

ANÁLISIS AL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Elaboraron:

Mariana Puentes Lozano

Martín E. Cely Gómez

Jairo Jesús Pulido Galindo

*Ubicación :SCGES75/d/Martin Cely/ 2005/Análisis Políticas
Públicas/Anticorrupción/Producto/Transparencia y Anticorrupción.doc*

Fecha: 27/enero/20056

Revisión #1:Luis Guillermo Hernández Ochoa

Fecha Revisión 1: 7/Febrero/2006

Revisión #2:Rubén Ramiro Estrada Sierra

Fecha de la revisión:13 de febrero/2006

1. CONTEXTUALIZACION Y RESEÑA HISTÓRICA.....	2
1.1 CONCEPTUALIZACIÓN	2
1.2 ORIGEN Y ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.	4
2. DESARROLLO NORMATIVO CONTRA LA CORRUPCIÓN	5
2.1 NORMAS QUE BUSCAN LOGRAR LA EFICIENCIA ADMINISTRATIVA, LA TRANSPARENCIA A TRAVÉS DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y DE POLÍTICAS EN EL MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA:	6
2.2 NORMAS CON LAS CUALES SE BUSCA LA EFECTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES MEDIANTE LA RACIONALIZACIÓN DE SU GASTO Y MEJORAMIENTO DE SUS INGRESOS:	8
2.3 NORMAS QUE GARANTIZAN Y PROTEGEN LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LA GESTIÓN PÚBLICA:	8
3. METAS, RECURSOS Y RESULTADOS DEL PROGRMA	10
3.1 COMPONENTES DEL PROGRAMA.....	10
3.2 RESULTADOS PROGRAMA	13
3.3 FINANCIACION DEL PROGRAMA	15
4. SEGUIMIENTO AL TEMA DE ANTICORRUPCIÓN	16
4.1 EVOLUCIÓN DE ACUERDO AL SEGUIMIENTO DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA	16
4.2 INDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN (IPC) TRANSPARENCIA INTERNACIONAL	19
4.3 RECOMENDACIONES DE LOS ORGANISMOS MULTILATERALES	20
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	24

1. CONTEXTUALIZACIÓN Y RESEÑA HISTÓRICA

1.1 CONCEPTUALIZACIÓN

La corrupción está catalogada como uno de los mayores problemas de la sociedad por el poder que tiene de socavar la democracia y de deslegitimar el papel del Estado frente a los ciudadanos, se constituye en una amenaza para la democracia y el desarrollo económico de la sociedad. Su acción deja sin validez el precepto fundamental de la igualdad ante la ley y genera reacciones como la subversión, la desigualdad, la inequidad, la desconfianza, la deseconomía, la inestabilidad social y política, la reducción de oportunidades, etc.

En algunos casos la corrupción tiene tal dimensión e implicaciones que puede considerarse generalizada por la frecuencia y cantidad de participantes y el número de áreas y situaciones en que se hace presente hasta casi considerarse sistémica, su erradicación requiere de enormes esfuerzos tanto públicos como privados y de la participación decidida de la ciudadanía.

La preocupación por el tamaño e implicaciones del problema de la corrupción es tan grande que moviliza recursos y personas en diferentes niveles e instancias por ejemplo organismos de control tales como la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación, las Veedurías y Personerías Municipales; igualmente moviliza recursos desde instituciones como la Presidencia de la República, el Senado, los Partidos y Movimientos Políticos, la Sociedad Civil, a través de diferentes organismos como Transparencia por Colombia, Red de Veedurías Ciudadanas, Programas de promoción de la transparencia, Universidades, Ongs y la ciudadanía en general; de la misma manera los organismos multilaterales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, El Banco Interamericano de Desarrollo, Transparencia Internacional, Fundaciones y organizaciones Multilaterales como la ONU, la OEA, y otras han definido políticas macro para el combate de la corrupción y por la transparencia de las actuaciones de la administración pública.

Para entrar en el análisis de la misma y de los efectos del programa anticorrupción de la Presidencia es necesario entrar a definirla, de acuerdo a los diferentes enfoques que se presentan por parte de diferentes sectores sociales interesados en superar la corrupción en todas sus formas.

Existen diversos conceptos acerca de la corrupción pero para efectos del presente trabajo abordaremos la siguiente definición: Corrupción es el mal uso del poder encomendado para obtener beneficio privado¹.

Sin embargo, se presenta a continuación otras definiciones o conceptos acerca de la corrupción: Es *“el abuso de la autoridad pública para conseguir beneficio privado”*,

¹ Corporación Transparencia por Colombia. Elementos para Fortalecer un Sistema Nacional de Integridad, Adaptación para Colombia.

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

entendiendo que el beneficio privado no se limita a la esfera individual, sino que puede extender a terceros, como en los casos de familismos o amiguismo².

La corrupción es el abuso del poder delegado y surge del tráfico de influencias entre grupos de poder y representantes públicos. Éstos para generar beneficios ilegítimos abusan de los derechos de las personas y las dejan en condición de desigualdad o exclusión³.

"La CORRUPCIÓN se describe como toda aquella acción u omisión del servidor público que lo lleva a desviarse de los deberes formales de su cargo con el objeto de obtener beneficios pecuniarios, políticos, o de posición social, así como cualquier utilización en beneficio personal o político de información privilegiada, influencias u oportunidades". (Plan Transparencia, 'Para Volver a Creer')⁴.

Es de notar que explícita o tácitamente en las distintas definiciones en la corrupción se identifican tres elementos. (I) Mal uso del poder; (II) Poder encomendado (sector público o privado) y (III) Beneficio privado (personal o extendido a la familia y/o amigos).

La corrupción se presenta bajo diversas clasificaciones descritas en la obra del profesor Gabriel Misas y otros⁵ así:

Actores involucrados: Agente privado – Agente Público

Dependiendo de a quién afectan: Al Estado, a terceros, a los funcionarios, etc.

Tamaño: Pequeña y Gran corrupción

Según los objetivos que persiga: Reducción de costos, reducción de competencia, aumento de utilidades o beneficios.

Según el espacio en que se presente: En los nombramientos en cargos de dirección, en la formulación de las políticas y proyectos a favor de grupos de interés. En los nombramientos en la carrera administrativa, o por la adjudicación de contratos y licencias sin el lleno de los requisitos y favoreciendo a grupos o personas.

Temporalidad con que se presenten: Ocasionalmente, Sistemáticamente, Endémicamente

Según la percepción de la sociedad: **Negra**, rechazada por todos, **gris** cuando su rechazo no es total, **blanca** cuando las elites y el público la consideran tolerable.

Una de las formas de la corrupción que mayor impacto tiene sobre la sociedad es la llamada Captura del Estado o rent seeking⁶ con la cual grupos de interés ya sea con pagos o no logran influir en los procesos de decisión política, es decir un proceso donde unos grupos de interés tienen la capacidad de influir y orientar la formación de las leyes y normas de la sociedad toda, favoreciendo sus intereses y limitando la competitividad, los ingresos

² Misas Gabriel y otros, Lucha Anticorrupción en Colombia, Teoría, Prácticas y Estrategias, pp 25, referencia la definición utilizada por el Banco Mundial.

³ Pagina WEB <http://prohibidad.org/index.php?seccion=blogs/institucional/indice.html>

⁴ Presidencia de la República: http://www.anticorruption.gov.co/p_frecuentes/que_es.htm

⁵ Ibit Misas Gabriel y otros Lucha contra la Corrupción en Colombia

⁶ La lucha Anticorrupción en Colombia, Misas Gabriel y otros pag. 43

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

públicos, la inversión pública y privada, las normas y en general toda la vida política y económica.

Esta captura del Estado genera desigualdades entre los ciudadanos en lo referente a los alcances de las leyes y la manera como estas afectan a todos los ciudadanos en igualdad de condiciones y situaciones y no el favorecer a determinados grupos o sectores tanto en materia legal y normativa como presupuestal y de oportunidades de desarrollo y gestión.

La corrupción no es solo pública, en la gran mayoría de los casos la corrupción se da como un fenómeno de interacción entre un agente o funcionario público y un particular, pero en muchos casos este fenómeno también se presenta como parte de los negocios privados y por tanto este sector igualmente se ve afectado por fenómenos de corrupción tales como robos continuados, favorecer a determinados clientes en el suministro y precio del producto o servicio por beneficios personales para quien administra la empresa privada, etc. Tal es el caso de las empresas de servicios en las cuales algunos funcionarios favorecen el pago de sobornos por el no cobro de los servicios.

1.2 ORIGEN Y ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.

Teniendo en cuenta que el tema que interesa es la parte institucional del Gobierno Nacional que se ha circunscrito en el tema de lucha contra la corrupción, el presente trabajo se limitará al análisis del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, creado para tal fin, observando las distintas estrategias y acciones que se han desarrollado a nivel nacional, la interacción con los gobiernos regionales, locales y la sociedad civil, como también en procura del cumplimiento de los acuerdos y convenios multilaterales.

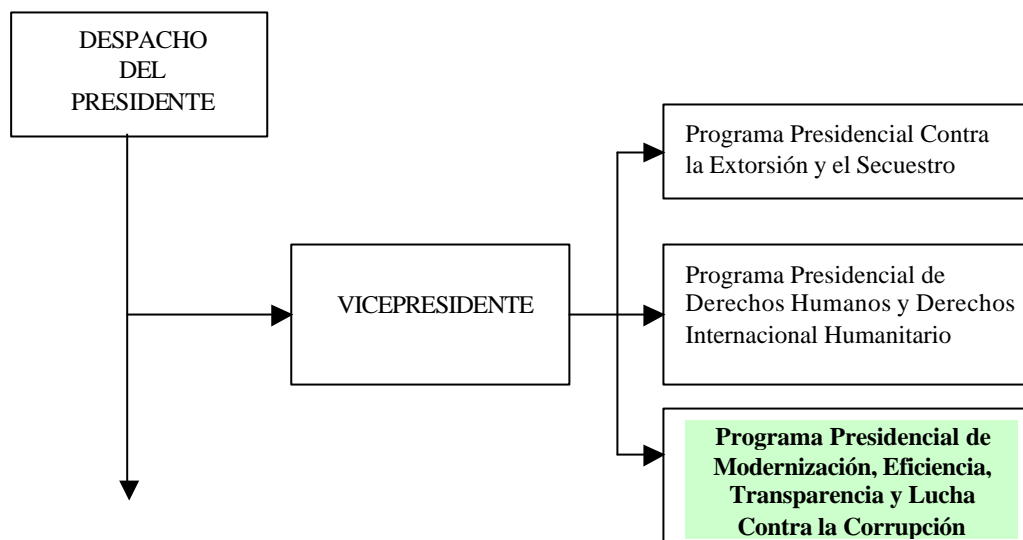
El Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción fue creado mediante el Decreto 2405 del 30 de noviembre de 1998, el cual a partir del proceso de reestructuración del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, fue reemplazado por el decreto 127 del 19 de enero de 2001, y luego modificado por el Decreto 519 del 5 de marzo de 2003, por el cual se suprimen, se transforman y se crean las Consejerías y Programas Presidenciales en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Este programa presidencial responde al compromiso de atacar las causas estructurales que favorecen la existencia del fenómeno de la corrupción en la administración pública colombiana.

El Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción es la organización responsable al interior de la Presidencia de la República de coordinar la implementación de las políticas gubernamentales orientadas a disminuir la corrupción en la Administración Pública.

La estructura del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, se muestra en la Gráfica 1.1, de acuerdo a la cual hace parte de uno de los 3 programas a cargo del Vicepresidente, el cual está a cargo de un Director (nombrado por el Presidente) y un grupo de asesores, que pertenecen a la Planta del DAPRE.

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

GRAFICA 1.1 UBICACIÓN DEL PROGRAMA EN LA ESTRUCTURA



De acuerdo con Ley 812 de 2003, mediante la cual se aprobó el Plan Nación de Desarrollo, en el Artículo 8o. Literal D. Numeral 2o: “A la corrupción se le dará tratamiento de problema de Estado, entendida no solamente como saqueo del erario, sino también como un fenómeno asociado a aquellas decisiones públicas que no consultan el interés general, para favorecer intereses personales o de grupo. La lucha contra la corrupción tendrá como eje principal la reforma de la contratación pública. Para tal efecto las entidades estatales divulgarán con anticipación sus programas y presupuestos de contratación e inversión y las características de los proyectos que vayan a adelantar, a través de medios tecnológicos. Cada entidad implementará auditorias de calidad y prestación de servicios al ciudadano. Se estimulará el control ciudadano mediante veedurías que velen por la transparencia en la gestión estatal”.

"- Se atacará frontalmente el fenómeno de la corrupción en sus diferentes manifestaciones como un problema de Estado, ya sea por acción u omisión, con base tanto en su consideración como problema de Estado, como en la definición e implementación de ACCIONES diversas que la prevengan y la sancionen de modo ejemplar, básicamente mediante la aplicación de la Ley de Repetición y el Estatuto Anticorrupción”

2. DESARROLLO NORMATIVO CONTRA LA CORRUPCIÓN

Las normas desarrolladas para implementar medidas frente al fenómeno de la corrupción se encuentran en tres fuentes: la primera, la Constitución, la segunda, como parte de la preocupación mundial, a través de los convenios de cooperación internacional y tercera, las disposiciones legales y reglamentarias.

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

En la Constitución de 1991 se consagraron los principios para luchar contra la corrupción administrativa en Colombia, dando gran importancia a la participación de la ciudadanía en el control de la gestión pública y estableció la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos. Los artículos relacionados con la lucha contra la corrupción son: 23, 90, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 183, 184, 209 y 270.

Colombia a la fecha ha suscrito y ratificado por las instancias pertinentes dos convenios. Uno derivado de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC), primer tratado realizado en el mundo sobre esta materia, en nuestro país fue aprobado por la Ley 412 de 1997. El otro convenio derivado de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC), siendo un logro internacional en el compromiso mundial en la lucha contra este fenómeno. Este se ratificó mediante la Ley 970 de 2005 y se constituye en un instrumento útil para aunar esfuerzos contra la corrupción. *Para que esta convención haga parte del bloque de constitucionalidad es necesario que sea declarada exequible por la corte constitucional.*

Las disposiciones legales y reglamentarias se pueden clasificar en tres grupos de acuerdo a sus objetivos así:

2.1 NORMAS QUE BUSCAN LOGRAR LA EFICIENCIA ADMINISTRATIVA, LA TRANSPARENCIA A TRAVÉS DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y DE POLÍTICAS EN EL MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA:

Bajo este lineamiento encontramos el primer grupo de normas, que han implementado el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, la responsabilidad de los servidores públicos de informar en forma transparente y oportuna sus actuaciones, su responsabilidad patrimonial y la incorporación de principios para llevar a cabo una gestión pública eficiente:

NORMA	TEMA	ACCIONES
Ley 80 de 1993	Estatuto General de Contratación de Administración Pública.	En su articulado establece causales de inhabilidad e incompatibilidad para participar en licitaciones o concursos para contratar con el Estado, adicionalmente también se establece la responsabilidad patrimonial por parte de los funcionarios y se consagra la acción de repetición.
Ley 190 de 1995	Estatuto Anticorrupción. Se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa.	Entre sus normas se encuentra la responsabilidad al aspirante a servidor público o de quien celebre un contrato con el Estado, de informar acerca de las inhabilidades o incompatibilidades en las que pueda estar en curso, adicionalmente se incorporó en diferentes apartes, el principio de repetición a los servidores públicos. Creó el diario único de contratación, como mecanismo para impulsar la publicidad y transparencia en la contratación pública.
Ley 270 de 1996	Estatuto de la Administración de Justicia.	Contiene normas relativas a la responsabilidad del Estado, de sus agentes y la acción de repetición contra funcionarios y empleados judiciales.

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

NORMA	TEMA	ACCIONES
Decreto 2405 de 1998	Se crea el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción	Fue creado mediante el Decreto 2405 del 30 de noviembre de 1998 y establece un nuevo órgano gubernamental para combatir la corrupción.
Ley 489 de 1998	Organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.	Amplía el campo de acción del decreto ley 128 de 1976 en cuanto al tema de inhabilidades e incompatibilidades, incluyendo a las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios.
Ley 610 de 2000	Trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.	Señaló el procedimiento para el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal que son competencia de las contralorías. Estos procesos buscan determinar la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares que ejercen funciones públicas, cuando por acción u omisión y en forma dolosa o culposa causen un daño al patrimonio del Estado con ocasión del ejercicio de sus funciones públicas.
Ley 678 de 2001	Reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición.	Con esta legislación se permite iniciar acciones de repetición contra los servidores públicos responsables del detrimento económico del Estado.
Ley 734 de 2002	Código Disciplinario Único.	En dicho código se contemplan como faltas disciplinarias las acciones u omisiones que lleven a incumplir los deberes del servidor público, a la exralimitación en el ejercicio de sus derechos y funciones, a incumplir las normas sobre prohibiciones; también se contempla el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, así como impedimentos y conflicto de intereses, sin que haya amparo en causal de exclusión de responsabilidad de acuerdo con lo establecido en la misma ley.
Decreto 509 de 2003	Organiza las consejerías y programas presidenciales	El Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción es la organización responsable al interior de la Presidencia de la República de coordinar la implementación de las políticas gubernamentales orientadas a disminuir la corrupción en la Administración Pública
Ley 909 de 2004	Normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.	Regula el acceso al servicio publico y las responsabilidades asociadas de los funcionarios que ejercen cargos públicos
Decreto- Ley 128 de 1976	Estatuto de inhabilidades, incompatibilidades y responsabilidades de los miembros de las Juntas Directivas de las entidades	Es un antecedente importante en la aplicación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos.

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

NORMA	TEMA	ACCIONES
	descentralizadas y de los representantes legales de éstas.	
Decreto - Ley 01 de 1984	Código Contencioso Administrativo.	Consagra normas tendientes a garantizar la imparcialidad de los servidores públicos y la obligación de declararse impedidos cuando esta imparcialidad se vea afectada, generando de esta forma transparencia, también establece en su articulado, la responsabilidad de los funcionarios de los daños que causen por culpa grave o dolo en el ejercicio de sus funciones.
Decreto 2232 de 1995	Formulario único de bienes y rentas	De manera obligatoria se exige para cualquier persona que se encuentre en posesión de un cargo o al contratista con el Estado, el diligenciamiento del formulario de bienes y rentas.

2.2 NORMAS CON LAS CUALES SE BUSCA LA EFECTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES MEDIANTE LA RACIONALIZACIÓN DE SU GASTO Y MEJORAMIENTO DE SUS INGRESOS:

NORMA	TEMA
Ley 136 de 1994	Modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
Ley 358 de 1997	Reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento.
Ley 549 de 1999	Normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional.
Ley 550 de 1999	Establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.
Ley 617 de 2000	Reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.
Ley 795 de 2003	Ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones.
Ley 819 de 2003	Normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

2.3 NORMAS QUE GARANTIZAN Y PROTEGEN LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LA GESTIÓN PÚBLICA:

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

NORMA	TEMA	ACCIONES
Ley 850 de 2003	Reglamentan las veedurías ciudadanas.	Crea el marco legal para el ejercicio de la veeduría en nuestro país, así como un procedimiento para la constitución e inscripción de grupos de veeduría y principios rectores.
Decreto 1421 de 1993	Régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.	En su articulado dispuso la promoción de la participación comunitaria y la creación de organizaciones para la participación, concertación y vigilancia de la gestión distrital.
Decreto 2170 de 2002	Reglamenta la ley 80 de 1993	Este decreto dispuso un capítulo a la participación ciudadana en la contratación estatal.

Las normas abarcan diversas temáticas de la gestión de las entidades gubernamentales y su relación con la ciudadanía, tanto en materia reguladora como en la prestación de servicios, y en los cuales se ha logrado cierto avance, y en muchos de estos puntos han sido propuestos en los convenios internacionales. Sin embargo, el avance normativo requiere de una estructura institucional que la respalde, la cual pareciera perderse al no concretarse una coordinación y una fijación de responsabilidades, pues el Programa Presidencial desarrolla algunas propuestas y sugerencias, mas no se concreta en una línea de acción a la cual debieran atender todas las instituciones, encabezada por alguna de ellas.

La normatividad vigente es abundante en cuanto al número y tema por tanto, es posible decir que lo más importante para el desarrollo de la lucha anticorrupción es básicamente el endurecimiento de las sanciones a quienes realizan actos de corrupción y hacer operativas dichas normas es decir dotar a los organismos de control y a los ciudadanos a través de las veedurías y los comités de participación y seguimiento de los instrumentos y herramientas de acción necesarios para el cabal ejercicio de su función.

Evitar la impunidad a través del efectivo desarrollo de procedimientos que permitan la aplicación de las normas por parte de los organismos de control y las autoridades competentes, integrando la acción de los mismos a la participación de la ciudadanía, a través de sistemas de información, de tal forma genere las acciones pertinentes de manera rápida y contundente, y si existen los méritos jurídicos, se sancione oportuna y apropiadamente los actos de corrupción.

Lo anterior significa dotar de dientes a los organismos de control y lograr celeridad en el sistema judicial uno de los cuellos de botella de la sanción contra la corrupción y motor de la misma, pues la lentitud e inoperancia de dicho sistema estimula la corrupción y permite que los recursos públicos sean desviados de su objetivo y propicia la burla a las sanciones por la inaplicabilidad de las normas.

Para hacer más expedita la aplicación de la norma, es necesario que se ajusten los procedimientos en lo referente a acciones de repetición y medidas cautelares con lo cual se aseguraría la recuperación parcial de los recursos y la sanción a los implicados en actos de corrupción, pero es importante también señalar que la corrupción se convierte en nuestro medio en un problema de cultura de la trampa ya que en muchos espacios de la vida social

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

se observan situaciones de trasgresión a la ética y la transparencia, esto se agrava con la aceptación social de los ciudadanos en muchos círculos.

La aceptación social se evidencia especialmente cuando los actores o ciudadanos no ejercen su obligación y derecho a denunciar los actos de corrupción, cuando conviven con esos actos y por tanto sin la presencia de la denuncia el paquete normativo se queda sin funciones y sin aplicación, a esto se suma la lentitud del Estado para responder a las denuncias y por tanto se acumulan los procesos y prescribe la posibilidad de sancionar esos delitos.

3. METAS, RECURSOS Y RESULTADOS DEL PROGRAMA

3.1 COMPONENTES DEL PROGRAMA

El Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción ha concentrado sus tareas en cinco áreas: (i) la recepción de información sobre hechos de corrupción para ser estudiada y presentada con soportes fácticos y jurídicos a los organismos de control y a la rama judicial, concentrándose especialmente en los recursos de la salud, (ii) la promoción del control social y ciudadano a través de los Pactos por la Transparencia, (iii) el fortalecimiento del control interno, (iv) la promoción de la cultura de la legalidad y (v) la formulación de una política pública de Estado para luchar contra la corrupción.

El programa como tal lleva 4 estrategias u objetivos en donde se están enfocando los esfuerzos a saber:

3.1.1 Coordinación interinstitucional: Las actividades del Programa Presidencial en relación con la coordinación interinstitucional con la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura y el Gobierno Nacional en la formulación de una política y un plan de acción en el marco de la ley 190 de 1995. Para el efecto debemos: (a) impulsar la actividad de la Comisión Nacional de Moralización y de las comisiones regionales, (b) trabajar con los organismos de control y la Fiscalía General de la Nación en temas de interés nacional en los que hay captura del Estado (regalías, salud, educación, saneamiento básico, Corporaciones Autónomas Regionales, concesiones, etnias y vivienda), y (c) hacer seguimiento de los planes de mejoramiento y observaciones que hacen los organismos de control. De otra parte, el trabajo de coordinación en la rama ejecutiva, básicamente enfocado a: (a) fortalecer el Control Interno, (b) adelantar políticas únicas en materia de publicidad de la información de las entidades a través de la web, (c) realización de audiencias públicas, (d) rendición de cuentas, (e) fortalecimiento de los sistemas de información que permitan indicadores de gestión y seguimiento de las actividades de la administración pública.

3.1.2 Control Social y Ciudadano: El Programa Presidencial en coordinación con el Ministerio del Interior, la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación, el Programa Presidencial Colombia Joven, el

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

Departamento Administrativo de la Función Pública y la ESAP, adelantan un trabajo de formación a las personas que ejercen el control social ciudadano. En el marco de la estrategia regional articulan el control ciudadano a través de comités de seguimiento de los pactos por la transparencia que suscriben algunas entidades.

3.1.3 La Estrategia Regional: Busca adelantar con los departamentos, capitales de departamentos, Corporaciones Autónomas Regionales y algunos municipios adicionales, un seguimiento al cumplimiento de políticas públicas que fomentan la transparencia en la administración, con la participación de la sociedad civil y de los órganos de control, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura y la Defensoría del Pueblo, entre otros actores.

- Los Pactos por la transparencia: son un acuerdo de voluntades suscrito por el alcalde municipal, el gobernador departamental, o el director de una Corporación Autónoma Regional, por una parte, y por la otra parte la ciudadanía, a través de sus organizaciones representativas. El Programa Presidencial actúa como testigo de ese acuerdo de voluntades. La autoridad que suscribe el Pacto por la Transparencia se compromete a permitir el acompañamiento de la ciudadanía para verificar el cumplimiento de los compromisos derivados del pacto y garantizar la publicidad de las actuaciones públicas.
- Comisión Regional de Moralización: En desarrollo de los numerales 3,4,5,6 y 7 del artículo 70 de la Ley 190 de 1995, la Comisión Nacional de Moralización tomó la decisión de implementar una estrategia territorial, con el propósito de promover la generación y adopción de políticas, planes y programas orientados a la prevención, investigación y sanción de hechos de corrupción en el nivel local, creando de esta forma las Comisiones Regionales de Moralización. La comisión está integrada por los representantes de los organismos de control.
- Consejos Comunales: son un espacio para la participación ciudadana en el modelo de Estado Comunitario que hace parte de la Estrategia Regional para la lucha contra la corrupción, dirigido a las administraciones departamentales y municipales. Con los consejos comunales se busca generar escenarios de transparencia e integridad en las regiones, que permitan obtener gobernabilidad y fortalecer la institucionalidad en las administraciones públicas. Además de informar a la comunidad sobre los recursos transferidos al departamento y a sus municipios, y los resultados logrados con los dineros y así evaluar la gestión y resultados de los próximos gobernantes locales.
- Comité de Seguimiento: es un grupo de ciudadanos representantes de organizaciones de la sociedad civil, responsables de hacer seguimiento, evaluación y control social a los compromisos adquiridos por la administración con la firma del Pacto por la Transparencia, con el apoyo de ciudadanos articulados a los diferentes procesos y a las actividades contenidas en el mismo. Los miembros de Comités de Seguimiento de Pactos por la Transparencia son miembros de la sociedad civil que no están vinculados laboralmente al Programa Presidencial y trabajan sin remuneración alguna, ni dependencia laboral.

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

3.1.4 Cultura de la Legalidad: La cultura de la legalidad es la aceptación de las normas por parte de todos los ciudadanos. Aceptar las normas debe ser un acto conciente para lo cual es necesario conocer para qué hay reglas y por qué son importantes. La promoción de la cultura de la legalidad consiste en difundir en la población colombiana el por qué hay reglas y por qué son importantes.

El Programa Presidencial distribuye entre los miembros de comités de seguimiento y entre funcionarios y líderes comunales un libro preparado por Conciencia Colombia que se llama *Ética Pública: Como promover una Cultura de la Legalidad*. Adicionalmente, el Programa Presidencial desarrolla otro tipo de estrategias para la promoción de la Cultura de la Legalidad que son:

- **Adiós a las Trampas:** Los Ministerios de Educación Nacional, y de Cultura; el Banco de la República y el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, con la colaboración del Fondo de Cultura Económica diseñaron el proyecto *Adiós a las Trampas*. La campaña convocó a los niños y jóvenes entre los 6 y los 16 años para que se despidan de las trampas con un dibujo o una pintura
- **Campaña Radial Adiós a las Trampas:** El Programa Presidencial con la colaboración de Caracol Social y RCN Radio lanzó en el 2004 una campaña radial, en la cual invita a la población a despedirse de las trampas.
- **Programa de Cultura de la Legalidad en 9º grado:** El Programa de Cultura de la Legalidad se desarrolla en el aula, en un marco eminentemente académico en el cual se busca que el estudiante de 9º grado comprenda la importancia de la Cultura de la Legalidad para la sociedad, teniendo en cuenta que ésta basa sus relaciones en acuerdos. Además de promover en los estudiantes la comprensión del Estado de Derecho y del Estado Social de Derecho, los cuales requieren para su legitimidad que todos los ciudadanos, y no solamente los juristas, comprendan su significado. A la fecha esta estrategia tiene presencia en Bogotá y en Medellín, en conjunto con el Ministerio de Educación, el Programa NAS de la Embajada de los Estados Unidos y National Strategy Information Center se inició el Programa de Cultura de la Legalidad, en el nivel de secundaria en ocho regiones del país. Los ocho municipios fueron seleccionados por la Embajada y este Programa Presidencial. Estos municipios son Cartagena, Barranquilla, Cali, Pereira, Villavicencio, Cúcuta, Tumaco y el Departamento de San Andrés y Providencia. El Programa se adelanta en diferentes instituciones educativas de los municipios elegidos y se espera ampliar la cobertura a otras instituciones educativas entre 2006 y 2007.
- **Plan de promoción de Valores Éticos para Niños (“Plan V”):** El objetivo poblacional del Plan V son los niños, niñas y jóvenes entre los 6 y los 14 años, profesores y directivos de planteles educativos públicos y privados, a través de talleres para resolver dilemas éticos. El Plan V busca recrear la vivencia de valores a través de actividades educativas, reforzando el concepto de valores como el respeto, la responsabilidad, la honestidad y la solidaridad.

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

3.2 RESULTADOS PROGRAMA

Los resultados desde el punto de vista de la programación de las metas que se publican en el SIGOB, cuyos resultados entre el 2003 y el 2005, se puede visualizar en el Cuadro 3.1, y según el cual, se ha logrado en buena parte las metas planteadas, incluso por encima de lo estimado, que de acuerdo a información de los participantes del programa hace parte de la concientización que se está dando en esta materia, que ha llevado a que desde las mismas autoridades a nivel regional, demanden este tipo de acciones.

Entre los logros por una parte se encuentra la expedición y disposición de documentos entre los que se cuentan: 1) Las Regalías en Colombia una Herramienta para el Fortalecimiento del Control Social; 2) Cartilla Régimen Subsidiado en Salud PPLCC; 3) Adiós a las Trampas, 4) Propuesta de una Política de Estado para el Control de la Corrupción, siendo esta una de las herramientas con las cuales se lograra concretar una política encaminada a afrontar el tema de la corrupción. Está pendiente el documento para la formulación de la política para rendición de cuentas del gobierno central, que aún cuando aparece como concluido, aún no ha sido aprobado oficialmente.

Por otra parte, mediante la Ley 412 de 1997, se aprobó el Convenio Interamericano contra la Corrupción, y del cual se puede decir que se ha dado cumplimiento, especialmente en la parte de soportes y de desarrollo normativo, tanto en la prevención control y castigo relacionada con actos de corrupción, en la existencia de instituciones responsables, y se pueden enumerar algunos resultados, tal cual se puede visualizar en el anexo 01, basado en el informe que Colombia rindió ante el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, a mayo del 2002.

De los resultados se deduce que en materia normativa el tema de anticorrupción ha tenido un buen desarrollo normativo, requiriendo en estos momento el desarrollo de los objetivos planteados en la política, especialmente en la coordinación interinstitucional.

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

CUADRO 3.1 RESULTADO METAS PROGRAMA PRESIDENCIAL

OBETIVO	Lineas	Unidad	Meta Cuatrienio	Acumulado	% avance	observaciones
Control Social y Ciudadano	1. Audiencias públicas de rendición de cuentas realizadas por entidades del orden nacional	Audiencias públicas	38	34	89%	
	2. Documento de formulación de la política de rendición de cuentas para el gobierno central	Sí=1; No=0	1	1	100%	Se cuenta con el borrador proyecto para Documento Compes.
Coordinación Internstitucional	1. Entidades del orden nacional con informe de resultados sobre la encuesta de desempeño institucional	Entidades	160	159	99%	
	2. Documento de Política en materia de Lucha contra la <u>Corrupción elaborado y aprobado</u>	Sí=1; No=0	1	1	100%	En septiembre de 2005 se publico el documento
	3. Proyecto de ley de ratificación de la Convención <u>Mundial de la Corrupción elaborado y aprobado</u>	Sí=1; No=0	1	1	100%	Ley 970 de 2005, pendiente xx por la Corte Constitucional
Cultura de la Legalidad	Estrategias implementadas para la promoción de la Cultura de Legalidad					
		Estrategias	7	4	57%	1. Adios a las trampas (Participacion de 157.334 niños en los 2 años y publicación de un Libro "Adios a las Trampas"); 2. Currículo de la Legaliad 9 grado; 3. Cuñas Radiales y 4. Plan V.
Estrategia regional de lucha contra la corrupción	1. Audiencias publicas de evaluación de Pactos por la <u>Transparencia</u>	Audiencias	96	134	140%	
	2. Pactos por la Transparencia suscritos con administraciones locales, municipales, departamentales y las CAR	Pactos	124	220	177%	32 Dpeartamento, 32 CAR, 32 Capitales de Dto y el resto municipios
	3. Comisiones Regionales de Moralización en funcionamiento	Comisiones	32	32	100%	
Seguimiento a la inversión pública de alto riesgo	1. Municipios promovidos en control social sobre inversión en salud, por conformación de equipo de trabajo: organismos de control, Minproteccionsocial y el Programa Lucha contra la Corrupción	Municipios	58	86	148%	Cartilla sobre Regimen Subsidiado en Salud,
	2. Zonas promovidas en control social sobre inversión de regalías, por conformación de equipo de trabajo: organismos de control, DNP y el Programa Lucha contra la Corrupción	Zonas	31	53	171%	Cartilla "Las Regalías en Colombia, una herramienta para el fortalecimiento del control social"
TOTAL			549	725	132%	

Fuente: Pagina Web Presidencia, Programa Anticorrupción, SIGOB, a Diciembre de 2005

*Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales*

3.3 FINANCIACION DEL PROGRAMA

En el presente periodo presidencial el tema de anticorrupción y transparencia ha contado con recursos del presupuesto, asignados mediante el proyecto denominado Implementación de Acciones Estratégicas para la Identificación, Investigación, Sanción y Disminución de Casos de Corrupción en la Administración Pública por 4.503 millones de pesos de acuerdo con la información existente en el SIIF, Cuadro 3.2.

CUADRO 3.2 Presupuesto Proyecto Implementación de Acciones Estratégicas para la Identificación, Investigación, Sanción y Disminución de Casos de Corrupción en la Administración Pública

AÑO	DEFINITIVA	COMPROMISOS	OBLIGACIONES	PAGOS
2005	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000
2004	2,500,000,000	2,500,000,000	2,500,000,000	2,500,000,000
2003	1,003,089,818	1,003,000,000	802,400,000	802,400,000
TOTAL	4,503,089,818	4,503,000,000	4,302,400,000	4,302,400,000

FUENTE: SIIF a octubre de 2005

La ejecución se ha realizado a través del proyecto COL/03/038 “Implementación de acciones estratégicas para la identificación, investigación, sanción y disminución de casos de corrupción en la administración pública” suscrito entre el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República –DAPRE- y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD -, el 5 de Noviembre de 2003, y viene siendo ejecutado por la Vicepresidencia de la República a través del Programa Presidencial de lucha contra la Corrupción.

El objetivo General se orienta a desarrollar los componentes de la política del programa Presidencial, con el fin de articular un plan de acción de lucha contra la corrupción a través de los siguientes Objetivos Específicos: 1. Una Estrategia Regional para realizar en los departamentos, las capitales, las corporaciones autónomas regionales y 60 municipios. 2. Coordinación Interinstitucional para formular una política de Estado en materia de lucha contra la corrupción y realizar un plan de acción para la puesta en marcha de la misma. 3. Cultura de la legalidad encaminada a hacer su promoción en todos los niveles de la población Colombiana. 4. Control Social y ciudadano: para coordinar acciones interinstitucionales para fortalecer el control social y ciudadano a la gestión pública.

La ejecución reportada en la pagina del Programa da cuenta de \$ 3,644.4 millones de pesos los que se distribuyen de acuerdo al cuadro 3.3 y la participación por programa de acción (objetivo) se puede ver la Gráfica 3.1

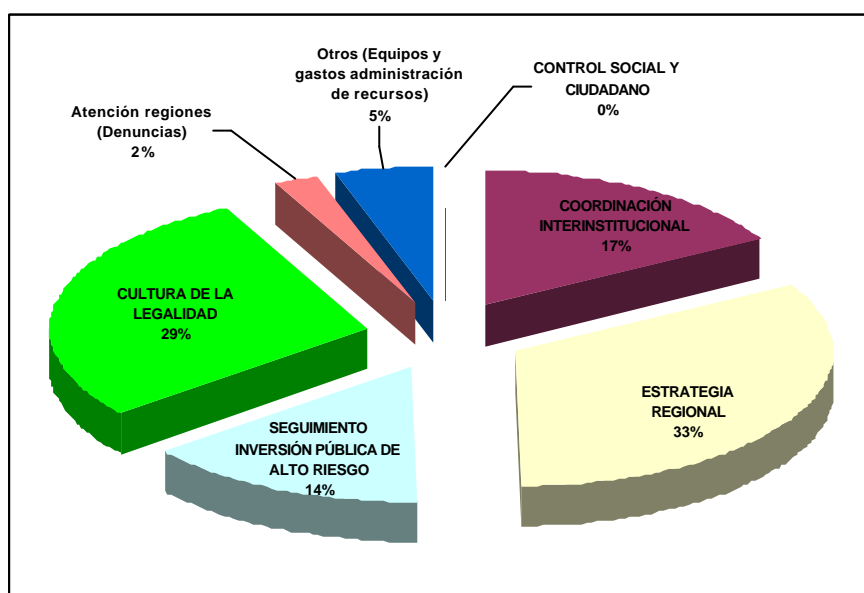
Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

CUADRO 3.3 Distribución de la Ejecución recursos del Programa

Programa de Acción de Gobierno (PAG)	TOTAL (millones \$)
CONTROL SOCIAL Y CIUDADANO	\$ 0.0
COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL	\$ 605.8
ESTRATEGIA REGIONAL	\$ 1,202.9
SEGUIMIENTO INVERSIÓN PÚBLICA DE ALTO RIESGO	\$ 525.1
CULTURA DE LA LEGALIDAD	\$ 1,045.0
Atención regiones (Denuncias)	\$ 88.1
Otros (Equipos y gastos administración de recursos)	\$ 177.6
TOTAL RECURSOS A 2005	\$ 3,644.4

Fuente: Pagina web presidencia

GRAFICA 3.1 Distribución de los recursos ejecutados por objetivos



4. SEGUIMIENTO AL TEMA DE ANTICORRUPCIÓN

4.1 EVOLUCIÓN DE ACUERDO AL SEGUIMIENTO DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

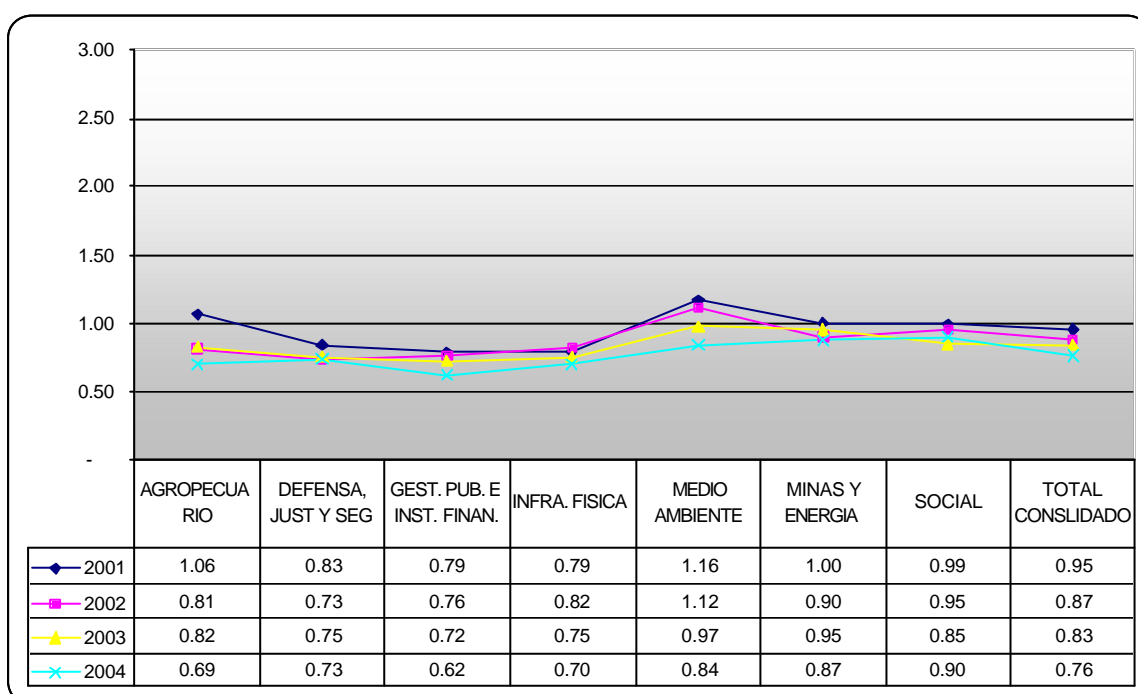
La CGR ha venido implementando herramientas para analizar el tema y una de ellas es el Sistema de Información de Riesgo Institucional SIRI, a través del cual busca identificar y evaluar el nivel de riesgo a que están expuestas las organizaciones en el manejo y administración de los recursos públicos. Los eventos posibles son: **0**: Cuando el riesgo es mínimo, no existe o no aplica. **1**: Cuando el riesgo es moderado. **2**: Cuando el riesgo es

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

considerable. **3:** Cuando el riesgo es alto. Los elementos evaluados con este instrumento abarcan las siguientes áreas: Gerencial o Directiva; Contratación; Administración del Talento Humano; Recursos Financieros (Tesorería, Contabilidad y Presupuesto); Recursos Físicos; Mercadeo y Producción; Trámites y Procedimientos; Transparencia; Control Interno y Control Externo.

Los resultados de esta herramienta se visualizan en la gráfica 4.1 en la cual en el consolidado se denota una baja en los riesgos de corrupción en el ámbito general, generando un conocimiento y percepción de los riesgos por parte de los integrantes de las distintas entidades.

Grafica 4.1 EVOLUCION SIRI



Fuente: Pagina web CGR, SIRI consolidado por años, cálculos DES GPeIF

Es de anotar que la CGR ha desarrollado otro mecanismo de seguimiento con es el de Control Interno en Entidades Públicas, el Plan de Auditorias, y la aplicación de la Responsabilidad Fiscal a través de la Delegada de Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva. Como resultados de estas herramientas se han venido suscribiendo Planes de Mejoramiento. Los resultados del plan de auditorias se pueden ver en el cuadro 4.2, lo cual lleva a que además de la prevención se están aplicando acciones correctivas y sancionatorias, y de este modo, lograr modificar conductas en los gestores de recursos públicos.

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

Cuadro 4.2. Resultados Fiscales al cierre de la vigencia 2005

Periodo	Auditorias realizadas	Hallazgos detectados	Hallazgos fiscales en trámite	Hallazgos administrativos	Hallazgos Disciplinarios	Hallazgos fiscales	Hallazgos fiscales	Fallos con responsabilidad fiscal
2004	869	25.000		20.000	3.000	1.000	474	
Junio 2005			2.459					340

Fuente: Informe de Gestión 2005, Contralor General Antonio Hernández Gamarra

De 869 auditorias que realizó la Contraloría General de la República en cumplimiento del PGA 2004, fueron detectados 25 mil hallazgos, de los cuales más de 20 mil corresponden a deficiencias en la gestión de las entidades auditadas, aproximadamente 3000 de carácter disciplinario, 1000 de carácter fiscal y 474 de carácter penal.

Cuadro 4.3 Consolidación Cuantía de Hallazgos CGR

Periodo	No. Hallazgos fiscales en trámite		No. Fallos con responsabilidad fiscal	Cuantía fallada	Recaudo Total	Cobro persuasivo	Cobro coactivo
Junio 2004 Junio 2005			340	\$34.000 millones	\$13.000 millones	\$11.000 millones	\$12.000 millones
Junio 2005	2.459	\$1.7 billones					

Fuente: Informe de Gestión 2005, Contralor General Antonio Hernández Gamarra

A junio de 2005, la Contraloría General de la República se encontraba tramitando 2.459 procesos de responsabilidad fiscal por presunto detrimento patrimonial de \$1.7 billones. Durante el periodo comprendido entre junio de 2004 y junio de 2005, el ente de control profirió 340 fallos con responsabilidad fiscal por \$34 mil millones en los cuales se determinó que efectivamente se había producido un detrimento patrimonial y se había comprobado la conducta gravemente culposa o dolosa de determinadas personas.

Con respecto al recaudo efectivo y jurisdicción coactiva, se logró un recaudo por más de \$13 mil millones, por concepto de resarcimiento a detrimentos patrimoniales, el cual correspondió a cobro persuasivo \$ 11 mil millones y a cobro coactivo \$12 mil millones.

La CGR ha utilizado la facultad para constituirse en parte civil, en los procesos penales en los cuales puede existir un detrimento patrimonial, aunado al seguimiento a los adelantados por las entidades afectadas, para un total de 9.215 procesos, que en cuantía suman \$843 mil millones.

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

Beneficios del control fiscal: Durante el año 2004, la gestión de control de fiscal, benefició a la Nación con más de \$1.75 billones. Al comparar esta cifra con el presupuesto ejecutado por el ente de control fiscal en el mismo periodo, que ascendió a \$144.698 millones.

Igualmente la CGR ha alertado sobre los peligros que ha entrañado el manejo de la financiación externa, la carencia de una reforma tributaria estructural, la persistencia del déficit fiscal del gobierno nacional central, los efectos de los Joint Venture de Telecom, la falta de claridad sobre las operaciones de compra de futuros de ECOPETROL, la reforma de la Ley 100 de 1993, el manejo de los bienes incautados al narcotráfico y la pretendida fumigación con glifosfato de áreas de parques naturales.

Lucha anticorrupción: La CGR ha consolidado el convenio suscrito en el 2003, con la Procuraduría y la Fiscalía General de la Nación, como un instrumento interinstitucional de lucha contra la corrupción, y resultado de las principales investigaciones y fruto del convenio se han vinculado 80 personas a procesos disciplinarios por parte de la procuraduría, 56 vinculadas penalmente por la Fiscalía y 72 vinculadas a indagaciones y procesos de responsabilidad fiscal por la Contraloría en cuantía de \$87 mil millones.

La Contraloría General de la República, referente al tema de la corrupción, en su último informe de Gestión, determinó que:

- Faltan estrategias contra la corrupción, debido a que pese a los esfuerzos realizados para agilizar los trámites estatales y combatir la corrupción, falta mucho trabajo colectivo en el campo de corrupción, en el cual intervienen altos funcionarios del Estado entre políticos y empresarios.
- El país no cuenta aún con estrategias adecuadas para evitar que el ejercicio de la política sea en algunos casos una empresa con ánimo de lucro.
- La actividad empresarial busque ventajas indebidas y que los altos cargos públicos se utilicen como plataformas para el enriquecimiento privado.
- Debe tenerse especial atención a las triquiñuelas en el campo de la contratación, la más novedosa de las cuales consiste en la adjudicación de contratos a menor precio a los cuales luego se renuncia para otorgarlos a quien ofreció un mayor precio y a discreción de la autoridad respectiva, para lo cual el Congreso de la República tiene el desafío de reformar el estatuto de contratación, sobre lo cual se viene insistiendo desde hace tres años.

Es necesario un gran esfuerzo para erradicar la impunidad, que sirva de acicate a la malversación de los fondos públicos. En este sentido se espera que la reforma penal que está en marcha agilice los procesos, ya que no fue aprobada la reforma al control fiscal cuyo propósito era agilizar los procesos de responsabilidad fiscal.

4.2 INDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN (IPC) TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

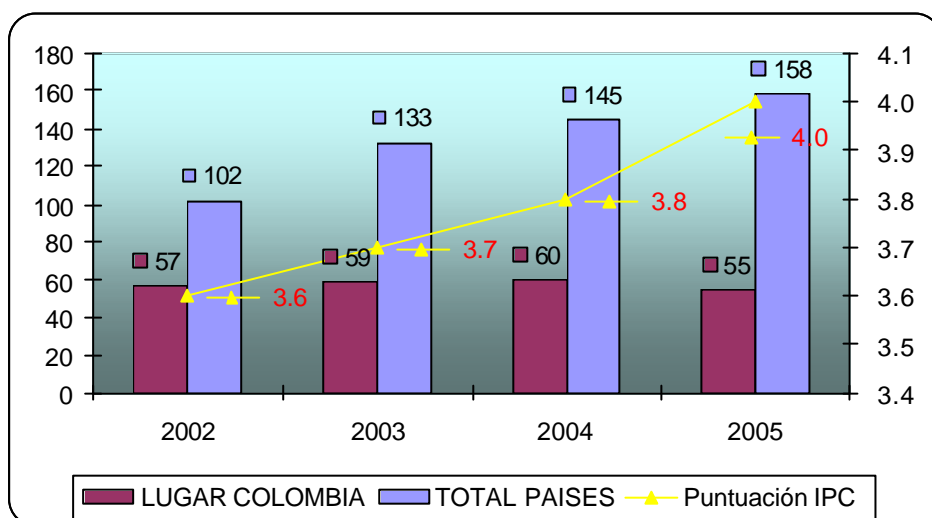
Transparencia Internacional -TI-, Organización No Gubernamental, lidera en el mundo acciones tendientes a la lucha contra la corrupción, y en la actualidad trabaja en más de 90

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

países mediante capítulos acreditados y en formación en todos los continentes ha venido publicando anualmente el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC).

El número de países a los cuales se les aplica el IPC ha venido incrementándose, sin embargo Colombia ha mantenido los mismos lugares, y en cuanto al resultado del indicador ha mejorado levemente, pasando del 3.6 obtenido en el 2002 al 4.0 que obtuvo en el 2005, como se observa en la Grafica 4.2 pero estos resultados denotan un bajo desempeño, pues el resultado óptimo debiera estar en 10.

GRAFICA 4.2 Colombia según el Índice de Percepción de la Corrupción



Fuente: Transparencia Internacional Informes Anuales TI 2002, 2003, 2004 y 2005

4.3 RECOMENDACIONES DE LOS ORGANISMOS MULTILATERALES

4.3.1 **Banco Mundial:** El Banco mundial ha desarrollado estrategias contra la corrupción desde el año 1996, la estrategia del Banco Mundial se fundamenta en cuatro puntos:

- Prevención de fraude y corrupción en los proyectos que financia
- Asistencia a los países que requieran su apoyo para reducir la corrupción.
- Hacer explícita la corrupción en cada país y formular estrategias anticorrupción
- Colaborar en los esfuerzos internacionales para reducir la corrupción.

El Banco Mundial cuenta con 5 elementos claves para luchar efectivamente contra la corrupción:

- Aumentar la rendición pública de cuentas
- Fortalecer la participación de la sociedad civil
- Crear un sector privado competitivo
- Implementar restricciones instituciones
- Mejorar la gerencia y el manejo del sector público

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

El Banco Mundial recomienda

- Que toda donación se haga pública y sustentable para que sea auditable.
- Las campañas no usen fondos del Estado, servicios postales, ni infraestructura estatal.
- Las campañas se hagan lo menos costosas posibles para evitar la financiación por medios ilegítimos.
- Todo el ámbito público sea neutral y se limite el tipo de donantes.

4.3.2 Banco Interamericano de Desarrollo: El BID en el año 2001, aprobó un marco sistemático, de lucha contra la corrupción, el cual definió las medidas necesarias para fortalecer las acciones en contra de la corrupción.

La mayoría de países perciben la corrupción como un obstáculo importante para una asignación correcta y eficiente de los recursos financieros externos e internos y por ese motivo el BID decidió enfrentar la corrupción en el contexto de los préstamos y actividades económicas que realiza.

El BID interpreta la corrupción como un subproducto de la ineficiencia institucional, por lo tanto esta característica debe detectarse adecuadamente y para ello es necesario fortalecer la capacidad de análisis institucional, como parte del análisis operativo de cada proyecto.

El BID apoya actividades de las instituciones públicas para luchar contra la corrupción. En Colombia ha apoyado a la CGR y a la Auditoría General de la Nación, para fortalecer el sistema de control fiscal. El proyecto incluye la capacidad para analizar cuentas fiscales, así como para fortalecer el trabajo con organizaciones de la sociedad civil.

4.3.3 Fondo Monetario Internacional: El FMI adoptó la lucha contra la corrupción desde la perspectiva del buen gobierno. A partir de 1996, reconoció la importancia de promover una adecuada gestión de gobierno, en todos sus aspectos, incluso garantizando el imperio del derecho, promoviendo la eficiencia y la responsabilidad del sector público y haciendo frente a la corrupción, como elementos esenciales de un marco en que puedan prosperar las economías. De igual manera ha fomentado el desarrollo de instituciones y sistemas administrativos para eliminar las condiciones que facilitan el soborno, la corrupción y las actividades fraudulentas.

El FMI, se ha comprometido con la asistencia, a los países para que mejoren su capacidad de gobierno y limiten las oportunidades para la corrupción. Por lo anterior, el FMI exige a los países miembros mejorar la transparencia y rendición de cuentas a través de la adopción de códigos y estándares para el Gobierno, el sector financiero y la empresa privada. Igualmente, el FMI, actúa como regulador y ha desarrollado dos códigos de transparencia:

- Código de buenas prácticas en la transparencia fiscal, diseñado para mejorar el debate público sobre el diseño y resultados de una política fiscal con el fin de mejorar la rendición de cuentas del gobierno.
- Código en buenas prácticas de transparencia en políticas monetarias y financieras.

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

- Para mejorar la transparencia, la calidad de la información y el tiempo de entrega de la misma, el FML, exige a sus miembros suscribir el estándar especial de difusión de datos, y participar en el sistema general de difusión de datos.

4.3.4 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD: Las conclusiones y recomendaciones, a partir del Coloquio denominado Obstáculos Institucionales que limitan las funciones de los Organismos Gubernamentales de Combate a la Corrupción en América Latina, desarrollado en Colonia Tovar, Venezuela, en diciembre de 2004 señala entre otras las siguientes observaciones respecto de las debilidades de las oficinas gubernamentales anticorrupción:

- Incumplimiento o ausencia de marco jurídico normativo, que permita que las diferentes instituciones de los poderes públicos desarrollen tareas de forma coordinada, establezcan mecanismos de cooperación Interinstitucional y definan claramente las atribuciones y competencias que correspondan a cada una de ellas. Es particularmente crítica la ausencia de mecanismos de cooperación interinstitucional entre oficinas anticorrupción y los órganos jurisdiccionales de la administración de justicia.
- Las oficinas gubernamentales anticorrupción poseen, en general, poca autonomía institucional, financiera y política, debido fundamentalmente al origen del mandato y a la manera como se designan sus autoridades y funcionarios. Esto origina problemas de estabilidad institucional que han afectado a oficinas gubernamentales anticorrupción en varios países en América Latina. Este echo limita la constitución de una política de Estado ante la corrupción. A menudo, un cambio de gobierno implica también un cambio de políticas, el fin de programas y la remoción de funcionarios. Esta es la paradoja central de los organismos públicos especializados en el combate a la corrupción: ser a la vez parte del funcionamiento del sistema político, pero requerir un distanciamiento, una autonomía suficiente para poder ejercer su labor.
- Falta de capacitación especializada de algunos servidores públicos que trabajan en las oficinas gubernamentales anticorrupción.
- Falta de sistemas de información sobre corrupción articulados entre las diferentes instituciones estatales con competencias en la materia.
- Debilidad de un control social ciudadano, independiente y financieramente sostenible.
- Expectativa desmedida sobre los organismos de lucha contra la corrupción.
- Manejo inadecuado de cifras y encuestas de percepción de opinión pública sobre la corrupción y su combate, en razón de la ausencia de patrones estandarizados de medición.
- Ausencia de compromiso cabal de los organismos internacionales respecto de las características de la corrupción en cada país, en particular como consecuencia de la limitada y a veces errónea política de cooperación internacional hacia las oficinas gubernamentales anticorrupción.

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

El CLAD señala una serie de recomendaciones para combatir de la corrupción y mejorar la acción de los organismos de lucha contra este flagelo:

- El establecimiento de una política de Estado con la participación de todas las instancias públicas que participan en la lucha contra la corrupción de acuerdo a sus competencias y con la participación activa de la sociedad civil, esas recomendaciones son:
- “... Obtener independencia financiera y política. Lo que se puede lograr a través de una alianza estratégica de aparato anticorrupción del Estado (no sólo la oficina anticorrupción), con la participación de la sociedad y la presión de la opinión pública.
- Seguir construyendo sistemas de integridad y ética pública que fortalezcan el Estado de derecho y la democracia como objetivos de la lucha contra la corrupción.
- Fortalecer los mecanismos de colaboración interinstitucional, mediante la sistematización del aparato anticorrupción, el intercambio de información y el impulso de programas y acciones conjuntas.
- En los países en que existen o están desactualizados, desarrollar planes de integridad y anticorrupción, que dejen claras las atribuciones y responsabilidades de cada actor y dependencia pública especializada.
- Velar por que el rescate de la ética pública y el combate contra la corrupción sean orientaciones permanentes de los programas nacionales de reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Fortalecer en la lucha contra la corrupción la cooperación entre los sectores público y privado, entre los Estados nacionales y entre estos y los organismos internacionales.
- Promover la aprobación de códigos de buen gobierno y ética pública que orienten la actuación de los gobernantes y de los funcionarios públicos, como medio para ejemplarizar a la sociedad imponiéndose a los dirigentes medidas restrictivas y cautelares en previsión de comportamientos no éticos.
- Promover aún más la participación de todos los sectores sociales en la formulación y ejecución de políticas, planes acciones y estrategias destinados a combatir la corrupción.
- En la lucha contra la corrupción, reflejar claramente que sus acciones son orientadas por una política de Estado y no sólo por decisiones del gobierno.
- Crear o fortalecer sistemas de información que garanticen el acceso ciudadano a la información y garantizar la continuidad de dichos sistemas.
- Establecer mecanismos e indicadores de evaluación de resultados sobre el combate a la corrupción y no sólo indicadores de percepción.

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

- Identificar, analizar y difundir estrategias y experiencias exitosas desarrolladas por diversos organismos públicos de Ibero América en la lucha contra la corrupción....”

4.3.5 Recomendaciones MESICIC⁷ : Las recomendaciones son las siguientes:

- Mantener programas de capacitación a los funcionarios públicos al inicio de sus funciones y periódicamente sobre el régimen de conflicto de intereses y los mecanismos para hacer efectivas tales normas consagradas en la legislación Colombiana.
- Establecer normas de conducta para asegurar la preservación y el uso adecuado de los bienes asignados a los funcionarios públicos.
- Estudiar los registros criminales y disciplinarios con el fin de determinar el origen de las investigaciones por peculado y determinar los impedimentos y limitaciones de los sistemas de control interno y de control fiscal, con el propósito de evitar desviaciones presupuestales.
- Fortalecer los mecanismos para exigir a los funcionarios públicos informar a las autoridades sobre actos de corrupción en la función pública, a través de capacitación y protección de quienes denuncien actos de corrupción.
- Racionalizar los sistemas de control y evaluación de las declaraciones juradas de bienes y rentas y regular su publicidad.
- Fortalecer los organismos de control superior y su coordinación para asegurar su presencia en la totalidad de las actividades que involucren recursos públicos, así como establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de sus acciones, difundir la existencia y utilización útil de los mecanismos de consulta y audiencias públicas y evaluar estos mecanismos

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La corrupción es un fenómeno generalizado el cual debe ser afrontado por todas las instituciones y la sociedad civil, a través del conocimiento del accionar del Estado, las competencias de cada una de las entidades, las cuales deben ser exigidas por la ciudadanía, entendiendo que las instituciones están al servicio de toda una población y no de grupos particulares, buscando ante todo la legitimación e institucionalización del Estado, expresada en el papel que debe cumplir cada una de sus instituciones.

El funcionamiento del Programa hace parte de la estrategia regional en América Latina y otras latitudes para enfrentar las consecuencias de la pérdida de la ética pública y la necesidad de combatir la corrupción, mediante los instrumentos desarrollados en ejercicio del programa, se genera una mayor cultura social de combate al problema de la corrupción, ya que se capacita por diversos medios a los ciudadanos para asumir funciones de fiscalización y veeduría y se estimula el rechazo a las prácticas corruptas, permitiendo una

⁷ MESICIC: Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, creado por la Convención Interamericana contra la Corrupción CICC, esta convención fue adoptada por los Estados miembros de la OEA en 1996, Colombia suscribió esta CICC en ese mismo año y la ratificó por medio de la Ley 412 de 1997k así mismo la Corte Constitucional mediante sentencia C-397/ 98 declaró exequible la CICC y la Ley 412.

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

mejora sustancial en el desempeño de las funciones públicas y de la ética de la sociedad pues se valora el correcto ejercicio de esas funciones públicas.

Con el programa se han diseñado instrumentos como los Pactos por la Transparencia y los acuerdos suscritos o los programas de formación de veedores ciudadanos, los cursos de ética pública como Adiós a las Trampas los cuales indudablemente contribuyen a elevar el nivel de transparencia de la administración y generan los espacios sociales para el combate de las practicas corruptas.

El tema ha ido recobrando importancia en todos los estamentos sociales y el hecho de tener una política orientadora desde el ejecutivo a través del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, enfocado a los sectores en donde se ha detectado mayor riesgo de la misma (Regalías, salud y regiones), hace que los recursos se optimicen, y en el mediano y largo plazo se puedan obtener resultados, al concienciar a gobernantes y ciudadanía sobre la transparencia y el buen uso de los recursos.

El Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha Contra la Corrupción es un ente de coordinación y asesoría del ejecutivo, por tanto no se debe cifrar muchas expectativas en que a través de éste se eliminará la corrupción, ésta se irá disminuyendo a partir del cumplimiento de la misión y objetivos de cada una de las entidades del Estado y con la participación e interacción de la sociedad civil.

En el anterior periodo presidencial la orientación de la lucha anticorrupción se centró en las entidades del nivel nacional, y se elaboró una serie de documentos enfocados a la atención y orientación de una política anticorrupción en el nivel central de la Administración Pública denominados “Herramientas para la Transformación de la Administración Pública” entre las que se cuenta: 1) Guía de Formación de Valores; 2) Guía de Revisiones Estratégicas; 3) Guía de Mejores Practicas para la Contratación Administrativa; 4) Guía Selección de Personal y 5) Guía de Escrutinios de Eficiencia; cuya aplicación generó una cultura de interacción entre distintas entidades, este esfuerzo se abandona con el cambio de gobierno y el actual programa, descuidando las estrategias a nivel central, situación que puede llevar a la perdida de esfuerzos colectivos y retrocesos en los avances logrados.

Los progresos en la lucha anticorrupción de acuerdo a los indicadores parecen lentos, sin embargo se están dando, por tanto se debe incrementar tanto la acción en las políticas, que pase de la propuesta a la acción, y por otra en la discusión continua para encontrar estrategias que le cierren el camino a las practicas corruptas.

Además de la participación ciudadana se debe insistir en la capacitación de los servidores públicos, la cual no puede ser abandonada, pues estos son un elemento clave para evitar esas practicas corruptas.

Como parte de las realizaciones del programa en coordinación con los organismos de control, la sociedad civil y otras organizaciones se ha presentado el pasado mes de Septiembre de 2005 un libro en el cual se presenta la “propuesta de una política de Estado para el control de la corrupción” con el cual se atiende una de las más importantes consideraciones del Coloquio CLAD y se generan los instrumentos necesarios para el combate a la corrupción.

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

Cabe señalar la importancia del programa presidencial como herramienta de divulgación y gestión en la generación de una cultura de rechazo y combate a la corrupción ya que con su acción ha permitido que más sectores de la sociedad participen y conozcan el funcionamiento y estructura del Estado y el deber ser de la función pública así como a la promoción del correcto manejo de los bienes y recursos públicos.

Con su acción el programa ha propiciado acciones de denuncia por parte de la ciudadanía que ellos canalizan hacia los organismos de control. De igual manera las acciones preventivas resultantes de los Comités de Seguimiento a los Pactos por la Transparencia suscritos con las administraciones de las Entidades territoriales, han permitido salvar de los corruptos recursos públicos del área del SGP, la salud y las regalías.