos 267 al 274 – Organización del Control Fiscal en Colombia.
Organización del control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen	Ley 42 de 1993	Comprende el conjunto de preceptos que regulan los principios, sistemas y procedimientos del control fiscal financiero de los organismos que lo ejercen en los niveles nacional, departamental y municipal y de los procedimientos jurídicos aplicables (art. 1).
Control Interno	Ley 87 de 1993	Los informes de los funcionarios del control interno tendrán valor probatorio en los procesos disciplinarios, administrativos, judiciales y fiscales cuando las autoridades pertinentes así lo soliciten (art. 14).
Modernización de la organización y funcionamiento de los municipios	Ley 136 de 1994	El capítulo X de la Ley 136 de 1994 complementa el régimen de las contralorías territoriales establecido en la Constitución Nacional y en la Ley 42 de 1993, adicionando lo relativo al valor probatorio que tendrán los resultados de las investigaciones preliminares adelantadas por las contralorías territoriales, ante la Fiscalía General de la Nación y los jueces competentes; asimismo, lo relacionado con el registro de los funcionarios sancionados como consecuencia de sus actuaciones fiscales.
Proceso de responsabilidad fiscal	Ley 610 de 2000	Establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal adelantados por las contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.
Creación, financiación y límites de gastos de las contralorías municipales.	Ley 617 de 2000	Esta ley estableció los requisitos para la creación y supresión de las contralorías municipales, así como el valor máximo de gastos de las contralorías territoriales, los salarios de los contralores territoriales y la extensión de las incompatibilidades de los mismos, las cuales tendrán vigencia durante el período para el cual fueron elegidos y hasta doce (12) meses posteriores al vencimiento del periodo respectivo o la aceptación de la renuncia.
Estatuto Anticorrupción	Ley 1474 de 2011	Se orienta a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Incluye nuevas tipologías, medidas administrativas, disciplinarias, fiscales y penales en materia de corrupción.

Acción de repetición	Ley 678 de 2001	Esta ley tiene por objeto regular la responsabilidad patrimonial de los servidores y ex servidores públicos y de los particulares que desempeñen funciones públicas, a través del ejercicio de la acción de repetición de que trata el artículo 90 de la Constitución Política o del llamamiento en garantía con fines de repetición.
Reglamentación del control fiscal en Colombia	Ley 1416 de 2010	Fortalecimiento del control fiscal en las contralorías a nivel nacional, departamental, municipal y distrital, bajo el espíritu de una política de rendición de cuentas y transparencia.
Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales	Noviembre de 2012	Dicha metodología es un instrumento de apoyo a la gestión institucional de las contralorías territoriales, que ha sido elaborado para facilitar el ejercicio del proceso auditor, mediante la aplicación articulada y simultánea de los sistemas de control fiscal definidos en la Ley 42 de 1993, con el propósito de evaluar la gestión fiscal, el logro de los resultados y la efectividad de sus impactos.
Austeridad y eficiencia del gasto público	Decreto 1737 de 1998	El decreto estableció varias medidas relacionadas con la austeridad y eficiencia del gasto público y la obligatoriedad de las oficinas de control interno de verificar en forma mensual el cumplimiento de las disposiciones sobre austeridad y eficiencia del gasto público, así como de las demás de restricción de gasto que continuaran vigentes.
Austeridad y eficiencia del gasto público	Decreto 984 de 2012	Esta norma modificó el artículo 22 del Decreto 1737 de 1998, señalando expresamente que las oficinas de control Interno prepararán y enviarán al representante legal de la entidad u organismo respectivo, un informe trimestral, que determine el grado de cumplimiento de las disposiciones contenidas en el decreto y de las acciones que se deben tomar al respecto. Adicionalmente, estableció que el informe de austeridad que presenten los jefes de control interno podrá ser objeto de seguimiento por parte de la Contraloría General de la República a través del ejercicio de sus auditorías regulares.
Estatuto General de la Contratación Pública	Ley 80 de 1993	La Ley 80 de 1993 además de regular el proceso de contratación pública en Colombia, también prescribe el alcance y la oportunidad de la intervención de las autoridades de control fiscal en los contratos estatales.
Ley Anti-trámites	Ley 962 de 2005	Busca racionalizar trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos, toda vez que el exceso de trámites es una de las causas de los hechos de corrupción, se observó que, aunque ha favorecido a los colombianos en general, la disminución de trámites no ha contribuido directamente a la prevención de este fenómeno.
Documento CONPES	167 de 2013	El objetivo central del documento es fortalecer las herramientas y mecanismos para la prevención, investigación y sanción en materia de lucha contra la corrupción en los ámbitos público y privado, con incidencia nacional y territorial, en el marco del componente nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA), con el fin de reducir los efectos negativos de tipo económico, social, político, jurídico y ético que se derivan de esta, jurídico y ético que se derivan de ésta, buscando impactar positivamente el desarrollo humano de los colombianos.

*Fuente:* elaboración propia.



Si bien el país ha ido construyendo y perfeccionando el ejercicio del control fiscal en conexión con la minimización de los riesgos de corrupción, principalmente sustentado en la estructuración de los incentivos necesarios desde el marco legal para reducir la proliferación de actos de esta índole (y dotar de mayores instrumentos a los ejecutores del control fiscal), la sociedad misma ha demandado mejoras en el esquema, de modo que el control fiscal incremente sustantivamente sus resultados, y que la función pública sea encaminada hacia estándares más transparentes y equitativos. Bajo este contexto y hasta el año 2014, mediante una evaluación realizada por entidades fiscalizadoras superiores, fue posible acceder a los recursos necesarios para fortalecer al Organismo Nacional de Control Fiscal, a través de un empréstito con la banca multilateral para iniciar el salto hacia altos estándares propios de escenarios globalizados<sup>7</sup>.

### 3.2 Sistema de control fiscal en Colombia

La vigilancia de la gestión fiscal y los resultados de la administración pública, como base del control fiscal y en consecuencia, objetivo misional de la Contraloría General, exige de una labor que permita apuntarle de manera holística tanto a la estructura de la administración estatal como al proceso de control. En este orden de ideas, es entonces que el control fiscal se concentra en las modalidades definidas por la Ley 42 de 1993, lo que faculta el ejercicio de control desde un ámbito descentralizado, generando procesos de mayor precisión y eficiencia, y conjunto. De este modo, se estableció el control macro, el control micro y la responsabilidad fiscal como modos de aplicación del control fiscal de acuerdo con los recursos públicos objetivo<sup>8</sup>. Por los fines del presente documento, el control fiscal micro se constituye como mecanismo fundamental en los procesos de control de la corrupción, por su naturaleza en la vigilancia de la gestión fiscal de cada una de las entidades sujetas a control, estatales o privadas, que dispongan de fondos y recursos públicos.

---

<sup>7</sup> Documento CONPES 3841 de 2014.

<sup>8</sup> Se define como control macro a la valoración realizada por la Contraloría General de la República sobre el comportamiento de las finanzas públicas y el grado de cumplimiento de los objetivos macroeconómicos (CGR, 2020). En este sentido, el control fiscal macro se realiza con base en el presupuesto general de la nación, lo que a su vez, posibilita extraer conclusiones sobre la política fiscal y estimar los costos en la ejecución de la misma. Este ejercicio es complementado con los respectivos a un control macro-sectorial, es decir, con la evaluación de la gestión de las finanzas públicas, pero en torno a sectores específicos. Por su parte, se define como responsabilidad fiscal al conjunto de actuaciones administrativas adelantadas con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares –si es del caso– cuando en el ejercicio de la gestión fiscal, o con ocasión de ella, causen por acción u omisión, un daño al patrimonio del Estado (CGR, 2020). Es decir, constituye el proceso posterior a un hallazgo fiscal, en el que se determina la existencia de un detrimento al patrimonio público, y en caso positivo, las obligaciones derivadas en la reparación social.

El control fiscal micro, por tratarse de un ejercicio minucioso y adaptado a los territorios, posibilita así la identificación de potenciales riesgos de corrupción y la generación de estrategias para su control oportuno. Este control se materializa a través de la práctica de auditorías integrales, estableciéndose entonces como herramienta básica en la provisión de información valiosa para la prevención de actos de corrupción. Estas se efectúan como una revisión periódica de la gestión de cada entidad pública. Es de resaltar que las auditorías se enmarcan en la verificación del cumplimiento de los criterios bajo los cuales la sociedad cede su autonomía de la gestión pública (CGR, 2020). Lo anterior no implica que se limite la autonomía de las entidades públicas en sus actividades de corte netamente social, por el contrario, reafirma la solidez y transparencia en la consecución de beneficios colectivos como deber ser de la administración pública.

*Recuadro 3-1.*

*Breve normograma del control fiscal en el municipio de Medellín*

En consonancia con el objetivo misional de la Contraloría General de la República, en el que la sociedad cede su autoridad en la vigilancia y el control de los recursos públicos en cumplimiento de los fines del Estado, y amparada legítimamente por la Ley 42 de 1993, se constituye la Contraloría General de Medellín como ente de control fiscal en la jurisdicción del municipio de Medellín. Esta institución fundamenta sus actividades en la vigilancia y el control de los recursos públicos del municipio, haciendo un énfasis en la evaluación de las políticas públicas y la protección de los recursos naturales, bajo los principios de justicia, transparencia, efectividad e independencia; labor que complementa con la activa participación ciudadana en ejercicio del control social, para un desarrollo sostenible. Es importante destacar que la mirada de la gestión de los recursos públicos de la contraloría está orientada, no solo en los resultados de los sujetos de control en el periodo determinado, sino en las mejoras de mediano y largo plazo del territorio.

El ejercicio del control fiscal siendo una actividad esencial en un estado social como el nuestro, como herramienta de ratificación social del buen uso del erario público y construcción de institucionalidad, cobra un alcance particular al tener en cuenta que los recursos públicos sujetos de control corresponden a unos de los de mayor cuantía en todo el país. De acuerdo con los datos de la CGM (2019), el presupuesto sujeto a control fiscal en el municipio para el periodo del 2014 al 2018 fue en promedio de 3.5 billones de pesos. Lo anterior debe conllevar rigurosos procesos de control fiscal, fundamentalmente por las implicaciones en términos de bienestar social que deficientes gestiones de los fondos públicos puedan generar.

Tabla 3-2.

*Breve normograma del control fiscal en el Municipio de Medellín*

Tema	Norma	Descripción general
Rendición de la cuenta de las entidades auditadas	Resolución 079 de 2019 de la Contraloría General de Medellín	Esta resolución prescribe los métodos, la forma y la periodicidad con que la administración central de Municipio de Medellín, las entidades descentralizadas del mismo y los organismos de control del orden municipal deben rendir la cuenta e informes a la Contraloría General de Medellín. Los tipos de fenecimiento de la cuenta. También se define lo que es un hallazgo de auditoría fiscal y sus posibles incidencias legales. Finalmente, hace referencia a los planes de mejoramiento que deben presentar los sujetos auditados para subsanar y/o corregir las causas que dieron origen a los hallazgos determinados en los informes de auditoría.
Estructura Organizacional de la Contraloría General de Medellín	Acuerdo 87 de 2018 del Concejo de Medellín	Modifica la estructura organizacional de la Contraloría General de Medellín y se señalan los objetivos y funciones de sus dependencias.
Planta de personal de la Contraloría General de Medellín	Acuerdo 88 de 2018 del - Concejo de Medellín	Establece la planta de personal de la Contraloría General de Medellín.
Manual de funciones	Resolución 102 de 2019 de la Contraloría General de Medellín	Manual específico de funciones y de competencias laborales para los empleos de la planta de personal de la Contraloría General de Medellín.
Alcances y nombres de las Contralorías Auxiliares	Resolución 097 de 2017 de la Contraloría General de Medellín	Mediante esta resolución se precisó que entidades o dependencias del orden municipal debía auditar cada una de las Contralorías Auxiliares de Auditoría Fiscal (CAAF) de la Contraloría General de Medellín. De igual manera a cada CAAF se le dio una denominación específica de acuerdo con su alcance.
Política de Austeridad del Gasto y Diversificación de Fuentes de Ingresos del Municipio de Medellín.	Acuerdo 050 de 2012 – Concejo de Medellín.	En su artículo 5 el Acuerdo señala que “la administración municipal en acompañamiento del Concejo de Medellín, la Personería de Medellín y la Contraloría General de Medellín, buscarán alianzas públicas y privadas para generar alertas tempranas y planes de mejoramiento de la capacidad de gestión de recursos de la administración municipal.

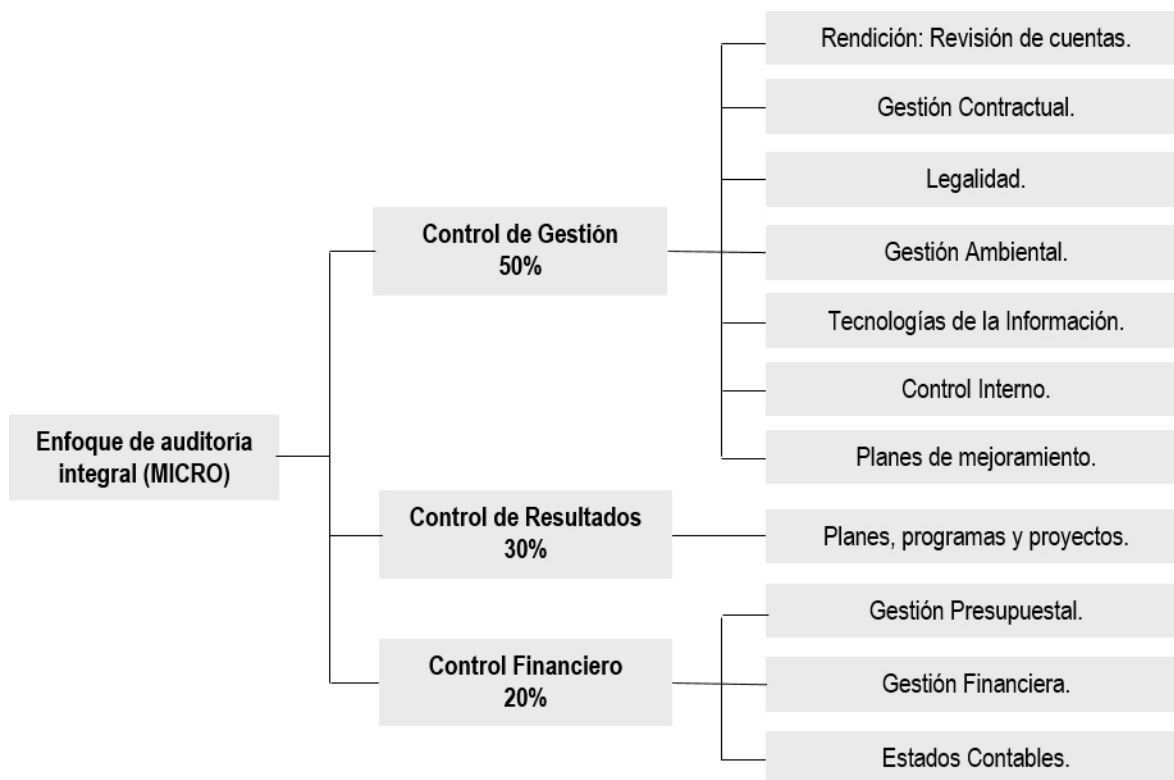
*Fuente:* elaboración propia.

Las auditorías, al igual que el control fiscal, han estado sujetas a evolución y mejoramiento continuo, hasta su definición actual como auditorías de carácter integral. Las auditorías se fundamentan bajo dos preceptos esenciales. De un lado, (1) por tratarse de un proceso sistemático, supone un conjunto de actividades que son concatenadas para abarcar así la estructura amplia del control fiscal, y (2) la medición y evaluación de la correspondencia entre el uso de los recursos públicos y los objetivos de los sujetos de control fiscal encaminados en el cumplimiento de los fines del Estado. Bajo este marco, y con el propósito de facilitar el ejercicio del proceso auditor, se construye una metodología adaptada a las necesidades de esta índole en los niveles territoriales, lo que simbolizó una mejora sustancial en el año 2012, con la introducción de un nuevo

esquema, resultado de la combinación de elementos cuantitativos y cualitativos (GAT, 2012).<sup>9</sup>

*Ilustración 3-1.*

*Esquema de auditoría integral en Colombia*



*Fuente:* elaboración propia.

Esta metodología, basada en el carácter integral del ejercicio auditor, integra tres componentes esenciales, el control de gestión, de resultados y el financiero, cuya evaluación debe ser ponderada con los pesos que fueron estandarizados. Esta estructura de ponderación provee conclusiones importantes sobre el nuevo enfoque orientado a resultados introducido desde la Ley 42 de 1993 y, más concretamente, en la guía para el desarrollo de auditorías territoriales. La GAT (2012) estipula que la evaluación de gestión y resultados, se lleva a cabo con el propósito hacer un análisis integral de la gestión, razón por la cual se integran variables desde múltiples ámbitos, lo que permite la revisión de un panorama más holístico en lo que respecta al cumplimiento de la entidad como generadora de bienestar social. Este conjunto de variables deben ser revisadas bajo los principios

<sup>9</sup> Este ejercicio se desarrolla bajo el amparo legal entregado por el artículo 130 de la Ley 1474 del 2011, en el que se estipula que con la participación de las contralorías territoriales, vía el Sistema Nacional de Control Fiscal — Sinacof— se llevará a cabo la estructuración y actualización de una metodología del proceso auditor territorial, en aras de facilitar el ejercicio a las contralorías territoriales.

de la gestión fiscal —en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales— introducidos por la Ley 42 de 1993. La valoración de la gestión de las entidades públicas con este marco es sin duda un avance significativo en el control fiscal, pues la determinación de si la asignación de recursos generó una maximización de los beneficios sociales del territorio, se sustenta en un ejercicio de costo-efectividad, no simplemente en un análisis del menor costo.

El primer componente constituye un examen de la eficiencia y la eficacia con la cual las entidades públicas gestionan los recursos públicos asignados, determinado por la evaluación de sus procesos administrativos, los resultados de los indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que generan; así como los beneficiarios de su actividad (CGR, 2020). El segundo componente está orientado a establecer en qué medida los sujetos de control logran los objetivos, y si cumplen con los planes, programas y proyectos adoptados por la administración en cada periodo. Esto implica básicamente el nivel en el que se alcanzan los ejercicios de planificación estratégica de la entidad particular y la administración pública. Por último, el tercer componente se enfoca, con base en las normas de auditoría, en el establecimiento del reflejo en los estados financieros de la entidad pública y el resultado de sus operaciones; lo anterior sujeto también a que la elaboración de los estados financieros, y las transacciones que los originaron, dieron estricto acatamiento a la normatividad prescrita aplicable y a los principios de contabilidad universalmente aceptados, o dispuestos por el Contador General de la Nación (CGN, 2020).

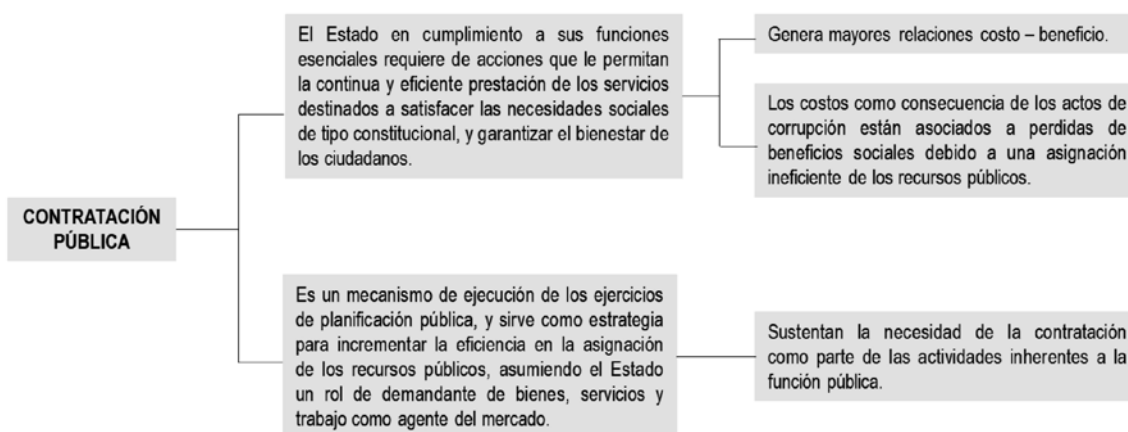
Es importante destacar que, como parte del proceso de transición a un enfoque de control fiscal superior sustentado en las Normas Internacionales para Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), las auditorías como elemento esencial del control fiscal micro son rediseñadas en la búsqueda de mejores resultados. Así las cosas, se plantean las auditorías financieras, de desempeño y de cumplimiento; tipos de auditorías que pueden ser ejecutadas de manera individual o combinada. Estas acogen las modalidades determinadas originalmente por la Ley 42 de 1993 (Control de gestión, de resultados y financiero), lo que dota de mayor facilidad la puesta en práctica del nuevo esquema. La Guía de Auditoría Territorial (GAT) basada en estas normas ya se encuentra disponible, siendo un resultado de los esfuerzos de las contralorías territoriales en adaptar sus ciclos de auditorías hacia estándares de alta calidad, que puedan orientar resultados más precisos

## 4 Corrupción y contratación pública

El Estado, con el fin de dar cumplimiento a sus funciones esenciales, requiere de acciones que le permitan la continua y eficiente prestación de servicios, entendiendo estos últimos como los destinados a satisfacer las necesidades constitucionales sociales, además de garantizar el bienestar de los ciudadanos<sup>10</sup>.

Así legitima los procesos de contratación pública como mecanismo, de un lado, de ejecución de sus ejercicios de planificación, y del otro, como estrategia para incrementar la eficiencia en la asignación de los recursos, asumiendo un rol de proveedor de bienes y servicios de carácter público, además de demandar bienes, servicios y trabajo como agente del mercado. En este sentido, el Estado no deja de intervenir en la economía, simplemente cede la provisión de dichos factores a entidades privadas —y excepcionalmente a otras entidades públicas—, permitiendo así generar relaciones costo-beneficio mayores a las que se alcanzarían en caso de ser él mismo quien los produzca. Es importante destacar que estas acciones de contratar por parte del Estado corresponden a su respuesta de migrar del comportamiento propio de estado benefactor a un Estado con una mirada más de carácter mixto, la cual se ha constituido fundamentalmente en el tránsito hacia estados más modernos. De este modo, la provisión de servicios de salud, educación, defensa, la construcción de bienes públicos como carreteras o aeropuertos o, simplemente, la adquisición de equipo para el funcionamiento de la administración pública, constituyen los elementos que sustentan la necesidad de la contratación como parte de las actividades inherentes a la función pública.

*Ilustración 4-1.*



*Fuente:* elaboración propia.

<sup>10</sup> Artículo 2 de la Ley 80 de 1993.

Dado lo anterior, los procesos de contratación pública traen inmersos elementos, como un valor importante de las transacciones del sistema de compra pública, los intereses asociados a éstos flujos de dinero, la complejidad de los procesos, la cercanía entre compradores públicos y oferentes, y la multiplicidad de las partes intervinientes, haciendo que el riesgo de corrupción sea elevado, lo cual convierte a la contratación en una de las acciones gubernamental más vulnerables a comportamientos corruptos (OCDE, 2016). Los costos directos como consecuencia de dichos actos de corrupción están asociados con la pérdida de beneficios sociales debido a una asignación ineficiente de los recursos públicos, que se ve materializada en mayores valores pagados y una menor calidad de los bienes y servicios adquiridos. Por su parte, resaltan algunos costos indirectos, como la distorsión de la competencia y los precios de mercado, la introducción de asimetrías de información, e incrementos de los costos de transacción. En este punto, es fundamental destacar que las entidades públicas contratantes administran y hacen uso de recursos públicos, es decir, fondos que derivaron de la sociedad, siendo ésta la razón subyacente, y la de mayor fuerza, para afirmar que el Estado se encuentra en la obligación de tomar decisiones de contratación que se acerquen hacia asignaciones óptimas de los factores.

Desde una visión estrictamente económica, la celebración de procesos contractuales por parte del Estado, como se mencionó, se sustenta

*La contratación pública es susceptible a actos de corrupción puesto que gran parte de los procesos generados corresponden a bienes y servicios que no poseen una fijación de precios adecuada, así mismo poseen mercado privado y son financiados con recursos públicos que son altamente propensos a la corrupción, como es el caso de programas de salud y alimentación.*

en la búsqueda de incrementos de la eficiencia en la asignación de recursos públicos, lo cual se traduce en beneficios sociales. Es pues importante enfatizar que, si bien la provisión de los bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades de la sociedad se le cede a entidades privadas en su gran mayoría, las cuales operan exclusivamente en el marco de obtención e incremento de sus

utilidades (razón por la que el concepto de eficiencia es esencial, sobre todo en un mercado de competencia), bajo este contexto se comportan como actores sociales. De hecho, se considera a la corrupción como un elemento económico de carácter regresivo, es decir, su impacto resulta de mayor fuerza en la población de menos ingresos que en la de mayores debido, de un lado, a su dependencia de la provisión de bienes y servicios obligación del Estado, y del otro, por efectos de la distribución inicial de los recursos, pues al fin y al cabo son los individuos quienes deben cubrir los costos directos o indirectos derivados del fenómeno, siendo cargas fiscales más sensibles para esta población. En este marco se explica el argumento teórico de que la corrupción, siendo uno de los costos de mayor envergadura en una sociedad, genera inequidad y problemas en la redistribución de los ingresos.

Cuando se presentan actos de corrupción en los procesos de contratación pública, ya sea adquisición de bienes, servicios y trabajo, se desvían recursos de actividades netamente productivas a actividades simples de búsqueda de rentas, las cuales no generan incrementos en el bienestar social. De este modo, las empresas más productivas no dependen de su competitividad, sino de su capacidad de influir en los responsables de la toma de decisiones de regulación o de asignación del gasto (Soto, 2003). En este contexto, los oferentes realizan análisis de costos de oportunidad, en aras de valorar la racionalidad de ésta decisión. Así, se entiende que resulta más conveniente asumir los costos asociados a las prácticas corruptas que mejorar su eficiencia, estrategia que permite la obtención de retornos de largo plazo.<sup>11</sup>

Por tanto, no resulta sorprendente encontrarse con proyectos no justificados a partir de la elección objetiva de los criterios de selección de la inversión, o sea, desde el análisis costo-beneficio (Tanzi, 1998), generando así reducciones en la productividad del gasto público. Esto último, en particular, es preocupante en términos de la evaluación de la gestión administrativa de una entidad pública en los distintos niveles territoriales. Es común que el criterio de eficiencia para la valoración de la gestión de las entidades públicas en Colombia no este dado por una relación de insumo-producto, derivado de un análisis costo-efectividad; sino por la capacidad de ese organismo para ejecutar su presupuesto. Con este criterio se premia o se castiga la asignación presupuestal en los periodos subsiguientes, por lo cual es habitual que en los últimos meses del año —y especialmente en la finalización de las administraciones—, las entidades públicas se esmeren por acelerar procesos contractuales y ejecutar el gasto, mucho de él innecesario, simplemente bajo la consigna de no perder los recursos que fueron presupuestados, y más importante aún con mínimo o segmentado impacto social.

Además de que la contratación pública es susceptible a actos de corrupción por las razones ya expuestas, esta actividad estatal es riesgosa puesto que gran parte de los procesos generados corresponden a bienes y servicios que no poseen una fijación de precios adecuada, incluidos los que poseen mercado privado y son financiados con recursos públicos, haciéndolos altamente propensos a la corrupción, como es el caso de programas de beneficiarios de salud y alimentación. En este sentido, si bien los bienes públicos no son sujetos de corrupción, por su naturaleza y su generación de externalidades, la provisión de los mismos es objetivo de comportamientos corruptos, como es el caso de contratos de construcción de obra pública, como infraestructura vial, hospitalaria o educativa; o las construcciones de defensa a las fuerzas armadas. Esta tesis se encuentra sustentada

---

<sup>11</sup> Como lo son los múltiples sobornos, el desgaste diplomático en tiempos, e incluso un entorno de incertidumbre por el carácter ilícito del fenómeno, lo cual impide hacer efectivo el cumplimiento de los compromisos de cada una de las partes involucradas en el “contrato” corrupto a través de la institucionalidad. Bajo este marco entonces, las inversiones —no costos, dado que se espera recibir beneficios netos derivados, — aluden a unas de corte coyuntural, pues su retribución no se extiende en el largo plazo.

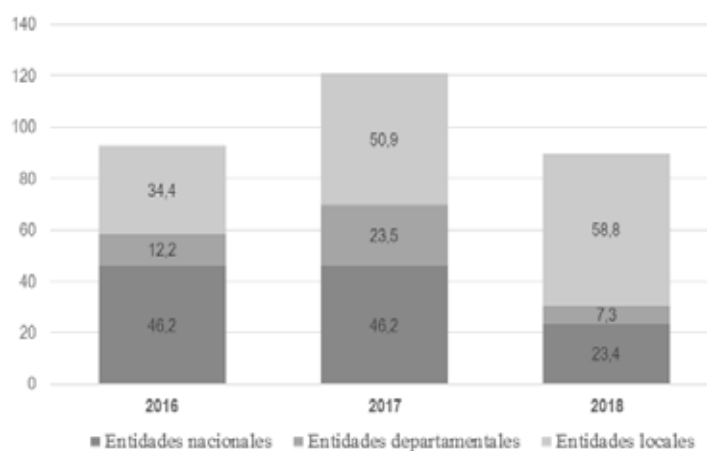


por las cifras que muestran, según Transparencia por Colombia (2019), que el 56% del total de los hechos de corrupción analizados afectaron el sector educación en un 16%, infraestructura en un 15%, y 12% en salud. Esta condición se agrava al considerar que los requerimientos en términos de bienes y servicios por parte del Estado son tan específicos que técnicamente su posición al interior del mercado es de un monopsonio, dando opciones favorables a las prácticas corruptas. Todo esto desencadena que territorios que operan en un ambiente marcado por la corrupción, poseen incentivos para proveer bienes públicos en cantidades insuficientes a las requeridas por la sociedad, consecuencia asociada a una menor calidad o mayores costos. No es sorprendente entonces encontrarse con proyectos de provisión que no se encuentran sustentados en necesidades sociales insatisfechas.

Como ya se mencionó, la compra pública es, en general, una de las actividades gubernamentales con mayor riesgo de corrupción. En Colombia se estima que dicha compra compromete, en promedio, cerca 12.5% del PIB, cifra que resulta aún más significativa pues compromete más de un tercio del Presupuesto General de la Nación, una proporción aproximada al 35.7% del gasto público (OCDE, 2016; Zuleta *et al.*, 2018). Por ello, se tiene una percepción de corrupción en el sistema mucho mayor a la de los países desarrollados. Lo anterior es constatado por el Departamento Nacional de Planeación (2013), al plantear que la contratación pública al ser una de las principales herramientas mediante la cual actúan las administraciones, se ha convertido en uno de los escenarios más comunes para la ocurrencia, e incluso propagación, de actos de corrupción. Asimismo, los costos asociados a la contratación, según la Auditoría General de la República (2010), superan la suma de los 10 billones de pesos al año para el ámbito nacional, y los 4 billones de pesos para el presupuesto de las entidades territoriales.

*Gráfico 4-1.*

*Valor total en billones de pesos de la contratación pública en Colombia*



*Fuente:* elaboración propia con datos de Colombia Compra Eficiente.

Dada la importancia de la definición de estándares para los procesos de contratación pública que permitan, por una parte, la generación de información clara para las partes interesadas,<sup>12</sup> y por otra, la mitigación y supresión de elementos de discrecionalidad en los ejercicios; Colombia introduce la Ley 80 de 1993, en la que se determinan las reglas y los principios que rigen los contratos de las entidades estatales. Como respuesta a la dispersión de la normatividad en materia de contratación, y, por ende, el incumplimiento de la ley anterior de su vocación unificadora, se introdujo el Conpes 3186 del 2002, que define una política de eficiencia y transparencia en la contratación; y el Conpes 3249 del 2003 el cual estableció las bases para la implementación de un portal único de contratación. La débil institucionalidad generada por la ley ya mencionada agrega al universo legal de la contratación pública la Ley 1150 del 2007, siendo la primera ley modificada con el objetivo de hacer de ésta más eficiente y transparente la contratación. Además, se creó el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) que reglamentó ciertas actividades para la planificación de los contratos, creó modalidades de selección de contratistas buscando mecanismos distintos de acuerdo con la complejidad de los procesos y su cuantía, e incorporó herramientas para la definición del valor de las ofertas cargándolas así de objetividad.<sup>13</sup>

Ahora, basada en la importancia creciente de los actos de corrupción en los procesos de contratación y la deficiente respuesta ante las medidas de reducción de la corrupción adoptadas en el momento por el dinamismo innato del fenómeno, se sustenta la promulgación de la Ley 1474 del 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública; por lo que se asume la concepción preventiva y no posterior de las acciones. Como estrategia de cumplimiento de lo ya establecido, la Ley 4170 de 2011 creó la Agencia Nacional de Contratación Pública —Colombia Compra Eficiente— dando lugar a mejor uso del SECOP, mejor oferta de instrumentos de agregación de demanda, la organización de la normatividad y jurisprudencia del sistema de compra pública y la oferta de manuales, guías y documentos estándar. Finalmente, con el Decreto 1510 del 2013 se reglamenta el sistema de compras y contratación pública, simplificando la legislación ya existente.

Sin embargo, pese a las reformas con todo el paquete legislativo introducido, como respuesta a deficiencias y nuevas problemáticas en materia de contratación pública, las oportunidades para materializar los riesgos de corrupción aún persisten. Lo dicho hasta aquí supone que, en esencia, los problemas subyacentes continúan siendo exactamente los mismos en la actualidad.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Lo cual se constituye como una medida que busca la reducción de costos de transacción y la orientación entorno a una asignación eficiente como promoción de la competencia.

<sup>13</sup> Gaceta del Congreso 458 del 01 de agosto de 2005. Exposición de motivos de la Ley 1150 de 2007.

<sup>14</sup> Problemas que buscaban ser afrontados, tanto con estrategias de estandarización de los procesos de contratación pública e información manifiesta para todas las partes implicadas, como con estrategias que buscaban generar los incentivos disuasorios correctos para evitar comportamientos corruptos.

Se afirma que el universo normativo definido y los innumerables mecanismos llevados a cabo en dos décadas han generado impactos que, aunque relevantes, han sido insuficientes y han permitido la sistematización y propagación del fenómeno. La introducción de estas modificaciones estuvo motivada por la transición del sistema de contratación pública a un sistema de corte europeo, en el que se entiende la contratación desde su perspectiva de mercado como un enfoque económico; esto en aras de abandonar la concepción, aun fuertemente arraigada, basada en una visión jurídica al ver la contratación sólo como asunto administrativo.

Si bien el Estatuto General de la Contratación Pública se encuentra integrado por Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y unas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, el sistema de compra pública colombiano no posee un régimen legal único; lo anterior dado que, por una parte, hay normas sobre compra pública en leyes y cuerpos normativos relativos a otros asuntos, y muchas entidades públicas se encuentran exceptuadas de realizar sus procesos de contratación en consonancia con el estatuto, ya que exigen de mayor flexibilidad. Incluso, las entidades excluidas del régimen general no exponen un mejor desempeño en términos de eficiencia, competencia y economía, además generan dificultades como costos al sector privado y a la ciudadanía al tener que hacer un esfuerzo adicional para obtener claridad sobre las reglas del juego aplicables a la contratación particular de cada caso (Zuleta *et al.*, 2018). Esto último es importante puesto que, de antemano, se están introduciendo asimetrías de información en el mercado, lo que apunta a ineficiencias en la asignación. Esos vacíos de información se traducen en costos de transacción altos y en condiciones que permiten incentivar actos de corrupción.

Como ya fue mencionado, una de las razones fundamentales asociada al riesgo de corrupción en la contratación pública es la complejidad inherente de los procesos, por lo cual resulta esencial la esquematización de identificadores que permitan determinar que un proceso está en peligro o se encuentra condicionado a presentar comportamientos corruptos; sobre todo como estrategia de prevención y control oportuno del fenómeno. En este sentido, la OCDE (2016) establece que los riesgos pueden aparecer en cualquier etapa del proceso de contratación. Por lo tanto, la naturaleza de los riesgos y de las alertas (*red flags*) son diversas y claramente difieren según cada etapa (véase tabla 4-1).

Tabla 4-1.

## Matriz de riesgo de la OCDE en los procesos de contratación pública

Etapa precontractual	<b>Valoración de necesidades y estudio de mercado</b>	Ausencia de una adecuada valoración de las necesidades.
		Influencia de actores externos en las decisiones oficiales.
		Acuerdos informales sobre el contrato.
	<b>Planeación y presupuesto</b>	Deficiente ejercicio de planificación.
		Compras no alineadas con el conjunto de decisiones sobre inversión.
		Fallas en la definición real de presupuestos o deficiencias en los mismos.
	<b>Desarrollo de especificaciones y requerimientos</b>	Especificaciones técnicas diseñadas para favorecer un oferente en particular.
		Criterios de selección definidos poco objetivamente o no definidos con anticipación.
		Requerimientos innecesarios de muestras de los bienes y servicios.
	<b>Elección de la modalidad de contratación</b>	Compra de información sobre las especificaciones del contrato.
Falta de justificaciones adecuadas para el uso de modalidades no competitivas.		
Abuso en el uso de modalidades no competitivas con base en las excepciones legales.		
Etapa de licitación	<b>Solicitud de ofertas</b>	Ausencia de aviso público para la invitación de la oferta.
		Criterios de evaluación y adjudicación contractual no anunciados.
		Ineficiente o inexistente divulgación de la información del proceso.
	<b>Presentación de ofertas</b>	Ausencia de competencia o casos de colusión de oferentes.
	<b>Evaluación de ofertas</b>	Conflictos de interés y corrupción en el proceso de evaluación - Falta de aplicación del principio de transparencia.
<b>Adjudicación contractual</b>	Los proveedores no revelan datos precisos de costos o precios en sus ofertas, lo cual resulta en aumentos en el valor del contrato.	
	Conflicto de intereses y corrupción en la aprobación de la oferta, por ejemplo, mediante una separación no efectiva de los evaluadores financieros, técnicos y legales.	
	Ausencia de acceso a los registros del proceso.	
Etapa post-adjudicación	<b>Supervisión del contrato</b>	Abusos del proveedor en el desempeño contractual, en relación a precios, calidad y tiempos: Cambios sustanciales en las condiciones del contrato conduciendo a incrementos en tiempos y precios para el licitador, sustitución de productos o servicios por de menor calidad incumpliendo a las especificaciones del contrato, deficiente supervisión por parte del funcionario público y/o colusión entre los supervisores y auditores.
	<b>Ejecución de pagos</b>	Deficiente separación de las obligaciones financieras y/o faltas en la supervisión de los servidores (Contabilidad falsa o cambios en los registros). Facturación falsa o duplicada o pagos anticipados sin cumplimiento de los requisitos.

Fuente: OCDE (2019).

Dada la tarea de la OCDE como organización comprometida con la construcción de buenas prácticas para el funcionamiento de lo público, los riesgos contenidos en la matriz anterior están asociados a un modelo de contratación pública genérico que pudiese ser útil para cualquier Estado que use dicho esquema de contratación pública. Lo anterior se centra en que, por obvias razones, no son considerados los riesgos vinculados con las limitaciones y debilidades propias del sistema de compra pública de Colombia, como lo son la fijación de plazos muy cortos para el desarrollo del contrato como respuesta a la necesidad de ejecutar recursos en una vigencia, o el establecimiento de cronogramas muy apretados en los procesos de selección pública. Estos elementos conducen a una limitación de la competencia importante, sobre todo para empresas fuertes, o incluso una modificación de los términos pactados inicialmente, los cuales constituyen factores que favorecen a la corrupción.

Zuleta et al. (2018) exponen los posibles componentes de riesgo durante todo el proceso de contratación pública ajustados a las condiciones particulares del país: (1) La intertemporalidad de los registros transaccionales en el sistema de compra pública y la deficiente presencia de los mismos, incrementando los riesgos de corrupción en todas las fases. (2) El abuso de la contratación directa cuando no corresponda a las causales determinadas por la norma para su utilización, como es el caso de la compra de bienes y servicios disfrazada de convenios interadministrativos, violando así los principios de competencia. (3) La significativa frecuencia de renegociaciones de contratos ya en marcha, las cuales usualmente resultan en adiciones. Estos riesgos están asociados a dos factores en particular, de un lado, a fallas en la etapa de planificación, por estudios de mercado o necesidades inexistentes o inadecuadas, y del otro, dado que estos procesos de modificaciones de los términos iniciales, no están sujetos a las mismas exigencias de publicidad y competencia como la adjudicación original. (4) Direccionamiento desde el diseño del pliego de condiciones hacia un oferente particular, limitando las condiciones de competencia en el proceso y, finalmente, (5) uno de los riesgos de mayor preocupación, sobre todo por los ejercicios de control oportuno, esa falta de rigor en los registros de la gestión contractual. Esto es, asimetrías de información que pudiesen estar asociadas con debilidades en la supervisión de los contratos.

Algunas conclusiones importantes derivadas del estudio de la corrupción en la contratación

*Hay entidades estatales en Colombia cuyas adiciones presupuestales equivalen al 100% del valor contratado, lo cual está en contra de la disposición legal establecida, que pueden ser adicionados solamente hasta en el 50% de su valor original. (Zuleta et al., 2018)*

pública colombiana son expuestas por Zuleta *et al.* (2018), resultado de un análisis estadístico cuidadoso. Se obtiene de un lado que, hay entidades estatales cuyas adiciones equivalen al 100% del valor contratado, lo cual está en contra de la disposición legal establecida, que pueden ser adicionados solamente hasta en el 50% de su valor

original. En promedio, las entidades del nivel nacional tienen un riesgo más alto, no obstante, las entidades con mayor susceptibilidad al riesgo pertenecen al nivel territorial. Se destaca que no se encuentra evidencia estadística para relacionar el riesgo de corrupción en la contratación con el tamaño de las entidades estatales contratantes. En consonancia con lo anterior, se determina que la participación de las entidades nacionales en el decil más alto de riesgo es del 7%, mientras que para el nivel territorial es del 93%. Dados estos riesgos y consecuencias de la corrupción en los contratos públicos, es necesario el diseño de estrategias para su reducción. La OECD (2016) plantea la necesidad de un enfoque holístico para la mitigación de riesgos y la prevención de éstos actos al establecer que implementar medidas focalizadas únicamente en una etapa o paso del proceso puede aumentar los riesgos en los demás. En este caso como recomendación, la OCDE destaca principios que pueden, directa o indirectamente, prevenir la corrupción y estimular el buen gobierno y la rendición de cuentas en la contratación pública: integridad, transparencia, participación de los grupos de interés, accesibilidad, contratación electrónica y mejoras en los ejercicios de supervisión y control.

Recuadro 4-1.

Esquema para recolección de información sobre alertas de corrupción en la contratación

**Esquema para recolección de información sobre alertas de corrupción en la contratación**

Dada la importancia de la contratación en la ejecución de las actividades públicas, la identificación de factores de riesgo respecto a comportamientos corruptos ha cobrado mayor significancia como estrategia de prevención, de modo que los procesos control interno y auditoría por parte de los organismos de control fiscal sean planificados y ejecutados en función de las alertas percibidas. En este sentido, estos ejercicios de control dan cumplimiento estricto a la planificación de las auditorías, al ofrecer los insumos de información relevante para identificar los potenciales riesgos y su respectiva evaluación, y programar la obtención de evidencia necesaria. Así las cosas, la red *flags* permiten determinar de manera efectiva y eficiente los puntos necesarios que guíen la solicitud de información para informar sobre la gestión de la entidad en materia de asignación eficiente de recursos públicos.

Entre la literatura al respecto, resalta el análisis de Ferwerda et al. (2017), al hacer una revisión exhaustiva de los factores de riesgo de corrupción en la contratación pública y evaluar, a partir de métodos estadísticos, la pertinencia de dichos elementos en los procesos. Dado que el fenómeno puede presentarse antes, durante y después de la celebración del contrato, se identifican *red flags* y, en consecuencia, se propone un esquema concreto para la obtención de información.

1. La decisión de contratar:
  - ¿Existe una fuerte inercia en la composición del equipo evaluador de los proponentes de la licitación?
  - ¿Existe alguna evidencia de conflicto de intereses para los miembros del comité evaluador, por ejemplo, que alguno de los funcionarios públicos integrantes posee acciones en alguna de las empresas que ofertan?
  
2. Definición de las características del contrato.
  - ¿Hay varias oficinas de contacto / personas?
  - ¿La oficina de contacto no está directamente subordinada al proveedor de la licitación?
  - ¿La persona de contacto no está empleada por el proveedor de licitación?
  - ¿Hay algún elemento en los términos de referencia que apunte a un oferente puntual?
  
3. Proceso de contratación
  - ¿Hubo un período de tiempo más corto para el proceso de licitación?
  - ¿Se ha ejercido el procedimiento para una licitación acelerada?
  - ¿El tamaño de la oferta es excepcional / excepcionalmente grande (por ejemplo, empaquetado)?
  - ¿El tiempo de licitación permitido a los licitantes no se ajusta a las disposiciones legales?
  - ¿Todavía se aceptan las ofertas presentadas después de la fecha límite de admisión?
  - ¿Cuántas ofertas se han recibido?
  - ¿Hay ofertas artificiales (por ejemplo, ofertas de empresas no existentes)?
  - ¿Hay alguna queja (formal o informal) por parte de los oferentes no ganadores?
  - ¿Hay alguna conexión entre los oferentes que socavaría la competencia efectiva?
  - ¿Todas las ofertas son más altas que los costos generales proyectados?

Fuente: OCDE (2018).

## **5. Riesgo de corrupción**

La administración del riesgo para las entidades públicas, y de manera particular del riesgo de corrupción, se erige como elemento relevante dado el dinamismo del contexto en el cual se inserta el quehacer de lo público y las nuevas dinámicas que la incertidumbre le delinear. Lo anterior cobra mayor importancia cuando se identifica a la sociedad como agente objetivo de las consecuencias de la materialización de los riesgos en los que se puedan ver comprometidos recursos públicos, o incluso el bienestar social. La administración del riesgo, por tratarse de un componente del control de la planeación y la gestión de las entidades públicas, alimenta los ejercicios de planificación, es decir, el establecimiento de la visión, principios, objetivos estratégicos y el campo de aplicación. Lo que implica que, no solo contribuye a garantizar que la entidad alcance sus fines misionales, sino también a fortalecer los procesos de control interno.

De acuerdo con lo estipulado en la Ley 1474 del 2011, por la cual se establecen las normas orientadas al fortalecimiento de los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción, y la efectividad del control de la gestión pública, o el ya denominado Estatuto Anticorrupción; aun cuando no menciona de manera explícita la noción de riesgo de corrupción, exige a cada entidad pública, incluyendo las territoriales, la elaboración anual de un marco de estrategias de minimización de la corrupción, centrando su atención por la gestión en materia de éste riesgo específicamente. En segundo lugar, el Decreto 1083 del 2015 incorpora todo un capítulo en el que se dispone la creación y los lineamientos de gestión de la red anticorrupción, definiendo acciones en el establecimiento de estrategias para prevenir la materialización de prácticas corruptas al interior de las instituciones públicas, con el fin de detectar de manera oportuna acciones de corrupción, y la estructuración de propuestas de mejoramiento en materia de control interno de carácter preventivo en búsqueda de una mayor transparencia administrativa. Finalmente, el Decreto 2641 del 2011 determina la metodología para diseñar y hacer seguimiento a la estrategia de lucha contra la corrupción, incluyendo categóricamente los procesos de identificación, análisis, valoración, gestión y seguimiento de los riesgos de corrupción. Lo anterior explica cómo el país con la legitimación y orientación de sus prácticas, ha certificado la importancia del riesgo de corrupción en la administración pública y de su influencia en el logro de sus objetivos.

### **5.1 Concepto de riesgo de corrupción**

Se entiende por riesgo el efecto, es decir, la desviación de aquello que se espera, ya sea positivo o negativo, de la incertidumbre sobre los objetivos; considerando la incertidumbre como el estado, ya



sea parcial o total, de deficiencia de información de un evento, su consecuencia o su probabilidad de ocurrencia (NTC – ISO 31000, 2011; AS – NZS 4360, 1999). Como complemento del concepto,

En la definición de riesgo se apela a dos elementos como integradores del concepto: (a) un resultado de la incertidumbre, y (b) una afectación de los objetivos.

un evento hace referencia a la ocurrencia o cambio de un conjunto de circunstancias, y una consecuencia al resultado de lo anterior sobre los objetivos. El riesgo se expresa entonces, por su naturaleza, en términos de consecuencia y probabilidad. Una segunda noción de riesgo, derivada de la anterior y enfocada particularmente al sector público, lo

define como la posibilidad de que suceda algún evento que tendrá un impacto sobre los objetivos institucionales, pudiendo entorpecer el desarrollo de sus funciones (Función Pública, 2011). Es importante anotar que ambas definiciones apelan a los mismos elementos como integradores del concepto: (a) un resultado de la incertidumbre, y (b) una afectación de los objetivos.

Establecido el concepto de riesgo, se comprende como riesgo de corrupción la posibilidad de que, por acción u omisión, se use el poder para desviar la gestión de lo público hacia un beneficio privado (Función Pública, 2018). Una segunda visión la concibe como la posibilidad por uso u omisión indebido del poder, los recursos o la información, se lesionen los intereses de una entidad, y en consecuencia del Estado, para la obtención de un beneficio particular (Secretaría de Transparencia, 2011). Por último, una mirada muy cercana las anteriores, establece que el riesgo de corrupción es visto como la posibilidad de ocurrencia de una conducta o comportamiento que puede derivar en una actuación corrupta, entendiéndose por tal un comportamiento de abuso en el ejercicio de la función pública y de la legitimidad del Estado en beneficio personal o particular y en detrimento del interés general.<sup>15</sup>

Como es perceptible, el riesgo de corrupción se ajusta básicamente al concepto de riesgo orientado a los comportamientos corruptos; razón por la cual se trasladan los elementos básicos, como la afectación de los objetivos, y el carácter de probabilidad de ocurrencia de los eventos. No obstante, dada la delimitación del panorama del riesgo en lo que respecta a la corrupción, se incorporan factores como son (a) la acción, y también omisión de actos como parte de los eventos, siendo éstos los generadores primarios del riesgo; (b) la descripción del efecto, es decir la desviación particular que se espera, que en este caso corresponde de los deberes morales de la gestión pública; y (c) la especificación de los modos de afectación derivados del evento, como es el caso del detrimento de los intereses colectivos. Asimismo, es importante enfatizar que, en razón del perjuicio en la consecución de objetivos, se puede concluir que la administración y gestión de los riesgos de corrupción se constituye como un paso indispensable en los ejercicios

<sup>15</sup> Este concepto de riesgo fue estandarizado por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAPF) como base para los ejercicios de gestión de riesgos de corrupción de las entidades públicas de Colombia.

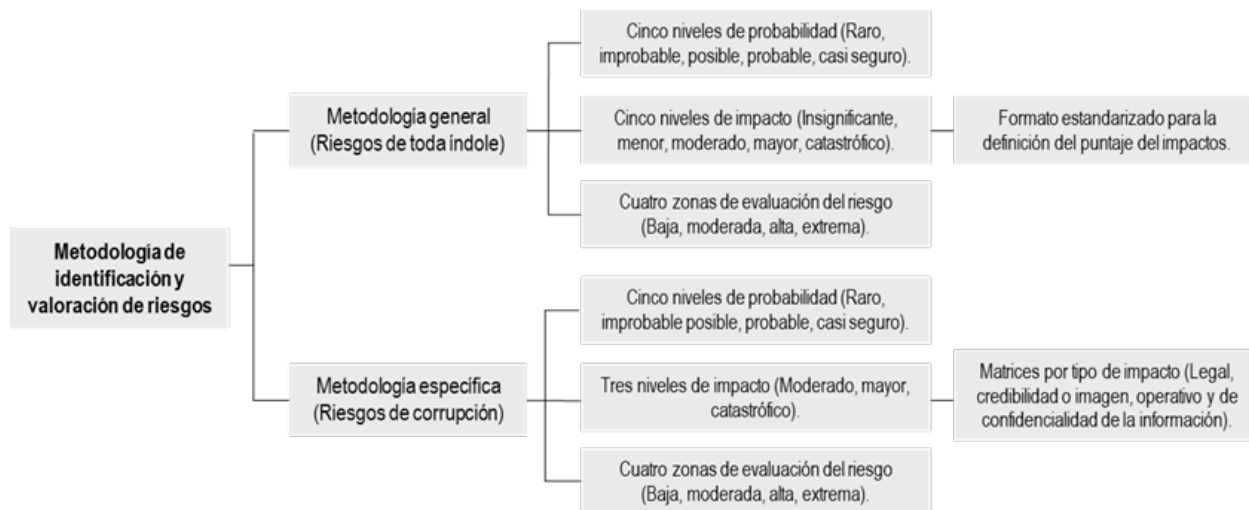
de planificación estratégica de las entidades públicas, sobre todo porque por su vinculación con las consecuencias de éstos riesgos generan impactos precisamente sobre el bienestar social.

## **5.2 Análisis de la matriz de riesgo de corrupción del Departamento Administrativo de la Función Pública**

Desde el orden nacional, se consideró necesaria la unificación de la metodología de la administración de riesgos, donde se destaca la determinación y estandarización en la gestión de los riesgos de corrupción. Lo anterior constituye indudablemente la legitimación de la importancia en la esfera pública de la corrupción y la comprensión de sus riesgos, en primer lugar, por los impactos que la materialización de los riesgos de corrupción genera sobre los objetivos de la entidad, razón por la cual éstos hacen parte inherente de la planificación estratégica. Un segundo aspecto, es que hacen parte de los procesos de fortalecimiento de los ejercicios de control interno de las entidades públicas, como el eslabón del control fiscal correspondiente a un enfoque preventivo. Se destacan aspectos fundamentales: (a) la responsabilidad del proceso de la administración del riesgo de corrupción corresponde a las entidades públicas, incluidas las del orden territorial y, (b) su desarrollo orienta el diseño de las estrategias de control únicamente para la minimización de los riesgos de corrupción; por lo tanto, se distancia de los ejercicios de control fiscal, y consecuentemente de sanción.

*Ilustración 5-1.*

*Diferenciación metodologías de valoración de riesgos de la Función Pública*



*Fuente:* elaboración propia con información de DAFP (2011), DAFP (2015), DAFP (2018)<sup>16</sup>

El Departamento Administrativo de la Función Pública (2015) consolida entonces una metodología única y estándar para la identificación, valoración y el seguimiento de los riesgos de corrupción por parte de las entidades públicas. Un elemento esencial de este ejercicio es que exige de la valoración, no solo en términos de probabilidad sino también de impactos de los riesgos de corrupción; lo cual respeta fielmente el concepto de riesgo entendido como un análisis conjunto de probabilidades y consecuencias. La metodología de la gestión del riesgo de corrupción se esquematiza bajo cuatro pilares articulados: La construcción del mapa de riesgos de corrupción, como elemento esencial del proceso y, derivado del anterior; la consulta y divulgación; el monitoreo y revisión; y seguimiento del mapa de riesgos, resaltando que la misma entidad es la responsable del desarrollo de cada una de las etapas. Por tanto, la finalidad del análisis de la matriz de riesgos propuesta asume una gran relevancia en la búsqueda de los beneficios del control de la corrupción, por ser primer componente integrado del ejercicio.

La identificación de los riesgos de corrupción tiene como objetivo básico el reconocimiento de tres factores: la fuente del riesgo, sus causas, y las consecuencias que se derivan. Como parte del primero, a través de un análisis del contexto de la entidad, se determinan factores que pueden

<sup>16</sup> La metodología general es tomada de la Guía para la administración de riesgos (DAFP, 2011), y de la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en las entidades públicas (DAFP, 2018). Por su parte, la metodología específica orientada de manera exclusiva a riesgos de corrupción es tomada de la Guía para la administración de riesgos de corrupción (DAFP, 2015). Los tres documentos se sustentan bajo un mismo esquema de valoración.

afectar el cumplimiento de la planificación estratégica de la misma, con primacía de los generadores de riesgo de corrupción. Lo anterior provee insumos para la identificación de los riesgos de corrupción. Éstos se construyen sobre los procesos de la administración pública, y su respectiva definición debe reunir los elementos base de la noción conceptual del riesgo, incorporando así la coexistencia de cuatro componentes: una acción u omisión, el uso del poder, la desviación de la gestión de lo público, y el beneficio privado (*Matriz de definición de riesgo de corrupción*). Dados los riesgos identificados, se requiere de un análisis de los efectos de la ocurrencia de los riesgos que, usualmente para el caso de corrupción están asociados con una pérdida, un perjuicio o un detrimento de recursos públicos.<sup>17</sup> Este elemento es de gran relevancia pues se instaura como insumo en la determinación de los impactos (*Matriz de identificación de riesgos*).

Tabla 5-1.

*Matriz de definición e identificación del riesgo de corrupción*

<b>Matriz de definición del riesgo de corrupción.</b>				
Descripción del riesgo	Acción u omisión	Uso del poder	Desviar la gestión de lo público	Beneficio particular

<b>Matriz de identificación del riesgo de corrupción.</b>				
Proceso	Objetivo del proceso	Causa	Riesgo	Consecuencias

*Fuente:* Departamento Administrativo de la Función Pública (2015, p. 18).

Como parte del ejercicio de valoración de los riesgos de corrupción, primero, se requiere de un

<sup>17</sup> Los riesgos de corrupción pueden surgir en cualquiera de los cuatro procesos de la administración pública, en relación con las actividades que cada uno lleva a cabo. De acuerdo con la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública (2009), constituyen procesos estratégicos los relacionados con procesos relativos al establecimiento de políticas y estrategias, la fijación de objetivos, y el aseguramiento de la disponibilidad de los recursos necesarios para su cumplimiento; como procesos misionales, los orientados a dar cumplimiento con la razón o el objeto social de la entidad; como procesos de apoyo aquellos que proveen los recursos necesarios para la materialización de todos los procesos, y, finalmente, los procesos de evaluación, encargados del análisis de desempeño y de mejora, por lo que desarrollan ejercicios de medición, seguimiento y auditoría interna. Esto permite concluir que, dado el dinamismo inherente del fenómeno, las modalidades de su presentación apuntan a cualquier nivel de la administración pública.

análisis de los riesgos, el cual se obtiene como resultado de la medición o cuantificación de éstos y, en segundo lugar, de una evaluación de los mismos, para servir como contraste entre la valoración del riesgo inicial con los controles establecidos con el fin de determinar la zona de riesgo final. Esto último es importante dado que orienta el diseño de las estrategias para la mitigación de dichos riesgos.<sup>18</sup> La medición del riesgo de corrupción integra, como ya se mencionó, los dos elementos básicos de su definición: la cuantificación de la probabilidad de ocurrencia y el impacto generado por su materialización.

Los criterios para la medición del riesgo de corrupción en cada uno de sus aspectos son tomados de la Guía para la Administración del Riesgo de la Función Pública (2011). En lo que respecta puntualmente al impacto, a pesar de las múltiples posiciones teóricas que consideran los actos de corrupción como positivos al insertar elementos dinamizadores y de eficiencia a economías reguladas; su percepción como ilegítima orienta que los impactos/efectos serán estrictamente negativos, por lo que no se trasladan los riesgos insignificantes o menores de la guía. A continuación, se describen los criterios y los valores correspondientes (*Matrices de análisis de riesgo de corrupción*). Por último, dado que el impacto se mide con relación al efecto que puedan generar los hechos de corrupción al cumplimiento de los objetivos de la entidad, se aconseja diligenciar un formato estandarizado en el cual se enumeren los posibles impactos de diferentes índoles, lo que permite la cobertura de una perspectiva holística de efectos. De esta forma, responder afirmativamente de uno a cinco preguntas genera un impacto moderado, de seis a once preguntas un impacto mayor y, de 12 a 18 preguntas un impacto catastrófico.

Tabla 5-2.

*Medición de riesgo de corrupción, probabilidad e impacto*

Medición de riesgo de corrupción.			
PROBABILIDAD			
Descriptor	Descripción	Frecuencia	Nivel
Rara vez	Ocurre excepcionalmente	No se ha presentado en los últimos 5 años.	1
Improbable	Puede ocurrir	Se presentó una vez en los últimos 5 años.	2
Posible	Es posible que suceda	Se presentó una vez en los últimos 2 años.	3
Probable	Ocurre en la mayoría de los casos	Se presentó una vez en el último año.	4

<sup>18</sup> En este punto se materializa la diferenciación entre el concepto de riesgo inherente y el riesgo residual. Mientras el primero es el resultado de un análisis entre la probabilidad y el impacto del riesgo (lo cual determina una zona de riesgo inicial), el segundo confronta el riesgo inherente respecto a los controles establecidos por la entidad, precisando así la zona de riesgo final (DAFP, 2018). En otras palabras, el riesgo residual es aquel que subsiste a los controles. Por tanto, en caso de que la zona de riesgo residual sea significativa, se trata de riesgos de corrupción importantes de intervención prioritaria.

Casi seguro	Ocurre en la mayoría de las circunstancias.	Se ha presentado más de una vez en el año.	5
IMPACTO			
Descriptor	Descripción	Consecuencias	Nivel
Moderado	Afectación parcial al proceso y a la dependencia.	Carácter mediano.	5
Mayor	Impacto negativo de la entidad.	Carácter alto.	10
Catastrófico	Consecuencias desastrosas sobre el sector.	Carácter desastroso.	20

*Fuente:* Departamento Administrativo de la Función Pública (2015, pp. 21).

*Tabla 5-3.*

*Resultados de la calificación del riesgo de corrupción*

Resultados de la calificación del riesgo de corrupción.					
PROBABILIDAD	Probabilidad	Puntaje	Zonas de riesgo de corrupción		
	Casi seguro	5	25 Moderada	50 Alta	100 Extrema
	Probable	4	20 Moderada	40 Alta	80 Extrema
	Posible	3	15 Moderada	30 Alta	60 Extrema
	Improbable	2	10 Baja	20 Moderada	40 Alta
	Rara vez	1	5 Baja	10 Baja	20 Moderada
	<b>Impacto</b>		Moderado	Mayor	Catastrófico
	<b>Puntaje</b>		5	10	20
IMPACTO					

*Fuente:* Departamento Administrativo de la Función Pública (2015, pp. 22).

Ahora bien, la definición del riesgo inherente de corrupción se obtiene del cruce de resultados obtenidos en la valoración de la probabilidad y del impacto de manera individual, a través de una multiplicación; es decir, se acoge la metodología usual. El resultado se ubica en una de las cuatro zonas de riesgos definidas, en las que se establece el tratamiento y la prioridad del riesgo inherente. El riesgo ubicado en zona de riesgo baja, se encuentran en un nivel en el que puede ser eliminado o reducido fácilmente mediante los controles establecidos por la entidad. Para el caso de la zona moderada, deben tomarse medidas que permitan trasladarlos a la anterior zona de riesgo o eliminarlo. Para la zona alta, deben tomarse medidas que permitan llevarlos a la zona anterior o la baja, o eliminarlos. Por último, para la zona extrema cuyo tratamiento e intervención

es prioritario, los controles no se dirigen a su emigración hacia otra zona de riesgo, por el carácter de inminencia del mismo; por el contrario, se deben aplicar controles que permitan reducir la probabilidad de ocurrencia o la disminución del impacto de sus efectos. Para todos los escenarios, es necesario implementar medidas preventivas.

La evaluación del riesgo está vinculada con la comparación de los resultados obtenidos de riesgo inherente con los controles, para así determinar la zona de riesgo final. La naturaleza de dichas estrategias es de carácter preventiva, detectiva o correctiva. La primera está orientada a eliminar la causa del riesgo para prevenir su ocurrencia desde la fuente primaria. La segunda al descubrimiento de efectos que no fueron previstos siendo información que permite alertar sobre la presencia de éstos, por lo tanto, son de índole ex-post, es decir, luego del evento. Finalmente, están las estrategias que permiten que la actividad, luego de detectado, pueda ser reestablecida. Los controles ya mencionados deben ser debidamente documentados con su responsable y una periodicidad clara. Se sugiere, como forma de evaluación de los controles, usar un formato estandarizado, que permita valorar el control, para así ser contrastado con el riesgo inherente. De este modo, si el control del riesgo realizado afecta la probabilidad de ocurrencia de éste, se genera un desplazamiento hacia abajo en la matriz de calificación del riesgo; por su parte, si el control afecta el impacto, el desplazamiento se presenta hacia la izquierda. Ambos sentidos del movimiento siempre aluden a reducciones en la probabilidad o el impacto luego del control. La zona alcanzada luego del desplazamiento respectivo corresponde entonces a la zona del riesgo residual.

### **5.2.1 Relación entre la matriz de riesgo y las tipologías de corrupción**

De acuerdo con el Departamento Administrativo de la Función Pública (2015), el objetivo de la gestión del riesgo de corrupción se encuentra determinado esencialmente como instrumento de prevención, permitiendo así el análisis, valoración, tratamiento, monitoreo y seguimiento de los riesgos que puedan desencadenar en actos de corrupción. Por su parte, la naturaleza de las tipologías de corrupción, entendidas éstas como tendencias definidas por las que se llevan a cabo comportamientos corruptos, se constituyen en instrumentos de generación de información para el diseño de estrategias de prevención, control y sanción. Dado lo anterior, una mejor caracterización del fenómeno, la identificación de señales de alerta, y el diseño de controles más eficientes, alimentan significativamente la metodología de identificación y valoración de los riesgos de corrupción antes descrita en al menos tres elementos:

- a. **Mejora y guía los procesos de definición de los riesgos de corrupción.** Como ya se analizó, la identificación de los riesgos de corrupción constituye la base fundamental del ejercicio de valoración de riesgos, por tanto, si ésta parte de evidencias con inconsistencias y ambigüedades, entonces se sesgan los procesos subsiguientes y se reduce la validez de los resultados en general; por lo que se exige de claridad y precisión. Estas características se hacen necesarias no solo como parte de la conceptualización del riesgo, sino también del reconocimiento de los componentes que le definen. Resulta primordial la diferenciación rigurosa entre causas y consecuencias del riesgo de corrupción. De este modo, las tipologías de corrupción pueden constituir información importante para la definición de los riesgos como ejercicio de complementación estratégica de las entidades. Además, estas tipologías en sí mismas describen riesgos de corrupción, como es el caso de afectación en la satisfacción de las necesidades objeto de contratación pública, incumplimiento de los principios y el debido proceso de la contratación pública, o el riesgo más claro de detrimento patrimonial.
- b. **Orienta el diseño y establecimiento de controles a los riesgos de corrupción.** Las tipologías de corrupción proveen información clave sobre las alertas características (*red flags*) correspondientes a cada modalidad, lo cual explica su noción como tendencia o patrones de prácticas de corrupción. Esta información permite la orientación en el diseño y estructuración de controles que apunten directamente a las condiciones que favorezcan los actos de corrupción, incrementando así las posibilidades de minimización del riesgo. Dado que la identificación de las tipologías y, por consiguiente las alertas asociadas a cada una de ellas, son procesos que se circunscriben a una dinámica pública y a un espacio específico —además de su reconocimiento de manera invariante durante un periodo prolongado—, hace que los controles que se deriven del uso de esta información pueden erigirse como controles de carácter preventivo. Así las cosas, este control apunta directamente al traslado de riesgos inherentes a riesgos residuales; siendo estos los definitivos en el ejercicio de valoración. Esto último resulta fundamental porque, de un lado, reduce los escenarios de eventos que puedan afectar el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la entidad pública y los fines esenciales del Estado y, del otro, porque la puesta en marcha de estrategias de minimización de riesgos exige de esfuerzos monetarios y de trabajo de funcionarios públicos, por lo que la simplificación de los riesgos genera mejoras en la optimización de recursos destinados a esta tarea.
- c. **Alimenta la construcción de las matrices parte de la valoración de los riesgos.** Al igual que en el numeral anterior, las tipologías de corrupción constituyen un insumo de información, en términos de riesgos y alertas, que está delineada por cada modalidad de corrupción. En este sentido, los elementos clave de éstas pueden ser usados para alimentar y robustecer las matrices de valoración de riesgos desde la probabilidad de ocurrencia y su respectivo impacto. La probabilidad, como noción de la estructura antes descrita, está



asociada a un tema de periodicidad o reiteración de los riesgos de corrupción, lo cual es válido al ser visto como un comportamiento de conductas colectivas. Sin embargo, la probabilidad de materialización del riesgo también puede verse incrementada o reducida en función de la factibilidad, es decir, si las condiciones favorecedoras de dicho riesgo se ven modificadas. Por tal razón, un aumento de las condiciones favorables, como puede ser la falta de estándares claros en el uso de la contratación directa, puede encaminar actos de corrupción. Por tanto, las alertas descritas por las diferentes tipologías suministran información significativa para ampliar la mirada en la consideración de probabilidad, más allá de un asunto de frecuencia. El mismo efecto se da para el caso de la matriz de impacto, lo cual permite incorporar elementos para dotar de mayor especificidad las perspectivas de impacto.

### **5.3 Análisis de la matriz de riesgo fiscal de la Contraloría General de Medellín**

La Ley 1474 del 2011 asignó a la Contraloría General de la República la labor de proveer una metodología para el desarrollo del proceso auditor en instancias territoriales, siendo ésta adaptada a las necesidades y requerimientos específicos que exige el ejercicio del control fiscal en este nivel. Bajo este esquema, la Contraloría General de Medellín como entidad de control fiscal del municipio de Medellín, fundamenta y efectúa su función auditora. Si bien la Contraloría General de Medellín llevaba a cabo este tipo de ejercicios en la formulación y definición del Plan General de Auditoría, se adopta la matriz de riesgo fiscal propuesta, con algunas modificaciones necesarias de acuerdo con el territorio.<sup>19</sup> Esto se lleva a cabo con el objetivo de dar cumplimiento en materia de reglamentación del ejercicio fiscal, pues la Guía de Auditoría Territorial contempla dentro de la planificación estratégica la construcción de una matriz de riesgo fiscal, como insumo que visualiza los riesgos que se detecten, los requerimientos o necesidades de control, y las denuncias presentadas por la ciudadanía; además la magnitud de los recursos administrados, con base en la metodología y los términos que se definan en cada ente de control de manera discrecional en su adaptación. Es claro que la matriz de riesgo fiscal se encuentra asociada entonces a la estructuración por nivel de riesgo fiscal de las entidades sujetas a control por parte de la Contraloría General de Medellín, permitiendo la planificación y optimización de recursos en los procesos de auditoría. Así, y en discrepancia con la matriz del Departamento Administrativo de la Función Pública, esta surge con un objetivo de control, no de minimización.

Partiendo del sistema presentado por la Guía de Auditoría Territorial, se definieron las variables

---

<sup>19</sup> En la cual se establecían las variables necesarias de análisis en las entidades auditadas, para luego ser clasificadas en una escala de riesgo (alta, mediana y baja).

y la valoración asignada por parte de la Subcontraloría y la Oficina Asesora de Planeación. En este sentido, se cuenta con dos criterios específicos, tres componentes y veintitres variables. Se resalta que este análisis de riesgo fiscal determina la probabilidad de materialización de riesgos fiscales de las entidades, es decir, únicamente apela a uno de los dos elementos integradores de la conceptualización de riesgo. Ahora, la valoración de los factores depende del criterio al cual se inserten. Para el caso de las variables de priorización, se le valora a la entidad entre cero y el puntaje máximo asignado a la variable; interpretándose el puntaje como una relación proporcional entre éste y el nivel de riesgo. De este modo, puntajes cercanos al máximo determinado representan mayor riesgo en términos de probabilidad.

Por su parte, aquellas variables que parten del criterio de evaluación de factores de riesgo poseen una valoración diferenciada entre sí. Los puntajes se asignan de acuerdo a cuatro tipos de esquemas de valoración. La interpretación de los puntajes es de carácter proporcional, independientemente del esquema, donde entre mayor sea el resultado, mayor será el riesgo fiscal al cual está expuesta la entidad. Ahora, un primer tipo valora a las variables de gestión contractual, legalidad, cumplimiento de plan de mejoramiento, control fiscal interno y control de resultados (la estructura se describe en la matriz de criterios y variables de riesgo fiscal). El segundo valora una única variable, fenecimiento. El tercer tipo mide las variables de gestión, es decir, la gestión ambiental, la gestión financiera y la gestión presupuestal. Por último, se presenta un último esquema de calificación de variables que apunta a la opinión sobre la construcción y presentación de estados financieros. Además, se consideran dos variables adicionales vinculadas con las funciones de advertencia y denuncias y quejas, que poseen un tratamiento particular dado que se asigna el porcentaje correspondiente a cada sujeto en función del total. Se asigna un valor de cero a las entidades con menor número de funciones de advertencia y dos en caso contrario, lo anterior para el primer escenario. Para el segundo, un valor de uno a las entidades de menor número de denuncias y quejas, y de tres a aquella con mayor número. Se trata entonces, como es visto, de indicadores relativos.

Con las direcciones anteriores se construye la matriz de riesgo fiscal bajo la metodología diseñada por la Contraloría General de Medellín. Se enfatiza nuevamente que la clasificación de las entidades públicas se lleva a cabo según el riesgo en función únicamente de la probabilidad, encasillándolas en riesgo bajo, moderado, alto y extremo, aunque no se establecen los criterios para esta ubicación.

Tabla 5-4.

## Matriz de criterios y variables de riesgo fiscal

Matriz de criterios y variables de riesgo fiscal			
Criterio	Componente	Variable	Puntos
De Priorización	De recursos (30 Puntos).	Presupuesto asignado	8
		Valor deuda interna y externa	6
		Valor portafolio de inversiones	3
		Presupuesto de contratación	8
		Números de contratos	5
	Hallazgos detectados en la última auditoría (20 puntos).	Fiscal en número	5
		Fiscal en Valores	5
		Penal	0
		Deficiencias fiscales	5
		Deficiencias administrativas	2
Evaluación de factores de riesgo	Control fiscal micro (50 puntos).	Disciplinario	3
		Gestión contractual	5
		Fenecimiento	5
		Legalidad	5
		Gestión ambiental	3
		Cumplimiento plan de mejoramiento	5
		Control fiscal interno	3
		Control de resultados	5
		Opinión estados financieros	5
		Gestión presupuestal	3
		Gestión financiera	3
		Función de advertencia	4
Denuncias y quejas	4		

Fuente: Contraloría General de Medellín (2012, pp. 7).

Tabla 5-5.

*Matriz de calificación de las variables*

Matriz de calificación de las variables			
Tipo	Criterios	Puntaje	Porcentaje
Tipo 1	Eficiente	0	(100% - 95%)
	Con deficiencias	3	(94% - 70%)
	Ineficiente	5	(< 70%)
Tipo 2	Cuenta fenecida	0	N/A
	Cuenta no fenecida	5	N/A
Tipo 3	Eficiente	0	(100% - 95%)
	Con deficiencias	1	(94% - 70%)
	Ineficiente	3	(< 70%)
Tipo 4	Con opinión limpia y sin salvedades	0	N/A
	Dictamen u opinión con salvedades	3	
	Dictamen con opinión adversa o negativa	5	
	Dictamen con abstención de opinión	5	

*Fuente:* elaboración propia con información tomada de la Contraloría General de Medellín (2012).

### 5.3.1 Relación entre la matriz de riesgo y las tipologías de corrupción

Dado el aporte que ofrecen las tipologías de corrupción al análisis y gestión de los riesgos de corrupción, la identificación y definición de tipologías de manera clara y precisa adquiere un papel relevante. En este proceso es importante considerar que, así como la corrupción, las tipologías poseen un carácter dinámico en función de las percepciones sociales, por lo cual cada sociedad y sus instituciones, manifiesta su propia estructura y priorización bajo un marco temporal y espacial determinado. Es este ejercicio precisamente el que posibilita el reconocimiento de patrones de corrupción concretos. Siguiendo esta idea, la Contraloría General de Medellín establece ocho tipologías de corrupción aplicables a la dinámica del territorio y con un enfoque particular en el ámbito de la gestión pública contractual (*Ilustración 5-2*), siendo este el conjunto de la actuación y uso de los recursos públicos por parte de las entidades auditadas. Partiendo entonces de un esquema

de tipologías de corrupción delimitado, y entendiendo el objetivo básico de la metodología de la CGM en la identificación de entidades con riesgos fiscales potenciales y las respectivas necesidades de control, las tipologías pueden alimentarla en al menos dos elementos significativos:

Tabla 5-6.

*Tipologías de corrupción de la Contraloría General de Medellín*

#	Tipología
1	Tráfico de influencias en la adjudicación contractual
2	Solicitud y ofrecimiento de comisiones y dádivas
3	Interventorías contractuales ilegales
4	Organización de redes clientelares en las entidades
5	Ausencia de procesos de contratación correctamente establecidos
6	Descuido e ineficiencia del servidor público
7	Construcción de alianzas estratégicas para beneficios particulares
8	Abuso de los procesos de contratación directa

*Fuente:* elaboración propia con información obtenida de los resultados del taller con la CGM (2019).

**a. Alimenta el esquema en la definición de los puntajes asignados a las variables definidas.**

La valoración asignada a las entidades en cada una de las variables que componen la matriz de riesgo fiscal se encuentra sustentada bajo una estructura de ítems puntuales que permite determinar si las gestiones se han llevado a cabo de acuerdo con los criterios establecidos, como es el caso de eficiente, con deficiencias o ineficiente, a modo de ejemplo. Así pues, dado que las tipologías de corrupción al identificar y caracterizar el riesgo de corrupción generan información útil en términos de las alertas de la presencia de actos de esta índole, incluir aspectos específicos que apelen a dichas *red flags* al interior del esquema para la puntuación de las variables, ampliaría la perspectiva de evaluación, sobre todo a los riesgos de corrupción de manera más explícita, e incluso delinearía la presencia de condiciones para una identificación de posibles prácticas de corrupción subyacentes. Por su parte, las tipologías al ser específicas en lo relacionado a los impactos derivados del evento de corrupción, se consolidarían como base para la construcción de una matriz de impacto que permita alimentar el análisis de probabilidad ya establecido y, así, obtener resultados más robustos en términos de riesgo.

- b. Provee información útil en los procesos de planificación de las auditorías.** Si bien la matriz posee como fin esencial la previa identificación de entidades públicas clasificadas según su nivel de riesgo fiscal (de acuerdo con los criterios mencionados), lo que resulta fundamental en los ejercicios de planificación de los procesos de auditoría; contar con información de alertas concretas y relativamente estándar de los riesgos de corrupción, incrementa la rigurosidad del trabajo y reduce la probabilidad en la omisión de posibles irregularidades. De acuerdo con la Contraloría General de la República (2012), el alcance de la planificación de las auditorías reside en la focalización de los componentes y factores a examinar, lo que exige de un conocimiento previo de la entidad o los asuntos a disposición de auditoría. Esto incluye una comprensión clara, entre otros asuntos, de riesgos inherentes que sean identificados por el equipo auditor, y en los que se focalizará el ejercicio. De este modo, las tipologías aportan al direccionamiento mismo de los procesos de auditoría, al guiar el análisis de riesgos por parte del organismo de control fiscal.

#### **5.4 Riesgos de corrupción en la contratación pública**

La contratación pública, dado su carácter fundamental para dar cumplimiento a los fines esenciales del Estado, asegurando la efectividad y eficiencia en la prestación y provisión de dichos bienes y servicios, resulta indispensable el análisis y atención de los riesgos de corrupción implicados para proteger los procesos de la gestión contractual que sean adelantados. Por lo tanto, la construcción y utilización de metodologías y herramientas, tales como los mapas de riesgos de corrupción con su respectiva identificación y valoración, son importantes en lo que respecta a los esfuerzos destinados en el ejercicio de minimización de la corrupción. Asimismo, esta estrategia es el método central para prevenir posibles desviaciones de los objetivos estratégicos de la entidad pública. Ahora, por la naturaleza del fenómeno de la corrupción como un asunto sistémico y dinámico, los riesgos deben ser previstos de manera independiente de las modalidades de contratación pública y del régimen de contratación propio de la entidad según lo establecido por la legislación, además de las etapas del proceso siendo unas más vulnerables que las otras, lo que sustenta la utilización de un enfoque holístico.

De este modo, y en la búsqueda de articular los riesgos inherentes en los procesos contractuales de las entidades públicas y las tipologías de corrupción ya identificadas para la dinámica del municipio de Medellín, se expone un análisis cruzado entre ambas fuentes de información. La matriz identifica los riesgos asociados a las tipologías establecidas. Así, permite generar indicios de una factible gestación o presencia de prácticas corruptas en la actividad contractual como proceso orientado a partir de alertas. De hecho, este ejercicio puede ser visto como insumo para la elaboración de una matriz de riesgo de corrupción como las expuestas antes; esto es, profundizar en el proceso y llevar a cabo una ampliación de los riesgos y valoración de probabilidad e impacto de los ya presentados.

Tabla 5-7.

## Matriz de riesgo de la OCDE en los procesos de contratación pública

Etapa	Actividades del proceso contractual	Riesgos de corrupción asociados	Tipologías de corrupción definidas por la Contraloría General de Medellín.									
			1	2	3	4	5	6	7	8		
Etapa precontractual	Valoración de necesidades y estudio de mercado	Ausencia de una adecuada valoración de las necesidades.										
		Influencia de actores externos en las decisiones oficiales.	X	X		X						
	Planeación y presupuesto	Acuerdos informales sobre el contrato.	X	X		X						
		Deficiente ejercicio de planificación.										
	Desarrollo de especificaciones y requerimientos	Compras no alineadas con el conjunto de decisiones sobre inversión.										
		Fallas en la definición real de presupuestos o deficiencias en los mismos, o variaciones importantes respecto a los presupuestos de años anteriores.										
		Especificaciones técnicas diseñadas para favorecer un oferente en particular, o con vacíos y ambigüedades significativas.	X	X		X						
		Criterios de selección definidos poco objetivamente o no definidos con anticipación.	X	X		X						
		Requerimientos innecesarios de muestras de los bienes y servicios.	X	X		X						
		Compra de información sobre las especificaciones del contrato.	X	X		X						
Elección de la modalidad de contratación	Falta de justificaciones adecuadas para el uso de modalidades no competitivas.											
	Abuso en el uso de modalidades no competitivas con base en las excepciones legales.									X		
Solicitud de ofertas	Ausencia de aviso público para la invitación de la oferta.											
	Criterios de evaluación y adjudicación contractual no anunciados.											
	Ineficiente o inexistente divulgación de la información del proceso.											
	Expedición de ordenes que modifiquen los términos, como cronograma, condiciones jurídicas, técnicas o financieras, con la intención de favorecer a un oferente.	X	X		X							
	Ausencia de competencia o casos de colisión de oferentes.	X			X							
Etapa de licitación	Evaluación de ofertas	Conflictos de interés y corrupción en el proceso de evaluación - Falta de aplicación del principio de transparencia.	X									
		Los proveedores no revelan datos precisos de costos o precios en sus ofertas, lo cual resulta en aumentos en el valor del contrato.	X	X								
	Adjudicación contractual	Conflicto de intereses y corrupción en la aprobación de la oferta, por ejemplo, mediante una separación no efectiva de los evaluadores financieros, técnicos y legales.										
		Adjudicación de contratos incumplimiento los términos establecidos: precios por encima de los precios de mercado u oferentes con razones sociales ambiguas.	X	X								
Etapa post-adjudicación	Supervisión del contrato	Ausencia de acceso a los registros del proceso.	X	X								
		Abusos del proveedor en el desempeño contractual, en relación a precios, calidad y tiempos; sustitución de productos o servicios por de menor calidad incumpliendo a las especificaciones y requerimientos del contrato, deficiente supervisión por parte del funcionario público y/o colusión entre los supervisores y auditores.										
		Renegociaciones de contratos ya en marcha, que resultan en cambios sustanciales en las condiciones del contrato conduciendo a incrementos en tiempos y precios para el licitador (adicionales); y a abusos de poder dada la falta exigencias en términos de publicidad y competencia como en la etapa de licitación.				X						
		No dar inicio a procesos de declaratoria de incumplimiento; imposición de multas por incumplimiento y llamados a las aseguradoras por polizas de cumplimiento.	X	X		X						
		Cambios frecuentes en los funcionarios que ejercer la supervisión del contrato, o asignación de funcionarios que no poseen los conocimientos técnicos requeridos.										
	Ejecución de pagos	Deficiente separación de las obligaciones financieras y/o fallas en la supervisión de los servidores (Contabilidad falsa o cambios en los registros).										
		Facturación falsa o duplicada o pagos anticipados sin cumplimiento de los requisitos.	X	X								
		Finalización del contrato	Faltas o demoras importantes en la liquidación de los contratos luego de establecida el acta de terminación.	X	X		X					

Fuente: OCDE (2019), Fedesarrollo (2018).

Tabla 5-8.

## Normograma de la contratación pública en Colombia y las tipologías de la CGM

Ley	Objetivo	Tipologías de corrupción definidas por la CGM.							
		1	2	3	4	5	6	7	8
Ley 80 de 1993	Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.	X	X	X	X	X	X	X	X
Ley 87 de 1993	Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado.	X	X	X	X	X	X	X	X
Ley 734 de 2002	Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.	X	X	X	X	X	X	X	X
Ley 816 de 2003	Por medio de la cual se apoya a la industria nacional a través de la contratación pública.	X	X	X	X	X	X	X	X
Ley 1089 de 2006	Por medio de la cual se regula la adquisición de bienes y servicios destinados a la defensa y seguridad nacional.	X	X	X	X	X	X	X	X
Ley 1150 de 2007	Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.	X	X	X	X	X	X	X	X
Ley 1474 de 2011	Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.	X	X	X	X	X	X	X	X
Ley 1437 de 2011	Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.	X	X			X			X
Ley 1508 de 2012	Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.	X	X	X	X	X	X	X	X
Ley 1712 de 2014	Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.	X	X	X	X	X	X	X	X
Ley 1882 de 2018	Por la cual se adiciona, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones.	X	X	X	X	X	X	X	X
Decreto 4170 de 2011	Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública —Colombia Compra Eficiente—. se determinan sus objetivos y estructura.	X	X	X	X	X	X	X	X
Decreto 1550 de 1995	Por el cual se reglamenta parcialmente el manejo presupuestal de los recursos públicos a través de los negocios fiduciarios.	X	X	X	X	X	X	X	X
Decreto 1111 de 1996	Por el cual se compran la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.					X			X
Decreto 1737 de 1998	Por el cual se expiden medidas de austeridad y eficiencia y se someten a condiciones especiales la asunción de compromisos por parte de las entidades públicas que manejan recursos del Tesoro Público.			X					X
Decreto 2482 de 2012	Por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión.	X	X	X	X	X	X	X	X
Decreto 019 de 2012	Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.	X	X	X	X	X	X	X	X
Decreto 791 de 2014	Por el cual se reglamenta el artículo 72 de la Ley 1682 de 2013 y se modifica el artículo 18 del Decreto 1510 de 2013.	X	X	X	X	X	X	X	X
Decreto 1553 de 2014	Por medio del cual se modifica el Decreto número 1467 de 2012.	X	X	X	X	X	X	X	X
Decreto 063 de 2015	Por el cual se reglamentan las particularidades para la implementación de Asociaciones Público Privadas en el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico.	X	X	X	X	X	X	X	X
Decreto 103 de 2015	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones.	X	X	X	X	X	X	X	X
Decreto 1082 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.	X	X	X	X	X	X	X	X
Decreto 092 de 2017	Constitución Política.	X	X	X	X	X	X	X	X

(1) Tráfico de influencias en la adjudicación contractual  
(2) Solicitud y ofrecimiento de dádivas o comas.  
(3) Intervención de los contratos de manera ilegal.  
(4) Organización de redes clientelares.  
(5) Ausencia de procesos contractuales en consonancia con la norma.  
(6) Descuidos, ineficiencias y falta de integridad de los servidores públicos.  
(7) Construcción de alianzas estratégicas para beneficios privados.  
(8) Abuso de la modalidad de contratación directa.

Fuente: elaboración propia



## 6. Beneficios económicos por control de corrupción a través del control fiscal

### 6.1 Elementos preliminares

Los métodos de análisis de costo-efectividad y costo-beneficio actualmente están subutilizados en las evaluaciones de gobernabilidad y de programas de control de corrupción en los países en desarrollo. Esto limita las oportunidades de documentar mejor los impactos de dichas políticas y, por tanto, reduce la posibilidad de evaluar adecuadamente la efectividad de las actividades desarrolladas con el objetivo de reducir la corrupción en los entes territoriales. En Colombia, la cuantificación económica de los beneficios del control fiscal realizado por las contralorías a los entes territoriales se limita a la valoración de las recuperaciones y ahorros, mitigaciones y otros mejoramientos alcanzados por una entidad auditada. Así, sólo se tiene en cuenta lo hallado y la reducción de costos producto del mejoramiento del proceso en la entidad sujeta al control fiscal. Sin embargo, al realizar un control fiscal efectivo se está evitando incurrir en riesgos futuros de corrupción que pueden generar unos costos económicos mayores a los hallazgos iniciales detectados en las auditorías regulares.

Estos costos económicos del riesgo de corrupción están representados en la apropiación, malversación o mala utilización de los recursos públicos de la entidad durante cierto periodo de tiempo. Igualmente, los costos de los procesos de responsabilidad fiscal se convierten en beneficios económicos si dicho control es efectivo y reduce el riesgo de corrupción en las entidades auditadas, con lo que se evita que la entidad que hace el control incurra en los costos del proceso de responsabilidad fiscal. Desde luego, la efectividad del análisis costo-beneficio (ACB) del control de corrupción está vinculada con la capacidad de traducir los resultados en un valor monetario. Este tipo de procesos de valoración se muestran más factibles de realizar cuando se encuentran basados directamente en el manejo de recursos, es decir, implican valores monetarios, como es *per se* el objetivo del control fiscal. La buena aplicación del ACB depende de la disponibilidad y calidad de la información, pues con base en ella se construye una adecuada estimación de los beneficios económicos atribuibles al control fiscal efectivo sobre las entidades públicas auditadas.

A continuación, se describe la metodología propuesta para medir los beneficios económicos del control fiscal realizado por la Contraloría General de Medellín a las entidades públicas del Municipio de Medellín. Esta metodología tiene dos elementos centrales: (1) el cálculo de la probabilidad de riesgo de corrupción en las entidades auditadas por la CGM; (2) los costos económicos evitados de reducir el riesgo de corrupción a partir del control fiscal. Por tanto, la

metodología estima los beneficios económicos esperados de reducir la corrupción.

## 6.2 Corrupción como problema de agencia

*Una concepción de corrupción basada en los postulados de Miller et al. (2005), define que, por definición, el fenómeno involucra como mínimo dos agentes, X y Y, donde al menos uno de ellos, supóngase el individuo Y, desempeña un rol determinado adscrito a una institución específica. Este rol obliga al individuo a seguir un conjunto de reglas éticas establecidas, donde éstas deben ser coherentes con los objetivos fundamentales de la institución. En este orden, X emprende, de manera consciente, una acción planeada deliberadamente para persuadir a Y de violar alguno de esas reglas, de las cuales ambos individuos son conscientes. Aunque Y posee la opción de actuar en consonancia con el marco de reglas establecidas por la institución, las viola como respuesta a las acciones de X. Es de destacar que el concepto de institución apunta a su noción más amplia, en la cual se involucre pertenencia, normas y roles.*

La perspectiva anterior describe claramente el fenómeno como una materialización de un problema de la agencia (Ross, 1973). Se entiende como relación de agencia, la que se genera entre dos o más partes, en la que una designada como agente actúa en representación de otro denominado principal, siendo este último quien faculta su autoridad como tomador de decisiones en el primero. En el caso de análisis, se identifica a la sociedad como principal, y a los funcionarios públicos, ya sea elegidos o designados, como agentes. Se asume que ambos son individuos racionales, es decir, maximizadores de la utilidad esperada individual.<sup>20</sup> Esto último es particularmente importante, pues establece una buena razón para considerar que los funcionarios no siempre actuarán en congruencia con los intereses sociales, lo cual apunta a violaciones normativas y morales. Si se observa dentro del ámbito de la corrupción en lo público, se presenta una desviación del agente de su labor constitucional como servidor del Estado y la sociedad, generando como consecuencia pérdidas de bienestar social. No obstante, las implicaciones morales se derivan principalmente del abuso de los derechos de propiedad sobre los cuales se fundamentó la delegación de poder. El principal puede limitar las divergencias en los argumentos de la utilidad del agente estableciendo

<sup>20</sup> Se consideran como individuos con el fin de representar la corrupción en los términos generales del problema de la agencia. De este modo, para el caso del principal se apela a la maximización de la función de bienestar social, y para el caso del agente a la maximización de la función de utilidad individual.

el esquema de incentivos apropiado, e incurriendo en costos de monitoreo, en búsqueda de que no se generen daños en el bienestar del principal (Jensen y Meckling, 1976).<sup>21</sup> Sobre este argumento se sustenta la actividad misma de las entidades de control fiscal, y se enmarca del mismo modo, los esfuerzos de control preventivo de actos de corrupción. Es decir, además de que se delinean incentivos disuasivos, la sociedad asume costos, de inspección y prevención, en aras de orientar las decisiones del agente a una maximización del bienestar social.

Es importante enfatizar en la presencia de dos condiciones particulares del problema de la agencia, las cuales, por las características propias de la relación entre sociedad y cargos públicos, adquieren cierta primacía en lo que respecta al análisis de riesgos de los actos del agente en el bienestar social. El primero está asociado con una condición de información asimétrica, siendo incluso ésta la base de la existencia de un problema de agencia (Ross, 1973). Tanto la sociedad como los funcionarios poseen información diferenciada; no obstante, el agente cuenta con ventajas en términos de la información siendo de mejor calidad y más extensa por la labor que desempeña. En esta perspectiva, los individuos que gozan de una mejor información poseen incentivos para realizar elecciones que incrementen su nivel de utilidad propia, a lo que se le denomina como selección adversa. Una segunda condición, asimismo derivada de la anterior, tiene que ver con el riesgo moral implícito: cuando los funcionarios llevan a cabo elecciones conscientes de que los costos asociados a las mismas serán asignados a la sociedad, sustentados en la incapacidad de la misma para monitorear y observar, es decir, obtener información de su conducta. Es claro entonces que la corrupción encuentra espacio para instaurarse en escenarios donde la información completa sea una mera utopía.

La concepción del problema de agencia en el marco del fenómeno de la corrupción, y de manera específica en el sector público, resulta de mayor complejidad por los diferentes niveles y relaciones de agencia de los individuos. En este sentido, el problema no se limita simplemente a un único principal y un único agente —en términos de corrupción a la sociedad y los funcionarios públicos, respectivamente— al contrario, sino a un conglomerado de individuos que asumen diferentes roles al interior del problema de agencia. Así, se consideran tres tipos de individuos inmersos en el ejercicio: el principal, el agente, y uno individuo en razón al foco de este estudio, como las entidades de control. Como agente se reconoce al funcionario al cual la sociedad cede la administración de lo público en función del incremento del bienestar social. No obstante, los funcionarios a su vez asumen el papel del principal. Por su parte, se insertan los entes de control,

---

<sup>21</sup> Una de las dificultades importantes en la comprensión de la corrupción como esquema de la teoría de agencia, específicamente en el sector público, está asociada con que los agentes no poseen ningún bien público, o no generan algún tipo de apego material. Por lo que una respuesta al problema de agencia es la generación de sentido de pertenencia y derecho de propiedad en la administración pública que permita alinear los intereses del agente con los del principal. Lo anterior hace referencia a una ambigua delimitación y comprensión social de los límites entre la propiedad privada y la propiedad pública.

como las contralorías territoriales, encargadas del monitoreo y supervisión de las relaciones de agencia entre principal y agente. Sin embargo, éste último también asume, de forma simultánea, el papel de principal. Finalmente, está el principal que es la sociedad. La particularidad de estas condiciones es el diseño de un marco de incentivos claro que modifique los argumentos de la función de utilidad del agente, de modo que integre el bienestar social en sus elecciones. Esto último se asocia a una buena estructura institucional, en términos de regulación y vigilancia, de modo que las decisiones del agente propendan por la búsqueda del bienestar social.

La comprensión del fenómeno de la corrupción se ha adelantado, de manera generalizada por la literatura, desde la mirada del problema de agencia, por lo cual no es sorprendente, como exponen Persson et al. (2013), que los diseños de la mayoría de estrategias anticorrupción reflejan los conceptos subyacentes de la teoría de agencia. El hecho de que la comprensión de la corrupción se sustente en el problema de agencia significa que se considera que el fenómeno puede ser minimizado con políticas que incrementen la posibilidad del principal de monitorear y sancionar al agente, lo que se traduce en una modificación en los incentivos. Es notorio entonces que los esfuerzos en torno a este asunto se concentran en una reducción de la direccionalidad de los funcionarios públicos, mayores herramientas de monitoreo, la promoción de la transparencia en los procesos de la administración pública, el apoyo de la sociedad en términos de vigilancia y control y el mecanismo de mayor uso: el fortalecimiento de las sanciones de los comportamientos corruptos. En teoría, estas medidas deberían alinear los incentivos de los potenciales agentes en función de la estructura de beneficios de la sociedad. Pese a esto, se plantea el cuestionamiento sobre el porqué la baja efectividad de las intervenciones de anticorrupción, sobre todo en un país como Colombia, en el que los paquetes de normas e incentivos han sido reiterados. Una posible respuesta entregada por la literatura es que las políticas fueron diseñadas en un marco teórico erróneo, es decir, una mala interpretación de la naturaleza de la corrupción.

En este sentido, el fenómeno de la corrupción es visto más como un problema de acciones colectivas, especialmente en entornos en los que la corrupción ha adquirido características endémicas y sistemáticas. El argumento de las acciones colectivas se fundamenta en la misma tesis de la que parte el análisis de los bienes públicos puros y los *free riders*.<sup>22</sup> En este orden, y siguiendo los postulados básicos de los bienes públicos, un individuo, como agente maximizador, prefiere apropiarse del beneficio cuando sabe que su contribución a los beneficios colectivos no generará

<sup>22</sup> Se consideran como bienes públicos puros aquellos que cumplen con las características de no rivalidad y no exclusión, simultáneamente. La primera significa que el consumo del bien público no afecta o limita el consumo de otros individuos; y el segundo está asociado a que no es posible excluir individuos del consumo del bien a pesar de que no aporten a su financiación. Los bienes públicos puros constituyen fallas del mercado, al introducir distorsiones en él. Ahora, el concepto de *free rider* está asociado con aquellos individuos que, aunque se benefician del consumo del bien, aprovechan su particularidad de no exclusión para no contribuir a su financiamiento. Así, independientemente del nivel de contribución, ya sea significativo o nulo, los individuos obtienen exactamente el mismo beneficio derivado del bien.

impactos en su posición como beneficiario del mismo. En otras palabras, los individuos se ven menos incentivados a contribuir a los beneficios colectivos cuando poseen claridad o anticipan que otros van a aprovecharse de sus esfuerzos. Un factor importante para explicar esto último está asociado con la influencia de las percepciones sobre las actuaciones de los miembros del grupo o, dicho de otro modo, la confianza en el mismo (Seabright, 1993; Ostrom, 1990; Elster, 1985). Dado que el comportamiento corrupto es el comportamiento esperado por los individuos, se presume que estos actúen en consonancia con ello, incluidos ambos actores en el marco del problema de la agencia. De esta forma, al comprender la naturaleza de la corrupción como problema colectivo en vez de individual, se percata realmente sobre los desafíos que enfrentan las estrategias anticorrupción dados los niveles de desconfianza en la sociedad, y la institucionalidad informal que refuerza los patrones persistentes de corrupción sistémica.

Por tanto, entender la corrupción como fenómeno de acciones colectivas, no es más que una manifestación del *free rider* en sí misma, puesto que la motivación para llevar a cabo actos de corrupción, ya no solo es el resultado de priorizar el interés o la maximización de la utilidad individual sobre el bienestar social, sino actuar en consonancia con las elecciones esperadas por los demás individuos del colectivo. Incluso, cuando la corrupción es extendida, los costos de quienes denuncian el comportamiento en términos de capital social son altos (Tanzi, 1998). Bajo este marco, el incentivo del individuo de adherirse a estos comportamientos está explicado netamente en que no es un elemento aislado. Visto desde la mirada anteriormente descrita de bienes públicos, una administración pública de buena calidad está positivamente correlacionada con productos sociales como la salud y, en un marco más intangible, la confianza y la reputación del Estado. En este sentido, la ausencia de corrupción en la administración pública se constituye como bien público. Esta concepción de corrupción ofrece argumentos para comprender la falta de incentivos para la abstención de corrupción.

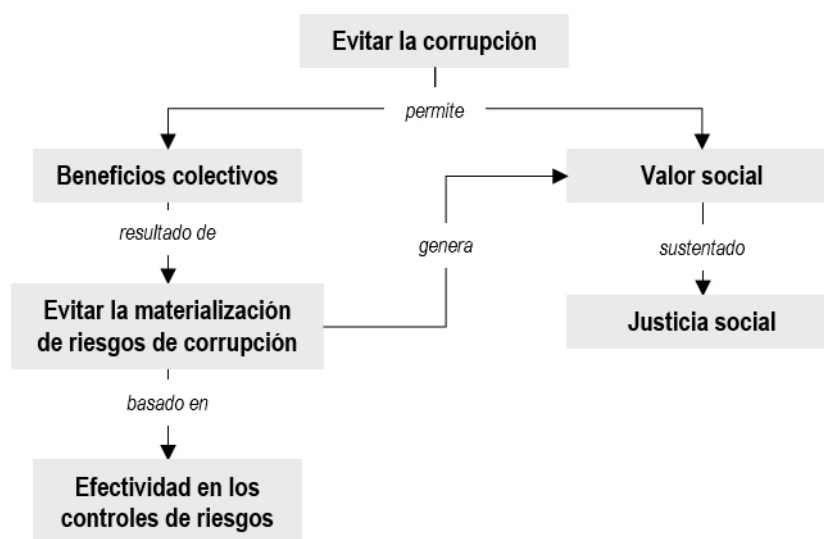
Una propuesta alternativa puede delinearse desde la coexistencia del problema de agencia y de acciones colectivas para la comprensión de la corrupción, en la que la mirada teórica corresponde a los contextos de corrupción en relación con los niveles de sistematización del fenómeno. De hecho, ambos postulados asumen, de un lado la racionalidad, pues los agentes se involucran en actos de corrupción como resultado de la maximización de su utilidad individual, y del otro, que estos comportamientos se derivan de la probabilidad percibida por la sociedad de la detección y sanción. En el caso de las acciones colectivas, la vinculación a la corrupción como *free rider* se encuentra motivada por la expectativa de la no pérdida de la posición como beneficiario del bien, por lo que, en un análisis de costos y beneficios, se elige la corrupción. De forma similar a la teoría de la agencia, la lógica subyacente de la realización de actos de este tipo es la baja probabilidad de ser detectado por parte del principal, en razón a los costos que significa para éste el monitoreo y supervisión.

Todo esto apunta a que, si bien se trata de planteamientos diferenciados, se fundamentan bajo las mismas consideraciones. Por tal razón, se resalta la importancia de la evaluación de la utilidad de cada propuesta dependiendo de la dinámica de corrupción y su contexto (Persson et al., 2013).

### 6.3 Beneficios del control de la corrupción

*Ilustración 6-1.*

*Concepto de beneficio derivado del control de la corrupción*



*Fuente:* elaboración propia.

El fenómeno de la corrupción, y de manera particular en territorios en el que ha alcanzado niveles endémicos y sistematizados, favorecido por la debilidad institucional como elemento de deslegitimación de lo público, plantea un cuestionamiento a la labor constitucional a la que apela el control fiscal y, por lo tanto, a las entidades encargadas de dicho ejercicio. Lo anterior se encuentra sustentado en el carácter del control fiscal, no solo como elemento de garantía a la sociedad sobre la administración honesta y cuidadosa de los bienes y recursos públicos, sino, como aval de la obtención de los fines colectivos y, con ello, del mejoramiento de las condiciones de vida sociales (Departamento Nacional de Planeación, 2004). Así, en razón a la naturaleza como deber constitucional y con la sociedad, es imperativa la exigencia a los administradores de recursos públicos resultados que superen el simple cumplimiento de tareas ordinarias para mantener eficientemente el funcionamiento del Estado. Esto último requiere que se trascienda del

ejercicio exclusivo de revisión legal de cuentas —y, dado el caso, la efectividad en los procesos de responsabilidad fiscal y, consecuentemente, reparación de daños—, a valorar el resultado de la actuación fiscal al identificar, evaluar y cuantificar los impactos derivados, que no son otra cosa que los beneficios de dicho proceso.

Un avance importante, en lo que respecta a la legitimación de los beneficios del control fiscal como obligación normativa, se presenta con la expedición de la Ley 1474 del 2011, en la que, además de asignar a la Auditoría General de la República la responsabilidad de constatar la medición de los beneficios del control fiscal llevada a cabo por las respectivas contralorías territoriales, determina el origen, la clasificación y las características de dichos elementos. Es tarea de las entidades de control fiscal territorial elaborar los reportes de beneficios en los que se especifiquen visiblemente los componentes requeridos por la ley; es decir, acciones debidamente comprobadas que correspondan al seguimiento de acciones establecidas en planes de mejoramiento, o sean producto de observaciones, hallazgos, pronunciamientos o advertencias efectuados por la contraloría, que sean cuantificables o cualificables y que exista relación directa entre la acción y el beneficio<sup>23</sup>. La estipulación de la norma expone, de forma evidente, la condición de valoración posterior de tales beneficios, lo que va en consonancia con los ejercicios de control fiscal y, sobre todo, del control de los comportamientos corruptos. No obstante, y avalado por el mismo marco normativo, es plausible considerar el alcance preventivo de esta valoración como elemento de validación.

Los diferentes ejercicios de control fiscal han adoptado progresivamente perspectivas de diversas índoles al vincularse con los beneficios que desde una mirada teórica pueden ofrecerse. Una de estas visiones está relacionada con la comprensión del fenómeno de la corrupción como problema de agencia. En este sentido, la importancia del control es vista como una reducción de los costos de agencia que, básicamente, se concentran en los costos de monitoreo, supervisión y obtención de la información de las actuaciones del agente. Lo anterior está vinculado a la necesidad del Estado de ofrecer a la sociedad rendición de cuentas sobre el gasto, como información proveniente de fuentes confiables. Por tanto, asegurar organismos de auditoría independientes ayuda al mejoramiento de los niveles de confianza y reputación de las entidades públicas por parte de la sociedad. Además, en este punto, la concepción del control fiscal se ve enmarcada como control de gestión, es decir, las auditorías no sólo son una guía que proporciona recomendaciones y soluciones a los problemas de gestión, sino que ofrece las estrategias que permiten unas mejoras de eficiencia en el funcionamiento (Funnell, 1994).

Desde la perspectiva de la reducción de la corrupción asociada al control fiscal en el sector público, Dye y Stapenhurst (1998) argumentan que la auditoría es uno de los ocho pilares de la

<sup>23</sup> Artículo 127 de la Ley 1474 del 2011, o Estatuto Anticorrupción.

integridad, por lo tanto, son parte importante de los esfuerzos combinados contra la corrupción. Debido al alcance de la auditoría en la sociedad, Power (1997) sugiere que las auditorías pueden tener el potencial de cambiar las creencias de los agentes sobre lo que hacen otros agentes en relación con la corrupción. En el mejor de los casos, se puede hacer visible que la corrupción no es la norma en las entidades, privando así a los individuos de la racionalización de que la corrupción es aceptable por reputaciones colectivas. En el peor de los casos, la auditoría puede hacer visible que la corrupción endémica es la norma, lo que con suerte obligará a los gobiernos, las instituciones internacionales y las empresas a actuar contra ella.

Por otra parte, desde una visión general, Consecario (2005) plantea que es fundamental completar el régimen legal de una nación con controles sobre la gestión, ello para evaluar si la gestión económica de los recursos públicos está funcionando de manera correcta y si es un objetivo de control especializado. En otras palabras, evaluar por medio de la auditoría, si las instituciones públicas hacen una gestión eficiente, económica, equitativa y ambiental de los fondos públicos. Lo anterior se orienta a establecer que el control de gestión que se realiza en las auditorías no sólo tiene fines de supervisión, sino también de evaluación y de mejora en la asignación. Así, se identifican como beneficios del ejercicio de control fiscal (a) la ayuda en la identificación de áreas problemáticas, en la búsqueda de soluciones alternativas a través de recomendaciones para mejoras a políticas, procedimientos y estructuras que podrían reducir las ineficiencias presentadas; (b) la obtención de una visión crítica del cumplimiento de requisitos legales, políticas, objetivos y procedimientos, como requisitos mínimos de la gestión de las entidades públicas; (c) la provisión a la sociedad de información de la gestión de la administración pública en todos sus niveles y la respectiva puesta en marcha de planes y programas y, finalmente; (d) el insumo para toma de decisiones sobre financiamiento futuro y prioridades en el gasto público.

### **6.3.1 Beneficios del control fiscal en Colombia**

En Colombia, el control fiscal es una actividad pública que ejerce la Contraloría General de la República por asignación constitucional, la cual tiene el deber de la vigilancia de la gestión fiscal de la administración pública y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos.<sup>24</sup> Como ya se planteó antes, es responsabilidad de esta institución y las territoriales, valorar los impactos derivados de sus ejercicios de fiscalización. En este sentido, además de que el control fiscal evidentemente está orientado a la minimización de riesgos de pérdida e ineficiencia en la

<sup>24</sup> Artículo 267 de la Constitución Política modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 04 del 2019, por el cual se reforma el régimen del control fiscal en Colombia.



asignación y el uso de los recursos públicos —lo que a su vez apunta a una mitigación del riesgo de corrupción—, se complementa con la ratificación de la justificación de esta función de control a la sociedad en términos reales.

La Contraloría General de la República (2018) y la Auditoría General de la República (2014) como entidades encargadas de las diferentes etapas que involucran la valoración y contrastación de beneficios derivados del control fiscal, establecen la conceptualización de beneficio, entendiéndolo como el impacto positivo en el sujeto de control y en determinado sector de la sociedad, generado por una actuación de control fiscal que puede derivarse ya sea de un proceso auditor, de los estudios macroeconómicos comunicados, de pronunciamientos o actos de control participativo. Estos beneficios consisten en ahorros, recuperaciones, compensaciones, mitigaciones y otros mejoramientos alcanzados por las entidades sujetas de control. Los efectos de las acciones de control fiscal están encaminados a un fortalecimiento de la gestión pública como mecanismo en la búsqueda de mejores asignaciones de los fondos públicos y, por tanto, en el mejoramiento de la calidad de vida social. Es importante destacar que, según lo establecido por la norma y los estándares definidos por las entidades responsables, no se considera como beneficio, en ningún caso, los impactos generados por los procesos de responsabilidad fiscal y de cobro coactivo, lo que evidencia un vacío en la valoración.

Los beneficios son entendidos desde dos perspectivas, los cuantificables y cualificables los cuales, en la terminología definida por la Contraloría General de la República, corresponden a beneficios directos e indirectos, respectivamente. Los primeros aluden a impactos económicos que sean medibles y plenamente soportados, como lo son ahorros, recuperaciones, compensaciones y mitigaciones en las que necesariamente pueda establecerse la posesión de las dos características fundamentales. Ahora, en cuanto a los riesgos patrimoniales, la inminencia de la materialización del riesgo debe ser demostrada para ser considerada como beneficio del control fiscal, el cual lo constituye el costo de reposición del activo; en el caso contrario no se considerará como beneficio cuantificable y adquiere el carácter de actuación para la mejora de la gestión administrativa. Por su parte, los segundos, son acciones que, aunque no derivan en los elementos mencionados, aportan a la mejora de la gestión pública, incluyendo acciones que, por su naturaleza, poseen resultados imprecisos o de difícil medición. En este caso en particular, se sugiere dar uso a indicadores o establecer líneas base de comparación como insumo probatorio del beneficio.

Tabla 6-1.

*Beneficios del control fiscal por sectores 2018 – 2019*

Sector	Valor*	%
Infraestructura	57.633	43,32%
Minas y energía	21.901	16,46%
Participación ciudadana	18.578	13,96%
Agropecuario	13.004	9,77%
Social	12.651	9,51%
Regalías	3.389	2,55%
Medio ambiente	2.915	2,19%
Defensa, justicia y seguridad	2.486	1,87%
Gestión pública	491	0,37%
<b>Total</b>	<b>133.048</b>	<b>100,00%</b>
* Valor total en millones de pesos colombianos.		

Fuente: Contraloría General de la República (2019)<sup>25</sup>

Tabla 6-2.

*Beneficios del control fiscal por mayores entidades 2018 – 2019*

Sector	Entidad	Valor
Infraestructura	Fondo Nacional de la Vivienda - Fonvivienda	13.811
Agropecuario	Federación Nacional de Ganaderos - Fedegan	12.468
Agropecuario	Federación Nacional de Ganaderos - Fedegan	5.770
Infraestructura	Instituto de Casas Fiscales del Ejército	4.592
Minas y energía	Empresa Colombiana de Petróleos - Ecopetrol	4.268
Defensa	Dirección de Sanidad de las Fuerzas Militares	3.108
Infraestructura	Instituto de Casas Fiscales del Ejército	3.077
Agropecuario	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	2.947
Social	Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias	2.595
Social	Municipio de Santiago de Cali	2.342
<b>Total</b>		<b>54.978</b>
* Valor total en millones de pesos colombianos.		
Fuente: Contraloría General de la República (2019).		

Según los registros del Sistema Integral de Información de la Gestión Pública (SIIGEP), durante el periodo comprendido entre el primer cuatrimestre del año 2018 y el primero del año

<sup>25</sup> Información tomada del Informe de Gestión al Congreso y la Presidencia de la República “Una Contraloría para todos 2018 – 2019”. Julio del 2019.

2019, los beneficios del proceso auditor ascendieron a \$133.047 millones, de los cuales \$33.736 millones, es decir, el 25.36% corresponden a ahorros; mientras que \$99.311 millones, o el 74.64% del total a recuperaciones (ver tabla 6.1). Durante el periodo en cuestión, el sector infraestructura registra la mayor cuantía en beneficios, seguido de minas y energía y participación ciudadana. En lo que respecta a la relación de los beneficios de mayor cuantía registrados, resaltan los de instancias nacionales con el 42% del valor total de los beneficios de control fiscal; es decir, solo diez beneficios representan casi la mitad del total en el periodo de análisis.

Entidades de fiscalización, como es la General Accounting Office de los Estados Unidos y la National Audit Office del Reino Unido, han hecho esfuerzos para demostrar el valor agregado generado por el proceso de control fiscal, al estimar los beneficios que se originan en las acciones producto de las observaciones y hallazgos formulados por los organismos de control a los sujetos de control fiscal y asuntos auditados. Los beneficios deben responder entonces al cuestionamiento acerca de si el costo de las acciones del control fiscal del organismo de control es compensado por los beneficios obtenidos en el mejoramiento ya sea de la gestión de los entes y del alcance de objetivos. Justamente este es el argumento planteado por Morelli (2012), al afirmar que es el cálculo de los beneficios de control fiscal el método de medición de impacto de los procesos de auditoría desarrollados por las contralorías territoriales, lo cual cuantifica y cualifica el valor agregado generado por el ejercicio. En otras palabras, los beneficios son el sustento de los recursos destinados al control fiscal.

### **6.3.2 Métodos de valoración de algunas herramientas para el cálculo de los beneficios del control fiscal**

Dada la necesidad social, y el carácter obligatorio establecido por ley, de la rendición de beneficios derivados del control fiscal desde las contralorías territoriales, la entidad plantea un marco guía de los mecanismos o perspectivas orientadoras en la cuantificación de estos. De esta forma, la Contraloría General de la República (2018) establece, aunque no de manera profunda, algunos sistemas de valoración y métodos que se pueden aplicar para la medición de beneficios dependiendo del caso en cuestión. Esta propuesta, y las diferentes herramientas que la integran, son complementarias a las financieras, contables o económicas, como elementos orientadores.

De este modo, la Contraloría identifica dos métodos de evaluación de beneficios: previos y posteriores. En la primera categoría menciona las evaluaciones costo-beneficio y costo-efectividad en función a los costos, en las que simplemente se contrastan los costos y los beneficios del control fiscal descontados a una tasa de oportunidad. De otro lado, la segunda hace referencia a evaluaciones

rápidas, especializadas en lo categórico y la percepción de la sociedad sobre la aplicación de determinado programa o política, y las de impacto, en las que se comparan los resultados obtenidos con lo planificado, incluyendo los impactos, definidos como las contribuciones de largo plazo. En lo que respecta a herramientas de valoración, se plantean cinco mecanismos, aunque no de manera taxativa. Estos son: (1) el valor contable ajustado o valor del activo real neto, en el que se ajustan los activos y pasivos a precios de mercado; (2) el valor de liquidación; (3) el valor sustancial, el cual corresponde al valor que una entidad debería erogar para la reposición de un bien o servicio perdido o deteriorado, razón por la que también suele ser denominada como valor de reposición de activos; (4) el valor de mercado, que es el precio de un bien o servicio netamente determinado por oferta y demanda, verificando que, al momento del análisis, el mercado funcione en condiciones normales. Por último, (5) la valoración de impacto, en la que se evalúa además de la implementación, la posible existencia de resultados perdurables en el tiempo producto de programas sociales.

### **6.3.3 Métodos de cálculo de los beneficios de las actividades anticorrupción de los gobiernos**

Como se ha visto, la definición de los beneficios derivados de los ejercicios de control fiscal es limitada, condición que es trasladada a la cuantificación de estos. En este marco se insertan metodologías de análisis de costos, como el análisis costo-beneficio (ACB) y el análisis costo-efectividad (ACE), herramientas que, aunque han sido ampliamente utilizadas en la valoración de impactos —sobre todo en lo ambiental—, su aporte a la medición de beneficios de las estrategias de minimización de la corrupción resulta restringida. Esta consideración se espera debido a la dificultad que representa la definición de beneficios generados por las intervenciones, lo que no es más que un producto de la complejidad en la medición de la corrupción. Por lo anterior, Johnson (2014) expone dichos enfoques de valoración como métodos para la determinación del valor monetario de proyectos, programas o políticas anticorrupción.

Los análisis costo-efectividad comparan los costos de diferentes alternativas que generan resultados similares o exactamente iguales, por lo cual posee un carácter más de tipo intuitivo, comparando los costos sobre medidas generales de efectividad. Por su parte, los análisis costo-beneficio cuantifican en términos monetarios tanto beneficios como costos de una alternativa, incluso valorando aquellos en los cuales los precios de mercado no ofrecen una buena medida de su valor económico. El primer enfoque es utilizado cuando los beneficios son difíciles de ser monetizados, por lo que puede ser una estrategia para la elección de la intervención de minimización de corrupción que genere los mismos resultados. En caso de que se tengan múltiples objetivos asociados, se requiere la incorporación de un ejercicio de ponderación, que permita la medición

de prioridades (European Commission, 2013). Dado lo anterior, el ACE es usado exclusivamente de forma relativa, es decir, comparado con otras opciones, mientras que el ACB puede ofrecer información decisoria basada solo en el resultado obtenido.

Ahora, para el caso de la corrupción se delinea un reto importante en la construcción de los ejercicios de ACB y ACE: la medición de beneficios y costos. Es claro que algunos actos de corrupción asocian transacciones monetarias concretas, como es el caso de la apropiación de recursos públicos, con sus consecuencias directas en la asignación de recursos. No obstante, otros como la búsqueda de rentas, no implican transacciones monetarias inmediatas y definidas, aunque poseen impactos indirectos, como la distorsión o direccionamiento de políticas. Lo anterior es relevante, pues los análisis de costos son menos factibles cuando los efectos derivados de los comportamientos corruptos son de naturaleza indirecta. Sin embargo, algunos métodos de medición avanzados han permitido establecer el valor de beneficios intangibles como el tiempo, el ocio o del paisaje, que es precisamente la misma característica del control de la corrupción, aun cuando debe ser explorada a profundidad la aplicación de estos ejercicios a tal ámbito. Se cuenta con dos perspectivas, un primer enfoque basado en la medición de las preferencias declaradas por la sociedad, y un segundo de la inferencia de éstas sustentada en los cambios de comportamiento de los individuos. Lo anterior implica que, más allá de la utilización de precios directos o de mercado, cobra prominencia el uso de precios sombra o de cuenta, reflejando entonces de manera más precisa el valor social de los beneficios.<sup>26</sup> Así, la valoración basada en preferencias declaradas o preferencias reveladas, para el caso de la observación de comportamientos, reformula la medición de los beneficios de los esfuerzos anticorrupción. Se pasa, entonces, de la medición de los costos de la corrupción como fenómeno, a la pregunta de cómo valoran los individuos una reducción en los niveles de corrupción en relación con los costos asociados.

Lo anterior es fundamental pues logra interiorizar la concepción de corrupción desde sus bases morales al considerar los beneficios de las estrategias de minimización con base en las preferencias sociales. Este tipo de valoraciones deben llevarse a cabo de forma cuidadosa, ya que en territorios donde se desarrolla cierta convivencia con el fenómeno, se posee dificultad en la definición de preferencias al respecto y, por tanto, en la fijación de un valor monetario para su reducción al no contar con claridad sobre la destinación de dicho pago. Estos ejercicios se concretan mediante la aplicación del método de valoración contingente (MVC), el cual está sustentado en la disponibilidad a pagar del individuo para reducir la corrupción, o la disponibilidad

---

<sup>26</sup> Los precios de cuenta miden los beneficios sociales del bien o servicio, representando el costo de oportunidad social en la producción de éstos. Estos precios coinciden con los precios de mercado en una economía sin distorsiones, por lo tanto, en una economía ideal reflejarían la utilidad marginal derivada del consumo y el costo marginal de los recursos. No obstante, los costos marginales sociales y los costos marginales privados, así como los beneficios marginales sociales y los beneficios marginales privados no son iguales, en razón a que, en el mundo real, existen distorsiones como lo son impuestos, subsidios, controles de precios o externalidades.

a aceptar por experimentarla. También se utilizan el método de experimentos de elección, que es una variante del MVC, en el que se solicita a los individuos elegir o puntuar combinaciones de opciones, información que, finalmente, revela disposiciones a pagar por los diferentes bienes y servicios incluidos en la canasta. Un ejemplo de esto es descrito por Fjelsdtad (2001) en el que la disposición al pago de impuestos se reduce en ambientes de corrupción extendida.

En lo que respecta a la medición por preferencias reveladas, éstas se evalúan a través de la observación del comportamiento del individuo en los mercados. Por ejemplo, los individuos evitarán o subutilizarán el uso de servicios, como salud, cuando se exigen pagos extraoficiales, lo cual representa pérdidas de bienestar social mayores para la población de bajos ingresos. En consecuencia, los costos que pueden integrarse a los ejercicios de análisis económico provienen de los niveles de uso en territorios donde la corrupción es abundante, y no de donde dicho fenómeno es marginal. La reducción de los costos sociales asociados a menor corrupción, son entonces los beneficios de las intervenciones de reducción del fenómeno. Ahora bien, los indicadores de costo-efectividad y costo-beneficio son sensibles a la imprecisión en la medición de los componentes. Para ambos, los costos de la intervención anticorrupción son definidos como el valor de todos los recursos que son utilizados y asignados (Levin y McEwan, 2001). Según esto, los costos son cuantificados de manera directa. No obstante, es necesario considerar costos indirectos como el costo de oportunidad. Esto último significa que los presupuestos habituales para la realización de estos programas o proyectos son inadecuados para los análisis, ya que no es común que se incluyan tales costos, o la distribución de estos, entre periodos y beneficiarios.

La opción de la aplicación de los análisis de costos en la definición de actividades de anticorrupción depende de dos factores: (1) la complejidad de la intervención, pues esta magnitud determina el nivel de evaluación (Rogers, 2008). Por ejemplo, para comparaciones de intervenciones de diferente extensión, las razones no deben ser utilizadas, puesto que una estrategia de bajo costo y con efectos limitados pudiese resultar con una razón mejor que una con costos y efectos más significativos, a pesar de que el impacto total y neto de la segunda es por consiguiente mayor. De otro lado, (2) la consideración sobre la estructura de medición subyacente de los beneficios según sus características intrínsecas, como una monetización de éstos, o la identificación de una única unidad de efectividad. Finalmente, es necesario enfatizar en el carácter de los ejercicios de ACB y ACE como herramientas que apoyan los procesos de toma de decisiones, por lo que no constituyen en sí mismos el criterio central para la decisión. Los análisis de costos proveen perspectivas desde el enfoque social. No obstante, la mirada individual debe ser considerada como parte del marco de análisis.

Ilustración 6-2.

Marco para el cálculo de beneficios derivados de actividades de lucha contra la corrupción

Nivel de complejidad	Complejo	Estrategias anticorrupción nacionales	Legislación anticorrupción Investigaciones y procesos
	Complicado	Autoridades de entidades anticorrupción Aplicación de sistema de biometría	Sistemas de administración de finanzas públicas
	Simple	Iniciativas de acceso público de información Auditorías sociales / Control fiscal social Entrenamientos en ética e integridad Campañas de sensibilización de la sociedad	Encuestas de seguimiento del gasto público Auditorías regulares Procesos de salvaguarda en niveles territoriales
		Mediciones no monetarias (ACE)	Mediciones monetarias (ACB)

Fuente: elaboración propia con base en Johnson (2014).

#### 6.4 Metodología de cálculo del beneficio económico por control de corrupción a través del control fiscal

Las estimaciones de los beneficios económicos del control de la corrupción vía control fiscal se derivan del concepto de riesgo de corrupción; es decir, de la identificación y prevención de riesgos de corrupción como potenciales originadores tanto de costos intrínsecos del acto de corrupción, como los asociados a los procesos que estos conllevan, lo cual es el caso de los fiscales, disciplinarios y penales. Así, los beneficios económicos son costos evitados netos como producto de controles fiscales oportunos, al ser este el instrumento legítimamente asignado para ello. Por tal razón, los beneficios económicos desde el concepto anterior, al ser entendidos desde la comprensión de la corrupción como riesgo, se vinculan a un resultado de la incertidumbre y una afectación de los objetivos, lo que apunta a un elemento de probabilidad y un elemento de impacto bajo un marco

espacio-temporal específico. El primero se sustenta entonces en la probabilidad de que se presenten comportamientos corruptos en el desarrollo de la actividad de las entidades públicas. Ahora, al tratarse de una probabilidad, no se discrimina si en efecto se confirma el carácter de corrupción de ciertas acciones o lo contrario, pues tan solo la posibilidad de un posible resultado corrupto como consecuencia de la incertidumbre es un riesgo potencial. El segundo, por su parte, se asocia con los costos que son asumidos como efecto de los actos corruptos. En este punto se destaca que el concepto de costos se aborda de manera holística, y la limitación en su medición está ligada a la disponibilidad de recolección o creación de información.

#### 6.4.1 Metodología para estimar la probabilidad de riesgo de corrupción en entidades públicas del Municipio de Medellín

El objetivo de la metodología es hallar la probabilidad del riesgo de corrupción en las entidades a las cuales la Contraloría General de Medellín realiza control fiscal. De allí que el modelo a utilizar sea de tipo *logit*, los cuales permiten estimar la probabilidad de ocurrencia de un hecho a partir de variables cuantitativas y cualitativas. Éste modelo permite obtener estimaciones de probabilidad de riesgo, así como los factores que lo determinan. Para este caso específico, se requiere encontrar la relación existente entre las variables explicativas y la variable explicada (riesgo de corrupción), para lo cual se eligió el modelo de regresión no lineal *logit*. La función logística (o *logit*) para determinar la probabilidad del riesgo de corrupción viene determinada por la ecuación 1.

$$P_i = \frac{1}{1+e^{-(\alpha+\beta X_i)}} \quad (1)$$

Donde  $P_i$  representa la probabilidad de que exista el riesgo de corrupción, tomando el valor de 0 si el riesgo es nulo y 1 en el caso contrario. Por otra parte las  $X_i$  representan las variables independientes. Simplificando la expresión (1) se tiene el resultado expresado en (2):

$$P_i = \frac{1}{1+e^{-z_i}} = \frac{e^{z_i}}{1+e^{z_i}} \quad (2)$$



Donde ,

$$Z_i = \alpha + \beta X_i,$$

Dado que se necesita la función de probabilidad lineal tanto en X como en  $\beta$ , se aplican procesos algebraicos que derivan en lo que se observa en la expresión (3).

$$1 - p_i = \frac{1}{1+e^{z_i}} \quad (3)$$

La anterior expresión representa la probabilidad de que el acontecimiento no suceda (el riesgo de corrupción). Con base en lo anterior la probabilidad de que el acontecimiento suceda se determina en la expresión (4)

$$\frac{p_i}{1-p_i} = \frac{1+e^{z_i}}{1+e^{-z_i}} = e^{z_i} \quad (4)$$

Ahora, aplicando logaritmo natural a la expresión (4) se tiene que el Logit () se define en la expresión (5).

$$L_i = \ln \ln \left( \frac{p_i}{1-p_i} \right) = Z_i = \alpha + \beta X_i \quad (5)$$

Se observa que resulta lineal en  $y$  en los parámetros. A partir de la información anterior y, dado que se desea estimar la probabilidad del riesgo, el método de estimación apropiado es el Máxima Verosimilitud (MV). Ahora, la variable dependiente corresponde al riesgo de corrupción. La información de esta variable, al igual que la información de las variables explicativas, es tomada de la matriz de riesgo fiscal de la Contraloría General de Medellín para el periodo 2014-2018. Por su parte, las variables explicativas son el presupuesto total, el número de contratos, la presencia de deficiencias fiscales (donde se representa como deficiencia la presencia de hallazgos), empresas de servicios públicos (si la entidad auditada pertenece o no al sector de servicios públicos domiciliarios), el presupuesto destinado a procesos de contratación y, finalmente, el valor promedio de contratación. Las variables explicativas (o variables independientes) y la variable explicada (o variable dependiente) se definen en la Tabla 6.3.

Tabla 6-3.

Modelo para medir la probabilidad de riesgo de corrupción

<b>Modelo</b>
<b><i>Probabilidad de riesgo de corrupción= f(Presupuesto entidad, Deficiencias fiscales, Presupuesto Contratación, Número de contratos, Entidades de servicios públicos, Valor promedio de contratación)</i></b>

Fuente: elaboración propia.

Tabla 6-4.

Variables utilizadas para estimar el modelo planteado

<b>Variable</b>	<b>Descripción</b>
Riesgo de corrupción (RC) <sup>27</sup>	Se define a partir del hallazgo fiscal ponderado, definido dicho riesgo en la entidad como de alto o bajo impacto por matriz de riesgo fiscal de la CGM. Es decir, si hay alto impacto hay riesgo alto de corrupción. De este modo, la variable riesgo de corrupción se mide:  RC=1, Existe mayor riesgo de corrupción (alto impacto) RC=0, Existe menor riesgo de corrupción (bajo impacto)
Presupuesto (PT)	Presupuesto del que dispone cada entidad en pesos.
Deficiencias fiscales (DF)	Se mide partir de la variable deficiencias fiscales de la matriz de riesgo de fiscal del CGM. Se mide así:  DF=1, Si la entidad tiene deficiencias fiscales DF=0, Si la entidad no tiene deficiencias fiscales
Número de contratos por entidad (CT)	Número de contratos reportados por cada entidad a la CGM.
Presupuesto contratación (PCT)	Presupuesto de la entidad destinado para contratación
Entidades de servicios públicos (SP)	1: Si la entidad pertenece al sector de servicios públicos <sup>28</sup> 0: Si la entidad pertenece a otro sector <sup>29</sup>
Valor promedio de contratación (VRUCT)	Presupuesto de contratación sobre número total de contratos (por entidad)

Fuente: elaboración propia.

<sup>27</sup> Se tomó como riesgo de corrupción los hallazgos: 1- Si la entidad tiene alto impacto en los hallazgos y 0 - si la entidad tiene bajo impacto en los hallazgos).

<sup>28</sup> De las 43 entidades de las cuales se utilizaron los datos para el modelo, 22 son de servicios públicos.

<sup>29</sup> De las 43 entidades de las cuales se utilizaron los datos para el modelo, 21 son de otros sectores, de éstas, 7 corresponden al sector de infraestructura, 7 al sector institucional, 5 al sector de la educación y 2 al sector de salud.

### 6.4.1.1 Resultados de las estimaciones del modelo econométrico

Con base en las variables seleccionadas para el modelo, se realizó la estimación de éste en el software Stata, los resultados se presentan en la tabla 6-5.

Tabla 6-5.

Resultados de la estimación del modelo

Variable / Prueba	Resultado
Constante	-0.22472 (0.71581)
Contratos por entidad	-0.00015 (0.00031)
Presupuesto de contratación	9.15* (7.32)
Deficiencias fiscales	2.01466** (0.86757)
Presupuesto total	-3.85* (3.29)
Entidades de servicios públicos	-1.29674* (0.87847)
Valor promedio de contratación	-1.14* (1.02)
(Prueba de significancia global)	15.1849***
McFadden	0.2556

\*\*\* El coeficiente es significativo al 1%, 5% y 10%.

\*\* El coeficiente estimado es significativo al 5% y al 10%.

\* El coeficiente estimado es significativo entre el 14% y el 26%.

Fuente: cálculos propios.

De acuerdo a los resultados obtenidos, la variable *deficiencia fiscal* es la única con significancia alta —un nivel de confianza por encima del 95%, pues tiene un p-valor del 0.02—, es decir, es una variable relevante para explicar la probabilidad de riesgo de corrupción. No obstante, las variables presupuesto de contratación, presupuesto de la entidad, sector servicios públicos y valor promedio de contratos tienen confianzas estadísticas entre el 75% y el 80%, por lo que no se puede descartar

la importancia de estas variables en la explicación de los cambios en la probabilidad de riesgo de corrupción. Por otra parte, tenemos un  $\chi^2$  de McFadden de 0.2556 que, de acuerdo a la literatura empírica, representa un buen grado de ajuste del modelo (buena estimación) dado que se encuentra en el intervalo de 0.2 a 0.4. Adicional a lo anterior, el log *likelihood* confirma un mejor ajuste del modelo estimado. Respecto a la prueba de significancia global, en ambos modelos la hipótesis nula se rechaza teniendo en cuenta el resultado obtenido en la prueba —al menos una de las variables es diferente de cero—, lo que concuerda con las pruebas individuales en las que se observa que la deficiencia fiscal es significativa al 5%.

En cuanto a las relaciones, las variables *deficiencia fiscal* y *presupuesto de contratación* presentan una relación positiva con la probabilidad de riesgo de corrupción, es decir, la presencia de deficiencias fiscales y el mayor valor del presupuesto de contratación aumentan la probabilidad de riesgo de corrupción en la entidad pública. De otro lado, con relación a las otras variables se observa una relación inversa. Así, a mayor número de contratos, mayor presupuesto de la entidad auditada o mayor valor promedio de los contratos, menor será la probabilidad de riesgo de corrupción. De igual forma con la variable *entidades de servicios públicos*, si la entidad pertenece al sector, menor será la probabilidad de riesgo de corrupción.

Posteriormente, se estimó una medida para analizar la calidad en la clasificación de los datos utilizados en la estimación del modelo. En la tabla 6-6 se presentan los resultados de esta medida.

Tabla 6-6.

*Clasificación de los datos*

Observado		Pronosticado*		
		Deficiencias fiscales		Porcentaje correcto
		Caso positivo	Caso negativo	
Deficiencias fiscales	Caso positivo	17	5	73.91%
	Caso negativo	6	15	75.00%
Porcentaje global		-	-	74.42%

\* El valor de corte es de 0.5.

*Fuente:* cálculos propios.

En la tabla anterior se presentan las estadísticas de clasificación de los datos después de la estimación del modelo *logit*. De las 43 entidades que se les realiza el control fiscal por parte de la Contraloría General de Medellín, 23 presentan deficiencias fiscales, con una probabilidad de que

efectivamente exista riesgo de corrupción ( $(riescorr = 1) > 0.5$ ). El modelo muestra que el 73% de las empresas que presentan deficiencias fiscales presentan riesgo de corrupción. Se tiene que 20 entidades no presentan deficiencias fiscales, de las cuales 15 tienen probabilidad de que no exista riesgo de corrupción, es decir el 75% ( $\Pr(riescorr = 0) < 0.5$ ). De manera general, el modelo clasifica el 74.24% de los datos como valores correctamente clasificados, es decir, se puede afirmar que el modelo prevé el 75% de las observaciones correctamente.

Por otro lado, se calcularon los efectos marginales y la probabilidad de riesgo de corrupción. Los primeros se expresan como el cambio en la probabilidad de riesgo de corrupción provocado por un cambio unitario en cada una de las variables explicativas, manteniendo las demás constantes; mientras que el segundo representa la probabilidad de riesgo de corrupción teniendo en cuenta las variables utilizadas en la estimación del modelo *logit*. Los resultados se presentan en la tabla 6-7.

*Tabla 6-7.*

*Efectos marginales*

<b>Variable</b>	<b>Efecto marginal</b>
Contratos por entidad	-0.000036 (0.00007)
Presupuesto de contratación	2.12 (0.00000)
Deficiencias fiscales	0.459245* (No aplica)
Presupuesto total	8.91 (0.00000)
Entidades de servicios públicos	-0.291234* (No aplica)
Valor promedio de contratación	-2.63 (0.00000)

\* No aplica por tratarse de una variable dummy, por tanto para cambios discretos entre 0 y 1.

*Fuente:* cálculos propios.

De acuerdo a lo anterior, la probabilidad de riesgo de corrupción obtenida es de 63,56%. En cuanto a los efectos marginales, un aumento en una unidad de contrato (un contrato más) reduce la probabilidad de riesgo de corrupción en 0,0036% —de allí que resulte no significativa para el

modelo—, manteniendo los demás factores constantes. En cuanto a las deficiencias fiscales, si la entidad presenta deficiencias fiscales, la probabilidad de riesgo de corrupción aumenta en un 46%. Por otra parte, si la entidad pertenece al sector de servicios públicos, la probabilidad de riesgo de corrupción se reduce en un 29%. Dado que las dos variables explicativas restantes, valor promedio de los contratos y número de contratos por entidad, no son significativas para el modelo, no resulta necesario presentar los efectos marginales, ya que son muy similares al expuesto por el efecto marginal del presupuesto. La tabla 6-8 sintetiza los efectivos marginales significativos.

*Tabla 6-8.*

*Efectos marginales sobre la probabilidad de riesgo de corrupción*

Probabilidad estimada de riesgo de corrupción: 63.56%		
Efectos marginales		
Variable explicativa	Relación	Efecto sobre la probabilidad de riesgo de corrupción
Número de contratos	Negativa	Un aumento en una unidad de contrato, reduce la probabilidad de riesgo de corrupción en 0.0036%.
Deficiencia fiscal	Positiva	Si la entidad posee deficiencias fiscales, la probabilidad del riesgo de corrupción aumenta en 46%.
Entidades de servicios públicos	Negativa	Si la entidad pertenece al sector de servicios públicos domiciliarios, la probabilidad del riesgo de corrupción reduce en 29%.

*Fuente:* elaboración propia.

#### **6.4.2 Metodología de cálculo del beneficio económico anual por control de corrupción**

Luego de estimada la probabilidad de riesgo de corrupción para el grupo de entidades públicas del municipio que son auditadas por la Contraloría General de Medellín se procederá a establecer la fórmula de cálculo de los beneficios económicos anuales del control de corrupción a través del control fiscal realizado por la entidad auditora (CGM). Como se parte de la probabilidad de riesgo de corrupción, los beneficios estimados (costos económicos evitados de disminuir el riesgo de corrupción) son un valor económico esperado.

Para la estimación de los beneficios económicos esperados del control fiscal, el concepto de riesgo está asociado con los hallazgos con incidencia fiscal de las entidades sujetas a control. Lo anterior implica que, independientemente de si los hallazgos que desembocaron en procesos

de responsabilidad fiscal finalizan con una efectiva acción de corrupción o no, son considerados como un riesgo potencial de corrupción. En este sentido, solo se consideran en el cálculo las variables respectivas vinculadas con las entidades que presenten hallazgos de índole fiscal, esto para evitar dos sesgos importantes en la cuantificación, por una parte (a) una sobreestimación de los beneficios económicos esperados derivados del control fiscal al considerar el presupuesto de todas las entidades sujetas a control por la CGM como recursos públicos expuestos a corrupción; y del otro (b) una sobreestimación también de los costos de los posibles procesos de responsabilidad que pudiesen presentarse. Esto haría entonces que se extrapolen las conclusiones generadas de forma injustificada hacia todas las entidades que hagan manejo de recursos públicos.

En primer lugar, se determinan los beneficios económicos del control de riesgo de corrupción como el valor esperado promedio anual del hallazgo fiscal (definido en valor como la proporción de los hallazgos con respecto al presupuesto total de contratación de todas las entidades que presentan hallazgos) más los beneficios generados al no seguir un proceso de responsabilidad fiscal debido al control efectivo, es decir, los costos económicos que se evitan en la no utilización de recursos en un proceso de responsabilidad fiscal. En segundo lugar, se establecen los costos promedios anuales incurridos en la realización de las auditorías sobre las entidades públicas del municipio de Medellín. A continuación, se describe la fórmula de cálculo de los beneficios económicos esperados del control del riesgo de corrupción a través del control fiscal y se explican las variables utilizadas y el proceso de determinación de su valor.

#### **6.4.2.1 *Fórmula de cálculo de los beneficios económicos del control fiscal***

Los beneficios económicos anuales del control de corrupción a través del control fiscal se definen como lo establece la ecuación (6):

$$VEBE = Pr_c (P_H * VP) + CEPRF - CARCF \quad (6)$$

Donde:

$VEBE$  = Valor económico esperado de los beneficios económicos esperados por control fiscal.

$Pr_c$  = Probabilidad del riesgo de corrupción.

$P_h$  = Participación porcentual de los hallazgos fiscales con respecto al presupuesto total de

contratación pública de las entidades con hallazgos.

*VP* = Valor total del presupuesto de contratación pública de las entidades con hallazgos.

*CEPRF* = Costos evitados por procesos de responsabilidad fiscal.

*CARCF* = Costos de auditorías regulares de control fiscal.

#### **6.4.2.2 Proceso de determinación del valor de las variables**

1. Probabilidad del riesgo de corrupción. La probabilidad de riesgo de corrupción corresponde a la estimación realizada a partir de los datos tomados de la matriz de riesgo fiscal de la Contraloría General de Medellín para el periodo 2014-2018. Dicha probabilidad fue estimada en 63.56%.
2. Participación porcentual de los hallazgos fiscales con respecto al presupuesto total de contratación pública. Esta variable es calculada como el promedio de participación porcentual del total de hallazgos en el presupuesto total de contratación pública para el periodo de estudio 2014-2018. El valor encontrado fue del 1.75%.
3. Valor total del presupuesto de contratación pública. Se establece el valor promedio anual del presupuesto total de contratación pública de las entidades que reportan hallazgos con incidencia fiscal para el periodo 2014-2018.
4. Costos evitados por procesos de responsabilidad fiscal. Estos costos son calculados a partir del costo del personal en que se incurre al desarrollar un proceso de responsabilidad fiscal, multiplicado por la cantidad promedio anual de hallazgos fiscales establecida para el periodo 2014-2018 y, finalmente, el valor resultante se multiplica por la duración promedio del proceso de responsabilidad fiscal. Estos costos se determinaron bajo dos escenarios, un primer escenario corresponde a la duración promedio de un proceso de responsabilidad fiscal en la Contraloría General de Medellín (CGM). Para este promedio se tuvieron tres tipos de procesos: (a) regular, con una duración de dos años, (b) proceso verbal, con una duración de un año y, (c) proceso extenso, con una duración de 4 años. Así, la duración promedio para el escenario uno fue de 2.3 años. Por su parte, el segundo escenario supone la duración promedio de un proceso fiscal para Colombia, el cual es de 4.2 años. La CGM es la fuente de los datos de costos de personal a precios de 2018. Se supuso que un proceso de responsabilidad fiscal es llevado a cabo por un funcionario, con un promedio de 10 procesos anuales. Debe anotarse que es posible que un funcionario de la CGM pueda llevar en un año un número superior o inferior de casos, pero dada la no disponibilidad de información sobre ello, se optó por



un valor conservador de procesos por funcionario al año. La tabla 6-9 presenta los valores estimados para los costos evitados por procesos de responsabilidad fiscal.

*Tabla 6-9.*

*Costos de un proceso de responsabilidad fiscal*

<b>Estimación del valor de un proceso de responsabilidad fiscal</b>	
Escenario 1 (2.3 años)	
Valor salario anual 2018 (con prestaciones) de un funcionario CGM	\$ 156.420.909,3
Valor salario anual por proceso de RF	\$ 15.642.090,9
Valor por tiempo total por proceso	\$ 35.976.809,1
Escenario 1 (4.2 años)	
Valor salario anual 2018 (con prestaciones)	\$ 156.420.909,3
Valor salario anual por proceso de RF	\$ 15.642.090,9
Valor por tiempo total por proceso	\$ 65.696.781,9

*Fuente:* cálculos propios con datos de la Contraloría General de Medellín.

5. Costos de auditorías regulares de control fiscal. Los costos de auditorías regulares son calculados con base a la información de los costos de un equipo de auditoria presentados por la CGM —incluyen prestaciones sociales— a precios de 2018. Así, se multiplica el costo de una auditoría fiscal por la cantidad promedio anual de entidades sujetas a control con hallazgos con incidencia fiscal reportados por la CGM, y se obtiene el valor total anual promedio de las auditorías realizadas en el período 2014-2018.

#### **6.4.2.3 *Estimación de beneficios económicos del control de corrupción a través del control fiscal***

A partir de los cálculos establecidos en la sección 6.4.2.2, la tabla 6-10 presenta los valores estimados para cada una de las variables de la fórmula de cálculo de los beneficios económicos del control de corrupción a través del control fiscal. Como puede observarse en la tabla 6-10, en el primer escenario (con 2.3 años como tiempo promedio del proceso fiscal en la CGM) se tienen beneficios económicos brutos anuales por 114,89 mil millones de pesos y unos costos del control fiscal por 1.9 mil millones de pesos, lo que conduce a unos beneficios económicos netos esperados por control fiscal de 112.98 mil millones de pesos. Ahora, si se parte del supuesto del costo de un proceso de responsabilidad fiscal en Colombia (con una duración promedio de 4.2 años), los beneficios económicos netos por el control fiscal se estiman en 114.57 mil millones de pesos.

Tabla 6-10.

*Estimación de los beneficios económicos del control de corrupción*

<b>Valores estimados</b>	<b>Valor</b>
Promedio presupuesto anual de contratación	\$ 10.147.555.937.118
Promedio porcentaje hallazgo/presupuesto anual	1.75%
Valor total promedio anual de los hallazgos	\$ 177.753.850.795,20
Probabilidad de riesgo de corrupción	63.56%
Cantidad promedio de hallazgos anuales	53.00
Costos por proceso de responsabilidad fiscal (escenario 1)	\$ 35.976.809
Costos por proceso de responsabilidad fiscal (escenario 2)	\$ 65.696.782
Costo total por total de procesos anuales (escenario 1)	\$ 1.913.966.246
Costo total por total de procesos anuales (escenario 2)	\$ 3.495.068.797
Costos económicos evitados esperados brutos (escenario 1)	\$ 114.894.313.812
Costos económicos evitados esperados brutos (escenario 2)	\$ 116.475.416.363
Valor total anual de las auditorias	\$ 1,905,046,604
Beneficios económicos netos esperados por control fiscal (escenario 1)	\$ 112.989.267.208
Beneficios económicos netos esperados por control fiscal (escenario 2)	\$ 114.570.369.759

*Fuente:* cálculos propios.

## 7. Conclusiones y recomendaciones

La propuesta de construcción de una *“Metodología de Cálculo de beneficios económicos por control de corrupción a través del control fiscal”*, planteada en los objetivos de la alianza Universidad - Estado - Contraloría General de Medellín y la Universidad de Medellín, busca, en el marco de la innovación social como protagonista para afrontar complejos y magnos problemas de la sociedad, aportar al logro de reformas efectivas de control al fenómeno de la corrupción. En atención a este propósito el estudio establece una serie de conclusiones y recomendaciones que permiten orientar una agenda para fortalecer e implementar un esquema institucional desde la CGM, que aborde y enfrente con mayor determinación y efectividad la valoración económica de los beneficios de controlar la corrupción.

En primer lugar, se concluye que, frente al establecimiento del marco conceptual de la corrupción, se ahondó en la identificación de definiciones desde diferentes fuentes y entidades para así establecer una base conceptual que permitió posteriormente una conceptualización desde los intereses y percepciones de la Contraloría General de Medellín. Además, se identificaron las tipologías de corrupción del territorio, logrando determinar y plasmar algunos de sus principales aportes, resultados, limitaciones y desafíos institucionales frente al fenómeno de la corrupción. En este ámbito, se hace énfasis en la comprensión de la corrupción como riesgo, siendo este el fundamento conceptual sobre el cual se sustenta la metodología y los elementos que la integran. Este ejercicio se realiza, no únicamente desde la perspectiva de la gestión de riesgos de corrupción, como lo exige la legislación colombiana; sino también por un asunto de control oportuno de actos de esta índole, los cuales se traducen en costos económicos sociales evitados.

Por otra parte, se determina una propuesta de valoración de los beneficios económicos del control de corrupción por control fiscal, como metodología diferenciada a las mediciones disponibles, basadas en las percepciones sociales. Esta metodología, construida a partir del concepto de riesgo, integra un elemento de probabilidad y uno de impacto. De este modo, en referencia al primero, se encontró que la probabilidad de riesgo de corrupción no presenta una relación fuerte con el número de contratos, es decir, a mayor número de contratos la probabilidad de riesgo de corrupción no se incrementa por dicho factor. Este tipo de relaciones debe estudiarse mejor, enfocándose en sectores o entidades, y en niveles de competencia en los procesos de adjudicación de los procesos contractuales.

El modelo estimado por el Grupo de Economía Aplicada (GEA) exhibe que el 73% de las empresas que evidencian deficiencias fiscales presentan riesgo de corrupción. Además, otro resultado preliminar es que el 75% de las empresas que no poseen deficiencias, no presentan riesgo de corrupción.

De otro lado, la probabilidad de riesgo de corrupción en las entidades públicas del municipio de Medellín, bajo los contextos de deficiencias y hallazgos fiscales determinados a partir de la matriz de riesgo fiscal de la Contraloría General de Medellín, se estimó en un 63%. Además, se encontró que, si la entidad auditada presenta deficiencias fiscales, la probabilidad de riesgo de corrupción aumenta en un 45%. Por otra parte, en términos de impactos marginales, se encontró que si la entidad auditada pertenece al sector de servicios públicos, la probabilidad de riesgo de corrupción disminuye en 29.1%. Finalmente, un aumento en una unidad de contrato, reduce la probabilidad de riesgo de corrupción en 0.0036%, es decir, el número de contratos no incide en la probabilidad riesgo de corrupción, como se señaló antes.

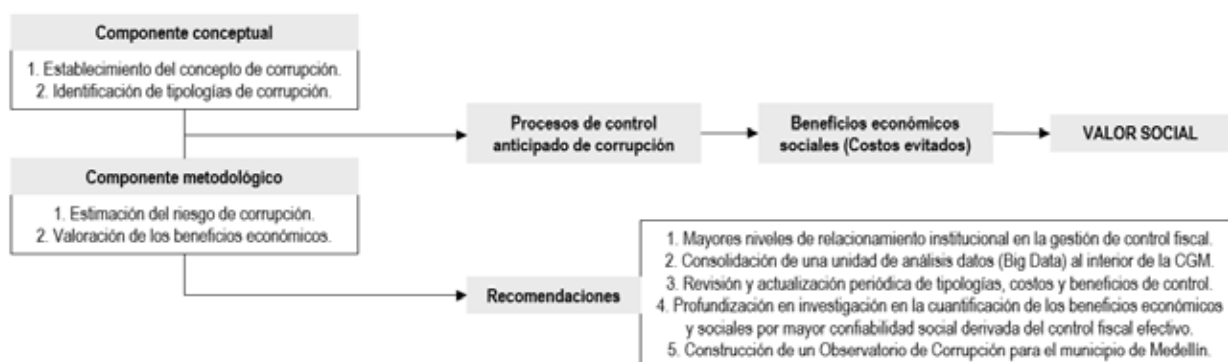
En esta investigación se han estimado los costos económicos evitados de reducir el riesgo de corrupción a través del control fiscal efectivo. Por tanto, dichos costos evitados reflejan el beneficio económico derivado de dicho control fiscal por parte de la Contraloría General de Medellín. Bajo el escenario de tiempos de proceso de responsabilidad fiscal de la CGM, los beneficios económicos anuales del control fiscal se estimaron en cerca de 113 mil millones de pesos. Bajo el escenario de tiempo de procesos de responsabilidad en Colombia, los beneficios económicos anuales del control fiscal se estimaron en 114.5 mil millones de pesos.

La corrupción tiene un componente institucional relevante, por lo que se requieren de mayores relacionamientos institucionales en la gestión del control fiscal. Un primer paso es el afianzamiento entre el control fiscal y el control interno. Por ejemplo, los hallazgos del control interno deberían ser reportados a la Contraloría, sin esperar las auditorías regulares, con su componente de evaluación del control interno.

De otro lado, se debe destacar el valor del aporte en la definición de corrupción y tipologías por parte del grupo de funcionarios de la Contraloría General de Medellín. Estos resultados del trabajo conjunto entre el Grupo de Economía Aplicada de la Universidad de Medellín y la Contraloría General de Medellín permitieron perfilar mejor el concepto de corrupción y las tipologías en el entorno de la gestión de la CGM. Igualmente, se destaca la importancia de la unidad de gestión de conocimiento e investigación de la CGM para apoyar y desarrollar estas temáticas como las de este estudio y que, hacia futuro, tendrán el todo el interés nacional e internacional.

### Ilustración 7-1.

#### Agenda por el control de corrupción



*Fuente:* elaboración propia.

Finalmente, si se tiene en cuenta la pérdida de reputación de las entidades por hechos de corrupción y, por tanto, la pérdida de confianza por parte de los ciudadanos, podemos decir que el control fiscal efectivo, que evita que los riesgos de corrupción se materialicen, generará un valor social relevante: la ganancia de confianza en el tiempo por parte de la sociedad. De este modo, se recomienda avanzar en el desarrollo de investigaciones que busquen estudiar y calcular los beneficios económicos y sociales que se derivan de la mayor confiabilidad a causa del control efectivo de la corrupción.

Estos resultados permiten corroborar los esfuerzos de la CGM, en la cual se advierte un buen equilibrio institucional para abordar los problemas asociados a la corrupción, ya que tanto las funciones como las herramientas y mecanismos técnico-legales establecidos para adelantar dicha labor, han buscado que se desarrolle, tanto un adecuado proceso de articulación, como de cooperación entre las entidades, para hacer un solo frente común contra el fenómeno. Se destaca la preocupación por una visión más avanzada al tratar de encontrar otras formas de abordar la corrupción más allá de los costos asociados al fenómeno, y centrarse en analizar los beneficios económicos y sociales de anticiparse en su control en las instituciones públicas del municipio de Medellín.

#### **Una agenda por el control de la corrupción: Recomendaciones**

La materialización para establecer un cambio social en la forma de abordar la corrupción en Colombia, y en especial en la ciudad de Medellín con la participación activa de la Contraloría General de Medellín, requiere de importantes acciones que promuevan reformas de políticas, marcos normativos, procedimientos administrativos y la adopción de estrategias educativas, que

ayuden a impulsar cambios culturales y sociales en la manera de percibir, entender y abordar el fenómeno. Más allá de los costos, la importancia futura en el análisis de la corrupción en el territorio se deberá centrar en comprender los beneficios sociales de minimizar la misma.

- Replantear la concepción que se tiene en la actualidad, en torno al fenómeno de la corrupción, desde su descripción conceptual, la manera de percibirla y la forma de abordarla; promover la participación decidida y activa de la sociedad para lograr un control social más efectivo, lo cual requiere la implementación de incentivos verdaderamente representativos y atractivos, que permitan aumentar la intensión de denuncia en la población.
- Se enfatiza en la necesidad de una unidad de análisis de datos (un centro de BigData) en la CGM. Ésta se encargará de reunir los datos, realizar los análisis estadísticos y la visualización de las variables e indicadores necesarios para hacer control fiscal, y para apoyar con la centralización, en una sola base, los datos que requieren este tipo de investigaciones.
- Se requiere de una agenda desde la CGM que sea permanente en la evaluación y análisis de las tipologías, los costos y los beneficios que implica para la ciudad el control de la corrupción. Lo anterior, incluye la asignación de funciones y responsabilidades en términos de recursos y herramientas tecnológicas e investigativas, puesto que la dispersión de funciones, y por lo tanto, una poca claridad y estandarización en los aspectos vinculados con el control oportuno de corrupción, no solo facilitan la existencia de actos de esta índole, sino que posibilitan que éstos no sean valorados en la dimensión social que ella implica, es decir, la pérdida de bienestar en la sociedad. En este orden, es necesario el fortalecimiento de un grupo multidisciplinario que realice investigaciones relevantes que permitan establecer el tipo de estructuras institucionales, sistemas de incentivos y aspectos culturales que promueven conductas corruptas, y a partir de estas diseñar estrategias de mejoramiento.
- Los resultados obtenidos en esta investigación, delinean importantes focos como orientadores en la consolidación de un Observatorio de Corrupción para el municipio de Medellín, siendo este amparado por la competencia de la CGM como organismo de control fiscal en este territorio.

## 8. Referencias bibliográficas

- Aidt, T., Dutta, J., Sena, V. (2008). Governance regimes, corruption and growth: theory and evidence. *Journal of Comparative Economics*, 36 (2), 195–220.
- Ali, A., Isse, H. (2003). Determinants of Economic Corruption: A cross-country comparison. *Cato Journal*, 22 (3), 449-466.
- Andvig, J., Fjeldsæd, O. (2001). *Corruption: A review of Contemporary Research*. Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights.
- Auditoría General de la República. (2014). *Metodología para la Identificación, Evaluación, Cuantificación y la Certificación de los Beneficios del Control Fiscal*. Bogotá, Colombia.
- Banco Mundial. (1997). *Helping Countries Combat Corruption. The Role of the World Bank*. N.D.: World Bank. Disponible en: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corruptn.pdf> [Consultado 12/02/18].
- Banerjee, A., Rema, H., Sendhil, M. (2012). Corruption. *NBER Working Paper*, 17968.
- Bayley, D. (1966). The Effects of Corruption in a Developing Nation. *Western Political Science Quarterly*, 19 (4), 719-32.
- Becker, G. (1968). Crime and punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, 76 (2), 169-217.
- Becker, S., Egger, P.H., Seidel, T. (2009). Common political culture: Evidence on regional corruption contagion. *European Journal of Political Economy*, 25 (3), 300-310.
- Brennan, G., Buchanan, J. (1985). *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Cetina, C. (2014). *Corrupción: Medición del problema y los problemas en su medición. Diálogos sobre la transparencia, policy paper 1*. Obtenido de Secretaría de Transparencia.
- Colombia Compra Eficiente (s.f.). SECOP. Colombia, Bogotá D. C. Colombia compra eficiente. Recuperado de: <https://www.colombiacompra.gov.co/colombia-compra/secop>
- Contraloría General de la República. (2012). *Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales*. Bogotá.
- Contraloría General de la República. (2018). *Criterios para la Determinación y Valoración de los Beneficios del Control Fiscal en la Contraloría General de la República*. Bogotá, Colombia.
- Corredor, F., Cortés, V. (2018). ¿Por qué la presencia de las contralorías no disminuye la corrupción en Colombia? Análisis desde la perspectiva de un modelo de agencia. En Henao, J., Isaza, C. (2018) *Corrupción en Colombia – Tomo I: Corrupción, política y sociedad* (pp. 19-37). Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Crawford, S., Ostrom, E. (1995). A Grammar of Institutions. *The American Political Science Review*, 89 (3), 582-600.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2011). *Guía para la administración del riesgo*. Bogotá.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2015). *Guía para la gestión del riesgo de*

*corrupción*. Bogotá.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2018). *Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en las entidades públicas*. Bogotá, Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2004). *Las asociaciones de municipios, desarrollo e integración regional*. Bogotá, Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2013). *CONPES 167: Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Bogotá, Colombia.

Dimant E. (2014). The Antecedents and Effects of Corruption: A Reassessment of Current (Empirical) Findings. Harvard University. Recuperado de: [https://mpr.aub.uni-muenchen.de/60947/1/MPRA\\_60974.pdf](https://mpr.aub.uni-muenchen.de/60947/1/MPRA_60974.pdf)

Dimant E., Tosato, G. (2018). Causes and Effects of Corruption: What has past decade's empirical research thought us? A Survey. *Journal of Economics Surveys*, 32 (2), 335-356.

Dye, K., Stapenhurst, R. (1998). *Pilars of integrity: The importance of Supreme Audit Institutions in curbing corruption*. Economic Development Institute of the World Bank.

Elster, J. (1985). Rationality, morality and collective action. *Ethics*, 96, 136-155.

Estándar Australiano de Administración del Riesgo. (1999). AS/NZS 4360 "Administración de Riesgos".

European Commission. (2013). *Evalsed Sourcebok: Method and techniques*. Brussels, Belgium.

Ferwerda, J., Deleanu, I., Unger, B. (2017). Corruption in Public Procurement: Finding the Right Indicators. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 23 (2), 245-267.

Fjeldstad, O. (2001). To pay or not to pay? Citizens' views on taxation by local authorities in Tanzania. *Research on poverty alleviation*, Special paper 06.18.

Friedrich, C. (1990). Corruption Concepts in Historical Perspective. En Heidenheimer, A.; Johnston, M.; LeVine V. (1989) *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick, N.J: Transaction Publishers.

Funell, W. (1994). Independence and the State Auditor in Britain: A Constitutional Keystone or a Case of Reified Imagery? *ABACUS*, 30 (2), 175-195.

Gamarra, J. (2006). *Pobreza, corrupción y participación política: Una revisión para el caso colombiano*. Documentos de trabajo sobre Economía Regional 70, Banco de la República.

Garay, L.J. (2008). *La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia*. Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia. Bogotá, Colombia.

García, M., Revelo, J.E. (2010). *Estado Alterado: Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Bogotá: Colección DeJusticia.

García, M., Uprimny, R. (2004). Corrupción y Sistema Judicial en Colombia: Balance de la bibliografía existente y algunas hipótesis de trabajo. Documento sin publicar. En Newman, V., Ángel, M. (2017). *Sobre la Corrupción en Colombia: Marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política*. Cuadernos de Fedesarrollo 56, Bogotá.

Gray, C.W., Kaufmann, D. (1998). *Corrupción y Desarrollo*. Finanzas y Desarrollo – IMF (pp.



7-10).

Harch, E. (1993). Accumulators and Democrats: Challenging State Corruption in Africa. *Journal of Modern African Studies*, 31(1), 31-48.

Heath, A., Richards, N., Dirk de Graaf, L. (2016). Explaining Corruption in the Developed World: The Potential of Sociological Approaches. *Annual Review of Sociology*, 42 (1), 51-79.

Heidenheimer, A., Johnston, M., LeVine, V. (1989). *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.

Hellman, J., Jones, G., Kaufmann, D. (2000). *Seize the State, Seize the Day: An empirical analysis of State Capture and Corruption in Transition*. Washington: World Bank.

Instituto de Normas Técnicas y Certificación. (2011). Norma Técnica Colombiana NTC - ISO 3100 “*Gestión del riesgo. Principios y directrices*”. Bogotá, Colombia.

Instituto de Normas Técnicas y Certificación. (2009). Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTC- GP 1000. Bogotá, Colombia.

Isaza, C. (2018). Estudio introductorio. Hallazgos y conclusiones de los estudios de las ciencias sociales sobre la corrupción y aportes de este libro a la conversación en Colombia. En Henao, J., Isaza, C. (2018), *Corrupción en Colombia: Corrupción – Tomo I: Política y sociedad* (pp. 19-37). Universidad del Externado. Bogotá, Colombia.

Isaza, C., Sandoval, R. (2018). Hablemos de corrupción. El discurso sobre la corrupción en la opinión pública colombiana. En Henao, J., Isaza, C. (2018), *Corrupción en Colombia – Tomo I: Corrupción, política y sociedad* (pp. 110-148). Universidad del Externado. Bogotá, Colombia.

Jain, A. (2001). Corruption: A Review. *Journal of Economic Surveys*, 15 (1), 71-121.

Jensen, M., Meckling, W. (1976). A theory of the firm: Governance, residual claims and organizational forms. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305:360.

Johnsøn, J. (2014). Cost-effectiveness and cost-benefit analysis of governance and anticorruption activities. U4.

Johnston, M. (2005). Measuring corruption or measuring reform? *Revista Mexicana de Sociología*, 67 (2), 357-377. Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Sociales.

Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M. (2003). Governance Matters III: Governance Indicators for 1996 - 2002. Policy Research Working Papers. *World Bank Economic Review*, 18 (2): 253-287.

Klaveren, V. (1990). The Concept of Corruption. En Heidenheimer A.; Johnston, M., LeVine, V. (1989). *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick, N.J: Transaction Publishers.

Klitgaard, R. (1998). International Cooperation against Corruption. *Finance & Development*, 35 (1), 3-6.

Knack S. (2007). Measuring Corruption: A Critique of Indicators in Eastern Europe and Central Asia. *Journal of Public Policy*, 27 (3), 255-291.

Krueger, A. (1974). The Political Economy of Rent-Seeking Society. *The American Economic Review*, 64 (3), 291-303.

- Kurer, O. (2005). Corruption: An alternative approach to its definition and measurement. *Political studies*, 53 (1), 222-239.
- La Porta, R.; Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., Vishny, R. (1999). The quality of government. *Journal of Law, Economics and Organization*, 15 (1), 222-279.
- Latin America Public Opinion Project – LAPOP (2015). *Cultura Política de la democracia en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, Observatorio de la Democracia, Centro Nacional de Consultoría, Vanderbilt University.
- Levin, H.; McEwan, P. (2001). *Cost effectiveness analysis: Methods and applications*. California: Thousand Oaks.
- Lozano, J., Merino, D. (1998). *La hora de la Transparencia en América Latina: El manual de Anticorrupción en la Función Pública*. Transparencia Internacional-Transparencia Internacional Latinoamérica y el Caribe.
- Mauro, P. (1995). Corruption and Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 110 (3), 681-712.
- Mbaku, J. (1996). Bureaucratic Corruption in Africa: The futility of cleanups. *Cato Journal*, 16 (1), 99-118.
- Miller, S.; Roberts, P.; Spence, E. (2005). *Corruption and anticorruption: An applied philosophical approach. Basic Ethics in Action*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Mokate, K., & Castro, R. (2003). *Evaluación económica y social de proyectos de inversión*. Bogotá: Ediciones Alfa Omega-Universidad de los Andes.
- Morellí, S. (2012). *Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales*. Contraloría General de la República.
- Nadelmann, E. (1999). Cops across Borders. The internationalization of United States Criminal Law Enforcement. University Park: Pennsylvania State University Press. En Newman, V.; Ángel, M. (2017). *Sobre la Corrupción en Colombia: Marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política*. Cuadernos de Fedesarrollo 56, Bogotá.
- Newman, V.; Ángel, M. (2017). *Sobre la Corrupción en Colombia: Marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política*. Cuadernos de Fedesarrollo 56, Bogotá.
- North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: University Press.
- OECD (2007). *Bribery in Public Procurement: Methods, actors and countermeasures*. OECD Publishing. Recuperado de: [www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/44956834.pdf](http://www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/44956834.pdf).
- OECD (2009). *Tipologías sobre el papel de los intermediarios en las transacciones comerciales internacionales*. Paris, Francia. Recuperado de: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/49085275.pdf>
- OECD (2013). *Identifying and reducing corruption in public procurement*. OECD Publishing. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/antifraud/sites/antifraud/files/docs/body/identifying\\_reducing\\_corruption\\_in\\_public\\_procurement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/antifraud/sites/antifraud/files/docs/body/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf)
- OECD (2016). *Preventing corruption in public procurement*. OECD Publishing. Recuperado de: <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>

- Olivo, C.B. (2015). *Análisis económico del control anticorrupción a partir del caso ecuatoriano*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid. Madrid, España.
- Olken, B. (2009). Corruption perceptions vs. Corruption reality. *Journal of Public Economics*, 93 (7-8), 950-964.
- Olson, M. (2000). *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. Nueva York: Basic Books.
- Ortiz, D.; Calixto, L. (2018). Medición de la corrupción regional en Colombia: Una propuesta de indicadores a partir de registros de organismos de investigación y control. En Henao, J.; Isaza, C. (2018), *Corrupción en Colombia – Tomo I: Corrupción, política y sociedad* (pp. 19-37). Universidad del Externado. Bogotá, Colombia.
- Osterfeld, D. (1992). *Prosperity Versus Planning: How Government Stifles Economic Growth*. Nueva York: Oxford University Press.
- Ostrom, E. (1986). An Agenda for the Study of Institutions. *Public Choice Journal*, 48 (1), 3-25.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, E (1997). A behavioral approach to the rational choice theory of collective action. *The American Political Science Review*, 92 (1), 1-22.
- Persson, A.; Rothstein, B.; Teorell, J. (2013). Why corruption reforms fail systemic corruption as a collective action problem. *Governance*, 26 (3), 449-471.
- Potts, J. (2000). *The New Evolutionary Microeconomics: Complexity, Competence and Adaptive Behaviour*. New Horizons in Institutional and Evolutionary Economics Series. Edward Elgar Publishing.
- Power, M. (1997). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Rijckeghem, C., Weder, B. (1997). Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Services Corruption? International Monetary Fund, *IMF Working Paper 97/73*. Washington.
- Rogers, P. (2008). Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions. *Evaluation*, 14 (1), 29–48.
- Rose-Ackerman, S. (1975). The Economics of Corruption. *Journal of Public Economics*, 4 (2), 187-203.
- Rose-Ackerman, S. (1996). *The political economy of corruption: Causes and consequences*. Washington DC: World Bank.
- Ross, S. (1973). The economic theory of agency: The principal's problems. *American Economic Review*, 62 (2), 134-139.
- Schuschny, A., Soto, H. (2009). *Guía metodológica: Diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible*. Documento de Proyecto – Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. Santiago de Chile, Chile.
- Seabright, P. (1993). Policy making and collective action: Defining coalitions within the advocacy coalition framework. *Policy Sciences*, 29 (3), 243-270.

- Secretaría de Transparencia. (2011). *Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano*. Bogotá, Colombia.
- Sequeira, S. (2012). Advances in measuring Corruption in the field. *Research in Experimental Economics Journal*, 15 (1), 145-175.
- Soto, R. (2003). La Corrupción desde una perspectiva económica. *Estudios Públicos*, 89, 23-62.
- Stiglitz, J. (2006). *La corrupción de la lucha contra la corrupción*. N. D.: Project Syndicate.
- Sumah, S. (2018). Corruption, Causes and Consequences-Chapter 5. En Bobek, V, *Trade and Global Market*.
- Svensson J. (2005). Eight questions about corruption. *Journal of Economic Perspectives*, 19 (3), 19-42.
- Tanzi, V. (1998). Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cure”. *Working Paper WP/98/63*, Fondo Monetario Internacional, Washington.
- Thoumi, F. (1999). The Link between Corruption and Drug Trafficking: A General Analysis and Some References to Colombia. *Revista de Economía del Rosario*, 2 (1), 11-33.
- Tirole, J (1996). A theory of collective reputations with applications to the persistence of corruption and to firm quality. *The review of Economics Studies*, 63 (1), 1-22.
- Transparencia por Colombia (2015). *Índice de Transparencia Nacional: Resultados 2013-2014*. Observatorio de Integridad: Colección de Documentos 16.
- Transparencia por Colombia (2019). *Recomendaciones para fortalecer la lucha contra la corrupción en la gestión contractual*. Bogotá. Recuperado de: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/recomendaciones-en-la-gestion-contractual.pdf>
- Transparency International (2009). *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*. Alemania.
- Transparency International (2011). *Corruption Perception Index Report 2011 - Results*. Recuperado de: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>
- Villoria, M. (2006) *La corrupción política*. Madrid: Síntesis.
- Wagner, G. (1994). *Corrupción y Modernización del Estado*. Documento de Trabajo N° 174, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Werlin, H. (1973). The Consequences of Corruption: The Ghanaian Experience. *Political Science Quarterly*, 88 (1), 71-85.
- Wielandt, G., Artigas, C. (2007). *La corrupción y la impunidad en el marco del desarrollo en América Latina y el Caribe: Un enfoque centrado en derechos desde la perspectiva de Naciones Unidas*. Santiago de Chile, Chile.
- Zuleta, M., Saavedra, V., Medellín, J. (2018). “Fortalecimiento del Sistema de Compra Pública para reducir el riesgo de corrupción”. Cuadernos de Fedesarrollo: Lucha Integral contra la Corrupción en Colombia, reflexiones y propuestas. 155: 248.



## METODOLOGÍA DE CÁLCULO DE BENEFICIOS ECONÓMICOS POR CONTROL DE CORRUPCIÓN

*Alianza Universidad – Estado: Innovación Social.*

La corrupción se ha constituido, por los impactos grandes negativos que genera en la sociedad, como uno de los aspectos de amplia atención académica, política y de opinión pública en los últimos años, lo que explica la importancia de abordar este problema al interior de las agendas de acción de las instituciones nacionales e internacionales. Este fenómeno se resalta porque, por una parte, socaba los fundamentos mismos del Estado, al desencadenar una ruptura de la relación moral entre la administración estatal y la sociedad. De este modo, los costos de la corrupción no sólo están representados por el detrimento del patrimonio público y la pérdida de bienestar social por una ineficiente asignación de recursos, sino que también incluyen los costos generados por el debilitamiento de institucionalidad y la pérdida de confianza en la labor pública. Por el otro lado, los estados están transitando por sendas que buscan establecer mejoras sustanciales en los procesos de control fiscal, que permitan una prevención y minimización de los efectos de los actos de corrupción.



**Universidad  
de Medellín**  
Ciencia y Libertad



**Contraloría**  
General de Medellín  
*Control eficiente, ciudad sostenible*

*Control eficiente, ciudad sostenible*