
DESFALCOS Y REGIONES: UN ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL EN COLOMBIA

En 1997 Colombia fue catalogado como uno de los cinco países más corruptos del mundo, a partir de ese momento el estudio y los esfuerzos por combatir este flagelo en nuestro país se intensificaron.

En esta línea, el presente documento busca aproximarse a este problema teniendo en cuenta la relación existente entre corrupción y gestión fiscal, y realiza un análisis exploratorio espacial de los indicadores departamentales de riesgo de corrupción de los organismos de control, con esto se puede identificar una relación perversa entre pobreza, gestión fiscal y riesgo de corrupción; así, por lo general, las zonas con las mayores necesidades de una gestión fiscal efectiva, son las que enfrentan los riesgos de corrupción más significativos.

*Por: José R. Gamarra Vergara**

Cuando en 1997 Colombia fue catalogado como uno de los cinco países más corruptos del mundo, los temas relacionados con la corrupción despertaron gran interés en el país; a partir de ese momento, los esfuerzos por combatirla y el interés académico en estudiarla se intensificaron, aunque ello no quiere decir que se tratara de un problema nuevo

en Colombia. En 1819, Bolívar propuso a los delegados del Congreso de Angostura la creación de la Cámara de la Moral y la Cámara de la Educación para evitar actos corruptos en la administración pública de la Gran Colombia; en el mismo año, el General Santander fue más allá y propuso la pena de muerte para los funcionarios públicos culpables

* Economista del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República, Cartagena. Las opiniones aquí expresadas no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

de malversación de fondos; inclusive, desde la época de la Colonia el problema era ampliamente conocido –los robos y las malas administraciones de los fondos de la Real Hacienda ya han sido señalados por diversos historiadores–.

El principal problema de esta herencia, como lo señala Andvig (1991) es que las economías que inician con altos grados de corrupción o se desvían hacia ellos, en el largo plazo llegarán a equilibrios caracterizados por esos altos niveles; si a los argumentos de este autor se le añaden los de Luis Eduardo Fajardo (2002), acerca de la herencia de instituciones corruptas desde la Colonia, se entendería el por qué de la persistencia del problema en el Estado colombiano y por qué ha despertado tanto interés en los últimos años. Según este autor, la herencia francoespañola condicionó las instituciones coloniales hacia la corrupción: el personalismo, la falta de división de poderes y la falta de claridad en la definición de los derechos de propiedad fueron causa de una administración de justicia y de la Hacienda pública con tendencias hacia la corrupción.

Entre los economistas el tema también ha sido objeto de gran interés, en especial, debido a la relación existente entre desarrollo económico y corrupción. En la producción académica de los últimos 45 años todavía no se ha logrado un consenso acerca de los efectos de la corrupción sobre el crecimiento económico; a lo mucho, los estudios empíricos han mostrado resultados contradictorios

(Akai *et al.*, 2005). Algunos autores (Lui, 1996; Leff, 1964; Shleifer y Vishny, 1993) señalan que la corrupción lubrica sistemas obsoletos y podría inducir mayor eficiencia, por lo que podría tener efectos positivos sobre la economía. Otra serie de estudios empíricos señalan una relación negativa entre el desarrollo económico y la corrupción; esta última visión se ha enriquecido con los estudios provenientes de organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Mauro (1995) y Tanzi (1998) identifican la existencia de costos, en términos de crecimiento, debido a los mayores índices de percepción de corrupción; por ejemplo, Mauro muestra cómo la disminución de una desviación estándar en el índice de corrupción podría aumentar la tasa de crecimiento del PIB per cápita en 0,8%. Mo (2001), en un estudio similar, estima que un aumento de un 1% en el nivel de corrupción disminuye la tasa de crecimiento de la economía en un 0,72%.

Los problemas en la gestión de la Hacienda pública sostenidos en el tiempo debilitan al Estado en la medida en que afectan la legitimidad, eficiencia y eficacia de las instituciones que lo soportan. La corrupción es un peso muerto cargado por el Estado que, por un lado, le resta recursos para el cumplimiento de sus tareas y, por el otro, le quita efectividad a los recursos que llegan a suplir esas necesidades.

Las malas administraciones de recursos del Estado, unidas a otros problemas de

corrupción, son fenómenos arraigados en el Estado colombiano; por eso es bastante claro que su solución sea muy difícil, su diagnóstico sea complicado, e inclusive su definición sea problemática. Muchas acciones consideradas como corrupción en el pasado no tienen sanción social hoy en día, y además son ampliamente aceptadas; por otro lado, muchas actuaciones que no eran consideradas como corrupción tienen serias sanciones en la actualidad.

En general, contar con cifras precisas sobre los costos de corrupción es difícil. Badel (1999) señala que para el caso colombiano los costos directos podrían representar cerca de un punto porcentual del PIB; por su parte, otros estudios señalan que, por cuenta de la contratación pública, cerca de \$3 billones (b) dejaron las arcas del Estado y no se sabe dónde fueron a parar. En 2002, la Contraloría General de la República (CGR) señaló que de los \$26 b destinados a la contratación pública, \$2,2 b se perdieron por cuenta de la corrupción¹. A pesar de que en los últimos años se han hecho notables esfuerzos y logrado avances importantes para combatir este flagelo, la problemática colombiana está lejos de ser la deseada².

En este orden de ideas, el presente documento busca hacer una revisión de los

procesos de responsabilidad fiscal (PRF) como una forma de aproximarse al problema de la corrupción en Colombia. Para esto se parte de la relación entre la gestión fiscal y la corrupción, teniendo en cuenta que, igualmente, la descentralización colombiana de los años noventa supuso diferencias regionales debido a los cambios en la ejecución del gasto estatal. En la segunda parte del documento se toma el indicador de integridad de Transparencia Internacional para revisar en mayor detalle las diferencias encontradas en la primera parte del documento; para ello se construyen indicadores de dependencia espacial con el fin de evaluar la existencia de patrones espaciales en el riesgo de corrupción de los organismos encargados del control fiscal.

I. ¿QUÉ SON LOS PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL?

La responsabilidad fiscal se fundamenta en la facultad que tiene la Contraloría General de la República para establecer las responsabilidades que se puedan desprender de la gestión fiscal de individuos que administren recursos públicos. De manera específica, estos procesos se reglamentan y hacen efectivos con la Ley 142 de 1993 y la Ley 610 de 2000; esta última define un PRF como «el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por

¹ Instituto de la Corporación de la Promoción Popular (15 de julio de 2004), «Una discusión puesta en cifras: el monto de la corrupción en Colombia», boletín electrónico.

² Transparencia por Colombia (2004), «por primera vez, Colombia obtiene 4,0/10 en el índice de corrupción de Transparencia Internacional», (comunicado de prensa), recuperado el 5 de septiembre de <www.transparenciacolombia.org.co>.

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 esta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado»³.

De esta definición se desprenden dos conceptos importantes; el primero, qué se entiende por gestión fiscal; el segundo, lo que puede ser considerado como daños al patrimonio del Estado; a continuación se definen estos conceptos de acuerdo con lo establecido por la ley.

- *Gestión fiscal*: conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

- *Daño patrimonial al Estado*: lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que, en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento del patrimonio público.

El carácter resarcitorio de un PRF busca que el Estado quede en una situación como si el daño, al menos en términos pecuniarios, nunca hubiera pasado; la cuantía que se le debe restituir al Estado debe incluir tanto el lucro cesante (el monto que se ha dejado de percibir por cuenta del daño) como el daño emergente (valor del bien perdido o lesionado)⁴.

³ Artículo 1, Ley 610 de 2000.

⁴ Sentencia C-619 de 2002 (2005), *Guía unificada de responsabilidad fiscal*, Bogotá D. C., Contraloría General de la República.

II. ¿CÓMO ES EL TRÁMITE DE UN PRF?

Un proceso de responsabilidad fiscal empieza con una indagación preliminar por parte de las contralorías delegadas para investigaciones, juicios fiscales y jurisdicción coactiva, con la cual se examinan los hechos o acusaciones y se decide si se abre en firme el proceso; después de abierto, el proceso continúa con autos de imputación y decretos de pruebas, con lo que se debería llegar a un fallo, el cual determina la existencia o inexistencia de la responsabilidad fiscal; en consecuencia, si de hecho existió algún detrimento del patrimonio estatal, el proceso termina con su archivo, la emisión de un título ejecutivo y la publicación del (los) nombre (s) del (los) responsable (s) en el *Boletín de Responsables Fiscales*.

Por medio de la Sentencia C-619 de 2002, la Corte Constitucional modificó el Artículo 2 de la Ley 610 de 2000, eliminando la palabra «leve». De esta forma, a partir del 8 de agosto de 2002 los responsables fiscales incluidos en el boletín son aquellos a los que se les probó dolo o culpa grave en sus acciones.

Además, existen varias formas para que el nombre de una persona sea eliminado del *Boletín de Responsables Fiscales*: i) que el fallo con responsabilidad fiscal haya sido anulado por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ii) que el fallo con responsabilidad fiscal haya perdido su fuerza ejecutoria, iii) por prescripción de la acción de cobro, iv) por

revocatoria directa del fallo con responsabilidad fiscal y, por último, v) con la restitución del bien (Diagrama 1).

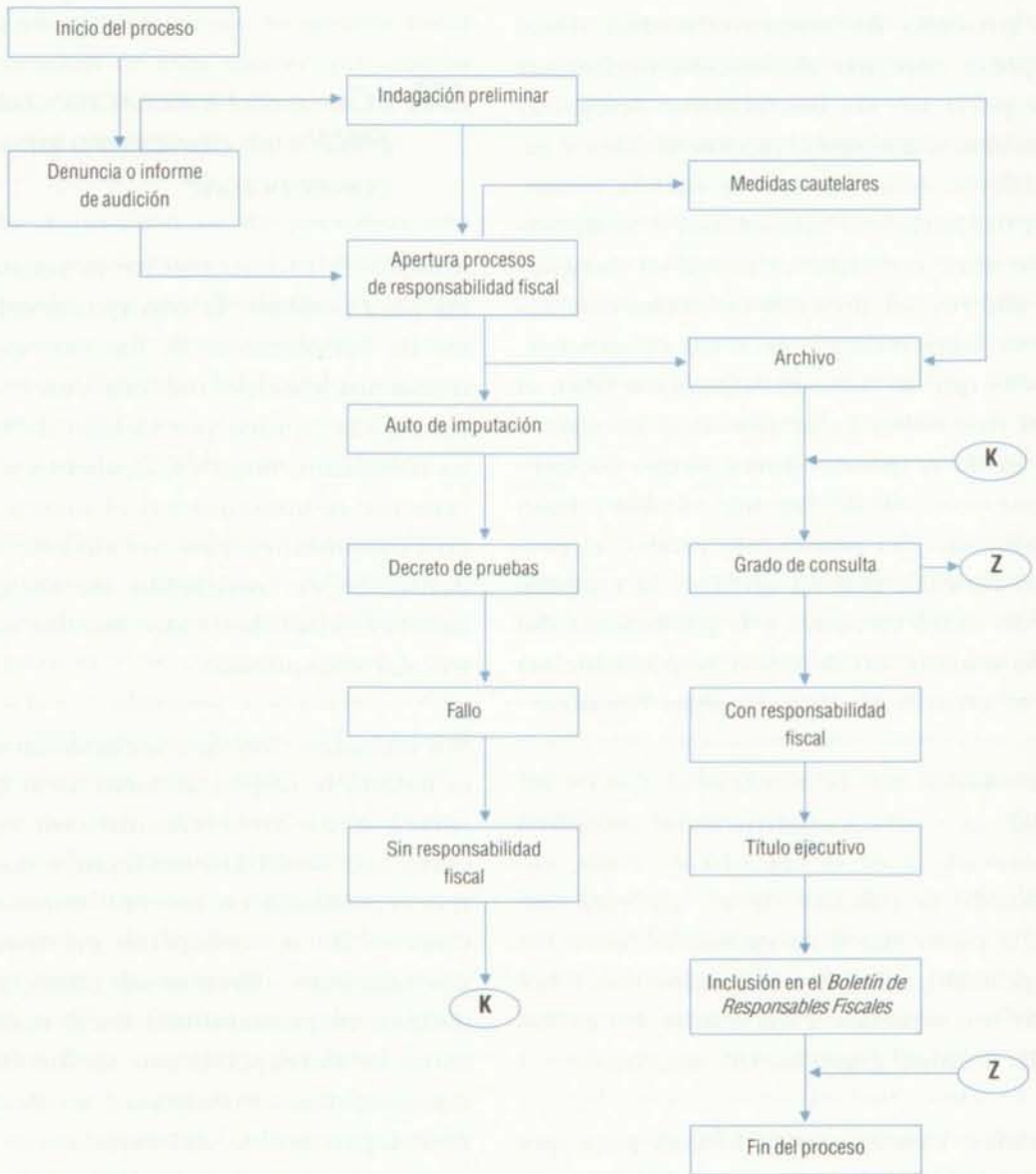
III. ¿CUÁL ES LA RELACIÓN DE UN PRF Y EL CONCEPTO DE CORRUPCIÓN?

Aunque la promoción de la transparencia para combatir la corrupción está dentro de los objetivos de los PRF, es difícil trazar un vínculo directo entre ambos conceptos. Si bien por el lado de los PRF su definición, límites y alcances están claramente delimitados en el marco jurídico colombiano, eso no sucede con la definición de corrupción; de ahí que establecer relaciones entre los dos conceptos sea complicado.

Sin embargo, hay que mencionar que en el pasado la responsabilidad fiscal ha sido relacionada directamente con corrupción; así, Badel (1999) incluye las cuantías reportadas en los PRF como costos directos de la corrupción en Colombia; por otra parte, Misas *et al.* (2005, p. 201) definen responsabilidad fiscal como «los actos de corrupción por medio de conductas dolosas o culposas, en detrimento del patrimonio del Estado».

Pero si bien es difícil, no es imposible tratar de identificar vínculos entre las dos definiciones; el primer paso para tratar de solucionar la pregunta sería una delimitación del concepto de corrupción; en otras palabras, identificar cuáles son las características que hacen que una acción

Diagrama 1
Trámite de un proceso de responsabilidad fiscal



Fuente: Tomado de la página web de la Contraloría General de la República.

sea catalogada como corrupta y cuáles de esas características son comunes a las conductas tipificadas dentro de la responsabilidad fiscal.

En general, se podría decir que calificar una acción como corrupta o no, es medir su distancia de unos límites de referencia (Johnston, 2001); límites que no

son únicos y que pueden variar con el paso del tiempo y/o de acuerdo con la cultura⁵; inclusive, pueden cambiar en función de la perspectiva de análisis. De esta forma, existen distintas maneras de tipificar la corrupción: i) en función de los actores involucrados; ii) dependiendo de a quién afecta; iii) según el tamaño; iv) según los objetivos que se persigan; v) según el espacio en que se presente; vi) según la temporalidad, y vii) según la percepción de la sociedad (Misas *et al.*, 2005).

Siguiendo la clasificación de Heidenheimer (1970), se podría pensar que dependiendo de la distancia a la frontera de referencia, los actos se calificarían como blancos, grises o negros; así las cosas, un hecho con una clara sanción social (corrupción negra) traspasaría esa frontera, mientras que actos con ninguna sanción social (corrupción blanca) estarían más alejados de ésta. La diversidad de definiciones y concepciones sobre el mismo problema radica en su misma naturaleza, ya que, aparentemente, la corrupción es un flagelo de fácil aprehensión, pero al mismo tiempo de difícil precisión y/o delimitación, aun cuando lo que se analice sea una sola dimensión del problema –para este caso tan solo la económica–: no todo lo que es ilegal es necesariamente corrupción; al mismo tiempo, no todo lo que puede ser llamado corrupción es ilegal.

Dado que los PRF se refieren a la legalidad de las acciones de los encargados

de la gestión fiscal, la identificación de vínculos entre PRF y corrupción no se podría hacer *vis à vis*, y de poder hacerlo, sólo podría incluir una de varias dimensiones del problema.

La corrupción de la administración pública no es un problema nuevo, pero en los últimos años ha sido de gran interés, en especial por los esfuerzos por combatirla por parte de organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y Transparencia Internacional. Solo desde la década de los sesenta se empezaron a estudiar las manifestaciones de la corrupción de una manera sistemática y comparativa; de hecho, hasta hace poco todavía se mantenía en el imaginario colectivo la idea de que la corrupción sólo era un problema de las economías pobres, pero la producción académica de las últimas décadas y los recientes escándalos de corrupción en países desarrollados han revaluado esas concepciones.

Según Restrepo (1997), la creciente preocupación sobre los efectos, cuantificación y definición de la corrupción se puede explicar desde distintas perspectivas: i) debido a una mayor democratización mundial; ii) desde una visión pragmática (la lucha contra la corrupción se da por un efecto de contagio entre los países), y iii) por una versión escéptica (la ola anticorrupción se dio como una simple coincidencia).

⁵ Para el caso de la responsabilidad fiscal es claro que los límites son aquellos estipulados en la ley.

El cumplimiento de la gran diversidad de tareas que supone la existencia de un Estado democrático, implica la creación de complejos esquemas de negociación, control y delegación de funciones que pueden crear los espacios para la corrupción; por esta vía, la democratización de los países puede ser determinante para el creciente número de escándalos de corrupción (Huntington, S., 1996; citado por Retrepo, E., 1998, p. 16).

A partir de la rica producción académica surgida alrededor del tema, se puede decir que existen varios elementos comunes en las distintas clases de definiciones sugeridas; así, la definición del Banco Mundial encierra la mayoría de estos elementos y ha sido la más utilizada, ya que, según ese organismo, la corrupción se concibe como «el abuso de una autoridad pública para conseguir algún beneficio privado» (Gray y Kaufmann, 1998)⁶.

Una versión un poco más amplia la ofrece Malem, para quien los actos de corrupción se conciben como «la violación, activa o pasiva, de un deber posicional, o del incumplimiento de una función específica realizados en un marco de discreción con el objetivo de obtener un beneficio extraposicional, cualquiera que sea su naturaleza» (Malem, 2002, p. 35). De esta definición se pueden identificar cuatro elementos que sirven para calificar la actuación de un funcionario público como corrupta: i) la violación de un deber posicional; ii) la

existencia de un marco normativo de referencia; iii) la existencia de un beneficio extraposicional, el cual no necesariamente debe ser pecuniario, y iv) la clandestinidad de las transacciones.

Al comparar las definiciones de corrupción que surgen desde la bibliografía principal y la de responsabilidad fiscal, es claro que surgen elementos comunes; sin embargo, no se deben confundir esas similitudes. Los PRF son sólo un aspecto de un problema muy complejo y más grande; incluso, a pesar de que del análisis de las cuantías se pueden desprender elementos importantes, no se puede pretender tomar esta información como una medida directa de la corrupción en Colombia.

Según la Ley 610 de 2002, existen tres elementos constitutivos de un PRF: i) una conducta dolosa o gravemente culposa, atribuible a una persona encargada de realizar una gestión fiscal; ii) un daño patrimonial al Estado, y iii) un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

La primera parte de ambos conceptos (corrupción y PRF) parecen calcados, al considerar como elemento inicial el abuso del poder discrecional por parte de un funcionario; en tanto que en la segunda parte, ambas definiciones se distancian y necesitan un análisis especial en la medida en que se consideren los daños que se le causan al Estado como beneficios para otro agente.

⁶ Para una discusión más detallada sobre el debate de la definición de corrupción, véase Johnston (2001).

Partiendo de la definición de Malem (2002), o la del Banco Mundial, si en un PRF no existen beneficios para el responsable, sencillamente la actuación no podría ser catalogada como corrupción; además, si la desviación de las potestades administrativas, o la violación de las reglas, no persiguen beneficios, no se estaría en presencia de corrupción sino ante negligencia administrativa. Esta argumentación no necesariamente se mantendría cierta si los responsables fiscales recibiesen algún tipo de recompensa; así, si en efecto existe algún beneficio, entonces se podría identificar la existencia de un vínculo entre los PRF y el concepto de corrupción anotado anteriormente; por tanto, si las pruebas de un PRF apuntan hacia la existencia de beneficios para el responsable, entonces se estaría en presencia de otra clase de delito sobre los cuales entraría a actuar la Fiscalía General de la Nación –cabe anotar que la falta de un sistema de información articulado no permite trazar cuáles de los PRF pasan por la Fiscalía y, por ende, cuáles de estos encajan en el concepto de corrupción–.

Ahora bien, si se acepta el supuesto de racionalidad de los individuos, bajo el cual cada funcionario maximiza sus beneficios con la gestión que realiza, la existencia de un castigo y de una probabilidad de ser capturado sostiene, implícitamente, la existencia de algún tipo de beneficio para el responsable; por tanto, es poco probable que un individuo racional en conocimiento de una posible sanción, quebrante la ley sin esperar algún tipo de beneficio.

Dado que los castigos están definidos en la ley y la existencia de los organismos estatales de control (la CGR, en este caso) sustenta una probabilidad de captura distinta de cero, se podría disminuir la distancia entre los PRF y lo que entendemos como corrupción, ya que se estaría aceptando la idea de algún tipo de beneficio extraposicional para el responsable.

IV. ¿EXISTE ALGUNA RELACIÓN CON LA DESCENTRALIZACIÓN?

Así como no existe un consenso sobre la relación de los efectos de la corrupción y el crecimiento económico, tampoco existe una visión unánime sobre la relación entre la descentralización y la corrupción. Aunque algunos estudios señalan que la descentralización debería conducir a reducciones de la corrupción, otra serie de autores muestran que la relación puede ser inversa, que puede ser específica al contexto que se considere, e inclusive, insignificante o ambigua (Bardhan y Mookherjee, 2005, y Shah, Thompson y Zou, 2004).

La relación inversa entre descentralización y corrupción se sustenta por dos vías: la rendición de cuentas (*accountability*) y por la competencia de jurisdicciones (Nupia, 2005); además, la descentralización supone la existencia de canales más fuertes de comunicación debido a un proceso local de toma de decisiones, en el cual los gobernantes y los ciudadanos tienen mayor contacto. Quienes defienden la idea de una relación inversa se

apoyan en que la descentralización aumenta la rendición de cuentas en el proceso político (Seabright, 1996); de esta manera, la presentación y evaluación de los resultados de la gestión pública aumentaría la fiscalización de las acciones de los funcionarios encargados de ella, lo que a su vez reduciría la probabilidad de ser corrupto y no ser capturado.

Cuando se considera la competencia entre regiones también se podría explicar por qué la descentralización llevaría a la reducción de los niveles de corrupción (Shleifer y Vishny, 1993); así, la mayor corrupción en una zona podría desviar factores de producción de una región a otra, de esa forma los gobiernos locales tendrían los incentivos suficientes para reducir los niveles de corrupción y atraer para sí mayores recursos (v. g. la inversión extranjera directa).

De manera contraria, algunos autores señalan que la descentralización puede inducir mayores niveles de corrupción, ya que, a nivel local, los gobernantes no sólo tienen mayor discrecionalidad del gasto, sino que igualmente enfrentan mayores presiones por parte de grupos de interés; por tanto, la conjugación de estos factores aumenta la probabilidad de captura del Estado a nivel local y, por ende, el riesgo de corrupción que enfrenta la administración local puede crecer.

Al revisar los datos sobre percepción de corrupción, Nupia (2005) encuentra que si bien en países desarrollados la descentralización va de la mano de menor corrupción, en los países en desarrollo esa relación no es tan fuerte. La respuesta a

esta aparente paradoja se debe buscar en los otros factores explicativos de la corrupción que también se pueden ver afectados por cambios institucionales como la descentralización. Para Klitgaard (1988) la corrupción se define como la suma del grado de monopolio estatal, más la discrecionalidad de sus servidores, menos el nivel de rendición de cuentas. En forma de ecuación esta relación se podría reescribir de la siguiente manera:

$$c = m + d + a$$

RD: (+/-) (+) (-)

Donde:

c: Corrupción

m: Monopolio

d: Discrecionalidad

a: Accountability

RD: Relación con descentralización

Como se puede ver, el argumento sobre la disminución de corrupción basada en una mayor descentralización se apoya en el efecto de un sólo término de la ecuación (*accountability*), desconociendo los posibles efectos que puede tener la descentralización sobre el monopolio estatal y sobre la discrecionalidad, y por esa vía, los efectos que pueden tener estos factores sobre la corrupción.

El efecto de un proceso de descentralización sobre el monopolio estatal no es tan claro, depende, en gran medida, de que vaya acompañado de otras reformas estatales profundas. Lo que sí resulta claro es que la descentralización otorga a los funcionarios locales una mayor discrecionalidad sobre las decisiones del gasto.

Dado que el efecto final del mayor monopolio estatal es condicional a la presencia de otras reformas, sólo se pueden distinguir dos efectos claros y contrarios de la descentralización sobre la corrupción: por un lado, el efecto inverso de una mayor rendición de cuentas, y por el otro, el efecto creciente de una mayor discrecionalidad.

Las diferencias señaladas por Nupia (2005) se podrían explicar desde este enfoque: en los países en desarrollo parece que dominara el efecto positivo de la mayor discrecionalidad, mientras que en los países más ricos la evidencia señala una dominación del efecto de una mayor rendición de cuentas y un monopolio estatal acompañado de instituciones fuertes y claras en sus labores de control.

Dado que a principios de la década de los años noventa Colombia inició un proceso de descentralización, valdría la pena la pregunta sobre los efectos que sobre la corrupción tuvo este proceso; como señala Bonet (2005), el proceso colombiano cabría dentro de una descentralización no pura, es decir, una descentralización de gasto con poca correspondencia en el recaudo. Así las cosas, el análisis debería llevarse hacia la relación entre los mayores gastos ejecutados desde las regiones, y los desfalcos estatales en cada una de ellas; en otras palabras, ¿la descentralización aumentó la rendición de cuentas y disminuyeron los desfalcos del Estado?, o, por el contrario, ¿la descentralización aumentó los desfalcos al Estado vía una mayor

discrecionalidad de los funcionarios y un mayor gasto regional?

Basándose en cifras de la Contraloría, la Procuraduría y la Fiscalía, González (2001) encuentra que para el caso colombiano, las cifras relacionadas con la corrupción aumentaron durante el período de descentralización –aunque paradójicamente no se revisan a fondo los efectos diferenciales para las distintas regiones, municipios o departamentos–.

Como la descentralización colombiana se dio junto con otras reformas que buscaban hacer más incluyente el proceso democrático, se esperaba un efecto inverso entre descentralización y corrupción. Dentro de los otros cambios adicionales que habían empezado desde finales de la década de los ochenta estaban la elección popular de alcaldes, nuevos mecanismos de participación ciudadana y una mayor promoción de órganos modernos de control político y ciudadano a la gestión estatal.

Existen razones políticas que ayudarían a entender por qué no se dieron los resultados esperados y por qué el mayor gasto regional derivó en el aumento de actividades corruptas; en gran medida las elites políticas locales impulsaron la descentralización del gasto buscando que estos dineros sirvieran de combustible para sus maquinarias regionales; así las cosas, el mayor poder en las decisiones de gasto, la falta de promoción y eficacia de los nuevos mecanismos de control y participación ciudadana, además de las

motivaciones clientelistas, condicionaron una mayor captura del Estado a nivel local. Según Bardhan y Mookherjee (2005), la mayor competencia y paridad por la lucha de votos disminuiría la captura estatal y, por ende, la corrupción; infortunadamente las reformas colombianas no lograron contrarrestar las redes clientelistas y no se logró una mayor paridad en la competencia por votos; así, la conjugación de estos factores pudo conducir al aumento de las cifras relacionadas con corrupción en Colombia.

Para el caso colombiano, los municipios receptores de regalías ilustran claramente dicha situación, ya que éstas tienen un efecto importante sobre las finanzas de los municipios y, por esa vía, sobre las cifras relacionadas con corrupción. La mayor disponibilidad de recursos y unas herramientas de control poco eficaces, significaron una mayor captura del Estado por parte de elites locales; de manera específica, Vilorio (2003) encuentra que para el caso de Tolú, las mayores regalías aumentaron los casos de corrupción y generaron inestabilidad política.

V. DISTRIBUCIÓN DE LOS PRF EN LA GEOGRAFÍA COLOMBIANA

Si en efecto la descentralización generó un aumento de las actividades relacionadas con la corrupción, ¿fue ese aumento homogéneo en todas las regiones, departamentos o municipios? ¿Qué papel desempeñó el mayor gasto de las regiones en la cantidad de desfalcos al Estado? ¿Dónde quedaron las contralorías encargadas de supervisar el mayor gasto?

Un análisis preliminar de las cifras muestra comportamientos muy diferentes entre los departamentos y regiones del país, tanto en el nivel de los desfalcos como al revisar las cifras como proporción del gasto. Según el *Boletín de Responsables Fiscales*, número 41, al Estado se le deben más de \$160.000 millones (m); en promedio, en cada departamento hay \$5.000 m que aún no se le han restituido al Estado por cuenta de delitos a su patrimonio.

Para revisar las cifras de cuantías reportadas en el *Boletín de Responsables Fiscales*,

Cuadro 1
Estadísticas descriptivas de las cuantías reportadas
en el *Boletín de Responsables Fiscales* (millones de pesos)

	Total	Gerencias departamentales	Contralorías territoriales
Media	5.039	1.227	3.889
Desviación estándar	6.671	1.837	6.373
Mínimo	388	0	12
Máximo	32.519	10.042	32.519
Total nacional	161.246	36.804	124.442

Fuente: *Boletín de Responsables Fiscales*, No. 41, y cálculos del autor.

es importante resaltar que éste contiene información de las gerencias departamentales de la CGR y de las contralorías territoriales de cada departamento.

Las contralorías territoriales (departamentales, distritales y municipales) realizan el control fiscal de los recursos de sus respectivos entes territoriales; por su parte, las gerencias departamentales son oficinas que dependen de la oficina central de la CGR y son las encargadas de realizar el control fiscal a los dineros del orden nacional que se ejecutan desde las regiones.

A diferencia de las gerencias departamentales de la CGR, los funcionarios de las contralorías territoriales son elegidos y nombrados localmente; por ejemplo, el contralor departamental es elegido por la Asamblea Departamental de una terna que recibe del Tribunal Superior de Distrito Judicial y del Contencioso Administrativo; vale aclarar que la duración de la administración de un contralor departamental es la misma que la del resto del gobierno local.

Adicional a la contraloría departamental, algunas ciudades y municipios cuentan con sus propias contralorías, cuyos reportes también se incluyen en el boletín. De esta manera, para tomar como ejemplo al departamento del Atlántico, en el *Boletín de Responsables Fiscales* se incluye información de la Contraloría

Departamental, la Contraloría Distrital de Barranquilla, además de las contralorías municipales de Malambo y Soledad –en el Gráfico 1 se muestran los resultados de estos informes–.

Al revisar las cuantías según el origen del reporte, sobresalen los \$32.518 m reportados por la Contraloría Distrital de Bogotá⁷. Dicha cifra es la más alta reportada por un mismo ente territorial en todo el país; como se muestra más adelante, ni siquiera es comparable con otros reportes departamentales, solo con agregados regionales.

A nivel departamental, Bolívar y Antioquia también muestran altos desfalcos al Estado pendientes de restitución; para el caso de Bolívar, esa posición es preocupante dadas las condiciones de pobreza de su población, el reducido tamaño de su PIB y el tamaño de su presupuesto; así, al comparar el tamaño de sus desfalcos con los de Antioquia, se nota que tienen una cantidad muy similar; sin embargo, los entes territoriales de Antioquia (Gobernación y municipios) ejecutan 3,6 veces más recursos que los que ejecuta Bolívar. Para mirarlo de otra forma, a pesar de ejecutar menos de la tercera parte de lo que se ejecuta en Antioquia, Bolívar presenta unos desfalcos mayores a los de este departamento.

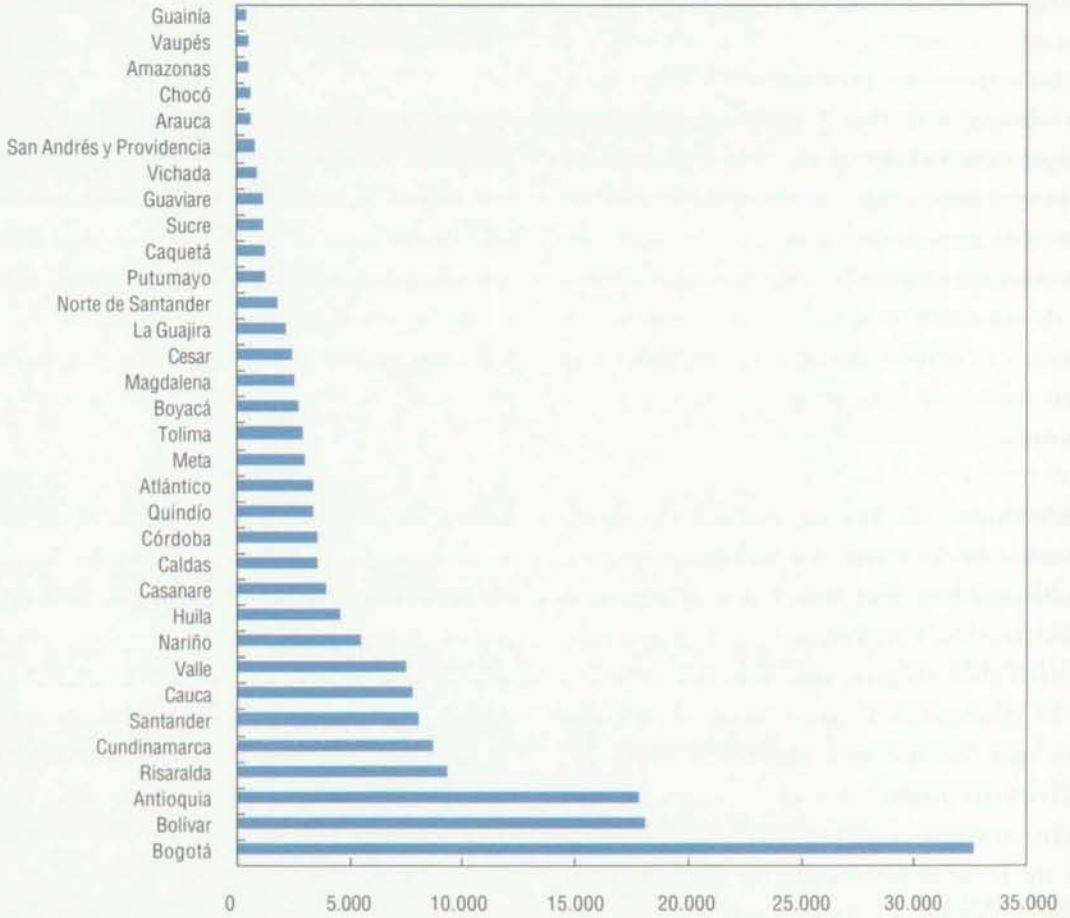
Por otro lado, los menores reportes están en Amazonas, Arauca, Vichada y Chocó, departamentos en los cuales el limitado

⁷ En este documento Bogotá se considera como una ciudad-región por su importancia económica y por el tamaño de su población. Para controlar el efecto del gasto del Gobierno central, en las cifras de Bogotá sólo se incluyen los reportes de su Contraloría Distrital.

Gráfico 1

Cuantías departamentales reportadas en el *Boletín de Responsables Fiscales*

(Millones de pesos)



Fuente: Contraloría General de la República, *Boletín de Responsables Fiscales*, No. 41, y cálculos del autor.

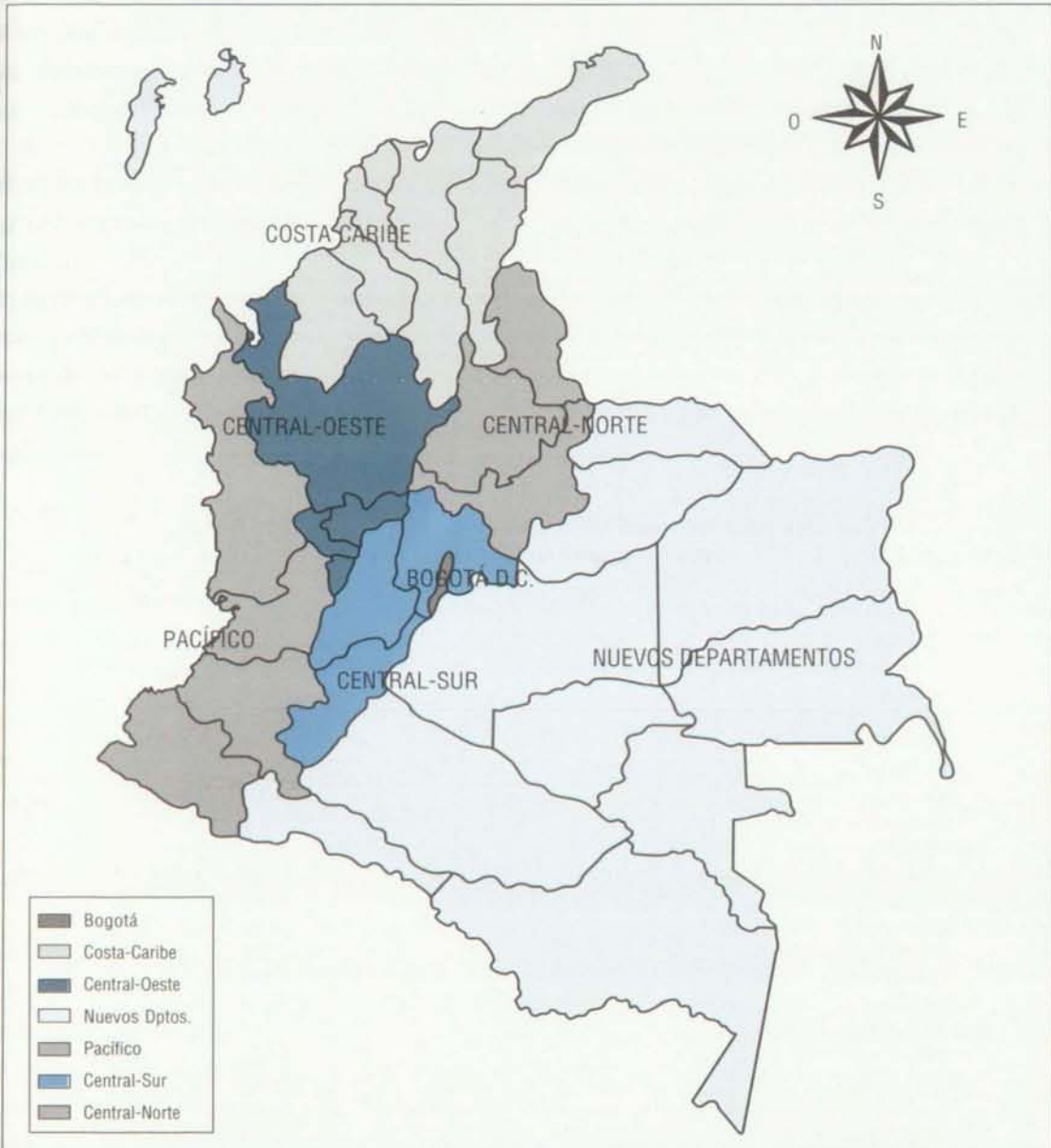
tamaño presupuestal parecería explicar los pocos detrimentos al patrimonio estatal en valor absoluto.

Para complementar el análisis de cifras departamentales, los mismos datos se agruparon a nivel regional⁸. Con las cifras

publicadas por la CGR, la Costa Caribe, Bogotá y la región Central-Oeste se ubican como una categoría aparte, pues no solo son las regiones con la mayor ejecución presupuestal, sino que también son las únicas cuyos desfalcos superan los \$30.000 m; así, las cuantías reportadas

⁸ Para el análisis de las cifras a nivel regional se sigue la clasificación de Bonet (2005). En la región Caribe se incluyen La Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre y Córdoba.

Mapa 1
Regiones utilizadas para el análisis



Fuente: Tomado de Bonet (2004).

En la región Central-Oeste se encuentra Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda. Los departamentos de Boyacá, Norte de Santander y Santander comprenden la región Central-Norte. La región Central-Sur corresponde a los departamentos de Cundinamarca, Huila y Tolima. Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca constituyen la región Pacífico. La categoría de nuevos departamentos incluye Caquetá, Meta, Amazonas, Arauca, Guaviare, Guainía, Vichada, Casanare, Putumayo y Vaupés. Finalmente, Bogotá se define como una región por sí misma debido a que contribuye con más del 20% del PIB nacional.

desde las otras regiones están lejos de las reportadas en cada una de estas tres regiones.

Al inspeccionar los reportes de las gerencias departamentales sobresale la región Caribe, y en especial la situación de Bolívar. Tomando solamente las cifras mostradas por las gerencias de la CGR, la Costa Caribe aparece como la región con los más altos desfalcos; además de eso, es la única región en la que las contralorías territoriales tienen una menor participación que las gerencias departamentales sobre el

total departamental. Los reportes de cuantías de las gerencias departamentales de la Costa Caribe son casi tres veces los de la región que le sigue (Pacífico); así, de los \$36.000 m que reportan las gerencias, casi la mitad se originan en esta región.

Por su parte, Bolívar representa el 58,8% de los desfalcos que reportan las gerencias para la región Caribe –una cifra bastante alta y comparable sólo con departamentos mucho más grandes–; aunque se debe resaltar que aún después de excluir este departamento, la Costa

Cuadro 2
Cuantías reportadas en los boletines de responsabilidad fiscal,
según regiones (millones de pesos)

Total nacional	
Central-Oeste	33.692
Costa Caribe	32.789
Bogotá	32.519
Pacífico	21.063
Central-Sur	15.968
Nuevos departamentos	12.878
Central-Norte	12.338
Gerencias CGR	
Costa Caribe	17.220
Pacífico	5.110
Central-Norte	4.956
Nuevos departamentos	4.382
Central-Oeste	3.857
Central-Sur	1.278
Contralorías departamentales	
Bogotá	32.519
Central-Oeste	29.834
Pacífico	15.953
Costa Caribe	15.569
Central-Sur	14.690
Nuevos departamentos	8.496
Central-Norte	7.381
Total nacional	161.246
Total gerencias CGR	36.804
Total contralorías departamentales	124.442

Fuente: Contraloría General de la República, *Boletín de Responsables Fiscales*, No. 41, y cálculos del autor.

Caribe sigue siendo la región con los mayores desfalcos reportados por las gerencias departamentales de la CGR –en el siguiente cuadro se muestran las cifras regionalizadas y el ente que los reporta–.

La situación en el reporte de las contralorías territoriales es distinta: las mayores cifras reportadas se ubican en Bogotá⁹, seguida de la región Central-Oeste; cabe anotar que las cantidades reportadas por la Contraloría Distrital de la capital del país son las más altas (doblan las de otras regiones como la Pacífica y las de la Costa Caribe).

A diferencia de las contralorías de la Costa Caribe, los entes de control de la región Central-Oeste tienen una participación bastante alta sobre el total de cuantías reportadas; mientras en la Costa la mayoría de las cuantías de los reportes se originan desde las gerencias departamentales, en la región Central-Oeste se sustentan en la gestión de sus contralorías territoriales.

Las diferencias en los reportes de las gerencias departamentales y las territoriales no solo se dan en la Costa; la situación en los Nuevos Departamentos es muy similar. En comparación con las gerencias departamentales, las contralorías territoriales de estos departamentos reportan cifras muy bajas; un resultado que se extrae al revisar la distribución de los

reportes (entre gerencias y territoriales) es que los departamentos con mayores problemas de pobreza son aquellos en donde sus contralorías territoriales presentan las menores cuantías de desfalcos. Guainía, Chocó y Sucre, por ejemplo, son los departamentos con mayores problemas de pobreza en cada una de sus respectivas regiones y al mismo tiempo, son los departamentos cuyos entes de control reportan las menores cifras.

Como se muestra en la siguiente sección, las contralorías territoriales de estas regiones (Costa Caribe y Nuevos Departamentos) presentan los índices de integridad más bajos calculados por Transparencia por Colombia, lo que contrastaría con la menor participación de las cuantías que están reportando.

La lectura de las cifras a nivel regional debe hacerse con cuidado en la medida en que el número y tamaño de los departamentos incluidos en una misma región pueden alterar la interpretación de las cifras; por esta razón se tomaron las cifras de gasto total departamental como una *proxy* para ajustar los desfalcos por el tamaño del Estado en cada departamento. Las cifras de gasto corresponden a la suma de las ejecuciones presupuestales de la administración departamental y las de los municipios¹⁰; de la misma forma, las cuantías se dividieron por el tamaño poblacional como otra medida de ajuste.

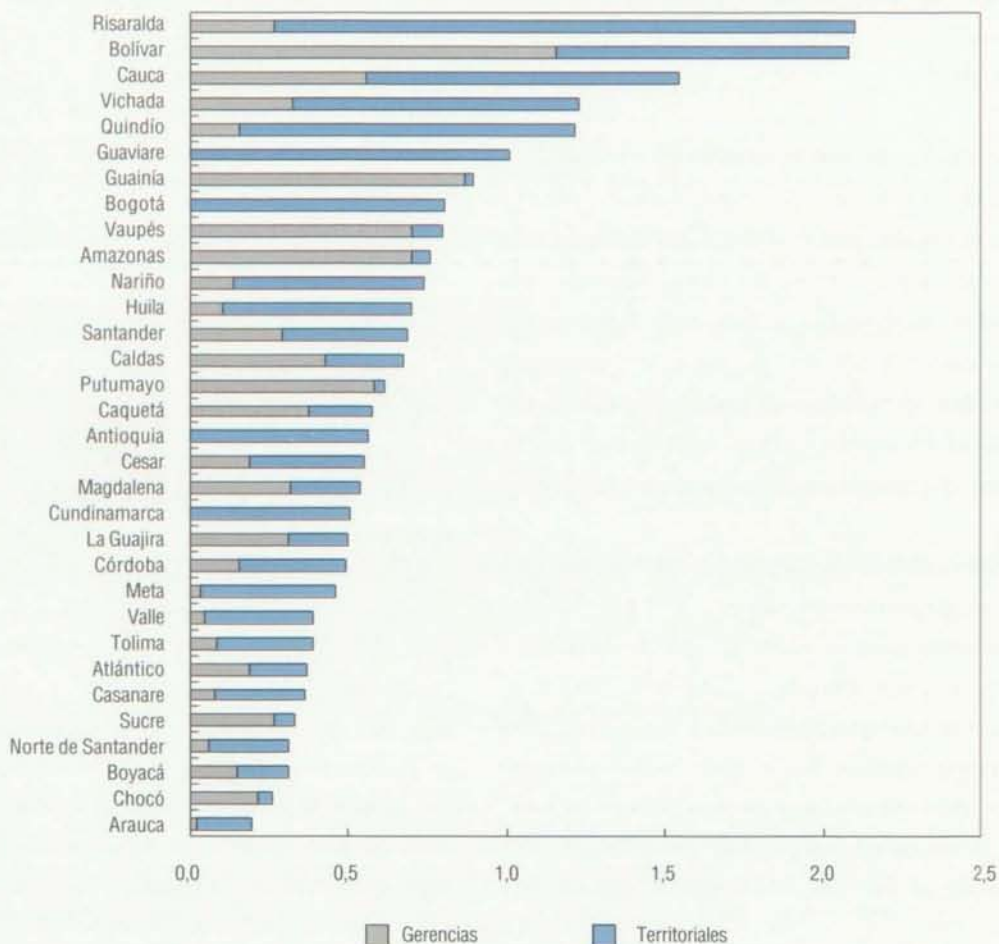
⁹ A diferencia de las cifras reportadas por las gerencias, en el *Boletín de Territoriales* sí se puede aislar el efecto de entidades del Gobierno central.

¹⁰ Las cifras corresponden al año 2003 y no incluyen la ejecución de entidades descentralizadas del Gobierno central.

Al corregir las cifras por el tamaño del gasto y comparar los resultados con los de las cifras absolutas, se aprecian algunas diferencias y similitudes: la primera diferencia es que Risaralda aparece como el departamento con los mayores desfalcos como proporción de su gasto; en tanto que la primera similitud son los resultados de

Bolívar, el segundo departamento después de Risaralda, lo que nuevamente corrobora la inadecuada situación en el manejo de sus recursos públicos; el porcentaje más bajo se muestra en Boyacá, Arauca y Chocó –en el Gráfico 2 se presentan los resultados a nivel departamental y de acuerdo con la entidad que los reporta–.

Gráfico 2
Participación de los desfalcos pendientes de restitución
como proporción de la ejecución de gastos de 2003
 (Porcentaje)

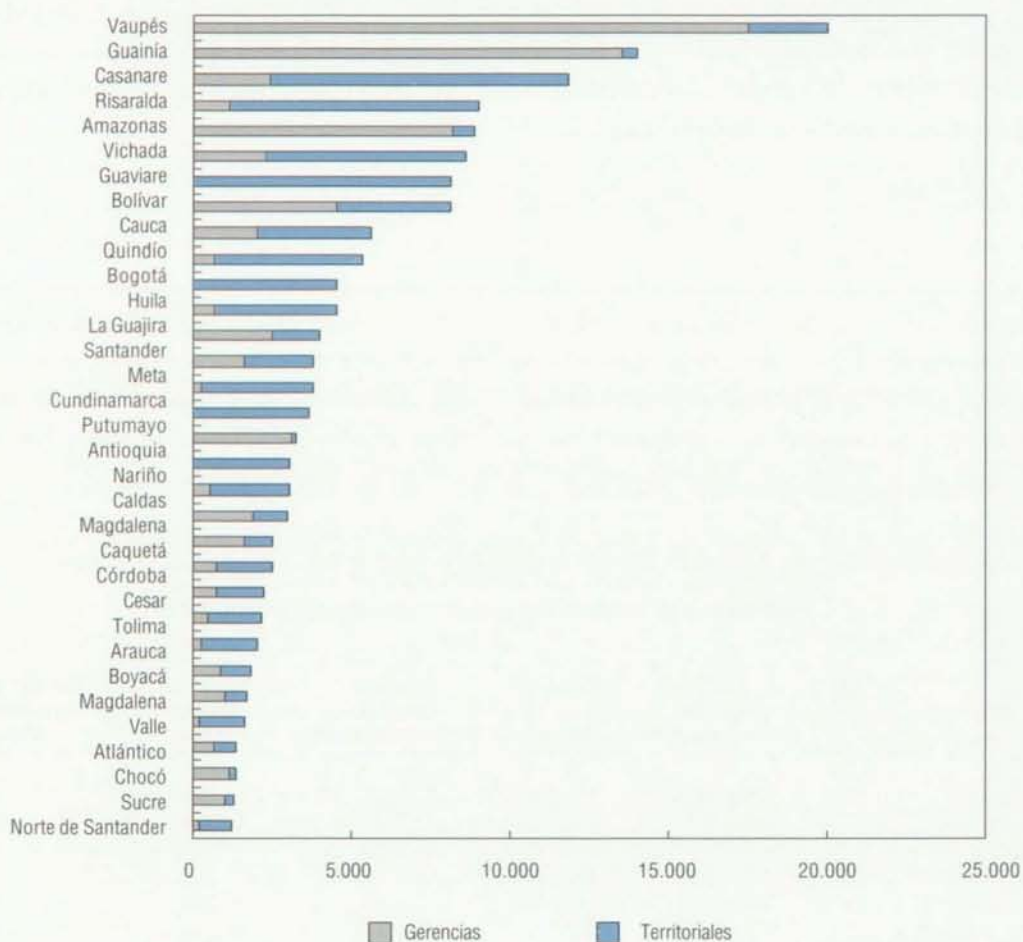


Fuente: *Boletín de Responsables Fiscales*, No. 41. La información sobre el gasto fue tomada del Departamento Nacional de Planeación (DNP), cálculos del autor.

Al revisar la información ajustada por la población, sobresale la situación de los Nuevos Departamentos; las cuantías de desfalco per cápita de la región aparecen como las más altas del país, y ocho de las diez primeras posiciones corresponden a estos departamentos (Gráfico 3). Al parecer, la baja densidad de la población en

la región tiene un efecto importante al analizar las cifras de esta forma; aparte de los Nuevos Departamentos, Bolívar y Risaralda aparecen nuevamente con las cuantías per cápita más altas; por el otro lado, Norte de Santander, Sucre, Chocó y Atlántico presentan los menores reportes por habitante.

Gráfico 3
Desfalcos per cápita según departamento de origen
(Pesos)



Fuente: *Boletín de Responsables Fiscales*, No. 41. La información sobre el gasto fue tomada del Departamento Nacional de Planeación (DNP), cálculos del autor.

La baja relación entre las cuantías reportadas en los Nuevos Departamentos con el tamaño de su gasto y su alta relación con el tamaño de su población, tienen como factor común las ejecuciones de gastos por habitante. Los únicos departamentos con una ejecución presupuestal por habitante superior al millón de pesos se ubican en esta región, dados los ingresos que reciben y su poca población; además, puede ser posible que las cuantías referenciadas a los gastos no resulten tan altas, pero sí lo son cuando se comparan con el tamaño de su población; en otras palabras, el efecto de una ejecución presupuestal per cápita relativamente alta implica que una inadecuada gestión fiscal no sea tan notoria como en otras regiones; así, al revisar las mismas cifras en función de la población, el panorama se invierte.

Agregando las cifras a nivel regional, y al ajustarlas por el tamaño de la población, permite ver cómo los Nuevos Departamentos son los únicos en los que el efecto

del denominador (población) supera el del numerador (cuantías reportadas); contrario a este panorama se tiene la situación de la región Central-Oeste: aquí la alta concentración de población no logra contrarrestar las altas cifras reportadas por sus contralorías; después de los Nuevos Departamentos, esta región muestra las cuantías per cápita más altas (\$3.930 de desfaldo por habitante), inferior a los de los Nuevos Departamentos (\$5.046).

Al revisar las cuantías como porcentaje del gasto, Bogotá, la región Central-Oeste y la Costa Caribe presentan las mayores cifras; si se entiende la descentralización de la década de los noventa como un mayor gasto de los entes territoriales, entonces la relación entre desfaldos y gastos iría de la mano con los resultados encontrados por González (2001); además, la revisión de los PRF muestra cómo las regiones con los mayores gastos tienen también las mayores cifras de desfaldos por problemas en la gestión fiscal.

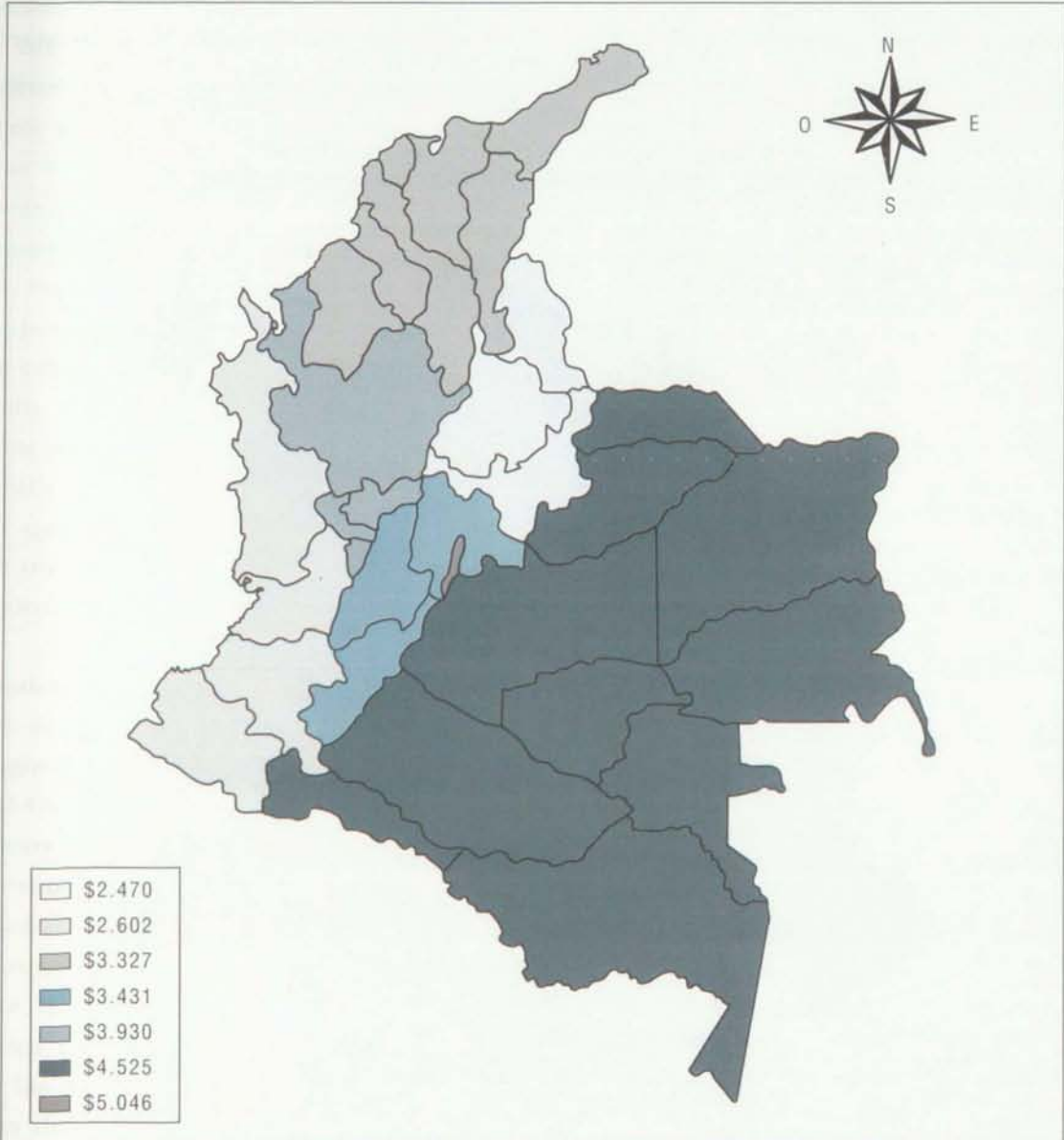
Cuadro 3
Cuantías reportadas en el *Boletín de Responsables Fiscales*
ajustadas por tamaño del gasto y tamaño de la población

	Gastos totales (Millones de pesos)	Población (Número)	Ejecución per cápita (Millones de pesos)	Cuantías de desfaldo/ población (Pesos)	Cuantías de desfaldo/ Gastos totales (Porcentaje)
Bogotá	4.069.884	7.185.889	566.372	4.525	0,79
Central Oeste	4.395.219	8.571.943	512.745	3.930	0,77
Pacífico	3.346.383	8.092.165	413.534	2.602	0,63
Central Sur	3.099.970	4.653.564	666.150	3.431	0,52
Costa Caribe	4.100.277	9.854.298	416.090	3.327	0,80
Nuevos departamentos	2.721.041	2.552.183	1.066.162	5.046	0,47
Central Norte	2.567.366	4.993.932	514.097	2.470	0,48

Fuente: Contraloría General de República. Las cifras de población corresponden a proyecciones del DANE y las de gasto al DNP.

Mapa 2

Distribución de las cuantías reportadas en el *Boletín de Responsables Fiscales* ajustados por tamaño de la población



Fuente: Contraloría General de la República. Las cifras de población corresponden a las proyecciones del DANE.

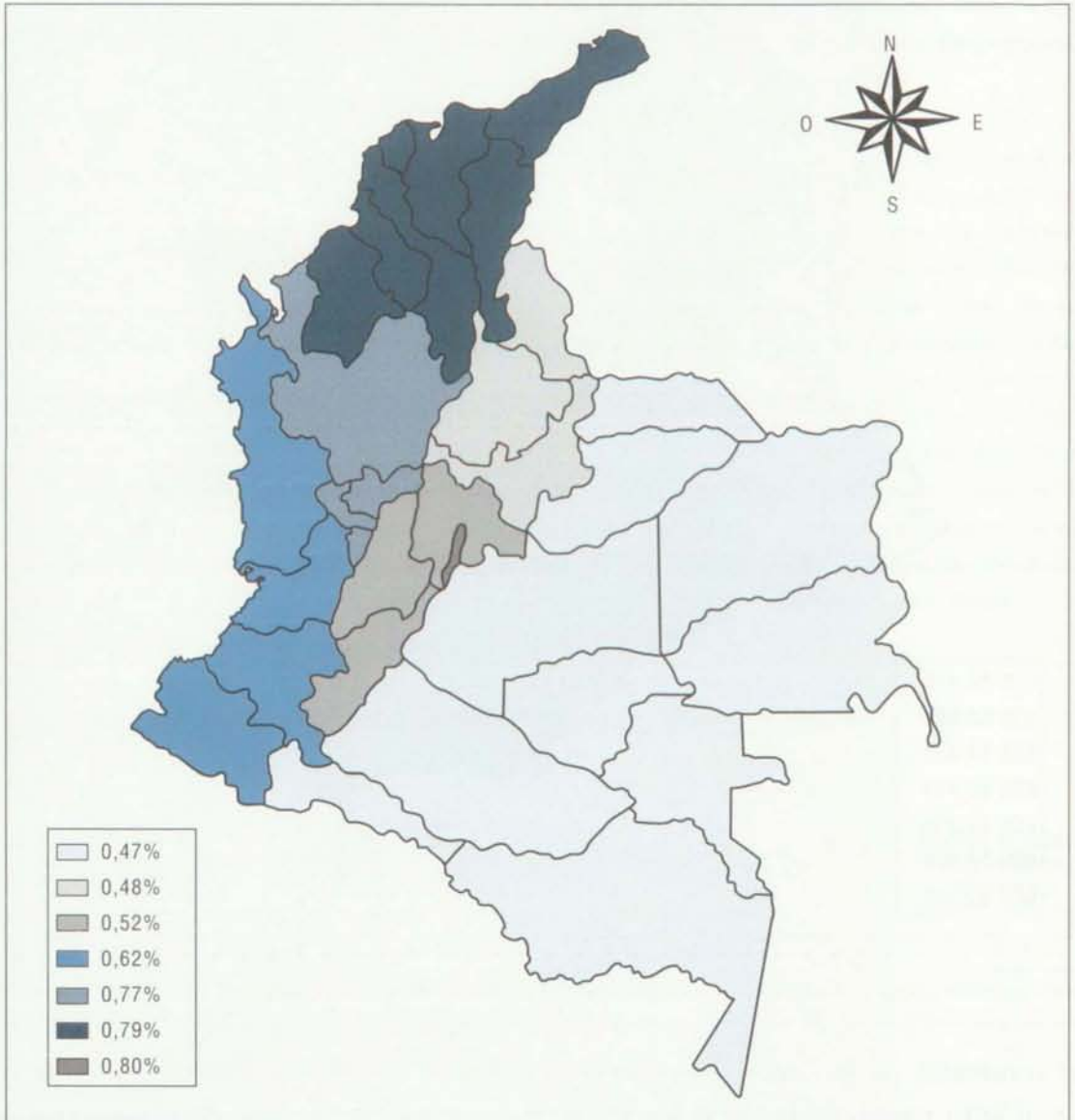
Los resultados de la región Central-Oeste son sólo comparables con los de la Costa Norte: como región, el Caribe colombiano tiene la segunda ejecución de

gastos más grandes, pero es la región con la mayor proporción de desfalcos como proporción de sus gastos (ligeramente superior a la de Bogotá y la región

Central-Oeste). Como se muestra en el Mapa 3, las dos regiones con las mayores ejecuciones presupuestales son las mismas que muestran las cifras más altas de inadecuada gestión fiscal.

Las cifras de las cuantías de los PRF según el departamento de origen se revisaron desde tres puntos de vista: en el primero se consideraron los valores brutos de las cuantías; en el segundo se ajustaron

Mapa 3
Distribución regional de las cuantías reportadas
en el *Boletín de Responsables Fiscales* ajustados por gasto



Fuente: Contraloría General de la República. La ejecución de los gastos fue tomada del DNP (2003). Cálculos del autor.

por el tamaño de la ejecución presupuestal de cada departamento; por último, se ajustaron de acuerdo con el tamaño de su población. De cada una de las tres revisiones se desprenden similitudes y algunas diferencias. Como factor común se nota la situación de Bolívar y Risaralda, ambos departamentos aparecen con cifras relativamente altas comparadas con el resto; por otro lado, los Nuevos Departamentos tienen una proporción relativamente baja al revisar las cifras de acuerdo con el tamaño del gasto, pero alta en función de su población; así, el efecto de una ejecución per cápita relativamente alta puede significar que los problemas en la gestión fiscal no sean tan notorios como en otras regiones.

Igualmente, las cifras se agregaron a nivel regional: aquí se encuentra que Bogotá, la Costa Caribe y la región Central-Oeste son las regiones con los desfalcos más altos; estas zonas del país presentan diferencias relativas muy pequeñas –menos del 5% entre Bogotá y la región Central-Oeste–. Es de resaltar que la Costa Caribe aparece como la única región en donde la participación de las cuantías reportadas por las gerencias de la CGR es mayor que la participación de las cifras reportadas por las contralorías territoriales de la región; contrario la región Central-Oeste, donde la mayoría de los reportes se originan desde sus propias contralorías territoriales.

V. ¿QUÉ SUCEDE SI LA SAL SE CORROMPE?: UN ANÁLISIS ESPACIAL DE LOS ÍNDICES DE INTEGRIDAD DE LAS CONTRALORÍAS DEPARTAMENTALES

El primer interrogante que debería surgir de la lectura de las cifras de responsables fiscales es sobre su fuente: ¿qué pasa si las instituciones encargadas del control fiscal caen presas de la corrupción interna? ¿Cómo afectaría ese riesgo el resultado de su gestión y, por esa vía, la del resto de la administración departamental?

Como se mencionó anteriormente, los reportes de responsables fiscales contienen información de las contralorías territoriales y las gerencias departamentales de la CGR. El diseño institucional de las primeras muestra un funcionamiento local; sus funcionarios, partiendo del mismo contralor, son elegidos en el departamento y por un período igual al del resto del gobierno local; por tanto, las gerencias departamentales parecen tener mayor independencia en la medida en que su período no depende del resto del Gobierno, y sus nombramientos provienen de las oficinas centrales de la CGR –lo que en teoría debería aumentar la distancia entre el Gobierno y los encargados en revisar su gestión–.

En este orden de ideas se tomaron los índices de integridad reportados por Transparencia por Colombia para revisar los resultados de las contralorías

departamentales; este índice recoge información sobre tres dimensiones de gestión: i) transparencia; ii) investigación y sanción, y iii) institucionalidad y eficiencia¹¹.

Transparencia por Colombia distingue cinco grupos de riesgo de corrupción en función del puntaje obtenido: bajo riesgo (75,96-100), riesgo moderado (56,49-75,95), riesgo medio (59,31-47,13), riesgo alto (46,86-33,86) y riesgo muy alto (de 33,17-13,51). Ninguna contraloría departamental se ubica en el grupo de bajo riesgo de corrupción; de hecho, más de la mitad de las contralorías se ubican en alto o muy alto riesgo de corrupción; cabe anotar que la contraloría con el riesgo más bajo de corrupción es la de Antioquia, mientras que la de más alto riesgo es la de Amazonas.

Al promediar los índices por región se aprecia cómo la Costa Caribe y los Nuevos Departamentos muestran los promedios

más bajos; por otro lado, la región Central-Oeste y la Central-Sur exhiben los promedios más altos, aunque sus promedios las ubiquen en el grupo de riesgo moderado (en el Cuadro 4 se muestran las principales estadísticas descriptivas del índice).

Al momento de cruzar la información de los reportes del *Boletín de Responsables Fiscales* con el índice de integridad, se pueden identificar cuatro posibles situaciones: el primer escenario serían bajas cuantías de desfaldo acompañadas de buenos índices de los entes de control; así, las buenas contralorías influirán en la percepción de los funcionarios de ser sancionados por malos manejos, por lo que se podría esperar una mejor gestión fiscal reflejada en menores daños al patrimonio público –de los cuatro escenarios posibles opciones, éste sería el mejor–.

Un escenario contrario serían unos entes de control con problemas y unos desfaldos altos: si los entes de control tienen

Cuadro 4
Índice de integridad de las contralorías departamentales

Promedios regionales		Estadísticas descriptivas	
Central-Oeste	61,0	Media	45,1
Central-Sur	54,8	Error típico	2,5
Central-Norte	51,7	Mediana	45,7
Pacífico	50,5	Desviación estándar	13,9
Costa Caribe	40,8	Mínimo	13,5
Nuevos departamentos	34,5	Máximo	73,4

Fuente: Transparencia por Colombia (2005) y cálculos del autor.

¹¹ Para una presentación más detallada de la metodología usada en la construcción del índice, los datos utilizados y los resultados encontrados, véase Transparencia por Colombia (2005).

problemas internos y los daños que detectan son muy altos, se podría pensar que los problemas de gestión fiscal podrían ser mayores –de los cuatros posibles escenarios este sería el peor–.

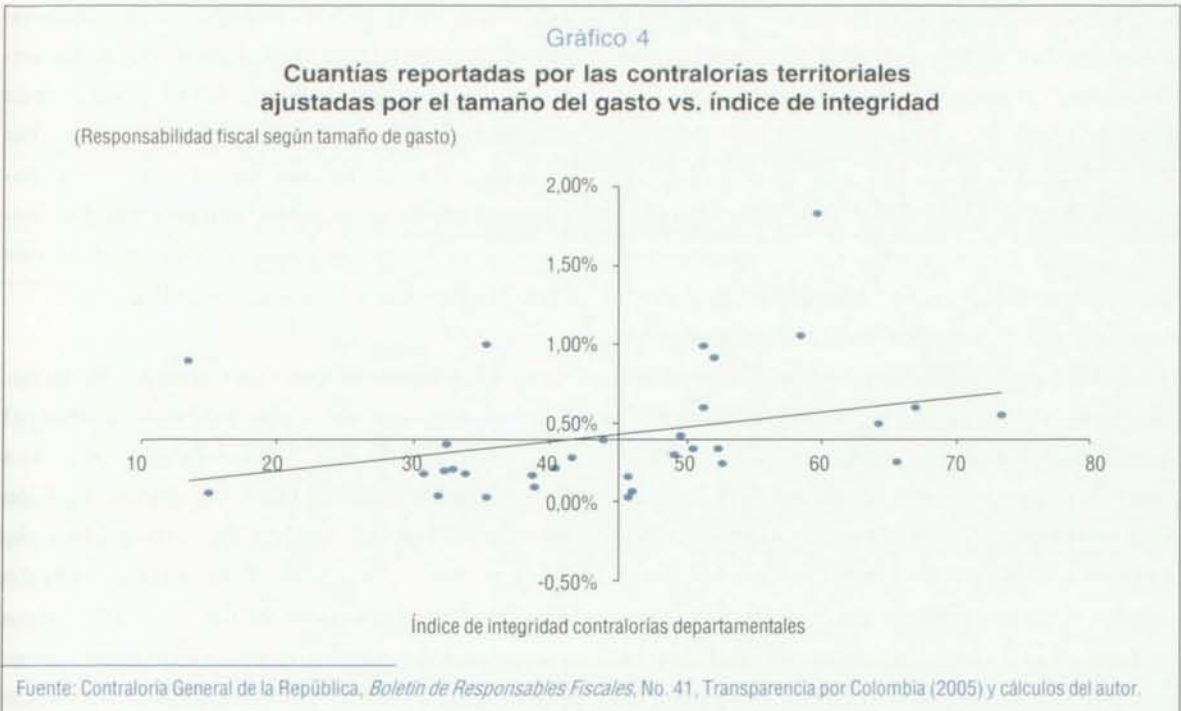
Los resultados de los otros dos escenarios no son tan fácilmente interpretables: si se tienen contralorías con problemas de integridad y las cifras que reportan son bajas, no se podría distinguir si esto se debe a unos desfalcos relativamente bajos, o si por el contrario, se debe a la poca eficiencia y eficacia en el control fiscal. El escenario restante sería la combinación de unos buenos índices de integridad de las contralorías departamentales, con unas cifras de reportes relativamente altas.

Al ordenar los resultados de las contralorías territoriales (cuantías reportadas)

en función de su índice de integridad, se observa que mantienen una relación positiva –un resultado bastante lógico a primera vista–. Además, las contralorías con menos problemas internos son aquellas que presentan mayores resultados (Gráfico 4).

Se podría pensar que este resultado se debe a un efecto de retroalimentación del índice, es decir, unas cuantías reportadas más altas aumentan de manera directa el índice de integridad, pero la relación de causalidad no va en este sentido. Hay que aclarar que el valor de las cuantías que reportan las contralorías departamentales no entra directamente en el cálculo del índice de integridad.

Adicional a este resultado se debe tener en cuenta que, por el efecto de las gerencias departamentales de la CGR, los



departamentos con menor índice de integridad son los mismos que presentan las más altas relaciones de cuantías sobre gastos totales y por habitante (Costa Caribe y Nuevos Departamentos); esto llevaría a pensar que las cifras reportadas por las contralorías territoriales podrían ser más altas (como se ve en el Gráfico 3, los mayores índices de integridad van acompañados de unas mayores cuantías de desfalcos reportadas).

En este orden de ideas, la situación de los Nuevos Departamentos y los del Caribe es de especial interés en la medida en que las cifras podrían ser mayores. Si las contralorías territoriales de estas regiones presentaran resultados similares (en términos de participación sobre el total) a los de la Central-Oeste, las cuantías por detrimentos al patrimonio público podrían ser más altas; así las cosas, los desfalcos como proporción del gasto en la Costa Caribe (los más altos del país) podrían ser todavía superiores.

Un reflejo de los indicadores de Transparencia por Colombia son los resultados comparativos entre las gerencias departamentales y las contralorías territoriales; las contralorías territoriales con la menor participación sobre el total de cuantías reportadas por departamento son, en su mayoría, las mismas con los mayores riesgos de corrupción según Transparencia por Colombia (Gráfico 5); aunque es necesario aclarar que si bien ambos organismos se encargan del control de la gestión fiscal, realizan labores de control sobre instituciones distintas.

Es claro que una adecuada gestión fiscal es una condición necesaria para la reducción de los indicadores de pobreza y desarrollo; también es claro que unas contralorías territoriales con mayores niveles de integridad y transparencia incentivan una mejor gestión fiscal, de ahí que es preocupante que los entes de control con mayores riesgos de corrupción se encuentren en las zonas del país donde se hace más necesaria su transparencia y buena gestión. Como se muestra en el Gráfico 6, las zonas más pobres son las que tienen los mayores problemas para ejercer un adecuado control fiscal.

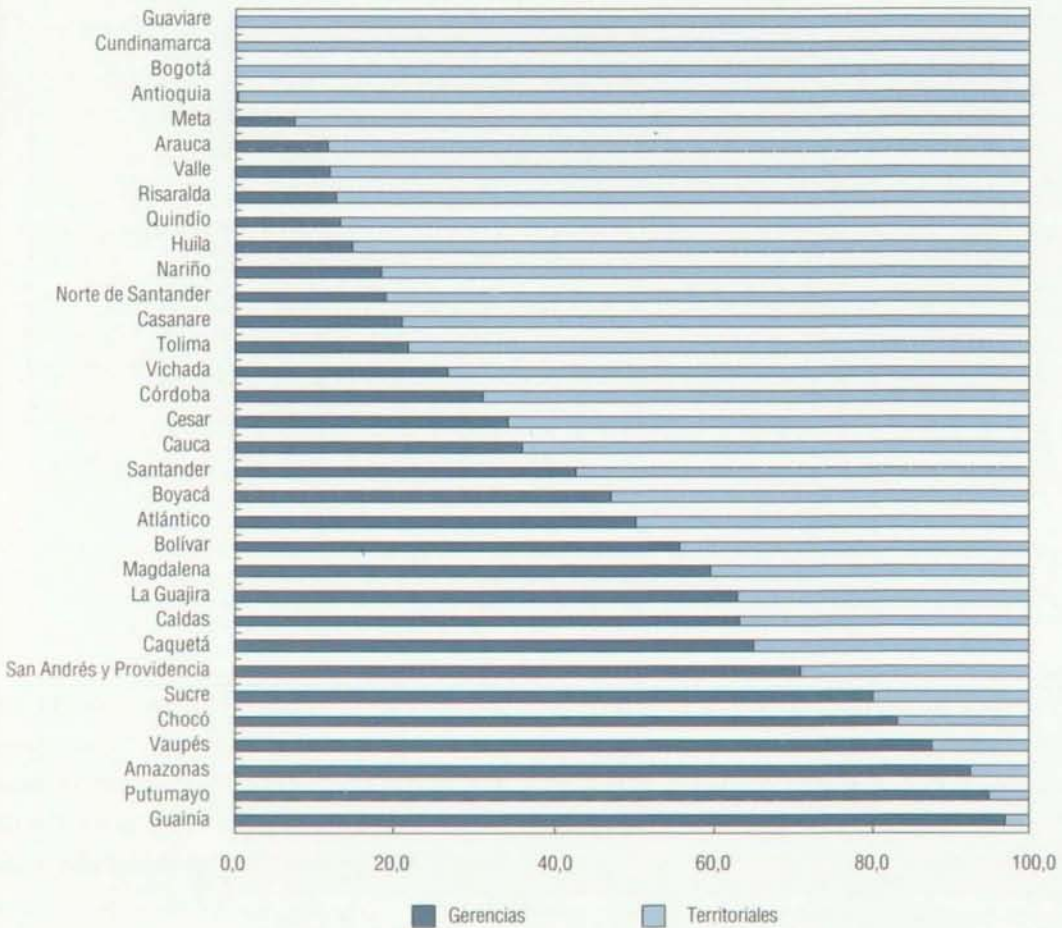
Como se desprende del cálculo de los promedios regionales, en Colombia las contralorías territoriales con mayores índices de integridad se encuentran concentradas en la región Central-Oeste; además, las contralorías departamentales de los departamentos de esta región se ubican dentro de las siete más eficientes del país. Del mismo modo, las contralorías departamentales con mayores problemas se concentran en las regiones más rezagadas: Pacífico, Nuevos Departamentos y Costa Caribe.

Con el objetivo de corroborar la posible existencia de dependencia espacial en el riesgo de corrupción de las contralorías territoriales se utiliza la *I* de Moran sobre el índice de integridad de Transparencia por Colombia. Dado que los indicadores globales como este no permiten identificar *clusters*, se complementa el análisis con indicadores de

Gráfico 5

Distribución entre gerencias y contralorías territoriales en la cantidad de cuantías reportadas

(Porcentaje)



Fuente: Contraloría General de la República, *Boletín de Responsables Fiscales*, No. 41.

asociación espacial local (LISA, por su sigla en inglés).

Ambos tipos de análisis buscan identificar la existencia de patrones espaciales en los datos; para este caso, los indicadores evaluarían si en efecto el riesgo de corrupción es aleatorio en el espacio o, si por el contrario, existe dependencia de acuerdo con

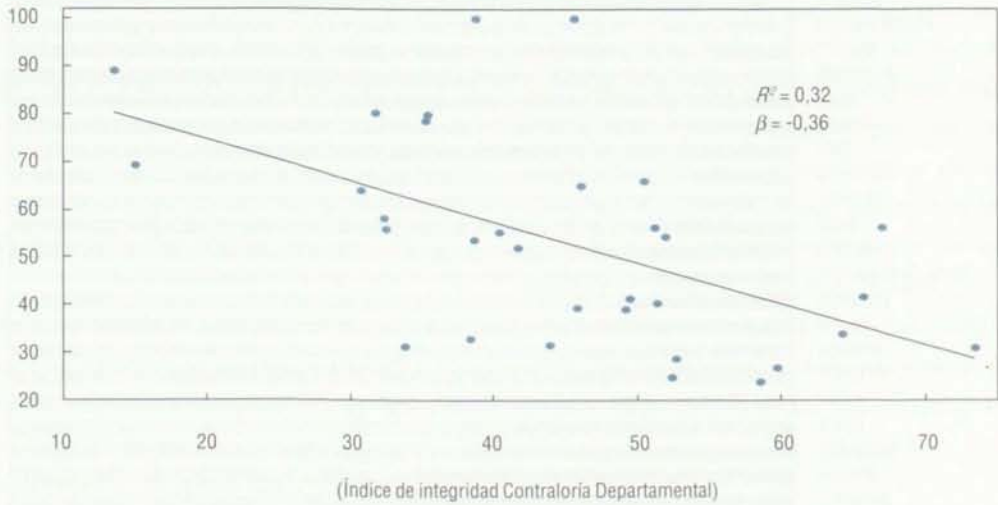
su posición espacial; en otras palabras, si los datos utilizados son estacionarios en el espacio.

Con la información a nivel departamental, el *I* de Moran no rechaza la hipótesis de ausencia de dependencia espacial, es decir que, con los datos existentes, el riesgo de corrupción parece estar distribuido

Gráfico 6

Índice de integridad de las contralorías departamentales vs. porcentaje de personas con NBI

(Porcentaje de personas con NBI)



Fuente: DANE. *Boletín de Responsables Fiscales*, No. 41.

de manera aleatoria entre los departamentos colombianos; con esto, el valor del estadístico¹² es de 0,09 con un p -valor = 0,13, con lo cual no se puede rechazar la hipótesis nula.

Al realizar el análisis LISA, los resultados cambian y se puede distinguir un encadenamiento de contralorías con altos puntajes; estos departamentos (los que aparecen sombreados en el Mapa 4) son aquellos que tienen una relación estadísticamente significativa con sus vecinos; así las cosas, la relación Alto-Alto muestra un encadenamiento de departamentos

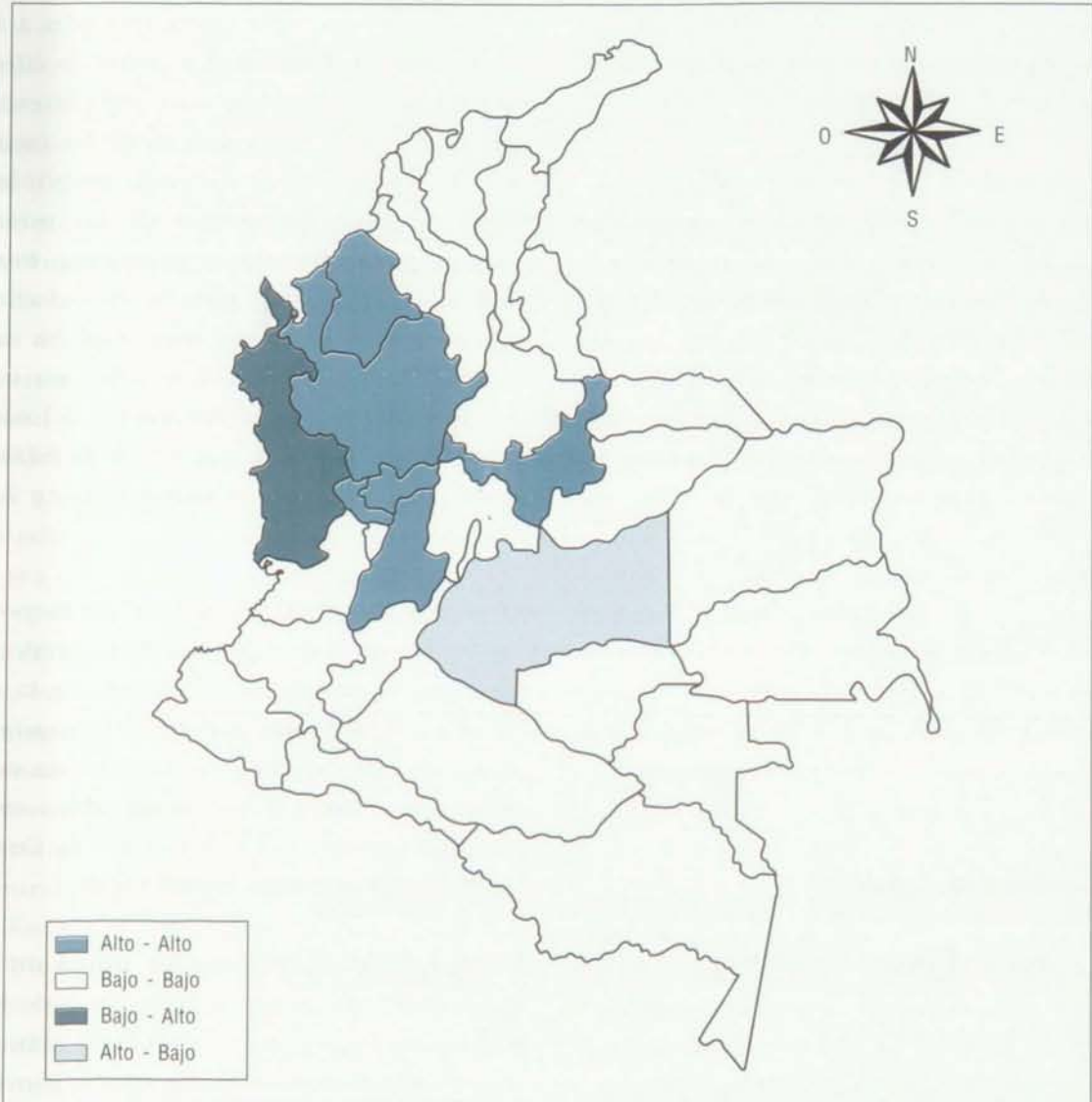
con altos índices en la región Central-Oeste y algunos departamentos vecinos de otras regiones (Córdoba, Boyacá y Tolima). La situación de Chocó y Meta muestra una asociación espacial negativa: Chocó presenta una relación Bajo-Alto, es decir, un departamento con un índice bajo rodeado de departamentos con índices altos; por el otro lado, Meta muestra una relación Alto-Bajo, tiene un índice alto pero está rodeado por departamentos con índices bajos.

Si bien el análisis LISA no reconoce un encadenamiento de contralorías con

¹² Al ser normalizado por la matriz de contigüidad, tal que la suma de los elementos de la fila sea uno, el estadístico I de Moran es $I = e'W e' / e'e$, en donde e es un vector de los residuales OLS y W es la matriz de vecindad estandarizada. La hipótesis nula es la ausencia de dependencia espacial. Para una explicación más detallada sobre la construcción de los índices de dependencia espacial, véanse Moreno y Vayá (2000).

Mapa 4

Análisis local de dependencia espacial del índice de integridad (*)



(*) En el mapa se muestra la significancia del contraste local I de Moran. Dicho estadístico se define como $I_i = \frac{z_i}{\sum_i z_i^2 / N} \sum_{j \in J_i} w_{ij} z_j$, donde z_i es el valor de la región de la variable normalizada y J_i el conjunto de regiones vecinas de i .

Fuente: Cálculos del autor con base en Transparencia Internacional (2004).

bajos puntajes de integridad, si se puede ver cómo las contralorías con los puntajes de integridad más bajos aparecen en las regiones con los mayores problemas

de pobreza. En su análisis sobre dependencia espacial de la pobreza, Pérez (2004) identifica un *cluster* de Alto-Alto de los índices de necesidades básicas

insatisfechas en los Nuevos Departamentos; al comparar esos resultados con los obtenidos del análisis de los índices de integridad, se aprecia cómo los puntajes más bajos están todos en el *cluster* identificado por Pérez (2004).

En síntesis, al revisar los resultados presentados en el *Boletín de Responsables Fiscales* y la evaluación de Transparencia por Colombia de las contralorías departamentales, se puede identificar un patrón perverso entre gestión fiscal, pobreza y corrupción. Las regiones más pobres, las que necesitan mayor eficiencia en su gestión fiscal, son las que presentan los mayores problemas en el control de su gasto, debido a los mayores riesgos de corrupción que enfrentan: sin un gasto adecuado, la reducción de indicadores de pobreza y el logro de los demás objetivos que se buscaron con la descentralización, será problemático.

VI. CONCLUSIONES

La corrupción en Colombia ha sido un tema ampliamente debatido, especialmente durante la última década, cuando los índices de percepción llegaron a niveles críticos; así, a raíz de las reformas de los años noventa se llevaron a cabo numerosos esfuerzos para combatirla, pero si bien ha sido mucha la preocupación, pocos esfuerzos se han realizado para revisar las cifras relacionadas con

corrupción, incluyendo una visión del gasto descentralizado.

A pesar de que una aproximación a la corrupción en Colombia a partir de cifras estadísticas es problemática dada la escasez de datos, la información de las cuantías de los procesos de responsabilidad fiscal aparece como una de las pocas *proxies* para abordar el problema. Pero vale la pena aclarar que, si bien varios autores¹³ han señalado una relación entre los PRF y la corrupción, estos no son una medida directa, al menos no del concepto de corrupción que desde la bibliografía principal se ha difundido en los últimos 45 años.

Al revisar las cifras del *Boletín de Responsables Fiscales*, que publica la Contraloría General de la República, sobresale la situación de Bogotá, Bolívar, Antioquia y Risaralda. La capital del país cuenta con los reportes más altos, comparables sólo con agregados regionales como la Costa Caribe o la región Central-Oeste.

La situación de Bolívar es única en la medida en que aparece como uno de los departamentos con los desfalcos más altos, dados los niveles de ejecución de gastos de su gobernación y municipios. Antioquia y Bolívar tienen unas cuantías de desfalcos prácticamente iguales, pero en Antioquia se ejecutan más del 300% de los recursos que se ejecutan en Bolívar; así, los desfalcos que se originan en

¹³ Dentro de esos autores se pueden encontrar los trabajos de Badel (1999), González (2001) y Misas *et al.* (2005).

este departamento representan casi el 60% de toda la región Caribe.

Risaralda y Bolívar aparecen como los departamentos con los desfalcos más altos al ajustar las cifras por el tamaño del gasto. Sin embargo, existe una diferencia importante entre los dos departamentos, y radica en los entes que reportan la información. En Bolívar, al igual que en toda la Costa Caribe, las mayores cuantías son reportadas por la Gerencia Departamental de la CGR. En Risaralda, como en el resto de la región Central-Oeste, las mayores cuantías reportadas por gestiones dañinas a los intereses del Estado son detectadas por sus propios entes de control.

En efecto, se aprecian diferencias marcadas en los resultados entre las gerencias departamentales de la CGR y las de las contralorías territoriales. En la Costa y los Nuevos Departamentos, las gerencias reportan más responsables que las contralorías territoriales, en Antioquia y el Eje Cafetero la situación es contraria. Si bien se necesita mayor evidencia e investigación para afirmar que estos contrastes se deben a diferencias de eficiencia y eficacia, la poca evidencia parecería resaltar que los entes de control territoriales de la Costa y los Nuevos Departamentos están en una situación susceptible de mejoramiento; además, los resultados de las investigaciones de Transparencia por Colombia parecen apoyar esta idea: las contralorías territoriales que

menos resultados presentan son las mismas con los indicadores de integridad más bajos.

La revisión de las cifras de los procesos de responsabilidad fiscal es una aproximación a un problema que en Colombia se torna bastante complejo por los vínculos que tiene con la pobreza y con reformas estructurales como la descentralización de los años noventa. A pesar de ser uno de los problemas más graves que enfrenta el Estado colombiano, la creciente producción académica alrededor del tema, las reformas para combatirla y los logros alcanzados en la lucha anticorrupción, aún quedan muchas dimensiones del problema por estudiar; por tanto, nuevas formas para su medición y estimaciones de los efectos de la corrupción (v. g. sobre crecimiento, desarrollo y pobreza) son temas que deberán ser estudiados en el futuro desde la economía.

Por último, la revisión de las cifras de la CGR permiten identificar un triángulo perverso entre corrupción, gestión fiscal y pobreza: la ejecución del gasto de una manera eficiente, eficaz y transparente es una precondition para que los indicadores de pobreza se reduzcan, pero infortunadamente las zonas en donde la adecuada gestión es más necesaria, son las mismas con los mayores problemas de control fiscal debido al alto riesgo de corrupción que enfrentan sus entes de control.

BIBLIOGRAFÍA

- Akai, N.; Horiuchi, Y.; Sakata, M. (2005). «Short-Run and Long-Run Effects of Corruption on Economic Growth: Evidence from State Level Cross Section Data for the United States» (documento para discusión, F-348), CIRJE, recuperado el 5 de septiembre de <www.e.u-tokyo.ac.jp/cirje/research/dp/2005/2005cf348.pdf>.
- Andvig, J. C. (1991). «The Economics of Corruption: a Survey», en *Studi Economici*, No. 43, pp. 57-94.
- Badel, M. (1999). «Costos de la corrupción en Colombia», en *Archivos de Economía*, No. 111, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- Bardhan, P.; Mookherjee, D. (2005). «Decentralization, Corruption and Government Accountability: an Overview», recuperado el 5 de septiembre de <<http://globetrotter.berkeley.edu/macarthur/inequality/papers/BardhanDecentCorruption.pdf>>.
- Bonet, J. (2005). «Inequidad espacial en la dotación educativa regional en Colombia», en *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, No. 56, Cartagena de Indias (Colombia), Banco de la República.
- Cárdenas, M.; Steiner, R. (1998). *Corrupción, crimen y justicia, una perspectiva económica*, Bogotá, Fedesarrollo-Tercer Mundo Editores.
- Contraloría General de la República (2005). Ley 142 de 1993, *Guía unificada de responsabilidad fiscal*, Bogotá, D. C.
- Contraloría General de la República, (2005). Ley 610 de 2002, *Guía unificada de responsabilidad fiscal*, Bogotá, D. C.
- Contraloría General de la República (2005). Sentencia C-619 de 2002, *Guía unificada de responsabilidad fiscal*, Bogotá, D. C.
- Fajardo, L. E. (2002). «La corrupción heredada: pasado colonial, sistema legal y desarrollo económico en Colombia», en *Revista de Estudios Sociales*, No. 12, pp. 20-28.
- González, E. (2001). «Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: la relación entre corrupción y el proceso de descentralización en Colombia», en *Archivos de Economía*, No. 167, Bogotá, D. C., Departamento Nacional de Planeación.
- Gray, C.; Kaufmann, D. (1998). «Corrupción y desarrollo», en V. Tanzi (editor), en *Finanzas y Desarrollo*, Washington D. C., Banco Mundial.
- Heidenheimer, A. (1970). *Political Corruption. Readings in Comparative Analysis*. Nueva York, Holt Rinehart and Winston.
- Johnston, P. (2001). «The Definitions Debate: Old Conflicts, New Guises», en J. Arvind, *Political Economy of Corruption*, Londres, Routledge.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*, Berkeley (California), University of California Press.
- Leff, N. (1964). «Economic Development Through Bureaucratic Corruption», en *American Behavioural Scientist*, No. 8, Vol. 2, pp. 8-14.
- Luí, F. (1996). «Three Aspects of Corruption», en *Contemporary Economic Policy*, No. 14, Vol. 3, pp. 26-29.
- Malem, J. (2002). *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Barcelona, Gedisa.
- Mauro, P. (1995). «Corruption and Growth», en *Quarterly Journal Economics*, No. 110, Vol. 3, pp. 681-712.
- Misas, G.; Oviedo, M.; Franco, A. (2005). *La lucha anticorrupción en Colombia, teorías, prácticas y estrategias*, Bogotá, D. C., Contraloría General de la República.
- Mo, P. H. (2001). «Corruption and Economic Growth», en *Journal of Comparative Economics*, No. 29, pp. 66-79.

-
- Moreno, R.; Vayà, E. (2000). *Técnicas econométricas para el tratamiento de datos espaciales: la econometría espacial*, Barcelona, Universitat de Barcelona.
- Nupia, O. (2005). «Corruption, Political Accountability, and Decentralization in Developing Countries» (sin publicar), recuperado el 5 de septiembre de <http://www.test.aup.edu/lacea2005/system/step2_php/papers/nupia_osca_000.pdf>.
- Pérez, G. (2004). «Dimensión espacial de la pobreza en Colombia», en *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, No. 54, Cartagena de Indias (Colombia), Banco de la República.
- Restrepo, E. M. (1997). «Conceptualización de la corrupción política», en F. Cepeda (editor). *La corrupción en Colombia*, Bogotá, Fedesarrollo-Tercer Mundo Editores.
- Seabright, P. (1996). «Accountability and Decentralisation in Government: An Incomplete Contracts Model», en *European Economic Review*, No. 40(1), pp. 61-89.
- Shah, A.; Thompson, T.; Zou, H. (2004). «The Impact of Decentralization on Service Delivery, Corruption, Fiscal Management and Emerging Market Economies: a Synthesis of Empirical Evidence», en *CESifo Dice Report*, Vol. 2 (verano), pp. 10-14.
- Shleifer, A.; Vishny, R. W. (1993). «Corruption», en *Quarterly Journal Economics*, No. 108, Vol. 3, pp. 599-617.
- Tanzi, V. (1998). «Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures», Fondo Monetario Internacional, *Staff Papers*, 45(4), pp. 559-594.
- Transparencia por Colombia (2005). «Índice de integridad de los gobiernos, asambleas y contralorías departamentales», recuperado el 30 de septiembre de <<http://www.transparenciacolombia.org.co/new//download/publicacionestransparenciaporcolombia/departamental.pdf>>.
- Vitoria, J. (2003). «Riqueza y despilfarro: la paradoja de las regalías en Barrancas y Tolú», en *Revista del Banco de la República*, Vol. LXXVI, No. 910, pp. 29-91.

Anexos

Anexo 1 Cuantías reportadas en el *Boletín de Responsabilidad Fiscal*, número 41

Cuadro 1

	Total	Gerencias	Territoriales
Amazonas	442,71	409,02	33,69
Antioquia	17.708,69	52,69	17.656,00
Arauca	579,06	66,91	512,15
Atlántico	3.254,68	1.628,80	1.625,88
Bogotá, D.C.	32.518,54		32.518,54
Bolívar	18.043,44	10.041,57	8.001,87
Caquetá	1.160,94	753,03	407,91
Casanare	3.839,43	800,27	3.039,16
Cauca	7.714,12	2.772,86	4.941,26
Cesar	2.380,08	809,79	1.570,29
Chocó	560,00	465,67	94,33
Córdoba	3.469,71	1.079,33	2.390,38
Cundinamarca	8.595,17		8.595,17
Guainía	387,53	375,34	12,19
Guaviare	1.085,64	0,00	1.085,64
Huila	4.506,80	659,54	3.847,25
La Guajira	2.089,94	1.313,40	776,54
Meta	2.899,33	218,24	2.681,09
Nariño	5.377,53	984,68	4.392,85
Norte de Santander	1.778,28	334,84	1.443,43
Putumayo	1.229,74	1.166,23	63,51
Quindío	3.289,82	429,39	2.860,43
Risaralda	9.197,52	1.168,56	8.028,96
Santander	7.937,01	3.386,75	4.550,25
Sucre	1.128,73	904,33	224,40
Tolima	2.866,04	618,92	2.247,12
Valle	7.411,38	886,77	6.524,61
Vaupés	426,50	373,57	52,93
Vichada	827,47	219,46	608,01

Fuente: Contraloría General de República, *Boletín de Responsables Fiscales*, No. 41, y cálculos del autor.

Anexo 2
Distribución de las cuantías por desfalcos
por procesos de responsabilidad fiscal

