

**Laboratorio Latinoamericano**  
de Políticas de Probidad y Transparencia

---

Un Proyecto de  
**Cooperación Sur-Sur**  
ATN O/C 164,65-RG

# Factores políticos e institucionales asociados a la corrupción en gobiernos subnacionales en Colombia

---

Daphne Álvarez Villa  
Jorge Enrique Caputo  
Alejandra Quintana  
Fabio Sánchez Torres



Copyright ©2019 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Lo expresado en este documento es responsabilidad de los autores y no necesariamente refleja la posición de Fedesarrollo.

## Resumen

Este trabajo estudia la relación entre corrupción y un conjunto de medidas e indicadores del entorno institucional, político y económico en los municipios de Colombia. Para ello, se utilizan las sanciones disciplinarias impuestas por la Procuraduría General de la Nación a los alcaldes municipales como medida del nivel de corrupción subnacional. El trabajo analiza la conveniencia de dicha medida, considera las variables de interés en el periodo de ocurrencia de la falta que originó la posterior sanción, y permite en general un análisis más preciso del fenómeno. Por medio de un modelo de probabilidad lineal con datos de panel para el periodo 2004-2015, se encuentra que en promedio, al interior de cada municipio, un incremento en la dependencia fiscal va de la mano con mayor corrupción de las autoridades locales. Además, en el plano político los resultados señalan que una mayor competencia política está asociada con una mayor probabilidad que los alcaldes cometan infracciones disciplinarias. Por último, se aporta evidencia sobre la existencia de redes clientelares entre diferentes niveles y ramas del poder público, al ser clara una relación significativa y positiva entre la alineación política del alcalde con la Cámara de Representantes y la probabilidad de corrupción. Esto sugiere que la corrupción subnacional no necesariamente tiene origen en las regiones, sino que en general responde a incentivos y falencias institucionales del orden nacional, que influyen sobre actores locales así como del nivel central.

**Palabras clave:** Corrupción, descentralización, gobiernos locales, transferencias, sistema político, Colombia.

**JEL:** D73, H70

## Índice

1. Introducción	5
2. Medidas de corrupción y determinantes generales	7
2.1 Componentes de la descentralización en Colombia	11
2.2 Revisión de la literatura para el caso colombiano	14
3. Descripción de los datos	17
3.1 Las sanciones disciplinarias como medida de corrupción en el nivel subnacional	24
4. Estrategia empírica	28
5. Resultados	30
6. Conclusiones y recomendaciones	33
7. Bibliografía	36
Anexo 1	42

## 1. Introducción

La corrupción en el nivel subnacional colombiano ha sido un obstáculo para que los potenciales impactos positivos de la descentralización política y fiscal -que se profundizó en el país durante la década del 90<sup>1</sup>- se materialicen. Aunque podrían argumentarse diversas formas en las que la descentralización contribuye al desarrollo económico y social de un país, sus efectos han sido minados en muchas regiones colombianas como consecuencia de la captura de los gobiernos locales por actores políticos, privados y grupos ilegales. Con el fin de establecer medidas que eliminen las oportunidades de corrupción en el nivel subnacional, es necesario identificar el conjunto de factores e incentivos institucionales que las facilitan. Así, el objetivo de este trabajo es analizar la relación entre corrupción y un conjunto de medidas e indicadores del entorno institucional, político y económico en los municipios de Colombia.

En los últimos años se han realizado notables esfuerzos en la literatura para superar los inconvenientes que poseen los índices de percepción de la corrupción. A su vez, en el caso colombiano, se ha avanzado en el estudio de los determinantes y las dinámicas que afectan la corrupción en el nivel local. Específicamente, se ha investigado la relación entre el comportamiento de la corrupción subnacional y diversas variables, como las regalías<sup>2</sup>, las transferencias o resultados electorales. Es importante destacar que estos estudios analizan la asociación individual de alguna de las variables mencionadas, mas no el efecto de ellas considerándolas en conjunto. En consecuencia, este trabajo contribuirá a la literatura al analizar de manera conjunta el papel de las variables utilizadas frecuentemente, así como de otras nuevas en este ámbito, a saber, la competencia política, la alineación partidista (del mandatario local con el Concejo Municipal y el Congreso) y la inversión regionalizada departamental.

Simultáneamente, la literatura ha hecho contribuciones teóricas y empíricas que sugieren condiciones necesarias para que los procesos de descentralización permitan alinear los incentivos de los dirigentes políticos con las necesidades de los ciudadanos (Litvak et Al, 1998; Fisman y Gatti, 2002; Hargged & Web, 2004). Esta literatura argumenta que la descentralización debe lograr una competencia entre gobiernos subnacionales, que genere herramientas e incentivos que limiten el abuso de autoridad, la extracción de rentas, el clientelismo y la corrupción (Weingast, 2009). Por lo

---

<sup>1</sup> En 1986 se introdujo en el país la elección municipal de los alcaldes, y con la Constitución de 1991 se profundizó la descentralización fiscal y del gasto.

<sup>2</sup> Transferencias derivadas de la explotación de recursos naturales no renovables.

tanto, es necesario revisar las condiciones que caracterizan la descentralización colombiana y entender su relación con la corrupción. Este trabajo contribuye con este propósito, al analizar diferentes componentes de la descentralización en el país frente a medidas de corrupción más precisas que las usadas por la literatura previa.

En este estudio se utilizan las sanciones disciplinarias impuestas por la Procuraduría General de la Nación (en adelante, PGN) contra los alcaldes como medida de corrupción local en Colombia. Las principales ventajas que tiene la utilización de esta variable radican en los siguientes aspectos: i) corresponde a hechos verificables de corrupción por una autoridad competente y no a percepciones ciudadanas sobre la misma; ii) las sanciones disciplinarias están correlacionadas con diferentes medidas de riesgo de corrupción, es decir, existe una mayor proporción de estas sanciones en los lugares de mayor riesgo (Saavedra y Conde, 2018); y iii) se puede identificar con exactitud el periodo en el cual ocurrieron los actos corruptos. Esto corresponde a una mejora respecto a otros trabajos en la literatura<sup>3</sup>, que, al utilizar el momento de la condena, no tienen en cuenta el tiempo transcurrido entre la ocurrencia del hecho, la apertura de la investigación y el momento del fallo sancionatorio. Dado lo anterior, con base en información de los 3366 alcaldes electos en tres periodos electorales diferentes entre 2004 y 2015<sup>4</sup>, se estima a través de un modelo de datos panel<sup>5</sup> la relación entre la corrupción municipal y factores de interés del entorno institucional colombiano.

Los resultados de este estudio indican que, en promedio, al interior de cada municipio, variaciones positivas de las transferencias y regalías como proporción de los ingresos fiscales locales están asociadas a mayor corrupción. Lo mismo ocurre en el caso de la inversión regionalizada total y la proporción de inversión regionalizada social, que guardan una correlación positiva con nuestra medida de corrupción al interior del municipio. Estos resultados reflejan deficiencias del proceso de descentralización colombiano, al enfocarse éste en la asignación de recursos para la provisión de bienes públicos y dejar de lado la generación de recursos propios por parte de los gobiernos locales (Sánchez & Pachón, 2017). Esto va en línea con la literatura que establece que un incremento en la dependencia fiscal (o una menor proporción de ingresos propios) va de la mano con mayor corrupción de las autoridades locales (Tornell y Lane, 1999; Fisman y Gatti, 2002; Nannicini, Perotti y Tabellini, 2013); asimismo, respalda el argumento que los mayores recursos generados por la descentralización en Colombia incentivaron dinámicas clientelistas donde se intercambian bienes y servicios por apoyo político (Eaton, 2006; Corredor y Cortés-Barros, 2018). Los mecanismos que operan detrás de estos resultados responden a una característica intrínseca a este tipo de recursos,

---

<sup>3</sup> Entre otros, Glaeser y Saks (2006) y Leeson y Sobel (2008).

<sup>4</sup> El número de alcaldes en la muestra corresponde a 1122 municipios colombianos durante tres periodos electorales. En Colombia no existe la reelección inmediata de alcaldes.

<sup>5</sup> Específicamente, se usa un modelo de probabilidad lineal con efectos fijos de municipio y periodo.

a saber, que son recursos que llegan 'sin esfuerzo'. Estos mecanismos se discuten más adelante en el estudio.

Debe notarse que la inversión regionalizada representa recursos que no sólo no responden al esfuerzo local, pero que su proceso de asignación genera por sí mismo oportunidades de corrupción. Siguiendo a López (2016), en la asignación de estas partidas complementarias existe un riesgo de corrupción debido a que su distribución no está sujeta a reglas claras y más bien responde a mecanismos opacos. En esta línea, este estudio encuentra que una mayor alineación partidista del alcalde con el Congreso de la República (específicamente con la Cámara de Representantes) está relacionada con mayor corrupción. Lo anterior sugiere la existencia de redes clientelares entre los congresistas y los alcaldes, que involucran las partidas del presupuesto nacional destinado a las regiones y que acaban siendo capturadas para beneficio privado (López, 2016).

En general, la dependencia fiscal de los gobiernos locales y el oportunismo político pueden conllevar -según lo facilite el entorno institucional- a que las elecciones sean una herramienta de manipulación política y no una expresión popular de la ciudadanía (Weingast, 2009). En el plano electoral, los resultados de este trabajo señalan además que una mayor competencia política a nivel local está asociada con una mayor probabilidad de que los alcaldes cometan infracciones disciplinarias; sin embargo, estos resultados no son robustos al usar únicamente las sanciones más fuertes como indicadores de corrupción.

El documento está organizado así: La sección 2 revisa la literatura enfatizando los factores asociados a la corrupción en general y a la corrupción a nivel subnacional colombiano en particular, haciendo breve referencia a las características del proceso de descentralización en Colombia. La sección 3 describe los datos del ejercicio empírico, examinando en detalle la relación entre las sanciones disciplinarias proferidas por la PGN y los actos de corrupción. La sección 4 presenta la estrategia empírica, y la sección 5 discute los resultados econométricos. Finalmente, en la sección 6 se presentan conclusiones y recomendaciones.

## 2. Medidas de corrupción y determinantes generales

La literatura que analiza la relación entre corrupción y diferentes variables económicas, políticas e institucionales por medio de comparaciones entre países es abundante. De acuerdo con Treisman (2007), la mayoría de estos trabajos se basa en los índices transnacionales de percepción de la

corrupción publicados recientemente<sup>6</sup>. Los resultados al respecto indican que mayores niveles de percepción de corrupción están correlacionados con menores niveles de crecimiento y/o desarrollo económico (La Porta, López-de-Silanes, Shleifer y Vishny, 1999; Di Tella y Ades, 1999; Aidt, Dutta y Sena, 2008; Goel y Nelson, 2010), regímenes autoritarios y/o democracias relativamente jóvenes (Treisman 2000; Montinola y Jackman ,2002; Rock, 2009), restricciones a la libertad de prensa (Treisman, 2000; Bhattacharyya y Hodler, 2015), baja libertad y competencia económicas (Di Tella y Ades, 1999; Paldam, 2002; Montinola y Jackman ,2002; Saha, Gounder y Su, 2009), mayor inestabilidad política (Lederman, Loayza y Soares, 2005; Campante, Chor y Do, 2009), menor representación femenina (Swamy, Knack, Lee y Azfar, 2001), bajo nivel de globalización (Sandholtz y Koetzle, 2000; Badinger y Nindl, 2014), limitada descentralización fiscal (Fisman y Gatti, 2002; Arian, 2004) o mayores dotaciones de recursos naturales (Leite y Weidmann, 1999; Bhattacharyya y Hodler, 2010; Vicente, 2010). No obstante, la mayoría de estos trabajos no establecen relaciones de causalidad entre las variables en cuestión o tienen errores de medición derivados de la utilización de medidas de percepción de la corrupción, que en muchos casos tienen una débil correlación con los niveles reales de ésta (Treisman, 2007; Maldonado, 2011).

En aras de solucionar dichos problemas, en los últimos años ha surgido una literatura que se concentra en la corrupción subnacional, apoyada en nueva y mejor información sobre la presencia real de este fenómeno. Entre otros, esta información proviene de auditorías de programas anticorrupción a nivel municipal, como los llevados a cabo en Brasil, Indonesia o India, o de las investigaciones y sanciones impuestas por los organismos de control a los funcionarios públicos. En líneas generales, estos trabajos apuntan a las siguientes variables como los principales factores asociados a la corrupción subnacional:

**i) Competencia política**

De acuerdo con Del Monte y Papagni (2007), el grado de competencia política es la variable política que incide en mayor medida en la corrupción. Sin embargo, los efectos de esta variable en el nivel subnacional no son concluyentes. Por un lado, mayores niveles de competencia podrían traducirse en menores niveles de corrupción; en contextos altamente competitivos los mandatarios locales tienen menores incentivos para perseguir sus intereses personales y cometer actos de corrupción, si al hacerlo se arriesgan a ser castigados por los electores (Syaleryd y Vlachos, 2009; Finan y Ferraz, 2011; Ashworth, Geys, Heydels & Willie, 2014)<sup>7</sup>. Por otro lado, podría argumentarse que los políticos corruptos tienen ventajas comparativas en ganar elecciones con mayor competencia

---

<sup>6</sup> Principalmente el CPI de Transparencia Internacional o el ICRG proveniente de los analistas de Political Risk Services.

<sup>7</sup> En el caso colombiano los alcaldes no pueden ser reelegidos inmediatamente, lo que implica que la corrupción no tiene costos directos de corto plazo para ellos, aunque sí podría tenerlos para su partido o movimiento político.

política, gracias a la utilización de mecanismos ilegales o tácticas de fraude para la consecución de votos, tales como la compra de éstos, la trashumancia electoral<sup>8</sup> o la intimidación a los electores (Aidt, Golden y Tiwari, 2011; Golden, Kramon y Oforu, 2015; Afridi, Dhillon, Solan, 2017). Cabe resaltar que los efectos positivos o negativos mencionados anteriormente pueden estar mediados por las instituciones electorales, entre otras, el carácter abierto o cerrado de las listas (Chang, 2005; Chang y Golden, 2007) o por el grado de proporcionalidad de éstas (Alfano, Baraldi, Cantabene, 2013).

## ii) Descentralización

La calidad de los gobiernos se ve afectada de diferentes maneras por la descentralización política y fiscal. En particular, la relación entre corrupción y descentralización no es clara y la literatura encuentra un efecto heterogéneo o condicional de la descentralización (Estache y Sinha, 1995; Goldsmith, 1999; Treisman 2000a; Huther y Shah 1998; Fisman y Gatti 2002; Arian 2004; Ivanya y Shah 2010).

Los sistemas descentralizados proporcionan un entorno favorable a la corrupción bajo ciertos argumentos. Uno de ellos se refiere a la calidad de la burocracia. La descentralización puede atraer funcionarios de menor calidad, en la medida en que los cargos locales tengan menor poder, prestigio y ganancias asociadas respecto a los cargos del nivel central.<sup>9</sup> De otro lado, se argumenta que las entidades de vigilancia y la prensa local pueden ser menos profesionales y más fáciles de manipular que las del nivel nacional (Treisman, 2000); o de forma similar, que las élites locales tienen mayor influencia sobre las decisiones de los políticos del nivel subnacional, ya que los funcionarios públicos tienen una relación más cercana con sus regiones (Tanzi, 1995; Villalonga, 2018). Finalmente, la dispersión en la toma de decisiones como resultado de la descentralización (Shleifer and Vishny, 1993) y la falta de coordinación entre políticos corruptos implicaría un exceso de extracción de rentas por encima del nivel de extracción presente en un sistema centralizado (Fisman y Gatti, 2002).

Por el contrario, otros argumentos apuntan a una reducción de la corrupción como consecuencia de la descentralización. En un contexto descentralizado, los gobiernos locales disponen de información que les permite encontrar soluciones más ajustadas a las necesidades de las comunidades (Tiebout, 1956). Al acercar la toma de decisiones a la ciudadanía, la descentralización incentiva mayor rendición de cuentas y facilita la gobernabilidad (Persson & Tabellini, 2000). A lo anterior se suma el mecanismo de competencia interjurisdiccional. La autonomía otorgada por la descentralización

---

<sup>8</sup> Trashumancia electoral se refiere a la movilización fraudulenta de electores desde otras jurisdicciones, a quienes no corresponde elegir el mandatario en cuestión. Se trata, en general, de irregularidades en la inscripción de cédulas.

<sup>9</sup> Tanzi (1996); Brueckner (1999); Persson and Tabellini (2000).

genera competencia entre gobiernos locales incentivando la prestación más eficiente de los servicios públicos<sup>10</sup> y la innovación en el diseño de políticas públicas. La competencia puede darse para atraer un mayor número de residentes,<sup>11</sup> o evitar la migración de factores de producción debido a políticas distorsionantes.<sup>12</sup> El mecanismo de competencia interjurisdiccional reduciría así la medida en la que los políticos locales pueden extraer rentas y predeciría la reducción de los niveles de corrupción como consecuencia de un sistema descentralizado (Fisman y Gatti, 2002).

La literatura reconoce que los beneficios de la descentralización están condicionados a los incentivos fiscales y políticos que enfrentan los gobiernos locales<sup>13</sup> (Litvak et al, 1998). Específicamente, este sistema de competencia virtuoso que promueve la generación de rentas propias y limita el abuso de poder de las autoridades locales estaría presente bajo las siguientes condiciones (Weingast, 2009): (i) Los gobiernos locales tienen autonomía económica y regulatoria sobre la provisión de bienes y servicios públicos, con lo cual pueden efectivamente encontrar soluciones ajustadas a las necesidades locales; (ii) existe un mercado común con libre movilidad de factores y productos, de tal forma que se genere competencia por los mismos; (iii) los gobiernos están sujetos a un *hard-budget constraint*. En este escenario, el mecanismo de mercado limitaría el abuso de poder en los gobiernos subnacionales.

Respecto al punto (iii), los estudios que analizan la relación entre la descentralización fiscal y la corrupción subnacional han encontrado que aumentos de los ingresos no tributarios incrementan la corrupción, ya que incentivan la apropiación ilegal de recursos a través de los procesos políticos (Tornell y Lane, 1999). De forma general, financiar gastos locales principalmente con transferencias del nivel central puede conducir al manejo irresponsable de los recursos por la ruptura del vínculo entre esfuerzo local y resultado. Esto se ve reforzado por los menores incentivos al control social de los recursos públicos, lo cual es igualmente consecuencia de un gasto que no responde al esfuerzo fiscal propio. En este sentido, el tipo de descentralización importa a la hora de mirar sus efectos sobre la corrupción, donde la descentralización exclusivamente en el gasto puede afectar negativamente la generación de ingresos locales e incentivar la extracción de rentas<sup>14</sup> (Fisman y Gatti, 2002).

---

<sup>10</sup> Tanzi (2000).

<sup>11</sup> Brennan and Buchanan (1980).

<sup>12</sup> Jin et al. (1999).

<sup>13</sup> Según Weingast (2009) los primeros estudios sobre los resultados de un sistema descentralizado parten del supuesto de que el planificador central maximiza el beneficio social. Por su parte, los segundos estudios analizan los resultados de la descentralización a partir de los incentivos políticos y fiscales a los que se enfrentan los gobernadores locales.

<sup>14</sup> Careaga and Weingast (2000); Rodden (2000).

De acuerdo con Brollo, Nannicini, Perotti y Tabellini (2013), en un escenario de *soft-budget constraints* los canales que específicamente explicarían un aumento en los niveles de corrupción son complementarios. En primer lugar, los mayores ingresos conducen a una situación de riesgo moral: los políticos tienen mayor margen de maniobra para cometer actos de corrupción sin decepcionar a sus votantes ni reducir sus aspiraciones de reelección. Esto es más probable cuando una mayor porción de los ingresos municipales no corresponde al esfuerzo tributario de los votantes. Como consecuencia de lo primero, existe asimismo un problema de selección adversa; es decir, un municipio con mayor proporción de ingresos no tributarios atrae un mayor número de candidatos de menor calidad, potenciando de este modo los efectos negativos del primer mecanismo. Estos procesos han sido identificados en países disímiles como Estados Unidos (Fisman y Gatti, 2002), Brasil (Brollo et.al, 2013) y Uganda (Reinikka y Svensson, 2004).

### iii) Dotaciones de recursos naturales

La relación entre la dotación de recursos naturales y la corrupción ha estado enmarcada dentro del fenómeno de la maldición de los recursos naturales, y tiene un funcionamiento similar a la relación entre ingresos no tributarios y la apropiación ilegal de rentas<sup>15</sup>. La literatura al respecto señala por ejemplo que, bajo una bonanza de precios de *commodities*, el valor asociado a ser mandatario es mucho mayor, incrementando de esta forma la competencia política en estas zonas. A su vez, esto genera incentivos en los mandatarios titulares para incurrir en actividades de corrupción y fraude, ya sea para aumentar la posibilidad de ser reelegido<sup>16</sup> o para maximizar sus beneficios personales antes de terminar su periodo. No obstante, estos efectos negativos pueden ser mitigados o potenciados dependiendo del grado de vigilancia que tienen los organismos de control sobre la destinación de estos recursos adicionales (Monteiro y Ferraz, 2012) o la magnitud del shock de precios (Maldonado, 2014).

## 2.1. Componentes de la descentralización en Colombia

Colombia ha tenido un rápido proceso de descentralización, en especial desde la Reforma Constitucional de 1991, que ha implicado un aumento dramático en la transferencia de recursos de la nación a las entidades territoriales, así como una mayor autonomía de las mismas. Actualmente, Colombia es el país latinoamericano no federal con mayor grado de descentralización de la región (OECD, 2019). El objetivo de este proceso ha sido promover el desarrollo de las regiones, mediante

---

<sup>15</sup> Ver Caselli y Michaels (2013) y Dimant y Tosato (2018), entre otros.

<sup>16</sup> En el caso colombiano no podría hablarse de esta posibilidad, dado que no hay reelección inmediata.

una mayor y más eficaz provisión de bienes y servicios públicos a las comunidades, al mismo tiempo que promover la participación ciudadana y la democracia mediante la apertura de espacios a las comunidades en la administración territorial. Por tanto, el proceso de descentralización ha estado enfocado en tres ejes principales:

- 1) *Descentralización política:* El objetivo principal de este eje radica en garantizar la autonomía de las entidades subnacionales en la toma de decisiones y estimular la participación ciudadana, con el fin de legitimar el sistema político. Este proceso de descentralización inició en la década de los 80<sup>17</sup> con la elección popular de alcaldes<sup>18</sup>. De igual manera, fue con la reforma constitucional de 1991 que Colombia flexibilizó los criterios para fundar partidos políticos y abrió el sistema político con el fin de favorecer la competencia entre estos (Batlle y Puyana, 2013). Así, este proceso ha estimulado la aparición de más y nuevos partidos en la política colombiana, dando una mayor participación a grupos tradicionalmente excluidos y estimulando la competencia electoral a nivel local.

No obstante, se argumenta que las reformas minimizaron excesivamente los controles para crear y mantener un partido político en el país. De esta manera se fragmentó el sistema de partidos políticos, al aparecer decenas de partidos políticos de corta duración (Batlle y Puyana, 2011). Esta situación debilitó al sistema de partidos, dado que los partidos políticos se sometieron al servicio personalista de caudillos políticos y caciques regionales (Batlle y Puyana, 2013).

- 2) *Descentralización administrativa:* Este eje de descentralización implica que las entidades subnacionales adquieren muchas de las competencias que antes ejercía el Gobierno Nacional Central, como lo son la provisión de bienes y servicios públicos como la educación, la salud, el alumbrado público o el alcantarillado. Esto significa que los alcaldes y gobernadores se convierten en los principales ordenadores del gasto a nivel local. Dada su nueva función, estos funcionarios deben garantizar la equidad y eficiencia en la prestación de estos bienes y servicios.

Paralelamente, se han descentralizado las funciones de vigilancia y control fiscal de los recursos públicos municipales. Anteriormente, estas funciones pertenecían a la oficina central de la Contraloría General de la República (en adelante, CGR), pero tras el

---

<sup>17</sup> Anterior a este proceso Colombia era un país con gran centralización política, los gobernadores eran nombrados por el presidente y eran los encargados de escoger a los alcaldes municipales.

<sup>18</sup> La reforma constitucional de 1986 estableció que los alcaldes serían elegidos popularmente por un periodo de dos años, sin la posibilidad de ser reelegidos. Posteriormente el periodo de mandato se extendió a tres años en 1991 y a cuatro desde el 2002.

proceso de descentralización dichas funciones han pasado a las 65 Contralorías Territoriales dispuestas en todo el territorio nacional. Si bien la mayor responsabilidad asignada a los territorios en la vigilancia de sus recursos puede parecer deseable, se argumenta que este cambio en el control fiscal ha implicado un mayor riesgo de captura de rentas por parte de los funcionarios públicos y/o grupos armados. Los Contralores territoriales son elegidos por los concejos y asambleas, así que estos funcionarios tienen incentivos para coludir con los políticos locales con el fin de ser elegidos a cambio de incurrir en prácticas de clientelismo, patrimonialismo y corrupción (Corredor y Cortes Barros, 2018).

- 3) *Descentralización fiscal*: Esta dimensión de la descentralización implica que los gobiernos subnacionales deben poseer los recursos necesarios para ejercer sus nuevas funciones administrativas. Lo anterior se garantiza mediante arreglos institucionales que deberían permitir la *autonomía* fiscal de las entidades subnacionales, la sostenibilidad de las finanzas públicas y erigir un sistema de transferencias intergubernamentales (PGN, 2011). Inicialmente, este esquema de transferencias intergubernamentales, para la financiación de bienes y servicios públicos (principalmente educación y salud), era un porcentaje fijo de los ingresos corrientes de la Nación y se compuso de dos elementos: el situado fiscal y las participaciones municipales<sup>19</sup> (Bonet, Pérez y Ayala, 2014). Este esquema incrementó significativamente el gasto público subnacional, el cual pasó del 2,8% del PIB en 1990 a 9,4% del PIB en 1999, originando un déficit en los gobiernos subnacionales (Bonet-Morón, Pérez-Valbuena, Ricciulli-Marín, 2018). Simultáneamente, a finales de la década de los noventa Colombia se enfrentó a una crisis fiscal, lo que redujo el monto de los ingresos corrientes de la Nación y comprometió los recursos que garantizaban las transferencias a los gobiernos locales. Dado lo anterior, a través del Acto Legislativo 01 de 2001 se creó el Sistema General de Participación (en adelante, SGP), el cual unificaba el situado fiscal y las participaciones municipales al tiempo que garantizaba un crecimiento sostenible de los montos recibidos por los municipios al estar indexados a la inflación y el crecimiento económico del país.

Además, la Constitución de 1991 estableció que las regalías provenientes de la explotación de recursos minero-energéticos eran propiedad de las regiones donde se realizaba la explotación y el transporte, lo que causó una alta concentración de recursos en pocos municipios (Bonet-Morón et al, 2018). Con el fin de lograr una redistribución más equitativa y mayor eficiencia en la ejecución del gasto se construyó el Sistema

---

<sup>19</sup> El situado fiscal correspondía a los recursos que el Gobierno Nacional asignaba a los departamentos, Bogotá (la capital) y algunos distritos especiales. Las participaciones municipales son los recursos asignados al resto de municipios del país.

General de Regalías (en adelante, SGR) mediante el cual el Gobierno gira las contraprestaciones económicas que recibe el Estado colombiano por la explotación de recursos naturales. En general, los fondos del SGR no pueden ser ejecutados hasta que los gobiernos locales formulen un proyecto que mejore las condiciones de vida de la población y que esté en línea con los planes de desarrollo territoriales (Bonet-Morón et al, 2018).

Sin embargo, el proceso de descentralización fiscal colombiano no ha fortalecido la capacidad de generación de recursos propios de los gobiernos subnacionales (Sánchez & Pachón, 2017). De hecho, la mayor parte del gasto de los municipios se financia con transferencias del gobierno nacional central. En 1996, la capacidad de generación de ingresos permanentes de los gobiernos municipales corresponde al 50%, pero en 2015 esta cifra cae al 38,8% (Bonet-Morón et al, 2018); al mismo tiempo, se percibe entonces un aumento de la dependencia de las transferencias<sup>20</sup>.

Por otro lado, este proceso ha estado asociado a mayores niveles de violencia en varias áreas del país. De acuerdo con varios autores, los grupos armados comenzaron a luchar por el control de las entidades territoriales dado el mayor flujo de recursos públicos que empezaron a manejar tras el proceso de descentralización (Eaton, 2006). Adicionalmente empezaron a recurrir a la violencia selectiva como forma de coerción hacia las comunidades, con el fin de mantener el poder y extraer rentas públicas para financiarse. (Chacón, 2017).

## 2.2. Revisión de la literatura para el caso colombiano

Es necesario subrayar que en el caso colombiano se han realizado esfuerzos significativos por medir el nivel de corrupción subnacional a partir de fuentes diferentes; específicamente, a partir de indicadores de riesgo de corrupción (Gamarra, 2006; Cano, 2014), por medio de indicadores más complejos basados en la información del sistema de contratación y compra pública (Zuleta, Saavedra y Medellín, 2018) o a través de las sanciones impuestas por los organismos de control a los servidores públicos locales (Martínez 2014; Ortiz y Calixto, 2018; Rueda y Ruiz, 2018; Ruiz 2018).

Esta literatura se remonta al trabajo seminal de Gamarra (2006), el cual encuentra que la corrupción departamental - medida a través del Índice de Transparencia, el Índice Golden y Picci<sup>21</sup> y las cuantías

---

<sup>20</sup> Específicamente, la dependencia de las transferencias ha aumentado desde el 23,5% en 1996 hasta el 43,1% en 2015 (Bonet-Morón, Pérez-Valbuena, Ricciulli-Marín, 2018)

<sup>21</sup> De acuerdo con Golden y Picci (2005) este índice es la diferencia entre la cantidad de infraestructura pública presente a nivel local y el pago acumulado que hace el Estado por ella.

de los procesos de responsabilidad fiscal per cápita - es un fenómeno geográficamente concentrado en clústeres regionales y está directamente ligada a la pobreza y el tamaño del Estado. Posteriormente, Cano (2014), utilizando medidas de transparencia y eficiencia del gasto público, realiza la primera aproximación sobre las principales causas y efectos de la corrupción a nivel municipal en Colombia. La autora encuentra que la corrupción es afectada positivamente por el tamaño del Estado local y negativamente por la educación y el desempeño fiscal de los municipios. Otros trabajos han vinculado adicionalmente la capacidad institucional de las entidades territoriales como factor relevante asociado al riesgo de corrupción. Haciendo uso de indicadores de desempeño institucional, como en Saavedra y Conde (2018), se hace evidente una significativa asociación entre capacidad local estatal, transparencia, eficiencia del gasto y pobreza.

Mientras los indicadores de transparencia hablan del grado de cumplimiento con mecanismos de rendición de cuentas y control institucional, estos no necesariamente reflejan de forma adecuada la variación en los niveles de corrupción. Trabajos posteriores preocupados por lo anterior utilizan mediciones más sofisticadas. Estos trabajos se enfocan en analizar la incidencia de una sola variable sobre la corrupción local. Una de las variables más estudiadas ha sido la institucionalidad electoral. Al respecto, Ruiz (2018) demuestra que los alcaldes que recibieron donaciones privadas en sus campañas electorales tienen una mayor probabilidad de ser sancionados disciplinariamente por la Procuraduría General de la Nación -PGN- durante su periodo de mandato, en comparación a los alcaldes que no las recibieron. Estos resultados se pueden entender en un sistema mixto de financiación de la política donde el otorgamiento de recursos públicos ha sido poco efectivo y los candidatos dependen predominantemente de los recursos privados para sostener sus campañas, tendiendo incluso a otorgar contraprestaciones con recursos públicos para conseguir financiación, constituyendo así auténticas microempresas electorales (Perry y Saavedra, 2018). De manera relacionada, Rueda y Ruiz (2018) encuentran que los alcaldes que son elegidos en elecciones con mayores reportes de compra de votos tienen mayor probabilidad de ser investigados, sancionados y destituidos del cargo por la PGN.

Otra variable estudiada previamente en el caso colombiano corresponde a los ingresos no tributarios de carácter transitorio, como las regalías y las transferencias derivadas de desastres naturales. Al respecto, Martínez (2014) encuentra que un aumento en las regalías municipales incrementa la probabilidad de que los servidores públicos sean investigados y sancionados disciplinariamente por la PGN. A pesar de lo anterior, esta relación puede ser variable dependiendo del nivel de las regalías. Por ejemplo, Ardanaz y Caballero (2016) muestran que las regalías tienen un efecto perverso sobre las irregularidades en los contratos públicos a partir de cierto umbral, y no en el caso de cantidades modestas de estos recursos. Por último, Gallego (2018) demuestra que los partidos políticos en los

municipios más afectados por la ola invernal de 2010-2011 tuvieron mayor probabilidad de permanecer en las alcaldías tras las siguientes elecciones, mediante mecanismos clientelares, derivados de un aumento temporal de los ingresos municipales.

Por último, los trabajos más recientes han explorado nuevos canales y variables que pueden explicar las dinámicas de la corrupción local, apoyándose en rasgos institucionales particulares del país. Al respecto, Fergusson, Harker y Molina (2019) analizan el efecto de la alineación partidista entre los gobiernos locales y regionales sobre la presencia de estudiantes falsos en las escuelas públicas del país, los cuales son fabricados por los políticos locales con el fin de obtener mayores transferencias del gobierno nacional. Los autores encuentran que la proporción de estudiantes falsos es mayor en los municipios donde el alcalde es del mismo partido del gobernador del departamento.

Teniendo en cuenta lo señalado por la literatura previa, en este trabajo se utiliza la competencia política, las regalías y las transferencias como importantes variables asociadas con la corrupción local. Adicionalmente, se estudiarán variables como la alineación partidista -con el Concejo Municipal y el Congreso de la República- y la inversión regionalizada<sup>22</sup>, para informar sobre los potenciales mecanismos que conducen el desvío de dineros públicos, los cuales, se ha argumentado, son concertados entre ministros, congresistas, gobernadores, alcaldes y contratistas (López, 2016)<sup>23</sup>.

El aporte del presente trabajo es doble. En primer lugar, contribuye a medir de manera más precisa el nivel de corrupción subnacional, al utilizar las sanciones disciplinarias imputadas a los alcaldes municipales. Para efectos de esta investigación, se construyó una base de datos única la cual dispone de información sobre los mandatarios sancionados proveniente de la PGN y el periodo de ocurrencia de la falta (cuestión que se profundizará en la siguiente sección). Esto se traduce en varias ventajas: al lograr vincular cada sanción con el momento de ocurrencia de los actos de corrupción, se eliminan sesgos e imprecisiones derivadas de ignorar el tiempo del proceso disciplinario. Adicionalmente, el enfoque en alcaldes permite garantizar que la mayoría de los casos analizados estén relacionados efectivamente con corrupción, dada su función como ordenadores

---

<sup>22</sup> La inversión regionalizada es una partida presupuestal adicional y complementaria proveniente del Gobierno Nacional, que es gestionada por los congresistas con el fin de realizar proyectos de inversión que pueden beneficiar a sus regiones de origen. De acuerdo con Duran y Montenegro (2002), los recursos provenientes de la inversión regionalizada se envían a una entidad estatal de orden nacional dependiendo del sector al cual pertenece el proyecto. Posteriormente, el alcalde o gobernador firma un convenio interadministrativo con la entidad estatal con el fin de recibir los recursos de ésta. Finalmente, la autoridad local realiza el contrato vía licitación pública o contratación directa con la persona encargada de ejecutar el proyecto. Sin embargo, López (2016) afirma que la asignación de estas partidas, a diferencia de las transferencias del SGP, no está sujeta a reglas transparentes y claras, por lo que hay gran opacidad en su distribución, lo que puede favorecer las prácticas clientelares en su proceso de negociación. Al respecto, López (2016) asegura que estas partidas son utilizadas por el Gobierno con el fin de recibir el apoyo de congresistas en sus políticas y proyectos de ley.

<sup>23</sup> Un caso emblemático de corrupción en Colombia que involucra las diferentes ramas del poder público es el caso del departamento de Córdoba. Un estudio detallado de la estructura de corrupción que afectó al sector salud de dicho departamento se hace en otra de las investigaciones del Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probidad y Transparencia.

principales del gasto a nivel local. Finalmente, cabe resaltar que se utiliza la información de la PGN –y no la de la CGR- debido a que la primera sigue siendo centralizada y, por tanto, la elección de sus funcionarios no depende de las autoridades locales a quienes supervisa. Esto permite atenuar posibles sesgos en la medición de la corrupción municipal. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, el presente estudio contribuye a identificar factores asociados a la corrupción a nivel municipal, utilizando una estrategia empírica que logra aislar variables no observadas intrínsecas a cada municipio, e introduce variables no analizadas previamente por la literatura.

### 3. Descripción de los datos

Este estudio utiliza seis bases de datos de tres fuentes: Los datos del Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad (SIRI) proveniente de la PGN, la información de elecciones legislativas, departamentales y locales provenientes de la Registraduría Nacional del Estado Civil (en adelante, RNEC), y las ejecuciones presupuestales municipales y la inversión regionalizada obtenidas del Departamento Nacional de Planeación (en adelante, DNP).

#### Medidas de corrupción

La primera fuente de información, SIRI, contiene las sanciones disciplinarias imputadas a los servidores públicos por la PGN. Para efectos de este trabajo se usan datos disponibles desde 2007 hasta 2017, y únicamente las sanciones en contra de los alcaldes municipales, por las razones expuestas en la sección anterior.

La base de datos SIRI contiene información detallada sobre cada proceso disciplinario, incluyendo el nombre del funcionario sancionado, su cargo, la entidad y municipio al que pertenece, la fecha de ejecución del fallo sancionatorio, la dependencia de la PGN encargada del caso y el tipo de sanción recibida, según la siguiente clasificación<sup>24</sup>:

- Destitución e inhabilidad general: Es la sanción más grave que pueden recibir los servidores públicos por parte de la PGN. Implica la terminación de la relación del servidor público con el cargo y la imposibilidad de trabajar con el Estado por un periodo que varía entre 10 a 20 años.
- Suspensión: Implica la separación temporal del ejercicio del cargo por un periodo entre 30 días y un año.

---

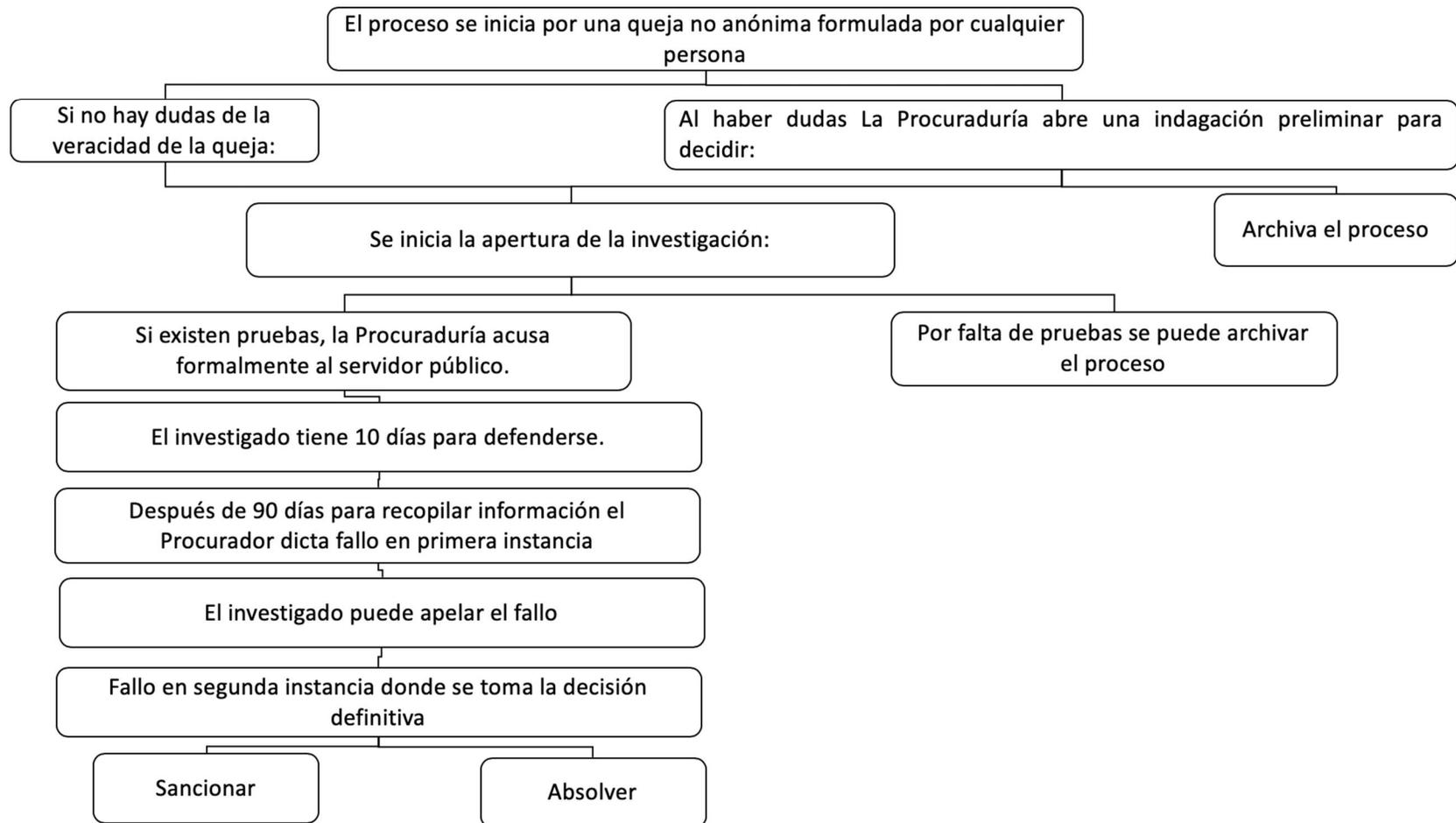
<sup>24</sup> El tipo de sanciones que pueden recibir los servidores públicos están tipificadas en el Código Disciplinario Único (CDU).

- Suspensión e inhabilidad especial: Es una suspensión que trae consigo la prohibición adicional de ejercer algún otro cargo público por periodo no superior a un año.
- Multa: Es una sanción de carácter pecuniario, la cual varía entre 10 a 180 días del salario básico mensual devengado por el funcionario público al momento de la comisión de la falta.
- Amonestación Escrita: Es la sanción más leve que puede imponer la PGN. Corresponde a un llamado de atención por escrito que se registra en la hoja de vida del servidor público.

Una limitación importante de SIRI es la ausencia del período de ocurrencia de las faltas disciplinarias. Para solucionar este problema, se utilizó el nombre del alcalde y se cruzó la base de información electoral de la RNEC. Se recuperó así con certeza el periodo de ocurrencia de los hechos –aunque no las fechas exactas- y se logró observar 3366 alcaldes electos que cubren 3 periodos de gobierno (2004-2007, 2008-2011 y 2012-2015). En particular, para los alcaldes que gobernaron en este periodo de tiempo se registraron un total de 1798 sanciones contra 1013 alcaldes diferentes. Esto indica que aproximadamente 3 de cada 10 alcaldes fueron sancionados disciplinariamente por hechos acontecidos en los períodos de gobierno señalados.

Así mismo, para entender las limitaciones y ventajas de esta medida es relevante conocer el proceso en el que incurre la PGN para investigar y sancionar a un alcalde o funcionario público. En la Gráfica 1 se señalan las principales características del proceso disciplinario en Colombia. Nótese que la PGN está obligada a investigar cualquier queja no anónima formulada por cualquier persona.

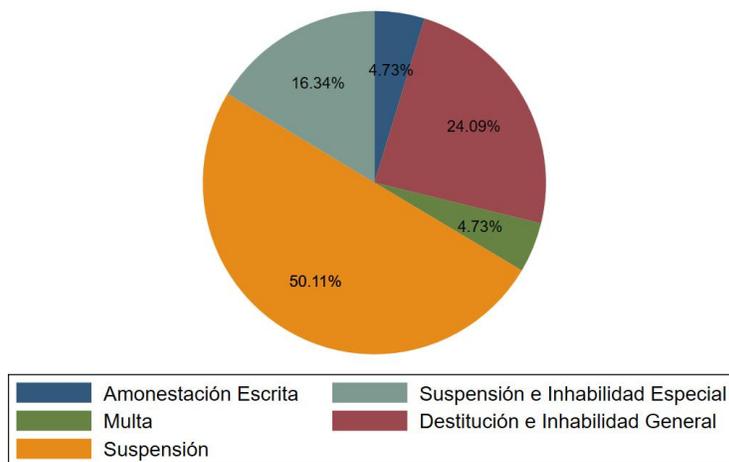
Gráfica N°1: Proceso disciplinario ordinario en Colombia



Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, la gráfica 2 muestra la distribución de los tipos de sanciones que recibieron los alcaldes que gobernaron entre 2004 y 2015. Es notorio resaltar que la mayoría de las sanciones se concentran en suspensiones, siendo el 66% del total. En segundo lugar, se encuentran las destituciones con un 24% del total, y finalmente el 10% restante equivale a sanciones menores como multas o amonestaciones.

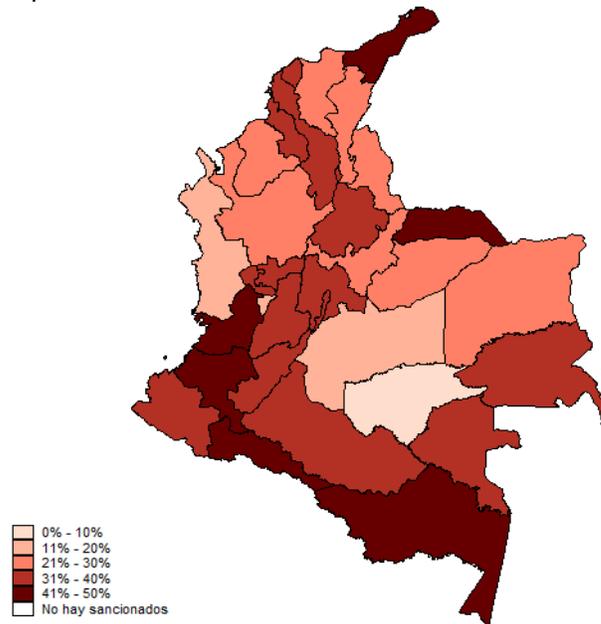
Gráfica N°2: Distribución de las sanciones disciplinarias para los alcaldes del periodo 2004-2015 que fueron sancionados



Fuente: Elaboración propia

Otra característica de las sanciones disciplinarias a los alcaldes es su distribución geográfica. El mapa en la gráfica 3 indica una mayor concentración de sanciones en los municipios pertenecientes a las zonas periféricas del país, específicamente en el sur, en el departamento de Amazonas, en el sudoeste en departamentos como Cauca, Putumayo y Valle del Cauca, en el norte, en La Guajira, y por último en el nordeste en el departamento de Arauca.

Gráfica N°3 Porcentaje de alcaldes sancionados disciplinariamente (% sobre el total de alcaldías en el departamento)



Fuente: Elaboración propia

## VARIABLES POLÍTICAS

Con base en información de la Registraduría Nacional del Estado Civil se calcula una medida de competencia política a nivel municipal definida por el margen de victoria - o la diferencia en porcentaje de votos obtenidos- entre el alcalde electo y el segundo candidato con mayor número de votos<sup>25</sup>. Esta variable se calcula para las elecciones locales de 2003, 2007 y 2011 correspondientes a los periodos de mandato mencionados arriba.

Otras variables de tipo político incluyen la alineación política con la Cámara de Representantes y con el Concejo Municipal. El grado de alineación del alcalde y la Cámara de Representantes se define como la proporción de votos de los representantes electos del mismo partido del alcalde respecto al total de votos a la Cámara en cada municipio. Esta proporción de votos es indicativa del

<sup>25</sup> En Colombia no hay segunda vuelta para la elección de alcaldes u otros cargos públicos diferentes al presidente de la República.

grado de inclinación del municipio por el partido del alcalde en la Cámara, lo que podría mostrar, por ejemplo, el aporte de los políticos locales a la elección de congresistas de su mismo partido, evidenciando, de entrada, su potencial nivel de alineación con dichos congresistas. De forma similar, la proporción de votos puede ser indicativa del poder de estos congresistas sobre la política local. Una medida que considere simplemente el porcentaje de representantes con la misma afiliación partidista del alcalde depende del número de votos departamentales, y no lograría capturar la variación municipal de las dinámicas mencionadas. No siendo éste el caso del Consejo Municipal, para calcular la alineación con esta corporación se utiliza la proporción del Concejo municipal que es del mismo partido del alcalde. Para el cálculo de estas variables se utilizan las elecciones legislativas de 2002, 2006 y 2010<sup>26</sup> y las elecciones del Concejo de 2003, 2007 y 2011.

### Variables fiscales

Otro conjunto de variables utilizadas en este trabajo corresponde a variables fiscales de orden local y regional obtenidas de las ejecuciones presupuestales del DNP. Estas son: i) los ingresos totales municipales compuestos por ingresos tributarios, transferencias, participaciones del presupuesto de la nación, regalías y otros ingresos no tributarios; ii) las transferencias como proporción de los ingresos totales. En Colombia desde 2001 las transferencias del Gobierno Nacional Central a las entidades territoriales se realizan a través del SGP<sup>27</sup>; iii) las regalías como proporción de los ingresos totales. Estas dos últimas variables indican la dependencia fiscal municipal; iv) el monto total de las partidas de inversión regionalizada que destina el gobierno nacional a cada departamento. Cabe resaltar que todas las variables de este conjunto corresponden a su promedio –a precios constantes– por periodo de mandato<sup>28</sup>; y finalmente v) la proporción de inversión regionalizada social, definida como la inversión destinada a educación, agricultura, protección social y vivienda como proporción de la inversión regionalizada total.

La Tabla 1 presenta las estadísticas descriptivas de las variables mencionadas en esta sección. Una primera mirada a los datos anticipa algunas de las relaciones esperadas; en particular, se puede ver que los municipios con alcaldes sancionados tienen una mayor dependencia de los recursos provenientes de regalías y transferencias, además de tener elecciones más competitivas.

---

<sup>26</sup> Estas elecciones corresponden a los periodos legislativos 2002-2006, 2006-2010 y 2010-2014.

<sup>27</sup> Para detalles de su distribución véase el Apéndice 1.

<sup>28</sup> Las series fueron deflactadas usando el Índice de Precios al Consumidor, con base 2008, publicado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE.

Tabla N°1 Estadísticas descriptivas según estatus de sanción

Categoría	Variable	No sancionados			Sancionados			T-test
		Media	Desviación Estándar	Obs	Media	Desviación Estándar	Obs	
<b>Competencia política</b>	Margen de victoria	0.16	0.17	2097	0.15	0.15	998	0.012**
<b>Alineación partidista</b>	Proporción del Concejo del mismo partido del alcalde	0.27	0.20	2266	0.28	0.19	1013	-0.004
	Proporción de votos municipales de representantes departamentales a la Cámara del mismo partido del alcalde	0.11	0.16	2353	0.11	0.16	1013	-0.001
<b>Variables fiscales municipales</b>	Logaritmo de inversión regionalizada (millones de pesos de 2008)	12.75	1.00	2353	12.61	0.87	1013	0.14***
	Logaritmo del ingreso total (millones de pesos de 2008)	9.18	0.98	2286	9.23	1.02	1013	-0.04*
	Proporción del ingreso en transferencias	0.66	0.18	2286	0.68	0.18	1013	-0.012**
	Proporción del ingreso en regalías	0.063	0.10	2286	0.68	0.13	1013	-0.004***
	Proporción de inversión regionalizada social	0.406	0.11	2353	0.410	0.11	1013	-0.004

Notas: \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$

Fuente: Elaboración propia

### 3.1. Las sanciones disciplinarias como medida de corrupción en el nivel subnacional

En este apartado se justificará el uso y pertinencia de las sanciones disciplinarias de la PGN como medida del nivel de corrupción local. De acuerdo con el Código Disciplinario Único<sup>29</sup>, una acción constituye una falta disciplinaria cuando conlleva incumplimiento de deberes, extralimitación del ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses por parte de un servidor público. En definitiva, las sanciones disciplinarias constituyen faltas a la moralidad y buena conducta de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.

La utilización de esta variable como medida de corrupción podría ser problemática en el sentido que pueden existir numerosas acciones que constituyen faltas disciplinarias sin estar relacionadas directamente con actos de corrupción. Este problema se mitiga al utilizar únicamente las sanciones en contra de los alcaldes, dada su función como ordenadores principales del gasto a nivel municipal. De hecho, como se confirma en el ejercicio a continuación, las faltas disciplinarias de dichos funcionarios están en su mayoría directamente relacionadas con irregularidades en la ejecución de los recursos públicos.

En el ejercicio se toma una submuestra aleatoria del 10% de las sanciones disciplinarias de alcaldes y se busca caso por caso en la página web de la PGN y/o en medios de comunicación masivos digitales, para así determinar si el alcalde fue sancionado por actos de corrupción o no. Los resultados de este ejercicio para el periodo de gobierno 2012-2015<sup>30</sup> aparecen en la tabla 2.

---

<sup>29</sup> El Código Disciplinario Único es la ley que reglamenta el comportamiento de los funcionarios públicos en Colombia.

<sup>30</sup> Por tratarse de un período reciente, es posible verificar la mayoría de los casos de sanción en fuentes digitales. Al realizar el ejercicio para todo el periodo de estudio, la proporción relativa de casos de corrupción vs. casos no relacionados con corrupción se mantiene, aunque hay más casos para los cuales no se encuentra información.

Tabla N°2 Casos de corrupción por tipo de sanción en la submuestra aleatoria

Tipo de sanción recibida por el alcalde	Hechos relacionados con corrupción	Hechos no relacionados con corrupción	Casos no encontrados
Amonestación Escrita	-	-	100%
Multa	-	66%	34%
Suspensión	58%	14%	28%
Suspensión e Inhabilidad Especial	58%	21%	21%
Destitución e Inhabilidad General	74%	13%	13%
Todas	55%	16%	29%

Fuente: Elaboración propia

A partir de esta tabla se puede corroborar que la mayoría de las sanciones disciplinarias contra los alcaldes son consecuencia de actos de corrupción. Adicionalmente, se observa una correlación positiva entre la gravedad de la sanción y la probabilidad de que el alcalde sea sancionado por corrupción. Con base en lo anterior se utilizan dos medidas en este estudio: la primera incluye todos los tipos de sanción, mientras la segunda – más ajustada a la presencia de corrupción- tiene sólo en cuenta suspensiones y destituciones.

### Algunos esquemas de corrupción en los municipios colombianos

Utilizando la submuestra aleatoria mencionada en el apartado anterior, el cuadro 1 hace una clasificación de la corrupción a nivel local según lo que podrían ser sus modalidades y tipologías más comunes<sup>31</sup>. Dado el tamaño de muestra utilizado para realizar este ejercicio, no se pretende dar un orden de importancia entre ellas.

<sup>31</sup> La clasificación en tipologías que se realiza en este apartado está basada en la expuesta por la Misión de Observación Electoral (MOE, 2018) en el reporte “Así se Roban a Colombia: Las tipologías que usan los políticos corruptos”.

El 36.1% de las prácticas corruptas de la submuestra están relacionadas con expedir normas contrarias a la ley con el fin de violar la destinación de los recursos. Un esquema comúnmente usado consiste en desviar los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) - destinados por ley a los sectores de educación y salud- para pagar contratos de prestación de servicios y/o de suministro. En otros casos se usa el dinero para pagar extorsiones por parte de grupos armados ilegales, o se suscriben contratos sin el cumplimiento de los requisitos legales.

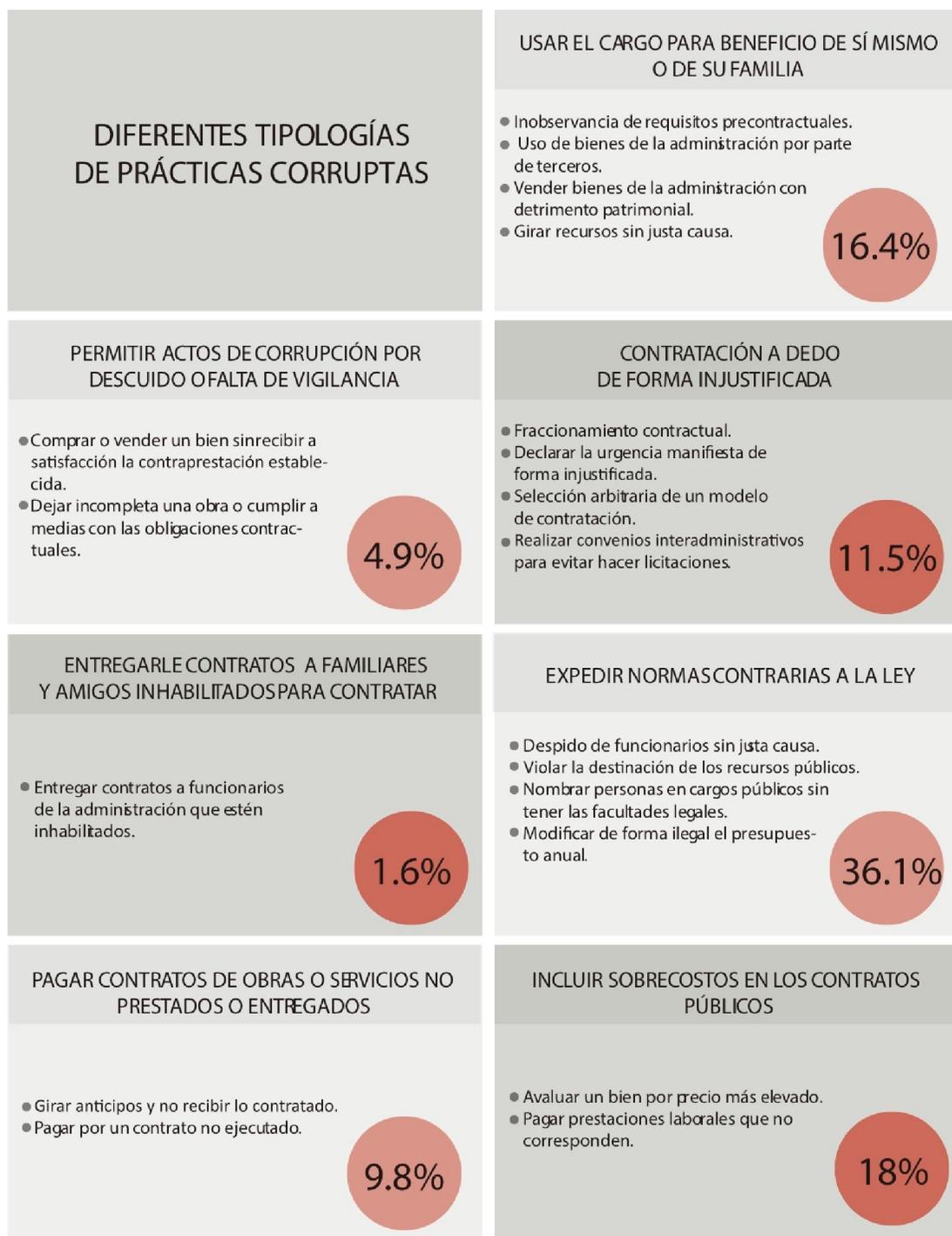
El 18% de los funcionarios corruptos incurren en la inclusión de sobrecostos en los contratos públicos mediante el reconocimiento de pagos laborales no existentes o avaluando bienes a precios más elevados. Por ejemplo, la Procuraduría destituyó e inhabilitó por 10 años al alcalde de un municipio del departamento de Córdoba por reconocer altas sumas de dinero de manera irregular a 27 empleados de la administración municipal por concepto de cesantías.

Otra tipología común de corrupción a nivel local consiste en la contratación “a dedo”; el 11.5% de los alcaldes corruptos de la submuestra han incurrido en esta práctica. Bajo esta modalidad, el alcalde busca diseñar mecanismos con el fin de usar procesos de selección más expeditos que le permitan escoger al contratista de su elección<sup>32</sup>. Una de las irregularidades más frecuentes para lograr la contratación “a dedo” es el fraccionamiento de contratos. Ésta consiste en la celebración de varios contratos de bajo valor, pero todos con el mismo objetivo, que podrían haberse realizado bajo un mismo contrato. La motivación fundamental son los menores requisitos legales de los contratos de mínima cuantía. Por ejemplo, la Procuraduría destituyó e inhabilitó por 12 años al alcalde de un municipio del departamento del Huila por realizar este procedimiento para favorecer a un político aliado. También se acude a la utilización indebida de la situación de urgencia manifiesta con el fin de poder realizar contratación directa. Por estos hechos, la Procuraduría sancionó a un alcalde de un municipio en Norte de Santander.

---

<sup>32</sup> Los contratos más comunes son mínima cuantía: en esta modalidad la entidad estatal no debe tener en cuenta ciertas formalidades y procedimientos aplicables a otras modalidades. Los términos del proceso de mínima cuantía son más cortos, específicamente, el término para presentar ofertas es de por lo menos un día hábil. Contratación directa: su aplicativo es de carácter restrictivo debido a que en esta contratación no hay competencia.

Cuatro N°1: Modalidades de corrupción en la submuestra aleatoria



Fuente: Elaboración propia con base en la clasificación de la Misión de Observación Electoral (2018).

## 4. Estrategia empírica

Para identificar la relación entre las variables políticas/fiscales de interés y la presencia de sanciones al alcalde se estima el siguiente modelo de probabilidad lineal (MPL) con datos de panel<sup>33</sup>:

$$\text{Corrupción}_{it} = \alpha + \beta' \text{Variables Políticas}_{it} + \pi' \text{Variables Fiscales}_{it} + \Omega_t + \mu_i + \epsilon_{it}$$

Los subíndices  $i$  y  $t$  hacen referencia a municipio y periodo de mandato del alcalde, respectivamente. Los términos  $\Omega_t$  y  $\mu_i$  son efectos fijos que se incluyen para capturar factores observables y no observables específicos a cada período y municipio<sup>34</sup>, respectivamente. Por su parte, los errores estándar se estiman utilizando clústeres a nivel de municipio, pues se espera que los errores para cada municipio estén correlacionados en el tiempo.

La variable corrupción es una variable categórica igual a 1, si el alcalde recibió alguna sanción disciplinaria por alguna falta cometida durante su periodo de mandato, y es igual a cero en caso contrario. Como se mencionó anteriormente, se utilizan diferentes medidas para esta variable con el fin de incluir sanciones disciplinarias de distinto grado.

El vector de **variables políticas** incluye una medida de la competencia política que enfrentó cada alcalde en las elecciones y medidas de alineación partidista con diferentes corporaciones públicas. La variable competencia corresponde al margen de victoria entre los dos primeros candidatos en la elección municipal. La dirección de su relación con la corrupción no es clara a priori. En un escenario de alta competencia, un mandatario local podría preferir reducir las prácticas corruptas y el mal uso de los recursos como consecuencia de la mayor rendición de cuentas que se espera de elecciones altamente competitivas. No obstante, estas prácticas corruptas podrían también aumentar como consecuencia de la búsqueda de apoyo político que permita aumentar la gobernabilidad del alcalde, o como retribución a favores recibidos durante la campaña.

A esto debe adicionarse que en el caso colombiano los alcaldes no pueden ser reelegidos inmediatamente, lo que implica que la corrupción no tiene costos directos de corto plazo para el alcalde, aunque sí podría tenerlos para su partido o movimiento político. Respecto a esta última

---

<sup>33</sup> Se escoge un MPL con el objetivo de facilitar la interpretación de los coeficientes y para permitir la inclusión de efectos fijos sin pérdida de información ni caer en el problema de parámetros incidentales.

<sup>34</sup> Por ejemplo, si el municipio es capital de departamento o no lo es; o si su ubicación geográfica está en la periferia del país, considerando el desarrollo histórico de las diferentes regiones colombianas. Ver Angrist y Pischke (2009) para profundizar en la metodología.

posibilidad, debe notarse que en el contexto colombiano los candidatos son vistos en muchos casos como actores individuales, desenmarcados de su rol como representantes de un partido.

Las variables de alineación política incluyen la afinidad política del alcalde con la Cámara de Representantes y con el Concejo Municipal. Estas variables se pueden entender en un contexto de redes clientelares donde se intercambian favores políticos, en particular, donde los congresistas y concejales apoyan a candidatos a la alcaldía mediante votos y dinero, a cambio de cargos y contratos públicos una vez electos como alcaldes (Fergusson, Harker y Molina, 2019). Por tanto, se espera que la relación entre alineación y corrupción sea positiva. Debe notarse que las variables de alineación política, de la forma como fue posible medirlas en este estudio, tienen una importante limitación, al no poder capturar coaliciones políticas más allá de la alineación de partido. Esto es sobre todo relevante, considerando que los candidatos deciden cada vez más frecuentemente inscribirse por firmas que por partidos políticos. Esta limitación podría ser entonces responsable de una subestimación del efecto de la alineación política del alcalde con las diferentes instancias del poder público aquí consideradas, o de una menor precisión en su estimación.

El vector de **variables fiscales** incluye, en primer lugar, el logaritmo de los ingresos totales del municipio y su composición. Se calculan la proporción de ingresos provenientes de regalías y la proporción de transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) provenientes del gobierno central. Se espera que el coeficiente asociado a la proporción de regalías sea positivo, considerando que estos recursos, al no depender del esfuerzo fiscal local, generan incentivos para la apropiación ilegal de los mismos (Leite & Weidmann, 1999, Bhattacharyya & Hodler 2010, Dimant & Tosato, 2018). El mismo razonamiento aplica a las transferencias de la nación, no obstante, estos recursos tienen destinación específica y, en consecuencia, las oportunidades para su captura privada podrían ser menores. Por último, se espera que el ingreso total tenga un coeficiente negativo. Mayores niveles de ingreso son indicativos de mayor capacidad local estatal y tamaño de la economía, lo que es consecuencia de, y permite a su vez, el desarrollo de instituciones eficientes que evitan la apropiación de rentas (Svensson, 2005).

Asimismo, se incluye la inversión nacional de orden regional (inversión regionalizada), la cual corresponde a las partidas del presupuesto anual nacional destinadas a los departamentos. Estas partidas tienen un alto componente político en su asignación, dado que en su negociación toman parte el Gobierno Nacional, los congresistas y los funcionarios del orden regional -gobernadores- y local -alcaldes- con alto grado de discrecionalidad, como se mencionó anteriormente. En este sentido, estas partidas son susceptibles de ser capturadas por los políticos y ofrecen oportunidades de corrupción, tanto en el nivel central como en el local.

## 5. Resultados

Los resultados econométricos se presentan en la Tabla 3 y se dividen de acuerdo con las dos medidas de corrupción: (i) si el alcalde recibió alguna sanción disciplinaria, y (ii) si el alcalde recibió una sanción disciplinaria de suspensión o destitución. Como se observa en la tabla, las regalías, las transferencias y las inversiones nacionales regionalizadas están significativamente asociadas a la corrupción municipal en ambas especificaciones, mientras los ingresos totales municipales muestran una asociación significativa y negativa. Por su parte, la competencia política es significativa al utilizar todo el conjunto de sanciones, mientras la alineación con la Cámara de Representantes lo es para explicar la corrupción medida por suspensiones y destituciones.

### Variables políticas

Los resultados encontrados indican diversos patrones. Mientras la variable de competencia política (o el negativo del margen de victoria) está relacionada de forma positiva y significativa con la probabilidad de sanción, ésta pierde su significancia cuando la medida de corrupción se restringe a sanciones graves. Este resultado sugiere que los escenarios de mayor competencia política -en este caso, de menor margen de victoria del alcalde- pueden estar caracterizados por candidatos de menor calidad, que al ser elegidos incurrir con mayor probabilidad en faltas disciplinarias; sin embargo, estas faltas no están tan claramente relacionadas con hechos de corrupción.

Por el contrario, la alineación política del alcalde con la Cámara de Representantes tiene una relación significativa y positiva con la probabilidad de sanción sólo si las sanciones se restringen a aquellas graves, es decir, a destituciones y suspensiones. Lo anterior confirma la importancia de las redes clientelares de intercambios de favores políticos para entender las dinámicas de la corrupción local. No obstante, la alineación del alcalde con el Concejo municipal no es significativa en ninguna de las especificaciones, lo que hace suponer que el efecto de la alineación partidista sobre la corrupción depende del grado de conexión del alcalde con funcionarios de orden superior, como sugieren Fergusson, Harker y Molina (2019).

Tabla N°3: Resultados del modelo MPL

Categorías	Variables	Variable dependiente	
		Alcalde sancionado	Alcalde suspendido o destituido
<b>Competencia política</b>	Margen de victoria	-0.119* (0.0657)	-0.0935 (0.0632)
	Porcentaje Concejo partido del alcalde	-0.0350 (0.0635)	-0.0484 (0.0626)
<b>Alineación partidista</b>	Porcentaje de Cámara partido del alcalde	0.0466 (0.0335)	0.0988*** (0.0327)
	Logaritmo ingresos totales	-0.170** (0.0676)	-0.148** (0.0659)
<b>Variables fiscales</b>	Proporción de regalías	0.645*** (0.194)	0.572*** (0.184)
	Proporción de transferencias	0.350** (0.152)	0.346** (0.148)
	Logaritmo Inversión regionalizada	0.184** (0.0887)	0.187** (0.0835)
	Proporción de inversión regionalizada social	0.579*** (0.195)	0.558*** (0.179)
	Efectos fijos de municipio	Si	Si
Efectos fijos de periodo de mandato	Si	Si	
Observaciones		3,085	3,085
Media de variable dependiente		0.30	0.27

Errores estándar en paréntesis con clústeres a nivel de municipio.

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.

### **Variables fiscales**

En cuanto a las variables fiscales, es sobresaliente el rol de la dependencia fiscal, o de la participación relativa de los ingresos que no representan un esfuerzo fiscal propio. La dependencia de estos recursos parece un importante predictor de la corrupción municipal en el contexto colombiano, lo que podría explicarse a través de distintos canales. De un lado, los recursos que llegan 'sin esfuerzo' están sometidos a menor rendición de cuentas en su ejecución. Si el gasto responde en mayor medida a este tipo de recursos, se genera un mayor incentivo a la extracción de rentas por parte de los políticos locales, reflejando esto problemas de riesgo moral y selección adversa. De otro lado, la mayor dependencia de estos recursos podría ser indicativa de una reducción en la capacidad institucional, en particular para generar recursos propios, implicando potenciales riesgos de corrupción.

La variable ingreso total municipal, compuesto principalmente por impuestos locales, transferencias del gobierno central y regalías, tiene una asociación negativa y significativa en todas las especificaciones. En la medida que los ingresos tributarios son un componente importante de la variación de los ingresos totales, este resultado confirma la intuición previa y lo encontrado por otros estudios. Mayores ingresos tributarios no sólo reflejan una mayor capacidad institucional para generar recursos propios y/o mayor producción de riqueza del municipio, sino que a su vez están relacionados con una mayor rendición de cuentas (Pachón y Sánchez, 2017).

Finalmente, los resultados obtenidos para la inversión regionalizada constituyen evidencia empírica de respaldo a quienes señalan el alto nivel de opacidad y discrecionalidad con que se asignan estas partidas del presupuesto nacional. Si bien son igualmente recursos 'sin esfuerzo' para el nivel local que generan pocos incentivos a la rendición de cuentas, el mecanismo de captura de dichos recursos surge de la negociación política del gobierno central con congresistas y de estos a su vez con mandatarios regionales/locales.

Esta idea la refuerza el resultado ya mencionado para la alineación política del alcalde con la Cámara de Representantes. El conjunto de resultados indica entonces la operación de eficientes redes de corrupción que vinculan el nivel central y local, siendo la inversión regionalizada un instrumento de esta operación. En particular, los coeficientes señalan, en promedio, una mayor presencia de corrupción a mayor proporción de inversión regionalizada social, lo que sugiere que este tipo de inversiones son especialmente vulnerables a ser capturadas.

## 6. Conclusiones y recomendaciones

La descentralización política y fiscal es una característica fundamental del entorno institucional colombiano, por lo que un análisis de la corrupción en Colombia no podría ser ajeno al estudio de la corrupción en su nivel subnacional. De hecho, es precisamente la periferia del país la más afectada por la captura ilegal de recursos públicos, ya sea ésta originada en entidades del orden central o descentralizado. En este trabajo se examinan diferentes factores institucionales, políticos y fiscales, para entender su asociación con la corrupción subnacional y aportar evidencia empírica sobre los incentivos que ellos generan en el desarrollo de prácticas corruptas.

Tanto la disponibilidad de medidas objetivas de corrupción, como de evidencia empírica sobre el rol de distintos factores institucionales, son escasas en Colombia. Este estudio busca contribuir en ambos sentidos, y de este esfuerzo se deriva una primera recomendación del estudio: Los organismos encargados de la investigación y sanción de la corrupción deben poner a disposición de la sociedad civil información clara y pertinente que permita la trazabilidad del fenómeno. Para ello, es evidente en Colombia la necesidad de coordinación y cooperación interinstitucional, e incluso intra-institucional. Una mejora en este sentido constituiría por sí sola un avance en la transparencia del Estado.

Los resultados del estudio apuntan a varias recomendaciones en torno a dos temas principales: 1) La forma como se asignan recursos desde el nivel central y los incentivos que esto genera; 2) el control que se ejerce sobre los partidos políticos y los incentivos del sistema político.

Los resultados muestran que la mayor dependencia de recursos no propios – en particular, de transferencias y regalías- está asociada a mayor presencia de corrupción en el municipio. Esta asociación evidencia, entre otros, la menor rendición de cuentas a la que están sometidos estos recursos que llegan ‘sin esfuerzo’. Si bien existen enormes necesidades básicas por suplir en las regiones – y sobre todo en la periferia colombiana-, son precisamente estas regiones las que carecen de capacidad para generar recursos propios. De esta forma, es necesario un esfuerzo adicional focalizado en los municipios con mayor dependencia de recursos no tributarios con el fin de garantizar su vigilancia. No obstante, más importante aún es el diseño de criterios de asignación para dichos recursos que produzcan incentivos a la rendición de cuentas y la generación de recursos locales propios. Es necesario entonces fortalecer la participación de las comunidades beneficiadas, y estudiar la introducción de un esquema de incentivos que condicione la recepción de parte de los recursos de regalías y en general aquellos provenientes del nivel central: Incentivos a la mejora de

capacidades locales, a incrementar la transparencia en la asignación y ejecución del presupuesto, así como a cumplir metas y resultados verificables a partir de la inversión de los recursos.

Nada de lo anterior podría entenderse por fuera del contexto institucional del sistema político colombiano. El estudio aporta evidencia para entender la articulación entre el contexto político, los recursos públicos destinados a las regiones y la corrupción subnacional. En particular, los resultados empíricos sugieren la existencia de redes clientelares entre congresistas y mandatarios municipales, dentro de las cuales, entre otros posibles instrumentos, se aprovechan las asignaciones de inversión regionalizada. Si bien en el país ya ha sido señalada la forma discrecional y opaca como se define la distribución de dichos recursos del nivel central, no existen todavía reglas claras, objetivas, y con criterios de eficiencia y equidad para disponer correctamente de estos recursos en las regiones. Por el contrario, son recursos no sujetos a la rendición de cuentas que fácilmente constituyen un medio de pago de favores políticos en el contexto de redes de corrupción que involucran el nivel central y descentralizado.

De esto se deducen dos puntos. En primer lugar, es necesario reformar el proceso de negociación y asignación del presupuesto de inversión regionalizada, con el fin de convertirlo en un proceso reglamentado, transparente, público, participativo y con rendición de cuentas por parte de los responsables de tales inversiones, en sintonía con López (2016). En segundo lugar, puede concluirse que la corrupción en el nivel subnacional no necesariamente tiene origen en ese nivel. Sería entonces ingenuo entender la corrupción en los gobiernos subnacionales en Colombia como el resultado de la injerencia ilegal de los políticos locales sobre los recursos públicos. En su lugar, una visión más acertada entendería la corrupción subnacional como el resultado de una relación no subordinada entre actores locales y nacionales que se coordinan en torno a objetivos ilegales para su beneficio propio.

Existen diversos factores políticos institucionales que son subyacentes a las dinámicas de corrupción sugeridas por los resultados de este estudio, y por tanto, vale la pena discutirlos a continuación. La presencia de redes clientelares, por ejemplo, se asimila bien a otro concepto que ha sido utilizado en el contexto colombiano para describir la corrupción mediante el mecanismo de financiación de campañas electorales a cambio de favores o contratos; el concepto de empresas electorales. Se argumenta que este fenómeno se ha agudizado con la proliferación de microempresas electorales (Perry y Saavedra, 2018) que responden a una mayor personalización en la política colombiana y la competencia intra-partidista generada por los esquemas de listas abiertas. Se ha llamado la atención entonces sobre la necesidad de fortalecer a los partidos como agentes de representación (Pachón, 2018). Lograrlo podría ser un buen incentivo al autocontrol de los partidos en términos de prácticas corruptas; sin embargo, estas prácticas probablemente no se reducirían más allá de su nivel de equilibrio anterior.

¿Qué incentivo adicional deberían tener los partidos para hacer un control efectivo de sus miembros? La sanción a la corrupción en Colombia parece sufrir del mismo problema de personalización que sufre la política, en la medida en que las redes de corrupción como tal no son castigadas, sino individuos aislados. ¿Deberían tener entonces responsabilidad los partidos políticos, como los verdaderos agentes de representación, sobre las faltas de sus miembros? Estas preguntas apuntan a la necesidad de estudiar esquemas que establezcan sanciones efectivas a los partidos en caso de no hacer un control interno debido o no tener mecanismos transparentes de democracia interna.

Lo anterior enfrenta obstáculos. En el marco institucional electoral colombiano no debe dejar de mencionarse la poca capacidad e independencia del Consejo Nacional Electoral para controlar la actividad electoral. El mecanismo de elección de sus miembros está diseñado para ser politizado, siendo los partidos con representación en el Congreso quienes postulan y eligen a las personas que deberían supervisarlos y sancionarlos. Recomendaciones sobre este tema ya se han hecho antes por otros estudios y misiones de expertos, que deberían ser analizadas para llevar una reforma a la práctica.<sup>35</sup>

La corrupción asociada a los mayores recursos para las regiones, resultado del proceso de descentralización, tiene mucho que ver con el funcionamiento de las empresas electorales ya mencionadas. La dependencia de estos recursos ‘sin esfuerzo’ es el blanco fácil de dichas empresas mediante los mecanismos explicados en este estudio: Son los recursos ‘de todos y de nadie’ con que pueden pagarse favores, entre otros, como contraprestación a la financiación de campañas electorales.

Es importante notar que esto, en particular, es posible gracias a un sistema mixto de financiación de la política, donde los recursos privados han sido predominantes y el otorgamiento de recursos públicos ha sido poco efectivo (Pachón, 2018). Siendo así, las empresas electorales se apoyan en diversas prácticas clientelistas, una de las más comunes, la asignación de contratos como pago a la financiación de las campañas<sup>36</sup>. Esta práctica no tiene necesariamente origen en la descentralización o el sector privado local; como lo deja claro la experiencia reciente, es un fenómeno de carácter nacional (e internacional), por lo que una gran porción de los recursos públicos en riesgo corresponde de hecho al nivel central (Zuleta et al. 2018).<sup>37</sup> No obstante, dadas las limitaciones para acceder a recursos públicos destinados a la financiación de la política, la demanda general por corrupción en

---

<sup>35</sup> Ver por ejemplo las recomendaciones de la Misión Electoral Especial (2017) y Pachón (2018).

<sup>36</sup> El documento de la Misión de Observación Electoral (2018) argumenta, por ejemplo, que uno de los mejores negocios legales que existe en Colombia es donar a las campañas políticas. El documento da cuenta de la relación entre donaciones y contratación pública durante el periodo comprendido entre el 2016 y el 2018.

<sup>37</sup> Zuleta et al. (2018) muestra que, *en promedio*, las entidades del nivel nacional presentan un mayor riesgo de corrupción en sus compras públicas que las entidades del nivel territorial, así como un mayor volumen de recursos en riesgo. Sin embargo, son entidades del nivel territorial las que lideran el ranking de mayor riesgo de corrupción en la contratación pública.

la asignación de contratos hace rentables estas empresas electorales e incrementa las prácticas corruptas en el nivel subnacional.

La deficiente financiación de la política no sólo es central para entender los incentivos a la apropiación ilegal de los recursos públicos, sino también para entender la captura de las políticas públicas. A la final, son éstas las que definen la distribución de los recursos de un país, y por tanto, su captura es una forma atractiva -efectiva y en muchos casos sutil- de corrupción, es decir, de abuso o desviación del poder para un beneficio privado. Al respecto, existen diversos ejemplos en el país; desde la captura institucional por grupos criminales, hasta las contraprestaciones a la financiación de campañas u otros favores, por ejemplo, en forma de privilegios tributarios carentes de criterios de eficiencia económica y responsabilidad fiscal que persisten o empeoran a lo largo de reformas tributarias.

Finalmente, es necesario señalar que las prácticas corruptas ya mencionadas son facilitadas por la falta de mecanismos efectivos de control social al proceso político. Además de las herramientas necesarias para que la ciudadanía ejerza la debida vigilancia en las regiones, queda claro que la rendición de cuentas sobre los recursos y políticas públicas debe comenzar desde el nivel central. Entre otras medidas, como se propone con mayor detalle en otros estudios (Pachón, (2018)), debe garantizarse la visibilidad del proceso legislativo, permitiendo, en particular, la atribución de votos y enmiendas a sus responsables.

## 7. Bibliografía

Ades, A., Di Tella, R. (1999). "Rents, Competition, and Corruption". *The American Economic Review*, 89(4), 982-993.

Afridi, F., A. Dhillon, E. Solan (2017). "Exposing corruption: Can electoral competition discipline politicians?." *IZA Discussion Paper* No. 10396.

Aidt, T., Dutta, J. Sena, V. (2008) "Governance Regimes, Corruption and Growth Theory and Evidence." *Journal of Comparative Economics*, 36, 195-220.

Aidt, T., Golden, M., Tiwari, D. (2011). "Incumbents and Criminals in the Indian National Legislature." *Cambridge Working Papers in Economics* 1157, University of Cambridge.

Albornoz, F., Cabrales, A. (2013) "Decentralization, Political Competition and Corruption". *Journal of Development Economics*, 105, 103-111

Alfano, M R, A L Baraldi y C Cantabene (2013): "The Effect of the Decentralisation Degree on Corruption: A New Interpretation." *The Journal of Socio-Economics* 47 (2013) 1– 10.

Angrist, J.D. y Pischke, J.S. (2009) "Parallel Worlds: Fixed Effects, Differences-in-Differences, and Parallel Data." In Princeton University Press *Mostly Harmless Econometrics* (pp 221-227). New Jersey, United Kingdom: Princeton University Press.

Ardanaz M., y N. Tolsá Caballero. (2015) "A subnational Resource Curse? Revenue Windfalls and the Quality of Public Spending in Colombian Municipalities" *Paper presented at the 20th LACEA Annual Meeting*, October 15-17, Santa Cruz, Bolivia.

Arikan, G. Gulsun, (2004). "Fiscal decentralization: a remedy for corruption?" *International Tax and Public Finance* 11 (2), 175–195.

Ashworth, J., Geys, B., Heyndels, B., y Wille, F. (2014) "Competition in the political arena and local government performance", *Applied Economics*, 46:19, 2264-2276

Battle, M. y Puyana, JR. (2011) "El nivel de racionalización del sistema de partidos políticos colombiano: Una mirada a través de las elecciones legislativas de 2010" *Colombia Internacional*, 74, 27-57.

Battle, M. y Puyana, JR. (2013) "Reformas políticas en Colombia: cuando el cambio es la regla" *Politai: Revista de Ciencia Política* 7:73-88.

Badinger, H. y Nindl, E.(2014), "Globalisation and Corruption", *Revisited The World Economy*, Vol. 37, Issue 10, pp. 1424-1440, 2014.

Bhattacharyya, S. y Hodler, R. (2010) "Natural resources, democracy and corruption". *European Economic Review* 54(4): 608–621.

Bhattacharyya, S. y Hodler, R. (2015) "Media freedom and democracy in the fight against corruption". *European Journal of Political Economy* 39: 13–24.

Bonet, J, Galvis, LA. (2014)" Sistema de transferencias subnacionales: lecciones para una reforma en Colombia". *Documentos de trabajo sobre Economía Regional*.

Bonet, J, Guzmán-Finol, K, Urrego, J. y Villa, J. (2014) "Efectos del nuevo Sistema General de Regalías sobre el desempeño municipal: Un análisis dosis-respuesta". *Documentos de trabajo sobre Economía Regional Banco de la República*.

Bonet, J., Pérez, G. y Ayala, J (2014) "Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia". *Documentos de trabajo sobre Economía Regional. Banco de la República*.

Bonet-Morón, J, Pérez-Valbuena, G y Ricciulli-Marín (2018) "¿Hay pereza fiscal en Colombia?". *Revista de Economía del Rosario*, 21(2), 247-307

Brennan, G., Buchanan, J.M., 1980. "The Power to Tax". *Cambridge University Press*, New York.

Brollo F., Nannicini T., Perotti R, y Tabellini G. (2013). "The Political Resource Curse". *American Economic Review*, 103 (5): 1759-96.

Cano, L. (2014). "La corrupción y la ineficiencia en el gasto público local y su impacto en la pobreza en Colombia". *Coyuntura Económica*. Vol. XLIV, No. 1, Junio de 2014, 121-172.

Campante F. Chor D, y Do Q. (2009). "Instability and the Incentives for Corruption". *Economics and Politics* 21(1): 42-92.

Caselli F, and Michaels G (2013) “Do Oil Windfalls Improve Living Standards? Evidence from Brazil”. *American Economic Journal: Applied Economics*, 5 (1): 208-38.

Chacon, M (2017) “In the line of fire: Political violence and Decentralization in Colombia” *NYU Working Paper*

Chang, E. (2005). “Electoral incentives for political corruption under open-list pro-portional representation.” *The Journal of Politics*, 67(3), 716–730

Chang, E., Golden, M., (2007). “Electoral systems, district magnitude and corruption.” *British Journal of Political Science*. 37, 115–137

Constitución Política de Colombia, artículo 315.

Contraloría General de la República, 2017. “Los OCAD y la gestión por proyectos, evaluación del Sistema General de Regalías”.

Corredor, F y Cortés-Barros (2018) “¿Por qué la presencia de las contralorías no disminuye la corrupción en Colombia? Análisis desde la perspectiva de un modelo de agencia en Henao, JC y Isaza-Espinosa, C”. (eds) *Corrupción en Colombia*. Universidad Externado de Colombia: Bogotá DC.

Del Monte, A., Papagni, E., 2001. “Public expenditure, corruption and economic growth: The case of Italy”. *European Journal of Political Economy* 17, 1–16.

Del Monte, A., Papagni, E., (2007). “The determinants of corruption in Italy: regional panel data analysis.” *European Journal of Political Economy*. 23, 379–396.

Dimant E, y Tosato, G. (2018) “Causes and Effects of Corruption: What Has Past Decade’s Empirical Research Taught Us? A Survey”. *Journal of Economic Surveys*, 32(2), 335-356

Duran, V. D., y Montenegro, A. M. M. (2002). “Partidas de Inversión Social Regional”. *Tesis de Grado, Pontificia Universidad Javeriana*, Bogotá.

Eaton, Kent (2006) “The Downside of Decentralization: Armed Clientelism in Colombia”, *Security Studies*, 15:4, 533 – 562

Estache, A. y Sinha, S. (1995). “Does Decentralization Increase Spending on Public Infrastructure?” *World Bank Policy Research Working Paper* No. 1457.

Fergusson, L, Harker, A. y Molina, C. (2019) “Do ghost exist? Clientelistic networks and corruption in public education”. Disponible en: <https://www.dropbox.com/s/qq6hys3jsxd557y/PaperDraft.pdf?dl=0>

Ferraz, C. y Finan, F. (2011): “Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the audits of local governments,” *American Economic Review*, 101, 1274–1311

Fisman, R. y Gatti, R. (2002). “Decentralization and corruption: evidence across countries”. *Journal of Public Economics*. Vol. 83, pp. 325-345.

Gallego J (2015). “Natural Disasters and Clientelism: the Case of Floods and Landslides in Colombia”, Documentos de Trabajo 012537, *Universidad del Rosario*.

Gamarra, J. (2006). “Pobreza, corrupción y participación política: una participación para el caso colombiano.” *Documentos de trabajo sobre economía regional* No 70. Banco de la República.

Glaeser, E.L. and Saks, R.E. (2006) "Corruption in America". *Journal of Public Economics* 90(6): 1053–1072.

Goel, R y Nelson, M. (2010) "Causes of Corruption: History, Geography and Government". *Journal of Policy Modeling*, 32(4), 433-447

Golden, M., E. Kramon, G. Ofosu, y Sonnet L. (2015): "Biometric Identification Machine Failure and Electoral Fraud in a Competitive Democracy," *Working Paper UCLA*

Goldsmith, A. (1999). "Slapping the Grasping Hand: Correlates of Political Corruption in Emerging Markets". *American Journal of Economics and Sociology*. Vol. 58, No. 4, pp. 865-883

Haggard, Stephan, Webb, Steven B., 2004. "Political incentives and intergovernmental fiscal relations: Argentina, Brazil, and Mexico compared. In: Montero, Alfred P., Samuels, David J. (Eds.), *Decentralization and Democracy in Latin America*". *Notre Dame University Press*, Notre Dame, IN.

Huther, J. y Shah, A. (1998). "Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization". *Policy Research Working Paper*, WPS1894.

Ivanya y Shah (2010). "Decentralization (Localization) y Corrupción: New Cross-Country Evidence. International Center for Public Policy". *Working Paper Series*. Georgia State University

Jin, H., Qian, Y., Weingast, B.R., 1999. "Regional decentralization and fiscal incentives: federalism, Chinese style". *Working Paper*, Hoover Institution, Stanford University

La Porta, R., Florencio Lopez-de-Silanes, Shleifer, A., y Vishny, R. (1999). "The Quality of Government". *Journal of Law, Economics, y Organization*, 15(1), 222-279

Lederman, D., Loayza, N.V. and Soares, R.R. (2005) "Accountability and corruption: political institutions matter". *Economics and Politics* 17(1): 1–35.

Leeson, P., y Sobel, R. (2008). "Weathering Corruption". *The Journal of Law y Economics*, 51(4), 667-681.

Leite, C.A. and Weidmann, J. (1999) "Does mother nature corrupt? Natural resources, corruption, and economic growth. Natural Resources, Corruption, and Economic Growth" (June 1999). *IMF Working Paper* 85.

Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único)

López Hernández, C. (2016). ¡Adiós a las Farc! ¿Y ahora qué?: Construir ciudadanía, estado y mercado para unir las tres Colombias. Bogotá: Debate.

Maldonado, S. (2014). "The political effects of resource abundance: evidence from Perú". *University of California, Berkeley*. Mimeo.

Martinez, L. (2014) "Sources of Revenue and Government Performance: Theory and Evidence from Colombia". *LSE*.

Misión de Observación Electoral (2018). "Así se Roban a Colombia: Las tipologías que usan los políticos corruptos". Disponible en: [https://moe.org.co/publicacion/la-moe-presenta-un-balance-del-proceso-electoral-2018/asi-se-roban-a-colombia\\_digital/](https://moe.org.co/publicacion/la-moe-presenta-un-balance-del-proceso-electoral-2018/asi-se-roban-a-colombia_digital/)

Misión Electoral Especial (2017). Propuestas de Reforma Política y Electoral. <https://moe.org.co/explicacion-grafica-la-propuesta-la-mee/>

Monteiro, J. y Ferraz C. (2012). "Does Oil Make Leaders Unaccountable? Evidence from Brazil's offshore oil boom". *University of Harvard*. Mimeo

Montinola, G. R. y Jackman, R. W. (2002). "Sources of corruption: a cross- country study." *British Journal of Political Science*, 32 (1), 147–170.

OECD (2019) *Asymmetric decentralization: Policy implications in Colombia*. OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris

Ochoa, H y Charris, S (2003) "Propuesta de un modelo de control fiscal para el Estado colombiano: el sistema de control fiscal nacional", *Estudios Gerenciales*, 89(19)

Ortiz, D. y Calixto, L (2018). "Medición de la corrupción regional en Colombia: una propuesta de indicadores a partir de registros de organismos de investigación y control." En: Henao, J.C y Isaza, C. *Corrupción en Colombia corrupción, política y sociedad*. Bogotá: Universidad de Colombia.

Pachón, M. (2018). Recomendaciones para Mejorar la Representación Política y Disminuir los Incentivos al Abuso del Poder Político. En: Villar, L. y Alvarez, D. (editores), *Lucha Integral contra la Corrupción en Colombia: Reflexiones y Propuestas*. Bogotá: Fedesarrollo.

Paldam, M. (2002) "The cross-country pattern of corruption: economics, culture and the seesaw dynamics". *European Journal of Political Economy* 18(2): 215–240.

Perry, G. y Saavedra, V. (2018). Corrupción, Crecimiento y Desarrollo: Elementos para una Estrategia Integral Anticorrupción en Colombia. En: Villar, L. y Alvarez, D. (editores), *Lucha Integral contra la Corrupción en Colombia: Reflexiones y Propuestas*. Bogotá: Fedesarrollo.

Persson, T. , Tabellini, G., 2000. "Constitutional determinants of government spending". *Mimeo*.

Procuraduría General de la Nación (2011) "Descentralización y entidades territoriales", *IEMP Ediciones*: Bogotá DC.

Rock, M. T. (2009). "Corruption and Democracy". *Journal Of Development Studies*, 45(1), 55-75.

Rueda M R., Ruiz N.A., (2018). "Political Agency Election Quality and Corruption". Disponible en: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3134501](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3134501)

Ruiz N.A., (2018.) "The power of Money. The Consequences of Electing a Donor Funded Politician". Disponible en: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3123592](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3123592)

Saavedra, V. y Conde, F. (2018). "Descentralización y corrupción en Colombia". En: Villar, L. y Alvarez, D. (editores), *Lucha Integral contra la Corrupción en Colombia: Reflexiones y Propuestas*. Bogotá: Fedesarrollo.

Sánchez, F y Pachón, M (2017) "Decentralization, Fiscal Effort, and Social Progress in Colombia at the Municipal Level, 1994–2009: Why Does National Politics Matter?" En Perry, G., & Angelescu Naqvi, R. (Eds.) *Improving access and quality of public services in latin america: To govern and to serve* (Latin American political economy). New York: Palgrave Macmillan.

Shleifer, A., Vishny, R., 1993. "Corruption". *Quarterly Journal of Economics* 108, 599–617.

Svaleryd, H. and Vlachos, J. (2009): "Political rents in a non-corrupt democracy". *Journal of Public Economics*, 93, 355–372

Tanzi, V., 1996. "Fiscal federalism and efficiency: a review of some efficiency and macroeconomic aspects". In: Bruno, M., Pleskovic, B. (Eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*. World Bank, Washington, D.C.

Tiebout, C., 1956. "A pure theory of local expenditures". *Journal of Political Economy* 64, 416–424.

Treisman, D. (2000). "Decentralization and the Quality of Government. Department of Political Science". *University of California*, Los Angeles.

Treisman, D. (2000). "The causes of corruption: a cross-national study". *Journal of Public Economics*, 76 (3), 399–457.

Treisman, D. (2007). "What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research?" *Annual Review of Political Science* 10, 211-44.

Tornell, A. and Lane, P. (1999) The Voracity Effect. *American Economic Review*, 89, 22-46. <https://doi.org/10.1257/aer.89.1.2>

Villalonga, J.R. (2018). "Fiscal centralization: A remedy for corruption?" *Series: Journal of the Spanish Economic Association*, 9(4), 457-474. doi:10.1007/s13209-018-0184-2

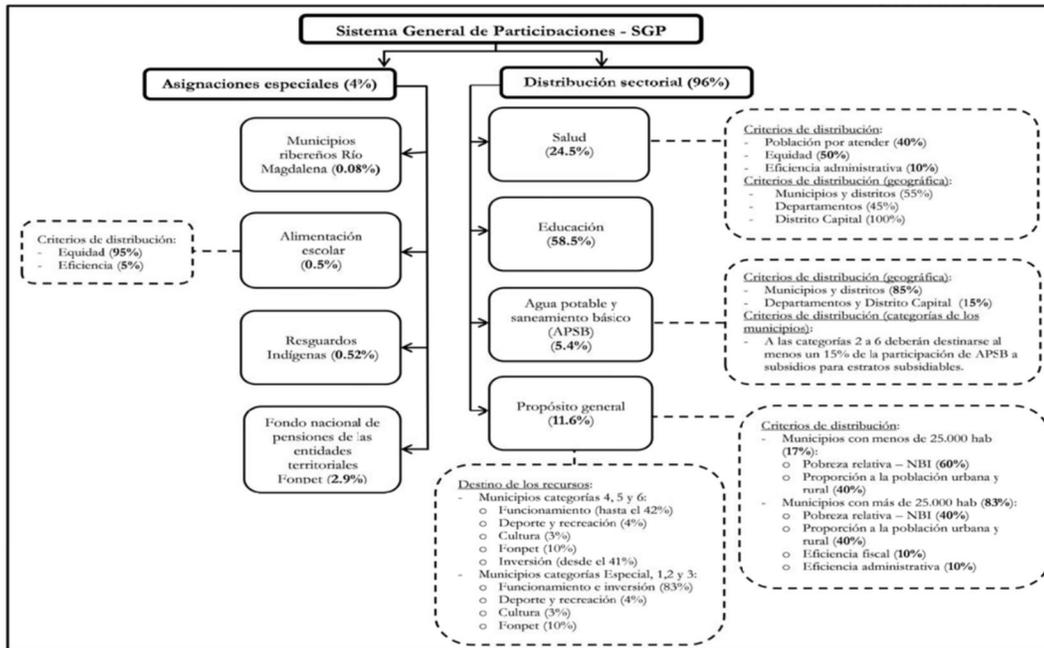
Weingast, B A. (1995). "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development". *Journal of Law, Economics, and Organization* 11(1):1–31.

Weingast, B. (2009). "Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives". *Journal of Urban Economics*, 65(3), 279-293. doi:10.1016/j.jue.2008.12.005

Zuleta, M. M., Saavedra, V. y Medellín, C. J. (2018). "Fortalecimiento del sistema de compra pública para reducir el riesgo de corrupción". En: Villar, L. y Alvarez, D. (editores), *Lucha Integral contra la Corrupción en Colombia: Reflexiones y Propuestas*. Bogotá: Fedesarrollo.

## Anexo 1

Distribución de recursos del Sistema General de Participaciones



Fuente: Bonet, Pérez y Ayala, 2014