

# Descentralización y corrupción en Colombia

## Resumen Ejecutivo

**Víctor Saavedra**

**Fabián Conde**

*Fedesarrollo*

### **Introducción**

No es el objetivo de este documento responder a si la descentralización fiscal y política aumentó la corrupción en el país. Se busca en cambio caracterizar en tipologías a las entidades territoriales entre diversos niveles de riesgo (y la relación de esto con una baja capacidad estatal y mayor pobreza) y evaluar si los organismos de control y la Fiscalía y el gobierno nacional han incorporado esas diferencias en sus mecanismos de control y/o sanción. Esta aproximación busca ofrecer herramientas para fortalecer el sistema existente. La conclusión del capítulo es que los organismos de control y la fiscalía y el gobierno nacional no están focalizando su trabajo en las entidades más riesgosas. Esta conclusión debe ser tenida en cuenta tanto en las estrategias de supervisión y sanción como en los programas de fortalecimiento del Estado a nivel local.

Este capítulo describe la disponibilidad de recursos estatales a nivel local y la evolución de la descentralización fiscal, la relación entre variables de capacidad local, riesgo de corrupción y pobreza -a nivel departamental y municipal- y con esto proponer una clasificación de niveles de riesgo. También se muestra la evolución y concentración geográfica de las sanciones fiscales, penales y disciplinarias, y por último el esquema de supervisión del gobierno nacional sobre los recursos del SGP y de regalías.

### **Correlación entre pobreza, riesgo de corrupción y desempeño institucional**

La descentralización se ha desarrollado de forma heterogénea en el país. Hay diferencias en el desempeño institucional, el riesgo de corrupción y las condiciones de vida entre regiones y departamentos, y una correlación entre estas variables tanto a nivel departamental como municipal.

Al analizar estos indicadores, se observa que en Colombia los departamentos con mayor riesgo de corrupción son también los más pobres y los que tienen peor desempeño institucional.

Teniendo en cuenta estas similitudes y diferencias se categoriza a las entidades territoriales en grupos comparables. Esto con el fin de clasificar unas tipologías del riesgo. Así, se categorizaron municipios y departamentos en tres grupos: Grupo 1, Grupo 2 y Grupo 3. Al Grupo 1 pertenecen aquellas entidades territoriales con las mejores condiciones de desempeño institucional y menor riesgo de corrupción; mientras que en el Grupo 3 están aquellas con peores condiciones en estas dos dimensiones. Las tipologías se hicieron con la información de 2015<sup>1</sup>, teniendo en cuenta la siguiente regla:

**Tabla 1. Regla de Clasificación de las Entidades Territoriales**

Tipología	Desempeño Institucional	Riesgo de Corrupción
Grupo 1	<b>Se cumplen dos o tres de las siguientes condiciones:</b>	<b>Se cumplen las dos siguientes condiciones:</b>
	Índice de Gestión de Regalías: Desempeño Medio o Sobresaliente Índice de Desempeño Fiscal: Desempeño Sostenible o Solvente Índice de Desempeño Integral: Desempeño Satisfactorio o Sobresaliente	Índice de Gobierno Abierto: Riesgo Medio o Bajo Índice de Transparencia: Riesgo Medio o Bajo
Grupo 2	<b>Se cumplen dos o tres de las siguientes condiciones (y no pertenecen al grupo 1):</b>	<b>Se cumplen al menos 1 de las dos siguientes condiciones (y no pertenecen al grupo 1):</b>
	Índice de Gestión de Regalías: Desempeño Medio o Sobresaliente Índice de Desempeño Fiscal: Desempeño Vulnerable, Sostenible o Solvente Índice de Desempeño Integral: Desempeño Medio, Satisfactorio o Sobresaliente	Índice de Gobierno Abierto: Riesgo Medio o Bajo Índice de Transparencia: Riesgo Moderado, Medio o Bajo
Grupo 3	<b>Se cumplen una o ninguna de las siguientes condiciones:</b>	<b>Se cumplen al menos 1 de las dos siguientes condiciones:</b>
	Índice de Gestión de Regalías: Desempeño Medio o Sobresaliente Índice de Desempeño Fiscal: Desempeño Vulnerable, Sostenible o Solvente Índice de Desempeño Integral: Desempeño Medio, Satisfactorio o Sobresaliente	Índice de Gobierno Abierto: Riesgo Medio o Bajo Índice de Transparencia: Riesgo Medio o Bajo

Fuente: Elaboración propia.

Al llevar a cabo este ejercicio, como resultado se obtiene que cada uno de grupos está conformado por los siguientes departamentos:

<sup>1</sup> Para el Índice de Gestión de Proyectos de Regalías se usó la información del primer trimestre de 2016.

**Tabla 2. Resultados de la Clasificación Departamental**

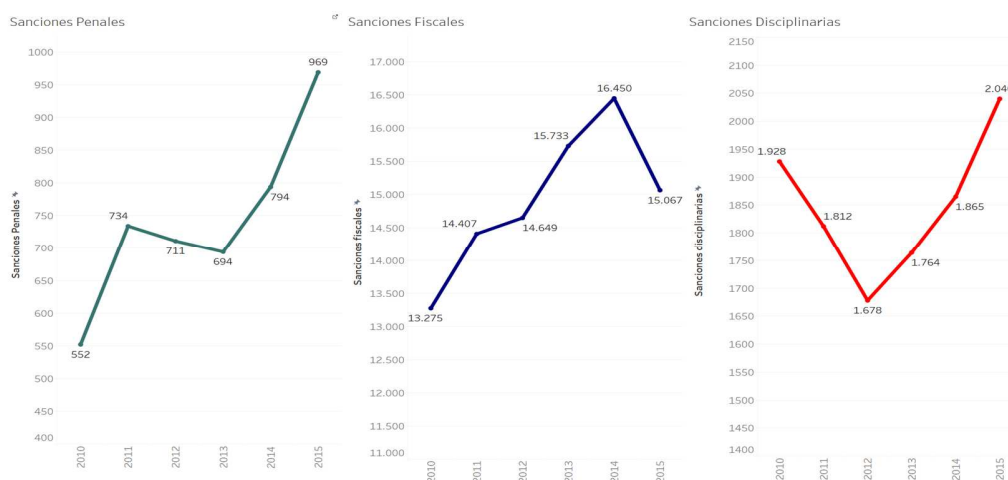
Región	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Caribe	Atlántico	Bolívar Córdoba	Cesar La Guajira Magdalena San Andrés Sucre
Centro Oriente	Cundinamarca	Boyacá Norte de Santander Santander	
Centro Sur		Huila Putumayo Tolima	Amazonas Caquetá
Eje Cafetero	Antioquia Caldas Risaralda	Quindío	
Llano		Arauca Casanare Meta Vichada	Guainía Guaviare Vaupés
Pacífico	Valle del Cauca	Cauca Nariño	Chocó

Fuente: Elaboración propia

### Sanciones a los Funcionarios Públicos

En primer lugar, en los últimos años las sanciones penales, disciplinarias y fiscales han tenido una tendencia creciente, a excepción de la caída para el 2015 de las últimas. Al analizar la información para las tres tipologías propuestas de departamentos, se encuentra que las sanciones penales han aumentado en el grupo 2 pero no en el 1 o 3 y lo mismo es cierto para las sanciones fiscales. El efecto es menos pronunciado en cuanto a las sanciones disciplinarias.

**Gráfica 1. Sanciones Penales, Fiscales y Disciplinarias - Número de Sanciones (2010-2015)**



Fuente: Elaboración propia con información de Contraloría General de la República y Fiscalía General de la Nación.

Las sanciones fiscales se concentran en los departamentos del Grupo 2 y 3, consistentemente con el riesgo de corrupción y desempeño institucional. Sin embargo, esto no sucede con las sanciones penales, que se concentran en el Grupo 1 y 2 y no en el grupo con mayor riesgo de corrupción y desempeño institucional (Grupo 3). Finalmente, las sanciones disciplinarias se distribuyen de forma uniforme en las tipologías sugeridas.

El aumento más grande en las sanciones penales por delito ha sido en peculado y prevaricato para los grupos 1 y 2 y el cohecho en grupo 2. El cohecho no tiene tendencia en el grupo 1.

### **Mecanismos de supervisión gobierno nacional**

En el marco de una organización estatal con entidades fiscalmente descentralizadas, resulta fundamental que el gobierno cuente con mecanismos de monitoreo, seguimiento e intervención a los recursos que son transferidos a las entidades.

En lo que respecta a los recursos del Sistema General de Participaciones, este mecanismo es el Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Control a los recursos del Sistema General de Participaciones.

Al analizar las medidas de la estrategia de seguimiento, monitoreo y control para cada una de las tipologías de riesgo de las entidades territoriales entre 2009 y 2017, se encuentra que, a nivel departamental, las medidas están orientadas hacia los departamentos más riesgosos. Tanto en salud como en educación, a pesar de que los departamentos del grupo 3 son tan sólo el 14% del total, el número de medidas aplicadas a estos son similares año a año (con la excepción del sector salud para el año 2016) a las medidas aplicadas a departamentos del grupo 2 -que concentra el 55% de los departamentos. Esto es consistente con el hecho que el grupo 1 es el grupo en el que menos se han aplicado medidas a pesar de que representa el 31% de los municipios.

**Esto no sucede a nivel municipal.** En este caso, se evidencia que a pesar de que la participación de cada una de las tipologías de riesgo es homogénea en el total de municipios, las medidas se concentran en el grupo 2, seguido del grupo 3 y finaliza el grupo 1. Esto sucede para el sector educación, agua potable y saneamiento básico. Sin embargo, llama la atención que para el sector salud, los municipios con mayor riesgo son aquellos en donde menos se aplican estas medidas (se aplican más incluso en los municipios con menor riesgo - grupo 1).

En el caso de los recursos del Sistema General de Regalías, el mecanismo estipulado por la ley 1530 de 2012 es el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de los

recursos del Sistema General de Regalías. El sistema está a cargo de la Subdirección de Control del Departamento Nacional de Planeación. Este adopta dos tipos de medidas que buscan prevenir o corregir el uso inadecuado, ineficiente e ineficaz o sin el cumplimiento de requisitos legales de los recursos de regalías, y son: 1. Medidas Preventivas y 2. Medidas Correctivas y Sancionatorias.

Al observar cómo han evolucionado cada uno de estos procesos (preventivo, y correctivo y sancionatorio) se observa que el primero está más alineado con las tipologías de riesgo propuestas en este documento que el segundo. En el caso del proceso preventivo en los primeros años (2013 y 2014) los procesos estuvieron casi exclusivamente orientados a los departamentos de mayor riesgo (grupo 3), y disminuyeron en el tiempo; de tal forma que en 2017 el 21% de las medidas se han aplicado en departamentos de menor riesgo cuando el 14% de los municipios están en esta categoría.

### **Conclusiones**

Es importante entender que a nivel global la decisión de descentralizar o centralizar competencias o recursos es políticamente motivada. Por lo que “en esta influyen múltiples actores y las consideraciones técnicas tienen un rol secundario” (World Development Report del Banco Mundial, 2017). Así, los resultados de la descentralización resultan del equilibrio político de los intereses que están en juego. Hay un elemento técnico central y es la optimización del sistema actual. En cuanto a este la forma en la que se focaliza el trabajo considerando el riesgo de las entidades territoriales es un asunto en el que se puede tener un avance significativo en los próximos años.

Sobre el trabajo de supervisión y sanción se concluye que:

1. En lo que respecta a sanciones a funcionarios públicos, se evidencia que el posible aumento de las operaciones contra la corrupción (aumento en las sanciones) no es homogéneo por las tipologías de riesgo. Las sanciones disciplinarias y fiscales están alineadas con tipologías de riesgo; lo que no sucede con las sanciones penales. El aumento de las sanciones penales y fiscales entre 2010 y 2015 se concentró en la tipología 2 de departamentos. No ha habido aumento en la tipología 3 en las sanciones y el número de sanciones penales per cápita es 4 veces más grande que en el grupo 2 que en el 3.
2. Los departamentos con mayor riesgo de corrupción (según las tipologías sugeridas) tienen mayor riesgo de corrupción en sus contralorías departamentales. Lo que es consistente con que menor proporción del total de sanciones fiscales se haga por parte de las contralorías departamentales en estos departamentos.

3. El Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Control del SGP en cabeza del gobierno nacional no está alineado con tipologías de riesgo a nivel municipal (sí lo hace a nivel departamental).
4. En cuanto al Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de los recursos del Sistema General de Regalías, el procedimiento correctivo y sancionatorio no está alineado con las tipologías de riesgo, mientras que el preventivo sí lo hace.

Hay un grupo de departamentos con un elevado riesgo de corrupción (grupo 3) y en cual están los departamentos de Cesar, La Guajira, Magdalena, Sucre, y Chocó, entre otros. Para éstos y su equivalente municipal es necesario diseñar un esquema de monitoreo y acompañamiento especial. El fortalecimiento institucional y el monitoreo de los organismos de control, la fiscalía y el gobierno nacional deben tener una elevada prioridad para el próximo gobierno.