

6. La corrupción en sus justas proporciones. Percepciones de los legisladores colombianos en torno a la corrupción

Jon Subinas

Sergio García-Rendón

DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587208092ch6>

Resumen

La corrupción ha venido ganando terreno como tema de preocupación entre los ciudadanos de toda América Latina. El fenómeno fue adquiriendo fuerza como problema a reconocer con el escándalo de Odebrecht y con la recesión económica que vino luego del *boom* de las *commodities*. Ante la incapacidad de las democracias latinoamericanas para resolver los problemas sociales y de desigualdad, ha aparecido una posible explicación que apunta hacia élites políticas y sociedades corruptas que impiden que los recursos lleguen a donde tienen que llegar. Aunque los países han respondido de formas distintas a los respectivos casos asociados con Odebrecht y otros escándalos, en todos los países el problema de la corrupción se ha ubicado como uno de los más importantes (González e Hidalgo, 2019). Este capítulo se ocupa de describir las percepciones que los congresistas colombianos tienen sobre la corrupción, partiendo de las respuestas dadas por ellos en las entrevistas del Proyecto de Élités Latinoamericanas (PELA).

Introducción

Este capítulo se ocupa de describir las percepciones que los congresistas colombianos tienen sobre la corrupción, partiendo de las respuestas dadas por ellos en las entrevistas del PELA. En un primer momento se aborda la corrupción como un fenómeno que puede tener lugar en un modelo de

principal y agente (Rose-Ackerman, 1978; Klitgaard, 1988), pero luego también desde una perspectiva interpersonal (Teorell, 2007; Klitgaard, 2009; Mungiu-Pippidi, 2011; Persson *et al.*, 2013; Philp, 2014; Carson y Prado, 2016; Köbis *et al.*, 2016; García-Rendón, 2018), lo cual es adecuado cuando se analiza un congreso relacionado con al menos dos importantes tramas de corrupción: el Proceso 8.000 y la parapolítica.

Luego de esto, se revisa la literatura sobre la corrupción en Colombia y se agrupa la misma en torno a las dos posibles perspectivas de análisis de la corrupción pública, la de principal y agente, y la interpersonal. En el tercer aparte se describen las tres preguntas del PELA en que se hallan percepciones de los congresistas colombianos en torno a la corrupción. Aquí se utilizan cruces en bloques de congresistas afines al Gobierno y congresistas de la oposición, en un intento por establecer si ello afecta las respuestas entregadas. La parte final expone un balance de los hallazgos y del trabajo realizado por el PELA sobre el tema.

¿Cómo entender la corrupción?

Antes de abordar la descripción de las percepciones de los congresistas colombianos en torno a la corrupción conviene aclarar qué entendemos por ella. Resulta fundamental distinguir conceptualmente entre la corrupción como práctica aislada y la corrupción como una conducta repetida que gana aceptación dentro de una sociedad, al punto de volverse una conducta sistémica y una institución informal, ya que en el caso colombiano nos aproximamos a una institución que ha estado ligada a repetidas denuncias sobre el uso de los recursos públicos.

Puede considerarse que la corrupción pública tiene lugar cuando un oficial público (A) viola las reglas o normas de su puesto, en detrimento de los intereses del público que es beneficiario de esa función, (B) para entonces beneficiarse a sí mismo con las recompensas de una tercera parte (C) que busca ganar acceso a bienes y servicios que de otra forma no obtendría (Philp, 2014). Pero en cuanto a las explicaciones de cómo y por qué sucede esto existen dos grandes perspectivas: la corrupción pública como un problema de personal y agente, y la corrupción pública como un problema interpersonal.

La primera de ellas es una visión predominante en los estudios económicos tempranos (Rose-Ackerman, 1978; Klitgaard, 1988). Desde esta perspectiva, los principales son aquellos que delegan cierta función pública a un agente, esperando que este último cumpla a cabalidad con sus funciones. El principal no puede ejercer control todo el tiempo y espera que el agente cumpla con las funciones delegadas para el beneficio de todos. La corrupción ocurre entonces cuando un tercer actor se contacta con el agente público para alterar la función en su beneficio particular, a cambio de un dinero que no va a ser notificado ni transferido al principal.

En esta visión, el problema de base es la incapacidad del principal para controlar la acción del agente, ya que el primero no tiene información completa sobre el desempeño del segundo, entonces este realiza acciones que le generan beneficio personal sin riesgo de ser descubierto. De hecho, para Rose-Ackerman (1978) la corrupción no existiría en el hipotético caso de que existieran contextos de información perfecta, donde el principal controlaría y conocería todas las acciones del agente con respecto al mandato encomendado. Por lo tanto, la forma de resolver la corrupción es generar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, elevando los costos de la práctica corrupta, porque sería la estructura de incentivos la que determinase si el agente o el tercero deciden arriesgarse con el acto de corrupción. Si la posibilidad de ser atrapados es muy alta, entonces hay menos probabilidades de que aparezca el fenómeno (Bardhan, 1997; Lambsdorff, 1999; Jain, 2001; Svensson, 2005).

Recientemente ha aparecido una serie de trabajos sobre corrupción que ha llamado la atención sobre las limitaciones que la visión del principal y agente tiene sobre el fenómeno. Estas críticas al modelo no lo consideran equivocado, pero sí limitado en la explicación de la corrupción pública, y encajan dentro de una perspectiva interpersonal (Teorell, 2007; Klitgaard, 2009; Mungiu, 2011; Persson *et al.*, 2013; Philp, 2014; Carson y Prado, 2016; Köbis *et al.*, 2016).

Desde esta mirada, la corrupción tiene más sentido si se le ve como la suma de una serie de acciones estratégicas de los actores que dan lugar a un resultado inferior en términos colectivos. Esta acción estratégica individual resultaría de la expectativa de que los otros actores se van a comportar igual, creando una regularidad de comportamiento. En tal situación, incluso si el actor no quisiera ser deshonesto, tiene que entrar

en la dinámica de la corrupción, debido a que los costos de no hacerlo pueden ser más altos. Este tipo de expectativa compartida reforzaría la práctica corrupta y a su vez aseguraría su reproducción en el futuro, por lo que en estas condiciones la corrupción pública tendría éxito, ya que todos asumirían que los demás actuarán así y que el que no lo hiciera se vería perjudicado por algún tipo de mecanismo social, garantizando con ello que cada vez se regularice y normalice más la práctica (Teorell, 2007; Klitgaard, 2009; Persson *et al.*, 2013; Carson y Prado, 2016; Köbis *et al.*, 2016).

En ese mismo sentido, cualquier iniciativa institucional formal para desestimular los incentivos de la práctica de corrupción podría ser cooptada o manipulada por los principales, debido a que ellos harían parte también de un juego en el que hay mínimos incentivos para cambiar la estructura de pagos, toda vez que se está en una posición privilegiada (Carson y Prado, 2016). Al contrario que en el modelo de principal y agente, aquí no habría el supuesto de un principal honesto y fiscalizador, sino de un actor que también haría parte del juego de la corrupción.

Esa es precisamente la visión de Teorell (2007), para quien lo que existe en común entre distintos casos de corrupción es un mecanismo informal que permite entender el uso de la oficina pública de esa forma por parte de los actores. Aquí la corrupción dejaría de ser vista como resultado de un atributo de la acción del actor, y lo sería más como una propiedad de la estructura de interacciones, lo que explicaría a su vez lo endémica de su existencia en ciertos lugares y por qué no hay soluciones rápidas o sencillas para el fenómeno. Asumido lo anterior, es posible concebir que estos patrones regulares de corrupción pueden alcanzar la forma de una institución informal: una regla de juego socialmente compartida y basada en expectativas mutuas, y que implica una sanción en caso de que no sea cumplida (Helmke y Levitsky, 2004; García, 2018).

Esta distinción es importante porque nos estamos preguntando por la percepción acerca de la corrupción de élites legislativas que han convivido con episodios como el Proceso 8.000, cuando el Cartel de Cali financió la campaña del Partido Liberal y al eventual presidente Ernesto Samper, y la parapolítica, en el que un considerable porcentaje de congresistas cercanos al Gobierno de Álvaro Uribe se vio envuelto en denuncias y condenas por alianzas políticas con paramilitares. Parte del desafío es

interpretar los resultados de las encuestas del PELA desde el punto de vista de un congresista que puede no estar viendo el fenómeno como un episodio aislado, sino como parte de patrones tácitamente aceptados en esos niveles de función pública en Colombia.

Estado de la cuestión

La literatura sobre la corrupción en Colombia es amplia y puede ser ordenada en relación con las perspectivas ya expuestas. Un grupo de ellas se centra en el control de la corrupción asumida como un hecho aislado y negativo, producto de un agente desviado, y por ello trata temas como los mecanismos institucionales de rendición de cuentas y las estrategias anticorrupción desarrolladas. Asimismo, están presentes trabajos sobre las consecuencias de la corrupción y las percepciones creadas sobre el fenómeno.

Otro grupo de autores aborda el problema de la corrupción relacionado con la historia del conflicto armado y las economías ilegales en el país, y ubica el fenómeno como característico del influjo de actores ilegales en las instituciones y actores del sistema político. En esta segunda aproximación se describen estructuras de gobernanza vinculadas a los actores armados y a las economías ilegales, y que no son fenómenos de corrupción aislados, sino patrones regulares de distribución corrupta de recursos públicos.

En el primer grupo se encuentran autores como Hoggard (2004), que encuentra efectos positivos de las reformas al aparato judicial y la ampliación de la participación ciudadana en la magnitud de la corrupción en Colombia; Remolina (2014) y Segura *et al.* (2017), que abordan y describen las ventajas de las estrategias institucionales de gobierno abierto en el país, argumentando que un mayor control sobre los agentes disminuye los niveles de corrupción; Orozco *et al.* (2014), que exponen cómo las regulaciones y las recomendaciones del Pacto Global contra la corrupción tienen consecuencias positivas; Póveda *et al.* (2015), que muestran los efectos de la corrupción en la industria manufacturera del país, al tiempo que Umaña *et al.* (2019) describen sus implicaciones negativas para el desarrollo económico departamental; Carvajal *et al.* (2016), que hacen diagnósticos de los mecanismos de control interno del Estado

y encuentran varias deficiencias institucionales; Laajaj *et al.* (2017), que evalúan la sistematización de la información en los controles aduaneros y sus consecuencias en la reducción de la corrupción; Carreras *et al.* (2018), que encuentran que la corrupción desincentiva la participación electoral, pues genera dudas sobre la efectividad de la amplia historia de clientelismo y patronazgo del país; Castro *et al.* (2019), que evidencian una correlación positiva entre la magnitud del fenómeno y los precios internacionales del petróleo; y Gilbert (2019), que utiliza el caso bogotano para describir las limitaciones de la lucha contra la corrupción en el país.

En el segundo grupo se ubica un conjunto de trabajos que estudian la corrupción en relación a elementos como el conflicto armado, las economías ilegales y las estructuras clientelares en el país, y se encuentra que el fenómeno se alimenta de los otros y alimenta a los otros. Thoumi (2012) identifica la corrupción política en Colombia como sistémica, fragmentada y relacionada principalmente con los carteles de la droga y los grupos armados; Lambsdorff y Fink (2006) exponen la corrupción colombiana como sistémica en el nivel local, donde los dineros de regalías y transferencias a las regiones son cooptados políticamente por actores armados e ilegales en las regiones, con efectos de mayor atraso para esos departamentos; Dix *et al.* (2012) argumentan que el tipo de corrupción política presente en Colombia mina la legitimidad democrática a través de la eliminación violenta del rival o a través de la conformación de patrones de distribución de recursos basados en condiciones particularistas, en tanto que Duque (2019) presenta el panorama que el fraude y la trashumancia electoral implican para las elecciones en el país; Poveda (2015) describe cómo los departamentos con mayores riesgos de corrupción son departamentos con menores niveles de crecimiento económico y desarrollo social, a la vez que comparten la presencia de actores armados, narcotráfico y elevados recursos minerales; Tate (2018) explicita cómo en departamentos como Córdoba se crearon estructuras de gobernanza paramilitar que combinaban la política tradicional y grupos armados paramilitares bajo el discurso de una política menos corrupta; Calderón encuentra que “la corrupción política [...] permite consolidar toda una estructura de corrupción que coopta instancias significativas del estado, permitiendo no solo la operación de dichas redes, sino su reproducción [...] para poder ampliar sus capturas de rentas en cargos de mayor discrecionalidad” (2018, p. 199).

Una mención especial ameritan los trabajos que han relacionado al Congreso con tramas de corrupción que superan el fenómeno aislado. Una de ellas es el Proceso 8.000, que demostró el influjo del Cartel de Cali en la financiación electoral del entonces candidato y posterior presidente Ernesto Samper, y un grupo de congresistas, en su mayoría liberales (Ruiz, 2009; Duque, 2012; Ordóñez, 2014; Duncan, 2015; Duque, 2017; Espinosa, 2017; Duque, 2019). Otra ha sido la parapolítica, que llevó a que la Corte Suprema de Justicia investigara, acusara y condenara por concierto para delinquir a un significativo porcentaje de congresistas de la coalición del presidente Álvaro Uribe Vélez que estaban aliados a grupos paramilitares. Los congresistas recibían financiamiento y apoyo de los paramilitares, para luego repartir con estos los recursos públicos de las regiones en que ganaban, al tiempo que eliminaban la oposición política por medios violentos (Romero y Valencia, 2007; López *et al.*, 2008; Duque, 2012; Duncan, 2015; Rodríguez, 2017; Duque, 2017).

En suma, la literatura sobre la corrupción en Colombia permite reconocer que el fenómeno no solo toma la forma de desviación aislada de un actor solitario, sino que también toma la forma de patrones de apropiación de recursos públicos que en algunas regiones y departamentos se arraigan y se legitiman, institucionalizándolos. Es en ese contexto que este capítulo aborda las percepciones de los congresistas colombianos frente a la corrupción.

Percepciones de los legisladores colombianos en torno a la corrupción

Las descripciones de las percepciones de los legisladores colombianos en relación con la corrupción emplean tres preguntas realizadas por el PELA. Dos de las preguntas contienen la corrupción como opción dentro de las respuestas, en tanto que una de ellas sí se centra en la corrupción y las percepciones de los congresistas. La primera pregunta es “¿por cuál de las siguientes razones cree usted que los ciudadanos no se identifican con los partidos políticos?”, que contiene entre sus opciones la respuesta “corrupción”, y que se realizó para las legislaturas de 2006-2010, 2010-2014 y 2014-2018. El *n* de respuestas válidas fue de 94, 51 y 75, respectivamente.

La segunda pregunta es “de las siguientes cuestiones, ¿cuál es en su país el principal obstáculo para que el poder judicial actúe de forma independiente?”, realizada para los periodos legislativos de 2010-2014 y 2014-2018, y que como la pregunta anterior contiene entre sus opciones de respuesta la corrupción. El *n* de respuestas válidas en este caso es de 88 para el primer período y de 77 para el segundo.

La pregunta final es “¿cuánta corrupción, mucha, alguna, poca o ninguna diría usted que existe entre los siguientes grupos?”, y se listan como opciones el parlamento, el poder judicial, los políticos, la administración pública, la sociedad, la policía, los empresarios y los medios de comunicación. Esta pregunta es hecha para 2010-2014 y 2014-2018 y el *n* de respuestas es de 90 y 82, en ese orden. La siguiente tabla resume las preguntas utilizadas, las olas de encuestas del PELA que las realizan y el *n* de respuestas válidas sobre el que realizamos la descripción.

Tabla 6.1 Preguntas alusivas a la corrupción en encuestas del PELA en Colombia

Pregunta	Período legislativo (<i>n</i>)
¿Por cuál de las siguientes razones cree usted que los ciudadanos no se identifican con los partidos políticos?	2006-2010 (94); 2010-2014 (51); 2014-2018 (75)
De las siguientes cuestiones, ¿cuál es en su país el principal obstáculo para que el poder judicial actúe de forma independiente?	2010-2014 (88); 2014-2018 (77)
¿Cuánta corrupción, mucha, alguna, poca o ninguna diría usted que existe entre los siguientes grupos?	2010-2014 (90); 2014-2018 (82)

Fuente: Elaboración propia.

Para su análisis se decidió presentar los resultados de cada pregunta y sus cruces con respecto a si los congresistas pertenecían o no a la coalición de gobierno o a la oposición. Esto permitirá reconocer si las percepciones de los congresistas varían en relación con su filiación política, o no, con quien decide el uso de los recursos estatales, en una forma de agregación y cruce mucho más útil para el estudio del sistema político colombiano que por ejemplo la autoubicación ideológica. De esa forma, puede advertirse si en un país donde la corrupción es un problema sistémico y se presenta

de forma institucionalizada hay variación entre ser parte o no del grupo de congresistas que se beneficia directamente de los patrones regulares de distribución de recursos públicos, en ocasiones de forma ilegal.

Pero la ubicación de los partidos políticos de los congresistas entre partidos de coalición de gobierno y partidos de oposición no es un asunto menor, dada la volatilidad política de los períodos estudiados. A modo de ejemplo, entre el 2006 y el 2010 fue presidente Álvaro Uribe, y para los dos siguientes períodos lo fue Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018), inicialmente candidato de Uribe, pero luego adversario político del mismo (Duque, 2019). Además de esto hay que considerar las fechas de realización de las encuestas a los congresistas, sin importar si luego su partido cambió la postura frente al Gobierno. Por ejemplo, en el caso del Centro Democrático, que agrupa al uribismo, este solo se conforma y confirma como oposición al primer Gobierno de Santos luego del 2013, cuando las encuestas para el período 2010-2014 ya habían sido realizadas. Luego, la siguiente tabla ubica los partidos políticos de los congresistas entrevistados teniendo en cuenta la clasificación realizada por Duque (2019) y añadida la consideración del primer año de legislatura, que es cuando son entrevistados los congresistas.

Tabla 6.2 Partidos de gobierno y partidos de oposición entre el 2006 y el 2018*

Período legislativo	Partidos de gobierno	Partidos de oposición
2006-2010	Partido Social de Unidad Nacional, Partido Conservador, Cambio Radical, Convergencia Ciudadana, Movimiento Equipo Alas Colombia, Partido de Integración Nacional	Partido Liberal y Polo Democrático Alternativo
2010-2014	Partido Social de Unidad Nacional, Partido Liberal, Partido Conservador, Cambio Radical, Partido de Integración Nacional	Polo Democrático Alternativo
2014-2018	Partido Social de Unidad Nacional, Partido Liberal, Partido Conservador, Cambio Radical, Opción Ciudadana	Centro Democrático, Alianza de los Verdes y Polo Democrático Alternativo

* Los partidos están ubicados en relación con su postura frente al Gobierno durante el primer año de la correspondiente legislatura.

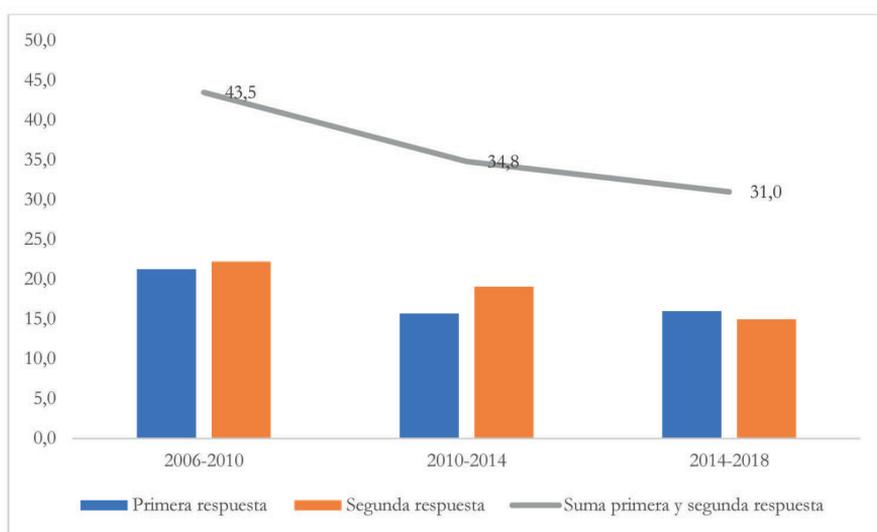
Fuente: Elaboración propia con base en Duque (2019).

A continuación, presentamos las respuestas de los congresistas colombianos en cuanto a las preguntas señaladas y los comportamientos y percepciones de acuerdo con la posición del partido de los congresistas respecto del Gobierno.

La corrupción como causa de la desafección partidista

La figura 6.1 presenta la suma de la respuesta “corrupción” entre las primeras dos opciones de respuesta de los congresistas, ante la pregunta sobre cuál creen que sea la causa por la que los ciudadanos no se identifican con los partidos políticos.

Figura 6.1 Porcentaje de la corrupción como causa de la desafección partidista en la primera y la segunda respuesta, y suma de ambos porcentajes, en tres legislaturas entre el 2006 y el 2018



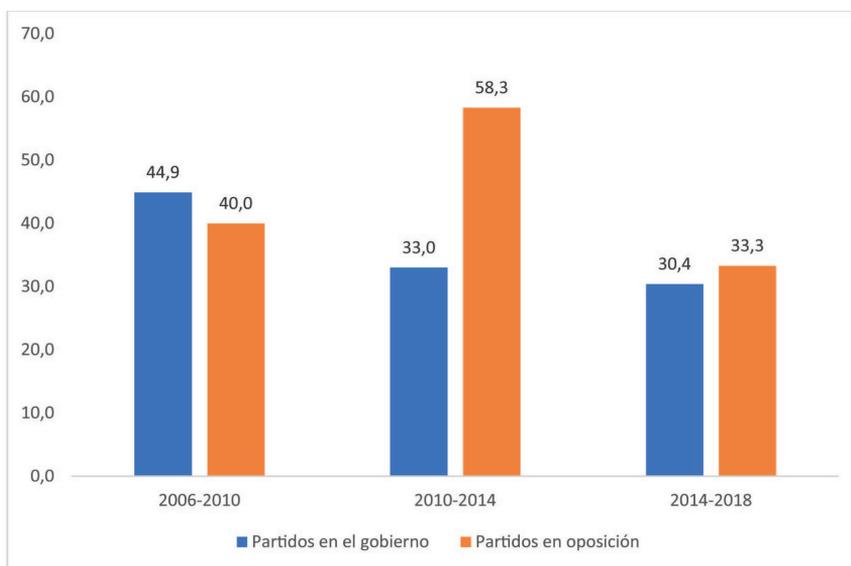
Fuente: Elaboración propia con datos del PELA.

La corrupción no aparece entre las respuestas más comunes de los legisladores, que se inclinan más por “los partidos ofrecen pocas instancias de participación para los ciudadanos” (2006-2010) y “los partidos no representan los intereses ni las demandas de la ciudadanía” (2010-2014 y 2014-2018). De hecho, la corrupción disminuye en su porcentaje de

respuesta a medida que avanza el tiempo, de 43,5% en 2006-2010 a 34,8% en 2010-2014, y 31,0% en 2014-2018, en una dirección contraria a la que se verá en la siguiente pregunta sobre la independencia judicial.

Cuando observamos la respuesta presentada como porcentaje dentro de los bloques políticos no se logra advertir alguna consideración particular (ver figura 6.2). Aquí los porcentajes no se calculan sobre todo el tamaño de la muestra, sino sobre el total de congresistas del bloque, por lo que tenemos una visión comparable entre ambos. Los resultados implican que en general los congresistas colombianos no consideran que la corrupción sea una causa relevante para la desafección partidista, pertenezcan o no a la coalición de gobierno o a la oposición. Lo más probable es que los legisladores respondan esto porque o consideran que los partidos políticos no son un actor aislado que se comporta corruptamente a la manera del modelo de principal y agente, o porque no reconocen a los partidos como un actor que funciona de manera más corrupta que aquella en que la sociedad ya funciona, desde una perspectiva más de corrupción interpersonal.

Figura 6.2 Porcentaje de la corrupción como causa de la desafección partidista en tres legislaturas entre el 2006 y el 2018

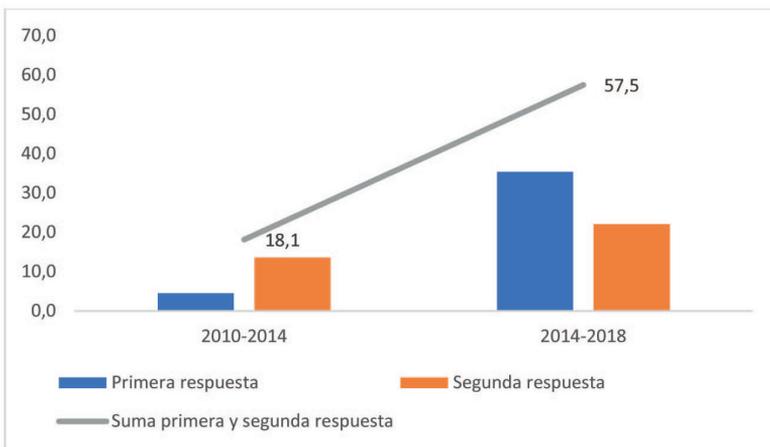


Fuente: Elaboración propia con datos del PELA.

La corrupción como obstáculo de la independencia judicial

En lo que respecta a la corrupción como obstáculo para la independencia judicial hay un resultado diferente al de la desafección partidista. En este caso y como lo revela la figura 6.3, nos encontramos con que cada vez más congresistas colombianos piensan que el fenómeno termina incidiendo en la capacidad del sistema judicial para funcionar sin intervención de alguna de las partes involucradas, y de hecho es el mayor porcentaje en la primera respuesta, con un 35,4%, al tiempo que tiene un 22,1% en la segunda respuesta, también el mayor porcentaje. El cambio porcentual es marcado, y una coyuntura que puede ayudar a entender el aumento de la preocupación sobre la relación entre la corrupción y la independencia judicial puede ser la de la revelación del caso Odebrecht, y cómo la constructora brasilera pagó sobornos en más de doce países para recibir contratos estatales a cambio de ellos. Aún más clara es la relación entre esto y el llamado Cartel de la Toga, un esquema en el que algunos jueces de la Corte Suprema de Justicia se unieron a funcionarios de la Fiscalía y un grupo de abogados para utilizar sus posiciones en beneficio de ciertos casos judiciales. Por este hecho fue condenado el que en su momento era el fiscal anticorrupción, Luis Gustavo Moreno, pero varios procesos judiciales siguen en curso.

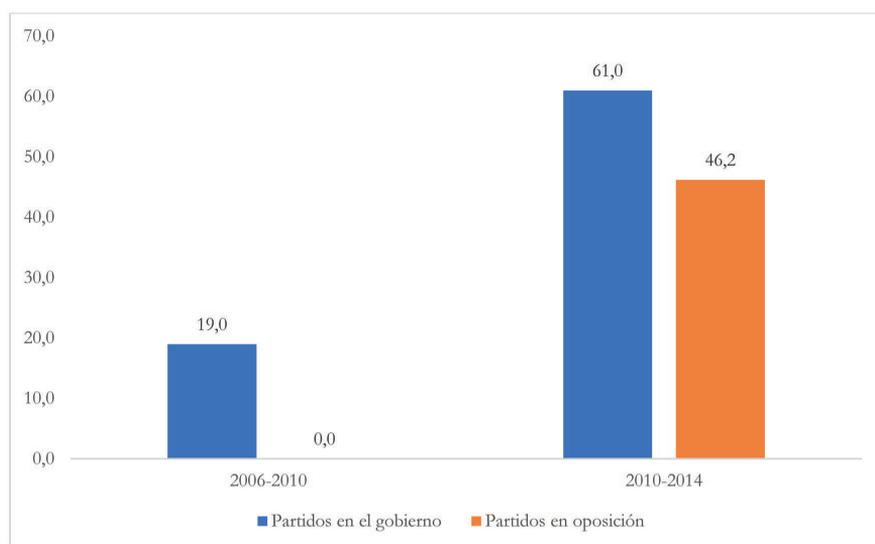
Figura 6.3 Porcentaje de la corrupción como causa de la falta de independencia judicial, en 2010-2014 y 2014-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del PELA.

Si bien este resultado también se podría asociar con que en el segundo período del presidente Santos (2014-2018) el Centro Democrático hizo una oposición radical y desleal a su Gobierno (Duque, 2019), lo cierto es que los congresistas que le dan mayor importancia a la corrupción en este asunto son los de la coalición de gobierno (ver figura 6.4), lo que desvirtúa esa hipótesis. La verdad es que un salto de 19 a 107,2 en la suma de los porcentajes de las dos primeras respuestas a la pregunta es digno de señalar y de explorar. En este caso sucede lo opuesto al de la desafección partidista, los congresistas señalan el poder judicial como un actor que se destaca por sus actos de corrupción, ya sea un evento aislado en el sentido del modelo de principal y agente, o incluso en un contexto de corrupción interpersonal generalizada.

Figura 6.4 Porcentaje de la corrupción como causa de la falta de independencia judicial, en 2010-2014 y 2014-2018



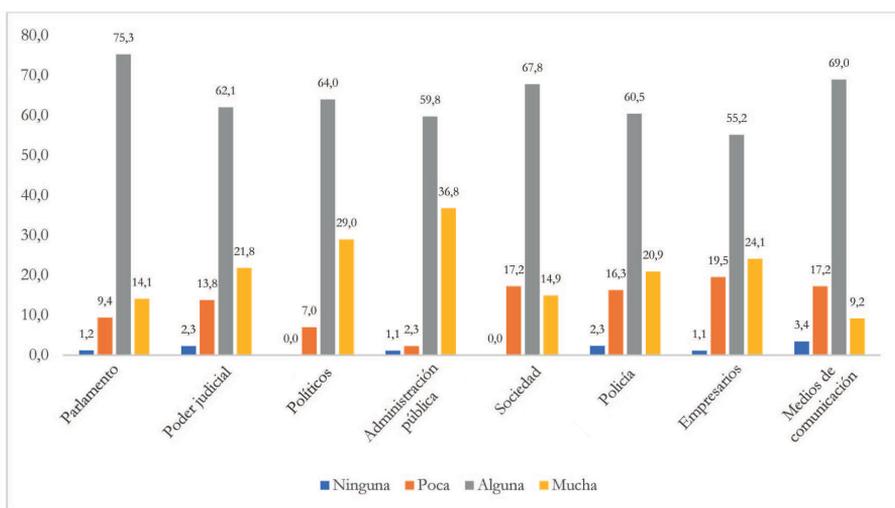
Fuente: Elaboración propia con datos del PELA.

Percepciones de los congresistas sobre la corrupción en distintos actores e instituciones

Finalmente se llega a la tercera pregunta del PELA, que aborda a la corrupción como tema central y no solo como opción de respuesta. El

PELA consultó “¿cuánta corrupción, mucha, alguna, poca o ninguna diría usted que existe entre los siguientes grupos?”, y presentó como actores e instituciones a evaluar el parlamento, el poder judicial, los políticos, la administración pública, la sociedad, la policía, los empresarios y los medios de comunicación. La figura 6.5 muestra los porcentajes de las distintas respuestas dadas por los congresistas colombianos de la legislatura 2010-2014.

Figura 6.5 Porcentajes de percepción de los congresistas sobre la corrupción en distintos actores e instituciones, 2010-2014

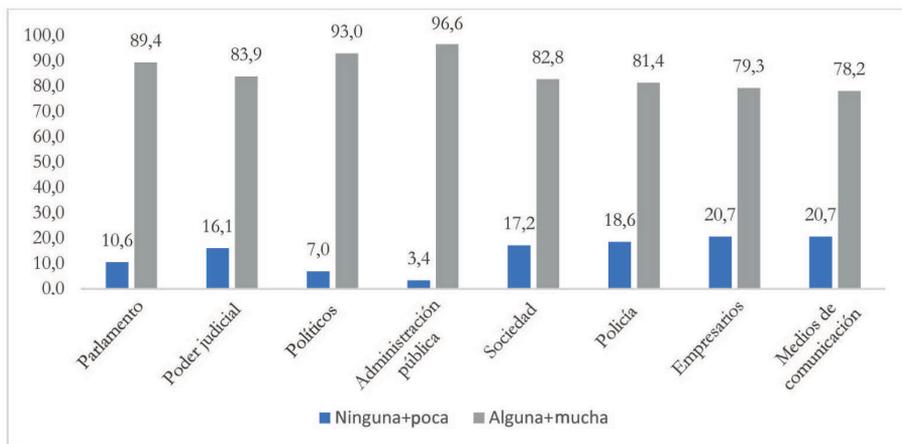


Fuente: Elaboración propia con datos del PELA.

De los resultados se destaca el alto porcentaje que en “muchas” tienen la administración pública y los políticos en general, con un 36,8% y un 29,0% respectivamente. En el otro lado del espectro, con los resultados más elevados en “poca” están los empresarios, con 19,5%, y la sociedad y los medios de comunicación, con un 17,2% en ambos casos. Para ilustrar mejor la percepción negativa de los congresistas respecto de estos estamentos, la figura 6.6 agrupa en dos bloques las respuestas; en el primero, las respuestas “ninguna” más “poca”, y en el segundo, “alguna” y “muchas”. Los resultados son marcadamente desfavorables para cada uno de los actores e instituciones, con la administración pública y los políticos con

el bloque negativo de mayor porcentaje, 96,6% y 93,0% respectivamente, y con los empresarios y los medios de comunicación sumando 20,7% en el primer bloque, el de “ninguna” más “poca”.

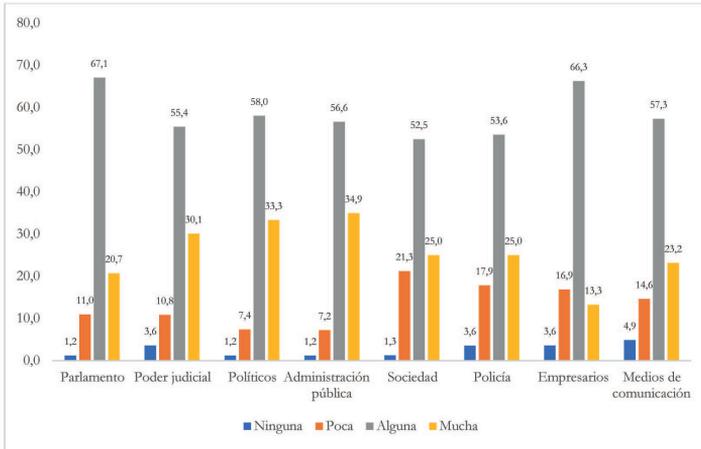
Figura 6.6 Porcentajes de percepción de los congresistas sobre la corrupción en distintos actores e instituciones con respuestas agrupadas, 2010-2014



Fuente: Elaboración propia con datos del PELA.

Para el siguiente período los resultados son similares, a excepción de una ligera mejora en la valoración de la administración pública y de la sociedad. De nuevo la administración pública (56,6%) y los políticos (58%) tienen las percepciones de “mucho” más elevadas, pero unidos esta vez por el poder judicial (55,4%), del que ya se vio que los congresistas creen que la corrupción causa problemas para su independencia justo en ese período. Al tiempo, la sociedad y la policía tienen los valores de “poca” más significativos, con 21,3% y 17,9% respectivamente. Los empresarios y los medios de comunicación presentan percepciones menos positivas con respecto al período anterior, como se puede ver en la figura 6.7.

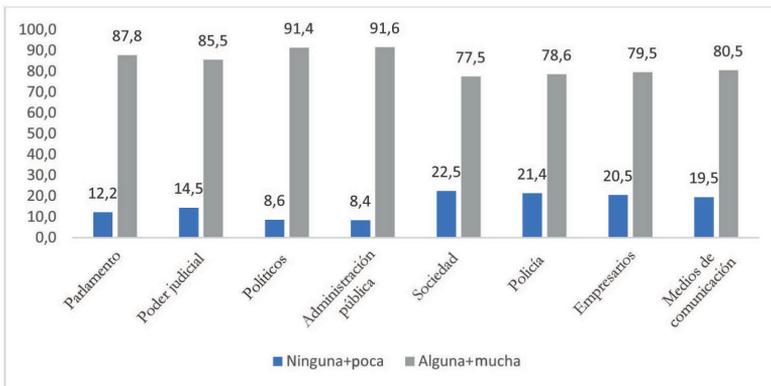
Figura 6.7 Porcentajes de percepción de los congresistas sobre la corrupción en distintos actores e instituciones, 2014-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del PELA.

La agrupación de bloques de “ninguna” más “poca” y “alguna” más “mucho” de la figura 6.8 revela que los congresistas siguen teniendo percepciones primordialmente negativas de dichos estamentos, siendo los peor calificados la administración pública y los políticos, y los mejor evaluados la sociedad, la policía, los empresarios y los medios de comunicación.

Figura 6.8 Porcentajes de percepción de los congresistas sobre la corrupción en distintos actores e instituciones con respuestas agrupadas, 2014-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del PELA.

Como ya se mencionó, la sociedad y la administración pública mejoran en las percepciones de los congresistas, pero con variaciones muy pequeñas. En suma, estamos hablando de cómo los congresistas colombianos, que han interactuado en sus trayectorias y carreras políticas con cada uno de estos estamentos, perciben durante dos períodos que la corrupción está presente en todos ellos en un grado considerable. Esto nos permite caracterizar la percepción de los congresistas colombianos como de una corrupción generalizada, interpersonal y que supera el fenómeno del lobo solitario que se roba los recursos, y en que la mayoría de las instituciones y actores hacen parte de un juego de captación de los recursos públicos por parte de intereses particulares.

Conclusiones

Este capítulo es un primer acercamiento a los resultados de las encuestas del PELA en Colombia en lo que respecta a temas de corrupción. Entre los resultados se halló que los congresistas colombianos tienen una percepción elevada de la corrupción para distintos estamentos, como el parlamento, el poder judicial, los políticos, la administración pública, la sociedad, la policía, los empresarios y los medios de comunicación, y que esto no presenta un cambio significativo entre los períodos de 2010-2014 y 2014-2018. Es particularmente preocupante que actores que cuentan con trayectorias y carreras políticas significativas, y que interactúan con las demás funciones del Estado y con varios actores de la sociedad civil perciban de una manera tan negativa la situación de todos estos estamentos en lo que respecta a la corrupción. Se ubica en la misma línea de lo que ya se ha mencionado en la revisión de la literatura sobre la corrupción en Colombia que el fenómeno parece tomar también la forma de patrones regulares de apropiación de recursos públicos que en algunas instituciones, regiones y departamentos se arraigan y se legitiman.

Asimismo, se encontró que los congresistas colombianos creen que la corrupción es una causa importante de la pérdida de independencia judicial, algo que se hizo más fuerte para la legislatura del segundo período del presidente Santos, 2014-2018. Tal resultado obliga a atender a la legitimidad de las cortes de justicia antes de que alguna situación jurídica y política conduzca a ello obligatoriamente. No obstante, los

mismos congresistas desestiman con sus respuestas que la corrupción sea responsable de la desafección partidista y no reconocen su influjo en la apatía generada por los partidos políticos.

En el capítulo también se procuró esclarecer si había diferencias en las percepciones de la corrupción dependiendo de si los congresistas son parte del partido del bloque de gobierno o del bloque opositor, en espera de identificar si la pertenencia a un partido político incentivaba a encubrir o a negar la corrupción. Encontramos que no hay ninguna diferencia significativa respecto a ello en el caso del Congreso colombiano, lo que es llamativo debido a la particular situación de tránsito de partido de gobierno a partido de oposición del Centro Democrático, el partido del presidente Álvaro Uribe.

Las encuestas del PELA son una herramienta de mucho valor para los estudios sobre élites legislativas en América Latina. Su aporte con las nuevas preguntas que incluyen la corrupción es aún mayor en los tiempos de Odebrecht y en un momento en que las denuncias sobre el mal uso de los recursos públicos durante la pandemia aumentan. Es por eso que se sigue necesitando que la serie de tiempo se consolide y que se incluyan nuevas preguntas que permitan mirar el fenómeno de la corrupción con la especificidad y la complejidad que amerita.

Referencias

Bardhan, P. (1997). Corruption and development: a review of issues. *Journal of Economic Literature*, 35(3), 1320-1346.

Calderón, D. J. G. (2018). Redes de corrupción política: una revisión para el caso colombiano. *Análisis político*, 31(92), 180-201.

Carreras, M., y Vera, S. (2018). Do corrupt politicians mobilize or demobilize voters? a vignette experiment in Colombia. *Latin American Politics and Society*, 60(3), 77-95.

Carson, L. D., y Prado, M. M. (2016). Using institutional multiplicity to address corruption as a collective action problem: Lessons from the Brazilian case. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 62, 56-65.

Carvajal, O. R. L., y Sanabria, J. A. G. (2016). Control interno en Colombia: Un diagnóstico desde lo teórico. *Revista En-contexto*, (5), 243-268.

- Castro Amado, D. A., y Loaiza, Y. A. (2019). The extractive corruption in Colombia 2000 to 2011. *Apuntes del Cenes*, 38(67), 227-250.
- Dix, S., Hussmann, K., y Walton, G. (2012). Risks of corruption to state legitimacy and stability in fragile situations. *U4 Issue*, (3).
- Duncan, G. (2015). *Más que plata o plomo*. Bogotá: Debate.
- Duque, J. (2012). La subpoliarquía colombiana. Deficiencias estatales, democracia deficitaria. *Desafíos*, 24(1), 175-229.
- Duque, J. (2017). *Las urnas contaminadas*. Medellín: La Carreta Editores.
- Duque, J. (2019a). Democracia electoral fraudulenta. La trashumancia electoral como estrategia para ganar elecciones locales en Colombia. *Estudios Políticos*, (55), 61-86.
- Duque, J. (2019b). La oposición partidista en Colombia 2010-2018. Radicalización de derecha y confrontación de izquierda. *Revista Forum*, (16), 59-92.
- Espinosa, J. (2017). *Actuación del Congreso de la República de Colombia en el periodo presidencial 1994-1998, frente a la infiltración de dineros del narcotráfico en las campañas políticas*. Bogotá: Universidad La Gran Colombia.
- García-Rendón, S. (2018). *Institucionalización informal de la corrupción*. [Tesis doctoral]. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Gilbert, A. (2019). Corruption in urban Latin America: The case of Bogotá. *International Journal of Regional and Local History*, 14(2), 126-141.
- González, E., e Hidalgo, V.B. (2019). Lava Jato beyond borders. *Taiwan Journal of Democracy*, 15(1), 63-89.
- Helmke, G., y Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: A research agenda. *Perspectives on politics*, 2(04), 725-740.
- Hoggard, S. (2004). Preventing corruption in Colombia: The need for an enhanced state-level approach. *Ariz. J. Int'l & Comp. L.*, 21, 577.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Klitgaard, R. (2009). *Corrupción normal y corrupción sistémica*. Washington D. C.: Inter-American Development Bank.

- Jain, A. K. (2001). Corruption: A review. *Journal of Economic Surveys*, 15(1), 71-121.
- Köbis, N. C., van Prooijen, J. W., Righetti, F., y Van Lange, P. A. 2016. Prosecution in individual and interpersonal corruption dilemmas. *Review of General Psychology*, 20(1), 71.
- Laajaj, R., Eslava, M., y Kinda, T. (2017). Corruption, Custom Reform and Firm Growth: Quasi-Experimental Evidence from Colombia. *CAF - Working Paper*, (25). <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1114>.
- Lambsdorff, J. G. (1999). Corruption in empirical research: A review. *Transparency International Working Paper*.
- Lambsdorff, J., y Fink, H. (2006). Combating corruption in Colombia: Perceptions and achievements. *Passauer Diskussionspapiere-Volkswirtschaftliche Reihe*, 44(06), 1-75.
- López, C., y Sevillano, Ó. (2008). Balance político de la parapolítica. *Revista Arcanos*, 14(14), 62-87.
- Mungiu, A. (2011). *Contextual choices in fighting corruption: Lessons learned*. Oslo: Norwegian Agency for Development Cooperation.
- Ordóñez, C. A. (2014). *De Colombia a México - los vínculos entre los carteles de la droga*. [Tesis de maestría]. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Orozco, Y. V. D., y Bernal, D. F. V. (2014). An overview of anti-corruption practices of the member organisations of the global compact in Colombia. *Revista CS*, (13), 145-181.
- Persson, A., Rothstein, B., y Teorell, J. (2012). Why anticorruption reforms fail. Systemic corruption as a collective action problem. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26(3), 449-471.
- Philp, M. (2014). The definition of political corruption. En P. M. Heywood (ed.), *Routledge handbook of political corruption*. Londres: Routledge.
- Poveda, A. C. (2015). Corruption, economic development, and insecurity in Colombia. En *Business law and ethics: Concepts, methodologies, tools, and applications* (pp. 572-584). Pennsylvania: IGI Global.
- Poveda, A. C., y Acosta, M. L. (2015). Crecimiento empresarial y corrupción: un análisis para la industria manufacturera colombiana durante el periodo 2000-2011. *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa*, 19, 24.

- Remolina, J. P. (2014). The open government index initiative: A Colombian tool for preventing institutional corruption. *Edmond J. Safra Working Papers*, (34).
- Rodríguez, M. C. (2017). Corte Suprema de Justicia y parapolítica en Colombia (2007-2013). Una interpretación sociojurídica. *DÍKÉ. Revista de Investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica*, 10(20), 237-270.
- Romero, M., y Valencia, L. (2007). Parapolítica. *La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogota: Corporación Nuevo Arco Iris.
- Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption: a study in political economy*. New York: Academic Press.
- Ruiz, M. (2009). *El país que nos dejaron: cómo desestabilizaron los carteles de la droga de Medellín y Cali al Estado colombiano durante 1986-1996*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Segura, D. F. C., y Santos, G. (2017). La corrupción y la transparencia de las administraciones públicas: un estudio empírico en territorios de paz en Colombia. *Estudios de Derecho*, 75(166), 52-76.
- Svensson, J. (2005). Eight questions about corruption. *The Journal of Economic Perspectives*, 19(3), 19-42.
- Tate, W. (2018). Paramilitary politics and corruption talk in Colombia. *Culture, Theory and Critique*, 59(4), 419-441.
- Teorell, J. (2007). Corruption as an institution: Rethinking the nature and origins of the grabbing hand. *QoG Working Paper Series*, 5.
- Thoumi, F. E. (2012). Colombian organized crime: From drug trafficking to parastatal bands and widespread corruption. *Traditional Organized Crime in the Modern World*, 131.
- Umaña, K. A. A., Torres, H. J. A., y Muñoz, M. A. (2019). Influencia de los índices asociados a la corrupción en el desarrollo económico departamental en Colombia. *Apuntes Contables*, (23), 25-37.