

**CORRUPCIÓN PÚBLICA SUBNACIONAL EN COLOMBIA:  
COMPORTAMIENTO TERRITORIAL-TEMPORAL Y FACTORES  
INSTITUCIONALES ASOCIADOS A SU VARIACIÓN**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.  
2020**

**CORRUPCIÓN PÚBLICA SUBNACIONAL EN COLOMBIA:  
COMPORTAMIENTO TERRITORIAL-TEMPORAL Y FACTORES  
INSTITUCIONALES ASOCIADOS A SU VARIACIÓN**

**JUAN JOSÉ CORTÉS HERRERA**

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE:  
POLITÓLOGO

DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO

**JUAN FEDERICO PINO URIBE**

Doctor en Ciencia Política

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.**

**2020**

## AGRADECIMIENTOS

El día que culminé este trabajo de grado, habría de ser el cumpleaños número 75 de mi padre. A su memoria, y a él gracias por su sabiduría, apoyo incondicional e incesante confianza en mí.

A mi madre, por su determinación de verme crecer personal y profesionalmente, y por siempre haber sacrificado más de la cuenta por mi bienestar.

A mi profesor y mentor, Juan Federico, quien compartió conmigo sus extensos conocimientos en esta disciplina. Gracias por hacerme enamorar de la investigación y sus sinsabores, y por su paciencia y apoyo constante.

Y finalmente, a la Pontificia Universidad Javeriana, porque gracias a la beca *Bachiller Destacado* pude cursar, y culminar con éxito, mis estudios de pregrado en Ciencia Política.

**Resumen:** este trabajo de grado construyó una propuesta para el estudio de la corrupción en el nivel subnacional en Colombia *-la corrupción pública identificada judicialmente-*, utilizando una estructura conceptual de condiciones mínimas y suficientes, los delitos contra la administración pública asociados con hechos de corrupción y tomando a los municipios como unidad de análisis. Esta permitió realizar un acercamiento al comportamiento del fenómeno en el país y a los factores institucionales que inciden en su variación. Por medio de estadística descriptiva y una metodología de modelamiento de trayectorias, se analizó el comportamiento territorial y temporal del fenómeno. Adicionalmente, por medio de un modelo logístico ordinal, se evaluaron cuatro factores institucionales para explicar su variación, encontrando que, con una mayor proporción de transferencias en los ingresos y un mayor nivel de deuda pública, es más probable que un municipio se ubique en niveles más altos de corrupción.

**Palabras clave:** corrupción, corrupción pública, corrupción subnacional, factores institucionales, finanzas locales, oportunidad delictiva

**Abstract:** this dissertation constructed a proposal for the study of corruption at the subnational level in Colombia *-the public corruption identified judicially-*, using a conceptual structure of minimum and sufficient conditions, the crimes against public administration associated with acts of corruption and taking municipalities as unit of analysis. This allowed for an approach to the behavior of the phenomenon in the country and the institutional factors that influence its variation. Through descriptive statistics and a methodology of trajectory modeling, the territorial and temporal behavior of the phenomenon was analyzed. Additionally, through an ordinal logistic model, four institutional factors were evaluated to explain its variation, finding that with a higher proportion of transfers within its revenue and a higher level of public debt, a municipality is more likely to be located in higher levels of corruption.

**Keywords:** corruption, public corruption, subnational corruption, institutional factors, local finances, criminal opportunity

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. Introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Marco de referencia: discusiones, encuadramiento teórico e hipótesis.....</b>	<b>9</b>
2.1. Estado del arte: conceptualización, medición y distribución de la corrupción.....	10
2.1.1. Un concepto difuso y los retos de su medición: problemas de intensión, reificación, validez de contenido, cámara de eco, endogeneidad y retraso en los efectos.....	10
2.1.2. Alternativas: metodologías de riesgo o vulnerabilidad e información compilada por organismos judiciales o disciplinarios.....	12
2.1.3. Sesgo nacional en la investigación sobre corrupción: ¿qué ocurre en el nivel subnacional? .....	13
2.2. Relación teórica y empírica entre descentralización y corrupción.....	14
2.3. Teoría de la agencia y neoinstitucionalismo empírico: cómo su interacción contribuye a una comprensión de la variación de la corrupción pública.....	16
2.3.1. Teoría de la agencia: funcionarios públicos, funciones de utilidad y asimetrías en la información.....	16
2.3.2. Neoinstitucionalismo empírico: la incidencia de las instituciones y su aprehensión empírica.....	18
2.4. Enfoque de la oportunidad delictiva, factores institucionales asociados a la variación e hipótesis.....	19
<b>3. Variables y operacionalización.....</b>	<b>22</b>
3.1. Propuesta conceptual: corrupción pública identificada judicialmente, alcances y limitaciones.....	22
3.2. Propuesta de operacionalización.....	26
3.2.1. Variable dependiente: corrupción pública identificada judicialmente.....	26
3.2.2. Variables independientes: factores institucionales asociados a su variación.....	29
3.2.3. Variables de control.....	30
<b>4. Análisis descriptivo.....</b>	<b>31</b>
4.1. Variable dependiente: corrupción pública identificada judicialmente .....	32
4.2. Variables independientes: factores institucionales asociados a la variación.....	39

4.3. Variables de control.....	41
<b>5. Análisis longitudinal: trayectorias y modelo logístico ordinal.....</b>	<b>42</b>
5.1. Corrupción incipiente, contenida o extendida, pero estable: el comportamiento temporal de la corrupción pública identificada judicialmente en Colombia.....	42
5.2. Modelo logístico ordinal.....	44
<b>6. Discusión y conclusiones.....</b>	<b>50</b>
<b>7. Bibliografía.....</b>	<b>53</b>
<b>8. Anexos.....</b>	<b>59</b>
8.1. Tipos de corrupción.....	59
8.2. Definiciones resumidas de los delitos incluidos en la operacionalización.....	62
8.3. Mapa 2. Concentración de capturas a nivel departamental por mil habitantes.....	66

## 1. INTRODUCCIÓN

*“Luchar contra la corrupción en el nivel subnacional de gobierno es un ejercicio de gobernanza efectiva y sensible -y, esencialmente, democrática-. Ganar batallas que, en todos los casos [...], requieren años de tiempo y esfuerzo, implica reformas graduales y multifacéticas de los incentivos políticos subnacionales y el mejoramiento de las instituciones a nivel subnacional”- (Bland, 2014, p. 281)*

En Colombia, el fenómeno de la corrupción ha ido ganando espacio en la agenda pública, debido a factores como el *Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional* para el año de 2019, en donde el país obtuvo un puntaje de 37 sobre 100 puntos, ocupando la posición 96 entre 180 países incluidos en la medición; se calcula, además, que se pierden anualmente 50 billones de pesos por este fenómeno, lo equivalente aproximadamente al 5% del PIB y al 15% del presupuesto nacional. Sin embargo, limitaciones existentes en la literatura académica que ha pretendido investigar el fenómeno de la corrupción, mantienen como un asunto pendiente una estrategia metodológica integral para su medición y seguimiento en diferentes niveles de gobierno, así como la comprensión de su comportamiento territorial y temporal en el país, de manera que lugares comunes como “la lucha contra la corrupción” o “Colombia es un país corrupto”, siguen reproduciéndose.

Estas limitaciones mencionadas anteriormente son principalmente cuatro:

**i)** Primero, una dificultad de orden conceptual, pues no hay un consenso sobre la definición precisa del fenómeno de la corrupción o sobre la intensión del concepto<sup>1</sup>.

**ii)** Dada esa dificultad, y sumada al hecho de que este es un fenómeno inherentemente oculto, su posibilidad de medición es limitada, y las tres principales estrategias metodológicas usadas en el estudio del fenómeno tienen debilidades particulares; quizá la

---

<sup>1</sup> También conocida como la connotación de un concepto: la definición clásica sartoriana indica que la intensión es el conjunto de propiedades que determinan las cosas a las que se aplica la palabra, es decir, la totalidad de características que cualquier cosa debe poseer para estar en la denotación del concepto (Sartori, 1970). Para el caso de la corrupción esas características varían de un autor a otro y de una investigación a otra.

más utilizada son los indicadores basados en percepción<sup>2</sup>, en donde diversos autores (e.g. Andersson, 2017; Heywood & Rose, 2014) coinciden en que este tipo de indicadores tienen debilidades intrínsecas, relacionadas con su fundamento empírico y con la viabilidad de utilizar percepciones para medir la ocurrencia real del fenómeno.

**iii)** En su comprensión teórica y tratamiento empírico, poco se ha discutido con precisión sobre la dimensión subnacional<sup>3</sup> e intersectorial del fenómeno, pues la mayoría de investigaciones que analizan la variación de la corrupción han tomado como unidad de análisis al Estado, predominando lo que en Ciencia Política se denomina como “sesgo nacional”, donde una vasta proporción de la literatura producida en los últimos 25 años se ha concentrado en este nivel -como *locus* del fenómeno- (Bland, 2014), en línea con los diversos instrumentos internacionales que se han diseñado para medir y combatir la corrupción<sup>4</sup>.

**iv)** Finalmente, dadas las tres limitaciones anteriores, la comprensión de los factores que inciden en su variación, sobre todo en el nivel subnacional, aún es incompleta.

Ahora, respecto a estos problemas enunciados anteriormente, Heywood (2015) establece que es importante acercarse a la medición más confiable posible del fenómeno para determinar su escala en términos de contexto, ubicación y tendencias, de manera que se sepa con qué se está tratando; además, para identificar si existen patrones claros, los cuales permitirán reconocer las variables explicativas que contribuyan a la comprensión de por qué y dónde se desarrolla este fenómeno, pues medir la corrupción ayudará a ver mejor dónde se necesita tomar acción, y a decidir qué tipo de acción debe ser, evaluando si funciona eventualmente (Heywood, 2015, p. 1).

Así, es pertinente que los esfuerzos investigativos sobre la corrupción avancen en dos frentes concretos: en primer lugar, hacia la estructuración y aplicación de estrategias de medición más objetivas que, aún con sus propias limitaciones, se acerquen a capturar la

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, el ya mencionado Índice de Percepción de Corrupción (CPI) de Transparencia Internacional y la variable de Control de Corrupción en los Indicadores de Gobernanza Mundial (WGI) del Banco Mundial.

<sup>3</sup> En esta investigación, se entenderá “subnacional” como cualquier nivel de gobierno debajo del nivel nacional y “local” como el nivel más bajo de gobierno.

<sup>4</sup> Respecto a ii) y iii), Linde & Erlingsson (2013), por ejemplo, han establecido que, en aquellos países con gobiernos locales fuertes, la medida y la naturaleza de la corrupción no son adecuadamente comprendidas por indicadores basados en percepción y, siguiendo a Andersson (2017), es posible establecer que “instancias reales de corrupción pueden variar espacialmente -tanto a nivel subnacional [...] como entre niveles y sectores de gobierno [...] - un factor no detectado por estudios basados en puntajes únicos por país” (p. 59).

ocurrencia real del fenómeno y respondan a una construcción conceptual que intente superar la polivalencia característica de su tratamiento; en otras palabras, avanzar en instrumentos de medición que permitan capturar de manera más precisa un fenómeno que se dificulta registrar con precisión matemática, y que los ciudadanos pueden no percibir en su totalidad y complejidad, debido a que en ocasiones no tiene “víctimas” directas (Biddle, 2013)<sup>5</sup>.

En segundo lugar, se debe avanzar hacia la desmonopolización del espacio nacional como *espacio natural* para la corrupción, en relación a sus causas y consecuencias en diversos niveles territoriales y sectoriales. Ambos elementos han de contribuir a una mejor comprensión del fenómeno que permita mitigar sus consecuencias lesivas sobre la legitimidad del Estado, la gobernabilidad, la democracia subnacional, los procesos de descentralización y la capacidad institucional. Con esto, desde la Ciencia Política se hace pertinente un abordaje crítico del fenómeno de la corrupción, en tanto éste se asocia con la estructura y el ejercicio del poder en la sociedad (Ángel & Newman, 2017) y se expresa, entre otros, a través de la captura del Estado, fenómeno que, en el marco de un régimen fiscal, administrativa y políticamente descentralizado, es imperativo leer en clave subnacional<sup>6</sup>, considerando que a pesar de que Colombia es un país con evidentes inequidades regionales (Cortés & Vargas, 2012), “se sabe poco sobre cómo la corrupción varía de una región a otra” (Castañeda, 2015, p. 1).

Adicionalmente, el estudio de la corrupción es socialmente relevante en términos de la necesidad de aportar a la comprensión de un fenómeno que resquebraja la inversión social y lacera la cosa pública, en tanto que este “representa una grave amenaza para la estabilidad y seguridad de las sociedades, al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia, al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley” (Transparencia Internacional, 2006, p. 4).

Con base en esas problemáticas, y teniendo en cuenta que una medición adecuada de la corrupción es el primer paso hacia la formulación de políticas que den respuesta al fenómeno,

---

<sup>5</sup> Es por esto que esta investigación utiliza como medida de corrupción las capturas por delitos contra la administración pública asociados con hechos de corrupción en cada municipio del país -tipificados en el Título XV del Código Penal Colombiano-, compiladas en el Sistema de Información Estadístico, Delincuencial Contravencional y Operativo de la Policía Nacional - SIEDCO.

<sup>6</sup> En la actualidad, la OCDE reconoce que Colombia es el país latinoamericano no federal con mayor grado de descentralización de la región.

en la búsqueda de una mayor integridad, transparencia y responsabilidad en la gobernanza (Li, 2016, p. 22), junto con la perspectiva de que “parecería que el Gobierno [...] le da más peso a la expedición de normas contra la corrupción, que a la creación de condiciones institucionales para su efectiva aplicación” (Copello, 2011, p. 1), esta investigación se fundamenta a partir de la pregunta **¿cómo se comporta, territorial y temporalmente, la corrupción pública<sup>7</sup> subnacional identificada judicialmente en Colombia, y cuáles son los factores institucionales que inciden en su variación?**

De esta manera, con el objetivo de comprender el comportamiento territorial y temporal de la corrupción pública subnacional identificada judicialmente en Colombia, así como los factores institucionales que inciden en su variación, y tras la identificación de los vacíos existentes en la literatura, esta investigación pretende contribuir a la discusión sobre la corrupción en el nivel subnacional y sus metodologías de medición, a partir de cinco objetivos específicos: el primero es identificar las limitaciones reconocidas por la literatura en las discusiones sobre conceptualización, medición y distribución del fenómeno de la corrupción y desarrollar una propuesta teórica para la comprensión de su variación; el segundo, es proponer una estructura conceptual bajo el esquema de condiciones mínimas y suficientes, que provea una base para la operacionalización del indicador propuesto para la medición de la corrupción pública en Colombia: la corrupción identificada judicialmente; el tercero, es realizar una comparación descriptiva de los datos a nivel municipal sobre capturas por delitos contra la administración pública asociados con hechos de corrupción, para el periodo 2003-2019, y de las variables que capturan los factores institucionales asociados a su variación; el cuarto, es proponer una tipología de las distintas trayectorias de la corrupción pública identificada judicialmente en los municipios de Colombia y sus características, para el periodo 2003-2019; y finalmente, estimar, por medio de un modelo logístico ordinal, algunos factores institucionales que puedan incidir en la variación de este fenómeno.

---

<sup>7</sup> Se incluye el adjetivo *pública* en tanto no se incluyen los fenómenos de corrupción privada (ver Hodgson & Jian, 2008) ni política -la intersección entre privada y pública-.

<sup>8</sup> En este punto cobra importancia aclarar que no se tendrán en cuenta factores políticos, pues la investigación se limita a la corrupción pública, no a la política. Por eso mismo se consideran exclusivamente los delitos contra la administración pública, y no contra los mecanismos de participación democrática (Título XIV del Código Penal).

Ahora, la estructura que pretende abarcar el problema de investigación de este estudio se organiza de tal forma, que en un primer lugar, se propondrá un marco referencial i) a partir de la construcción de un estado del arte que reconozca los retos en la medición del fenómeno, junto con las posibles alternativas metodológicas presentes a este problema; donde se suscribe ii) una relación teórica y empírica irresuelta entre la descentralización y la corrupción, y iii) se esbozan los aportes de la teoría de la agencia, el neoinstitucionalismo empírico y el enfoque de la oportunidad delictiva para el entendimiento del fenómeno. En segundo lugar, se construirá el concepto de *corrupción pública identificada judicialmente*, se desglosarán las variables y la propuesta de operacionalización, seguido, en tercer lugar, de un análisis descriptivo de cada una de estas, que permitirá, en primera instancia, reconocer el comportamiento territorial del fenómeno en el país. En cuarto lugar, se procederá con un análisis longitudinal, por medio de una metodología de modelamiento de trayectorias y un modelo logístico ordinal, en función de identificar el comportamiento temporal de la *corrupción pública identificada judicialmente* en el país y algunos factores institucionales que pueden incidir en su variación. Finalmente, se propondrán las conclusiones a modo de cierre de este texto, así como las limitaciones de la investigación y los nuevos interrogantes que de esta surgen.

## **2. MARCO DE REFERENCIA: DISCUSIONES, ENCUADRAMIENTO TEÓRICO E HIPÓTESIS**

El objetivo de este capítulo es identificar las limitaciones reconocidas por la literatura en las discusiones sobre conceptualización, medición y distribución del fenómeno de la corrupción y desarrollar una propuesta teórica para la comprensión de su variación. Esto permitirá enmarcar el análisis en una propuesta conceptual y metodológica que contemple tales limitaciones, reconocer la importancia que tiene acercarse a una medición confiable y proveer una perspectiva teórica congruente con los datos recopilados. De esta forma se pretende, en primer lugar, profundizar sobre las discusiones acerca de la conceptualización, medición y distribución del fenómeno; en segundo lugar, enmarcar el estudio en la relación entre la descentralización y la corrupción, aún no resuelta en términos de dirección; en tercer lugar,

encuadrar la investigación en una teoría y dos enfoques: la de la agencia, y el neoinstitucionalismo empírico y la oportunidad delictiva, respectivamente, para finalmente, discutir las causas de la corrupción identificadas en la literatura y esbozar las hipótesis de este proyecto investigativo.

## **2.1. Estado del arte: conceptualización, medición y distribución de la corrupción**

*2.1.1. Un concepto difuso y los retos de su medición: problemas de intensión, reificación, validez de contenido, cámara de eco, endogeneidad y retraso en los efectos.*

Una primera discusión transversal en la investigación sobre corrupción se relaciona con la debilidad conceptual del fenómeno que se busca comprender, debida a dos razones fundamentales: su característica inherente de opacidad y la amplia *extensión* del concepto como resultado de un debate aún abierto en torno a los alcances del fenómeno, que atraviesa dos extremos: el que se limita a consideraciones de naturaleza estrictamente jurídica y el que pretende incluir acciones reprochables desde una perspectiva ética, aunque no se constituyan en faltas disciplinarias o delitos, como hechos corruptos. Esta advertencia es pertinente en términos de la consecuencia para el análisis que una operacionalización diferente del fenómeno (y, por tanto, de los indicadores utilizados) puede tener de un estudio a otro (Heywood, 2015, 2018; Li, 2016; Masters & Graycar, 2016).

Como consecuencia de esta debilidad, no parece clara la metodología de medición más apropiada para capturar el fenómeno; en un estudio conducido en China, Li (2016) reconoce la falta de acuerdo sobre cómo medir la corrupción -específicamente en el nivel local-, pues evalúa la validez interna y externa de tres grupos de medidas, confirmando que los resultados de los análisis son altamente dependientes de la elección de la medida de corrupción. Además, existe consenso entre diversos autores acerca del problema que supone que la mayoría de los indicadores desarrollados se basen en registros de percepción (Andersson, 2017; Bland, 2014), lo que implica una manera de aproximarse al fenómeno que se construye exclusivamente desde un plano actitudinal. La crítica a estas estrategias basadas en la percepción (tanto desde la perspectiva de lo que sienten y piensan las personas o los expertos,

como desde las encuestas sobre victimización) ha aumentado por ser índices subjetivos, altamente agregados, y de un solo número; de esta forma, son considerados de poco valor al tratar de comprender las causas de la corrupción y los medios efectivos para impedirlos (Bland, 2014, p. 268).

Adicionalmente, este tipo de indicadores tienden a presentar diversos problemas metodológicos, entre ellos, el problema de la reificación, el cual consiste “en que se sustituye el concepto por las medidas operacionales que se usan para poder contar. [Así], la corrupción es una cosa, [y] los índices de percepción de la corrupción, otra distinta” (Villoria & Jiménez, 2012, p. 116). Esto se traduce en que se deja a cada encuestado la selección personal de lo que considera es la corrupción, lo que supone a su vez problemas de *content validity* (Villoria & Jiménez, 2012) pues no existe un concepto consensuado que logre abarcar todas las dimensiones y expresiones del fenómeno y, por tanto, ningún método para medirlo que las capture en su totalidad.

Asimismo, diversos estudios han demostrado cómo los indicadores de percepción están afectados por la exposición mediática de los grandes escándalos de corrupción *-echo chamber-*, lo que distorsiona la situación real del fenómeno; en otras palabras, aunque “el nivel real de corrupción puede no cambiar [...], al hacerse más visible, las percepciones sí cambian (Pharr & Putnam, 2000; Puglisi & Snyder, 2008, citados en Villoria & Jiménez, 2012, p. 117). Esta dinámica conduce entonces a problemas de endogeneidad y de retraso en los efectos, puesto que “cuando un gobierno persigue seriamente la corrupción se producen detenciones y escándalos políticos que generan una sensación de que hay más corrupción que antes, cuando no se perseguía. De esa forma aumenta la percepción cuando empieza, probablemente, a reducirse el problema” (Villoria & Jiménez, 2012, p. 117).

Respecto estos indicadores basados en percepciones y enfocados generalmente en el nivel nacional, Treisman (2007), citado en Heywood (2015), establece que uno de los límites reconocidos de los datos agregados, es que la mayoría de los factores que predicen la corrupción percibida, como los niveles de desarrollo económico, el estado de la democracia, la libertad de prensa, entre otros, no se correlacionan bien con las medidas disponibles de experiencias de corrupción realmente ocurridas (p. 2); en este mismo sentido, Villoria &

Jiménez (2012), de un estudio realizado en España, concluyen que la corrupción percibida no se corresponde con los datos objetivos sobre los delitos contra la Administración.

### *2.1.2. Alternativas: metodologías de riesgo o vulnerabilidad e información compilada por organismos judiciales o disciplinarios*

En lo que refiere a otras estrategias metodológicas distintas a las basadas en la percepción para la medición del fenómeno, se encuentran alternativas como la de riesgo o vulnerabilidad y las que se construyen con base en información compilada por organismos judiciales o disciplinarios. La primera, por su parte, establece que cualquier intento por medir la corrupción de manera directa y completa es insostenible, debido a la naturaleza misma del fenómeno, y propone que esta

es mejor estimada al examinar sistemas de gobierno relevantes -sus fortalezas y debilidades, y los constreñimientos e incentivos que estos generan que los hacen vulnerables a la corrupción-. En esencia, se evalúa la susceptibilidad del sistema a actividades ilícitas - el riesgo de la corrupción. (Bland, 2014, p. 268)

Según Bland (2014), esta perspectiva está basada en tres principios fundamentales: i) la perspectiva de que la corrupción es una actividad inherentemente secreta y que, por ende, es razonablemente asumido que los perpetradores de esta en la mayoría de instancias la quieren mantener oculta, -observación en la que coincide con Heywood (2015) y Linhartová & Pultarova (2015)-, reconociendo que es mejor medirla a través de las fortalezas, debilidades, constreñimientos e incentivos de los sistemas de gobierno que los hacen vulnerables a la corrupción; ii) la desagregación, a partir de la comprensión de que es necesario descomponer un constructo singular y complejo como la corrupción de gobierno en sus partes componentes; iii) y, finalmente, una insistencia en la objetividad para estudiar el fenómeno. Aun con esto, los indicadores construidos bajo esta metodología tampoco capturan a cabalidad la ocurrencia real de la corrupción.

De esta forma, una segunda estrategia metodológica es la que incorpora datos de aquella corrupción disciplinar o judicialmente identificada o sancionada, y puede tener una debilidad

estructural: que termine reflejando, más que la ocurrencia real del fenómeno, la voluntad política de combatir la corrupción o la efectividad del sistema para sancionar o judicializar a los funcionarios que hubiesen incurrido en alguna falta o delito relacionado con hechos de corrupción (Lambsdorff, 1999; Treisman, 2007, citados en Villoria y Jiménez, 2012), efectividad que, se asume, varía entre entidades territoriales con capacidades heterogéneas. De acuerdo con Andersson (2017),

en comparaciones entre países, el número de casos legales puede realmente reflejar la efectividad de las autoridades legales en llevar a los infractores a la justicia, en lugar de la incidencia de la corrupción entre países. Comparaciones de un solo país [...] están afectadas por el hecho de que los casos reportados a las autoridades legales pueden no reflejar el verdadero nivel o distribución de la corrupción. (p. 64-65)

No obstante, con el objetivo de avanzar en una estrategia de medición alternativa a las basadas en percepción o riesgo, estos datos son útiles como *proxies* o variables instrumentales dentro de los procesos de investigación.

### *2.1.3. Sesgo nacional en la investigación sobre corrupción: ¿qué ocurre en el nivel subnacional?*

Además de los problemas de conceptualización y medición, esta investigación se enmarca en la discusión que surge alrededor de la distribución espacial de la corrupción entre sectores y niveles de gobierno (Andersson, 2017; Coxson, 2009; Johnston, 2010; Masters & Graycar, 2016; Mitton, 2016). En el marco de los procesos de descentralización, pilar de las iniciativas de reforma del Estado de corte gerencial, y que se ha acentuado en América Latina desde finales del siglo XX, se hace pertinente trasladar la unidad de análisis en la investigación sobre el fenómeno hacia el nivel subnacional. En este sentido, en un estudio realizado en Suecia, Andersson (2017) encontró que la corrupción varía entre sectores y niveles de gobierno y en el sector público, siendo más común en municipalidades.

Bajo esta perspectiva, Linhartová & Pultorova (2015) afirman que avanzar en la medición de la corrupción en el nivel subnacional puede aportar una nueva dimensión a la teoría sobre

las causas y los efectos en la pregunta sobre las disparidades regionales, bajo las premisas de que el desarrollo socioeconómico en un país no es homogéneo y de que puede asumirse que existe una diferencia en el alcance de la corrupción en diferentes regiones de un mismo país (Linhartová & Volejníková, 2015). En esta misma línea, Borsky & Kalkschmied (2019), tras analizar una muestra de 1.232 regiones subnacionales, establecen que los niveles de corrupción difieren no sólo entre los países sino también dentro de cada uno de ellos.

Li (2016), finalmente, argumenta que el nuevo interés en realizar análisis de la variación de la corrupción en un único país coincide con el reciente “giro subnacional” en política comparada; de allí que Coxson (2009) haga un análisis -limitado en términos de indicadores- de la corrupción en el gobierno local en Armenia y Johnston (2010) intente proponer las bases para un modelo de medición de la corrupción en este nivel. Sin embargo, a pesar de estos alcances académicos, la literatura que ha abordado directamente el fenómeno de la corrupción en el nivel subnacional de gobierno sigue siendo bastante limitada.

Ahora bien, en lo que respecta al estudio del fenómeno en este nivel en Colombia, se han empezado a realizar aportes importantes. Quizá el más reciente sea el de Álvarez et al. (2019), quienes hacen una revisión de la literatura producida en Colombia sobre el tema, y en donde, respecto al asunto de la medición, destacan la creación de metodologías de riesgo (Gamarra, 2006; Cano, 2014) y de indicadores basados en las sanciones impuestas por los organismos de control a los funcionarios públicos locales (Martínez, 2014; Ortiz & Calixto, 2018; Rueda & Ruiz, 2018; Ruiz, 2018). En este proyecto se identificó, asimismo, el índice de riesgo de corrupción en el sistema de compra pública colombiano (SECOP), construido a través de un proceso de réplica de la metodología del Instituto Mexicano para la Competitividad (Zuleta, Ospina & Caro, 2019).

## **2.2. Relación teórica y empírica entre descentralización y corrupción**

Como se enunció anteriormente, esta investigación se enmarca en la relación, aún no resuelta en términos de dirección, entre la descentralización (fundamentalmente fiscal) y la corrupción en el nivel subnacional:

en los últimos años se han desarrollado modelos teóricos y estimaciones empíricas para explorar si la descentralización provoca más o menos corrupción. Sin embargo, estos trabajos no han llevado a conclusiones definitivas sobre la descentralización y la corrupción. Recientemente se ha señalado que es más útil buscar evidencia empírica en un contexto más localizado y desagregado. (Alvarado & Rodríguez, 2010, p. 242)

Uno de los incentivos del proceso descentralizador, al menos teóricamente, ha sido “la percepción de que en los gobiernos demasiado centralizados existen altos niveles de corrupción y falta de rendición de cuentas” (Alvarado & Rodríguez, 2010, p. 242); en este sentido, algunos autores manifiestan que el proceso descentralizador ofrece un marco de incentivos que limita la ocurrencia del fenómeno (Escobar-Lennon & Ross, 2014; Fiorino et al., 2013; Garzón, 2014; Mendoza, 2019; Oto-Peralías et al., 2013; Saavedra & Conde, 2018). Esta idea se sustenta en investigaciones empíricas que han encontrado, por ejemplo, que una mayor proporción de ingresos propios en el nivel local se correlaciona con menores niveles de corrupción, en tanto estos implican una mayor rendición de cuentas por parte de los funcionarios, y viceversa, el aumento de subvenciones se relaciona positivamente con la corrupción (Goodspeed, 2011). Aún con esto, otros autores como Cravacoure (2015) establecen que uno de los argumentos que sustentan procesos recentralizadores consiste, precisamente, en limitar la corrupción de las élites locales, mitigando las oportunidades de que estos funcionarios puedan desarrollar esta conducta delictiva.

En el caso específico de la corrupción en el nivel subnacional en Colombia, se ha analizado la relación entre esta y variables como las regalías, las transferencias o los resultados electorales (Álvarez et al., 2019). Estos mismos autores encontraron una relación positiva entre una mayor proporción de las transferencias como parte de los ingresos fiscales y la corrupción local. Así, una de las variables centrales para la comprensión del comportamiento territorial de la corrupción pública pasa por la relación que posee con los factores institucionales que caracterizan al marco de la descentralización fiscal en el país; por esto mismo, es importante anotar que la variable dependiente en este último estudio es capturada a través del conjunto de sanciones disciplinarias a alcaldes, por lo que se hace pertinente evaluar el efecto de la relación entre ingresos propios y transferencias sobre una

operacionalización de corrupción subnacional diferente, como en este caso, de manera que se identifique si la significancia y la dirección de tal relación se mantienen entre un conjunto de datos y otro.

No obstante, no existe un consenso al respecto, puesto que, en sentido contrario, Tornell & Lane (1999) (citados en Álvarez et al., 2019) afirman que “aumentos de los ingresos no tributarios incrementan la corrupción, ya que incentivan la apropiación ilegal de recursos a través de los procesos políticos” (p. 10). En todo caso, en esta investigación se suscribe el planteamiento propuesto por Goodspeed (2011), respecto a que “la estructura financiera y las instituciones de los gobiernos descentralizados pueden influir potencialmente en el grado y la extensión de la actividad corrupta” (p. 1).

### **2.3. Teoría de la agencia y neoinstitucionalismo empírico: cómo su interacción contribuye a la comprensión de la variación de la corrupción pública**

#### *2.3.1. Teoría de la agencia: funcionarios públicos, funciones de utilidad y asimetrías en la información*

Desde la teoría de la agencia se concibe una relación donde “el principal (gobierno) interesado en maximizar el bienestar social, se enfrenta a un agente (burócrata o funcionario público) que puede tener incentivos a la corrupción, lo cual puede afectar el objetivo del principal” (Castañeda, 2015, p. 5) o como un “vínculo entre principal (ciudadanos) y agente (Estado) y los problemas de asimetría de información que se dan entre estos” (Católico & Santos, 2018, p. 52).

De esta forma, en esta investigación se asume que un funcionario público que incurre en una conducta corrupta -al menos desde el punto de vista penal-, sostiene una función de utilidad que se actualiza al momento de la decisión de cometer, o no, tal actuación, y que los costos que considera dentro de esta función están determinados, en alguna medida, por los factores institucionales en los que se enmarca su posición y conducta, los cuales pueden ser adquiridos empíricamente. En este sentido, la teoría de la agencia, tal como lo expone Gimeno (1997) citado en García (2007), “asume cualquier ente como un conjunto de

contratos entre un individuo (principal) que contrata a otro actor (agente), delegando en él la ejecución de una determinada tarea” (p.164), identificando la existencia de dos fenómenos concomitantes: la posesión de información asimétrica o preferente -que impide un control suficiente por parte del principal sobre el agente- , y la posible divergencia en las funciones de utilidad entre ambas partes.

Reconociendo la variedad de relaciones principal-agente que pueden encontrarse en el sector público, se asume en este estudio uno de los niveles básicos en tal relación, propuesto por García (2007): “la delegación sucesiva de responsabilidad que representa la cadena: Ciudadanos→Políticos→Gestores” (p. 41). En este sentido, se asume que los funcionarios públicos cuentan con información preferente en el marco de sus interacciones, en términos, fundamentalmente, de la prestación de los servicios -siendo el consumidor el principal en tal relación- y de la ejecución de los diferentes programas o políticas -siendo los políticos elegidos popularmente el principal, en este caso-. Así, existen muchos factores que pueden originar desviaciones por parte de los gestores -en términos de su función de utilidad-, por ejemplo, la necesidad de incrementar poder a través de su partida en presupuestos, una posible mejora en su situación laboral, su vinculación en la escena política (García, 2007) o, naturalmente, la posibilidad de extraer beneficios económicos a costos asumibles.

En la aplicación de la teoría de la agencia a la comprensión del fenómeno de la corrupción, destacan los aportes de Klitgaard (1988) y Rose-Ackerman (1978), puesto que para estos autores el estudio del fenómeno “[trata] de analizar cuáles son las condiciones que generan incentivos para los comportamientos corruptos de los individuos” (Jiménez, 2014, p. 159). En últimas, en palabras de Klitgaard (1988), esta perspectiva suscribe que la corrupción es un crimen de cálculo, no un crimen pasional, y lo que debe hacerse para combatirla es modificar el sistema de incentivos que incide en ese cálculo, y bajo el que actúan funcionarios públicos y políticos. Así las cosas, esta perspectiva teórica hace énfasis en la determinación de los factores -que podrían, en primera instancia, dividirse en políticos e institucionales- que desbalancean las funciones de utilidad en la relación entre funcionarios públicos y políticos o entre funcionarios públicos y ciudadanos.

### *2.3.2. Neoinstitucionalismo empírico: la incidencia de las instituciones y su aprehensión empírica*

El enfoque que permitirá la evaluación de los posibles factores que intentarían explicar la variación de la corrupción pública en el nivel subnacional en el marco de esta investigación, es el neoinstitucionalismo empírico. Este suscribe, en pocas palabras, la idea de que el individuo actúa en un contexto en el que existen instituciones (formales o informales) que imponen restricciones a su acción, las cuales guían y estructuran su comportamiento. Además, plantea que tales instituciones -aunque de manera imperfecta- pueden ser exploradas de manera empírica, de forma que sea posible determinar la relación que guardan entre ellas y con otras variables, puesto que

la investigación de los fenómenos políticos parte de las instituciones, como rasgo estructural de la sociedad, o de la forma de gobierno. Sin embargo, se postula que este análisis debe estar también informado por un escrutinio del comportamiento individual, las ideas y los intereses en juego, tanto individuales, como grupales. (Casas & Losada, 2008, p. 179)

Así pues, esta elección teórica no se preocupa, en primera instancia, por una lógica de normas y valores, aunque se reconoce que la comprensión del fenómeno de la corrupción en su complejidad, sobre todo cuando se observa como un fenómeno social en general, pasa por la necesidad de identificar cómo se origina y reproduce al interior de las interacciones sociales, y en el marco de determinados valores societales o instituciones informales. La lógica privilegiada es, entonces, la de reglas e incentivos que se consideran en el cálculo de costos en una función de utilidad, y que son proveídas por el entorno institucional en el que se desempeñan los funcionarios públicos del nivel subnacional.

En resumen, esta posición teórica asume que

la corrupción pública se puede entender como una desviación de las actuaciones de los políticos y burócratas en relación con el comportamiento que los principales (votantes y ciudadanos en general) esperan, pero el grado en que este fenómeno se

extiende está condicionado por el contexto en que la función pública se ejerce.  
(Castañeda, 2016, p. 130)

De allí que se asuma que la variación de la corrupción pública identificada judicialmente en el nivel subnacional, responda, en parte, a un conjunto de factores institucionales que condicionan el cálculo de costo-beneficio de un funcionario público al momento de la decisión de incurrir o no en corrupción.

#### **2.4. Enfoque de la oportunidad delictiva, factores institucionales asociados a la variación e hipótesis**

Ahora, en consonancia con lo propuesto por Castañeda (2016), se asume en este proyecto que el principal “problema asociado a la investigación empírica sobre la corrupción, radica en establecer qué tipo de variables capturan las principales características que hacen de un marco institucional favorable o desfavorable a su ocurrencia” (p. 131). Siguiendo entonces la estructura argumentativa que provee la teoría de la agencia y el neoinstitucionalismo empírico, de acuerdo con Aidt (2011), se necesitan tres condiciones para la emergencia y el sostenimiento de la actividad corrupta: primero, el funcionario pertinente debe tener alguna medida de poder discrecional en la administración de los deberes públicos; segundo, el funcionario público debe ser capaz de extraer algún beneficio, monetario o no, de la actividad; y, finalmente, las instituciones políticas, legales y administrativas son débiles o perversas, proporcionando incentivos para que los funcionarios exploten su poder discrecional en su propio beneficio.

En esta última línea institucional, Castañeda (2015) explora la relación existente entre desempeño institucional y corrupción en los municipios de Colombia, concluyendo que tal relación es inversa y que instituciones débiles causan corrupción y, por tanto, que mejor desempeño institucional resulta en menores niveles de corrupción. Por otro lado, en un estudio aplicado en Colombia, Correa (2017) identifica dos de las posibles causas de la corrupción: la impunidad y, en la línea teórica previamente esbozada, la ineficiencia institucional.

Dicho esto, y acuñando el enfoque de la oportunidad delictiva (Mujica, Melgar & Zeballos, 2017) “que identifica elementos intervinientes asociados a la motivación del sujeto transgresor, la disponibilidad del objetivo y la debilidad del sistema de vigilancia” (p. 45), se recogen cuatro variables asociadas al entorno institucional municipal como hipótesis para la variación de la corrupción pública identificada judicialmente. Para este punto, es importante aclarar -y como se hará explícito en el siguiente capítulo-, en tanto no se aborda la corrupción de naturaleza política en esta investigación, no se incluirán factores políticos identificados al interior de la literatura que pueden explicar la variación de este tipo de corrupción en el nivel subnacional, tales como la competencia y la alternancia política o la alineación de intereses entre mandatarios locales y el legislativo nacional.

Así las cosas, el primer factor institucional a ser tenido en cuenta como explicativo para la variación de la corrupción pública subnacional identificada judicialmente en Colombia, es el relacionado con las finanzas locales, específicamente en cuanto a la proporción de ingresos propios y transferencias en el total de los ingresos municipales. De acuerdo con Dininio y Orttung (2005), citados en Borsky & Kalkschmied (2019), los ingresos subnacionales y el tamaño de las burocracias son factores que pueden explicar las diferencias en los niveles de corrupción subnacionales. Por otro lado, dentro esta misma categoría de finanzas locales, Liu, Modogaziev & Mikesell (2018) encuentran evidencia que respalda la existencia de una relación positiva entre el nivel de corrupción pública y el de deuda.

En este sentido, la primera hipótesis a ser evaluada relaciona una mayor proporción de transferencias en el total de ingresos municipales y una deuda pública más alta con mayores niveles de corrupción pública subnacional, en tanto que son recursos sobre los cuales hay menos incentivos para rendir cuentas -en comparación con los ingresos propios- y que, por tanto, reducen los costos para los ordenadores del gasto en lo local al tomar la decisión de incurrir en una conducta corrupta. En resumen, recursos provenientes de transferencias o de deudas pública, teóricamente explicarían un aumento en la oportunidad delictiva para que un funcionario público cometa corrupción.

Por otro lado, teniendo en cuenta que “un factor central que limita la extensión de la corrupción es la probabilidad de que esta sea descubierta” (Castañeda, 2016, p. 103), se asumen dos factores claves que pueden incidir en el cálculo de costos de un funcionario

público en lo local, y que pueden restringir la oportunidad delictiva para incurrir en corrupción.

En primer lugar, el factor de transparencia; en una investigación conducida en Brasil, Biddle (2013) encuentra que la corrupción es más prevalente en áreas donde los recursos para la rendición de cuentas públicas son bajos. De esta manera, si un funcionario público percibe que la entidad territorial donde se desempeña no cumple a cabalidad con las normas sobre divulgación de datos e información, se asume que tendrá un incentivo positivo para la comisión de una conducta de naturaleza corrupta. En este sentido se acuña la hipótesis de Transparencia por Colombia (2004), citada en Rodríguez et al. (2016) -aunque en este estudio la metodología de aproximación al fenómeno sea diferente-, según la cual el riesgo de corrupción disminuye si la gestión es transparente, respetando las normas y reglamentos establecidos. Y, segundo, el factor que trata de capturar la probabilidad de que una conducta corrupta sea descubierta y penalizada por las autoridades judiciales.

Teniendo en cuenta lo anterior, las siguientes hipótesis relacionan un mayor cumplimiento con las normas sobre transparencia e información y un aparato judicial más efectivo con menores niveles de corrupción pública subnacional, en tanto que, teóricamente, ambos factores constituyen elementos disuasivos para la comisión de una hipotética conducta corrupta. En este caso, aunque la rama judicial en Colombia no se encuentre descentralizada, sí es posible asumir un desempeño diferencial de los organismos judiciales a lo largo y ancho del territorio nacional. En este punto es necesario aclarar que, en lo que respecta a este último factor -efectividad del sistema de justicia-, esta dirección teórica puede parecer contraintuitiva, puesto que podría esperarse que una mayor capacidad del sistema se tradujera en más capturas por delitos asociados con hechos de corrupción. Esta ambigüedad se reconoce y se busca, en el análisis inferencial, identificar hacia dónde la evidencia empírica apunta en este sentido, con los indicadores previamente seleccionados.

Con todo esto, se hace necesario construir una forma conceptual que intente superar los problemas de intensión y metodológicos, trascender el sesgo nacional que ha caracterizado a la investigación sobre el fenómeno y el enfoque predominante desde el que se ha observado, para abordarlo como un crimen de cálculo que obedece a un entorno institucional particular que ofrece incentivos a los funcionarios públicos locales para la comisión de una conducta

corrupta, entorno que se enmarca en un régimen descentralizado cuya influencia sobre la magnitud de la corrupción pública subnacional aún es un campo de disputa empírico y teórico.

### **3. VARIABLES Y OPERACIONALIZACIÓN**

El objetivo de este capítulo es proponer una estructura conceptual bajo el esquema de condiciones mínimas y suficientes, que provea una base para la operacionalización del indicador propuesto para la medición de la corrupción pública en Colombia: la corrupción identificada judicialmente. Esto permitirá delimitar el alcance del concepto y su traducción empírica, reconociendo la necesidad de precisión, pero también sus propias limitaciones. Esta conceptualización pretende definir el ámbito de estudio, para evitar un análisis impreciso y asistemático (Johnston, 2005) que equipare fenómenos de diferente naturaleza bajo un concepto sombrilla. Además de esto, se pretende presentar la operacionalización de las variables independientes y de control.

De esta forma, primero se construye el concepto de corrupción pública identificada judicialmente y, segundo, se expone la operacionalización, fuente y naturaleza de los datos utilizados para esta y las demás variables.

#### **3.1. Propuesta conceptual: corrupción pública identificada judicialmente, alcances y limitaciones**

La corrupción es un fenómeno cuya conceptualización no goza de consenso académico; como indica Tanzi (1998), la corrupción ha sido definida de muchas maneras diferentes, sin embargo cada una se encuentra incompleta en algún aspecto (p. 8), lo que ha conducido a un estiramiento de la intensión y extensión del concepto, equiparando fenómenos y conductas reprochables desde una perspectiva ética con tipificaciones estrictas de naturaleza penal<sup>9</sup>, y

---

<sup>9</sup> En este punto es de utilidad la clasificación introducida por Thoumi (1999) con base en la relación del fenómeno con las reglas jurídicas y las normas éticas, diferenciando entre actos de corrupción que violan tanto reglas jurídicas como normas éticas, actos de corrupción que violan normas éticas, pero no legales y actos de

sumando cada vez más y diferentes características que complejizan su operacionalización. En respuesta a ello, utilizando la metodología de construcción conceptual propuesta por Goertz (2006), citado en Giraudy (2009), y optando por una definición minimalista, se acuña una *estructura de condiciones mínimas y suficientes* para determinar si un hecho particular encaja, o no, en la categoría de *corrupción* en el marco de esta investigación.

En este sentido, Ángel & Newman (2017) encuentran que las distintas definiciones aportadas por la literatura coinciden en al menos dos condiciones: que exista (1) abuso o desviación del poder encomendado (que puede ser público o privado) y la (2) obtención de un beneficio o ganancia privada (que puede ser personal o para un tercero y que no necesariamente tiene que ser monetaria); sumadas a estas condiciones, diversos autores añaden que el fenómeno requiere de la (3) interacción entre un actor público y uno privado (Thompson, 1993; Rose-Ackerman, 1996), y de que (4) se genere un perjuicio para el interés público (Friedrich, 1989; Jain, 2001; Transparencia por Colombia, 2015).

En el marco de esta investigación, en tanto el macrotipo de corrupción analizado es el de *corrupción pública*, se opta por (1) sólo en casos en los que el poder encomendado se relaciona con las competencias y atribuciones propias de un funcionario público, y por (2) y (4). De allí se deriva que no se requiera interacción entre un actor público y uno privado (3), ni que se considere aquel tipo de corrupción en el que el poder encomendado es de naturaleza privada, pues tal característica podría entrar en contradicción con (4). En este punto es importante realizar algunas precisiones sobre esta propuesta conceptual:

En este punto es importante realizar algunas precisiones sobre esta propuesta conceptual:

**i)** La decisión teórica de enmarcar el estudio sólo a este tipo de corrupción -pública- responde a la necesidad de guardar una coherencia entre la teoría y los datos recopilados. La corrupción de naturaleza política o aquella que se relaciona, por ejemplo, con delitos contra los mecanismos de participación democrática, responde a fenómenos diferentes que amerita investigar por separado.

**ii)** Es necesario que el funcionario público que incurra en una conducta corrupta -y en sintonía con lo dicho anteriormente respecto a la teoría de la agencia-, posea un *poder*

---

corrupción que a pesar de violar reglas jurídicas no transgreden normas éticas. Esta investigación se enfoca en los actos del primer tipo.

*encomendado*. Es por ello que, del conjunto de datos utilizados para el análisis, se excluyeron aquellos delitos contra la administración pública que han sido cometidos por civiles, sin la investidura de funcionarios públicos. Esto, pues el interés de esta investigación no gira en torno a la corrupción como práctica social en general, sino como a un fenómeno particular del ámbito público, que responde a las características e incentivos que provee el entorno institucional, fenómeno que, a su vez, genera un perjuicio para el interés público.

iii) Respecto a la dimensión de identificación por parte de las autoridades judiciales, se excluye todo aquel comportamiento que, desde una postura ética particular, sea reprochable, pero que no se tipifique como un delito en el marco de las instituciones jurídicas. Se constituye así una apuesta por consolidar un mecanismo de rastreo del fenómeno, con las debilidades que supone no capturar comportamientos no tipificados como delitos; en este sentido, “la corrupción reducida al incumplimiento normativo no considera los posibles acuerdos corruptos previos para que la ley no incorpore como prohibidos actos no éticos, pero que interesa a actores públicos relevantes que no se persigan” (Meny, 1997, citado en Villoria & Jiménez, 2012, p. 114). Esto apunta a que esta investigación, “dado el concepto elegido, dejaría fuera la corrupción que no es sancionable desde el derecho pero que es contraria a la ética del servicio público” (Kurer, 2005, citado en Villoria & Jiménez, 2012, p. 114).

Con esto, el énfasis de este estudio está puesto en el incumplimiento de normas jurídicas que regulan el comportamiento de los funcionarios públicos:

en suma, al abuso de poder se debe unir el beneficio privado y el incumplimiento normativo. Sin lugar a dudas esta definición es parcial y recoge solo una parte de la corrupción existente. Es corrupción «office-based», presume un marco cultural homogéneo y, dentro de ella, solo incorpora la jurídicamente sancionable” (Villoria & Jiménez, 2012, p. 114).

Respecto a la naturaleza de los datos, es pertinente asimismo diferenciar entre aquella corrupción sancionable por el derecho penal, y aquella sancionable por el derecho administrativo: esta investigación se centrará en aquella corrupción perseguible penalmente, al asumir que es aquella que reviste la mayor gravedad en tanto puede ser sancionada con

penas privativas de la libertad. De esta forma, la estructura del concepto se resume en la siguiente tabla:

**Tabla 1**  
**Propuesta conceptual: corrupción pública identificada judicialmente**

<b>Dimensión del concepto</b>	<b>¿En qué consiste?</b>	<b>¿Qué alcances y limitaciones implica?</b>
<b>Corrupción</b>	Toda conducta que implique abuso o desviación del poder encomendado, la obtención de un beneficio o ganancia privada (que puede ser personal o para un tercero y que no necesariamente tiene que ser monetaria) y que genere un perjuicio para el interés público.	Permite una comprensión de las condiciones mínimas que un hecho debe tener para considerarse como corrupción. Si sólo se cumplen dos o una de ellas, puede estarse al frente de un comportamiento éticamente reprochable, o incluso de un daño por al interés público, pero no <i>necesariamente</i> de una conducta corrupta.
<b>Pública</b>	Conductas en las que (1) el poder encomendado se relaciona con las competencias y atribuciones propias de un funcionario público.	Permite discriminar explícitamente entre aquellas conductas cometidas por civiles, políticos elegidos popularmente, funcionarios públicos, actores privados, o por la interacción entre ellos. Responde al interés por observar la corrupción como un fenómeno que aqueja al sector público y no como práctica social en general que puede incluso no significar una afectación directa para el interés público. Excluye conductas que ameritan ser estudiadas por separado, en lo que respecta a, por ejemplo, delitos contra los mecanismos de participación democrática que

		pueden responder a factores de naturaleza política.
<b>Identificada judicialmente</b>	<p>Responde a la pertinencia de diferenciar entre aquella corrupción sancionable por el derecho penal y aquella sancionable por el derecho administrativo: esta investigación se enfoca en aquella corrupción perseguible penalmente, pues se asume que es aquella que reviste la mayor gravedad en tanto puede ser sancionada con penas privativas de la libertad.</p> <p>El énfasis está puesto así en el incumplimiento de normas jurídicas que regulan el comportamiento de los funcionarios públicos.</p>	<p>Excluye todo aquel comportamiento que, desde una postura de la ética del servicio público, sea reprochable, pero que no se tipifique como un delito en el marco de las instituciones jurídicas. Es una apuesta por consolidar un mecanismo de rastreo del fenómeno, con las debilidades que supone no capturar comportamientos no tipificados.</p> <p>Es <i>office-based</i> y presume un marco cultural homogéneo.</p>

Fuente: elaboración propia.

### 3.2. Propuesta de operacionalización

#### 3.2.1. Variable dependiente: corrupción pública identificada judicialmente

El conjunto de datos utilizado para el análisis corresponde a las capturas por delitos contra la administración pública (tipificados en el Título XV del Código Penal Colombiano) asociados con hechos de corrupción, que cumplen con el conjunto de condiciones mínimas y suficientes establecidas para el concepto propuesto, en cada municipio de Colombia, para el período 2003-2019, compiladas por el Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional -SIEDCO-. La selección de este conjunto de datos para operacionalizar la variable dependiente se debió a i) la necesidad de tomar una medida más objetiva sobre la ocurrencia real del fenómeno: “corresponde a hechos

verificables de corrupción por una autoridad competente y no a percepciones ciudadanas sobre la misma” (Álvarez, et al, 2019) y ii) la mayor disponibilidad de los datos. En este punto es importante aclarar que los datos corresponden a capturas, no a sanciones penales<sup>10</sup> ni disciplinarias. En la siguiente tabla se listan los delitos incluidos en la base de datos:

**Tabla 2<sup>11</sup>**  
**Delitos incluidos en la operacionalización de la variable dependiente**

<b>Variable dependiente</b>	<b>Delitos</b>
Corrupción pública identificada judicialmente	Art. 397. Peculado por apropiación
	Art. 398. Peculado por uso
	Art. 399. Peculado por aplicación oficial diferente
	Art. 399A. Peculado por aplicación oficial diferente a recursos de la seguridad social
	Art. 403. Destino de recursos del tesoro para el estímulo o beneficio indebido de explotadores y comerciantes de metales preciosos
	Art. 404. Concusión
	Art. 405. Cohecho propio

<sup>10</sup> La disponibilidad de datos de estas es más limitada; sin embargo, se reconoce la existencia de una base de datos disponible de la Secretaría de Transparencia construida con información del Sistema Penal Oral Acusatorio de la Fiscalía General de la Nación. Respecto a la utilización de sanciones disciplinarias como medida de corrupción, Álvarez et al. (2019), establecen que ésta “podría ser problemática en el sentido que pueden existir numerosas acciones que constituyen faltas disciplinarias sin estar relacionadas directamente con actos de corrupción” (p. 24).

<sup>11</sup> Los delitos de este Título del Código Penal que no se incluyen en la base de datos, son: peculado culposo (Art. 400), omisión del agente retenedor o recaudador (Art. 402), fraude de subvenciones (Art. 403A), cohecho por dar u ofrecer (Art. 407), acuerdos restrictivos de la competencia (Art. 410A), tráfico de influencias de particular (Art. 411A), revelación de secretos (Art. 418), entre otros, por no ajustarse al conjunto de condiciones mínimas y suficientes esbozado en la construcción conceptual, es decir, entre otras razones, porque la conducta no es cometida por un funcionario público, o porque no implica la obtención de una ganancia privada, o porque no forzosamente constituye un daño para el interés público.

	Art. 406. Cohecho impropio
	Art. 408. Violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades
	Art. 409. Interés indebido en la celebración de contratos
	Art. 410. Contrato sin cumplimiento de requisitos legales
	Art. 411. Tráfico de influencias de servidor público
	Art. 412. Enriquecimiento ilícito servidor público
	Art. 413. Prevaricato por acción
	Art. 414. Prevaricato por omisión
	Art. 415. Prevaricato por acción (circunstancias agravación)
	Art. 415. Prevaricato por omisión (circunstancias agravación)
	Art. 416. Abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto
	Art. 417. Abuso de autoridad por omisión de denuncia
	Art. 419. Utilización de asunto sometido a secreto o reserva
	Art. 420. Utilización indebida de información oficial privilegiada
	Art. 422. Intervención en política
	Art. 423. Empleo ilegal de la fuerza pública
	Art. 428. Abuso de función pública
	Art. 431. Utilización indebida de información obtenida en el ejercicio de la función pública

	Art. 432. Utilización indebida de influencias derivadas del ejercicio de función pública
	Art. 434. Asociación para la comisión de un delito contra la administración pública

Fuente: elaboración propia

### 3.2.2. Variables independientes: factores institucionales asociados a la variación

En la siguiente tabla se observa la propuesta de operacionalización para las variables independientes:

**Tabla 3**  
**Operacionalización de las variables independientes**

<b>Dimensión</b>	<b>Variable</b>	<b>Indicador</b>	<b>Escala</b>	<b>Fuente</b>
<b><i>Finanzas locales</i></b>	Proporción de transferencias en el total de los ingresos	<i>Porcentaje de ingresos de transferencia</i> <sup>12</sup> .	0 a 100, donde 100 corresponde al total de ingresos municipales compuestos por transferencias	CEDE <sup>13</sup> , tomado de DNP
	Nivel de deuda	<i>Desembolsos</i> <sup>14</sup>	Millones de pesos corrientes	CEDE, tomado de DNP
<b><i>Probabilidad de que la conducta sea</i></b>	Cumplimiento con normas sobre divulgación de	<i>Índice de Gobierno</i>	0 a 100, donde 100 es el	CEDE, tomado de PGN

<sup>12</sup> “Es un indicador de la dependencia de las transferencias y las regalías, el cual mide la importancia que estos recursos tienen en relación con el total de fuentes de financiación, es decir, indica el peso que tienen estos recursos en el total de ingresos y su magnitud refleja el grado en el cual las transferencias y regalías se convierten en los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial” (CEDE).

<sup>13</sup> Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes.

<sup>14</sup> Son los recursos obtenidos por el ente territorial por créditos internos o externos.

<i>descubierta</i>	datos e información	<i>Abierto</i> <sup>15</sup>	puntaje máximo satisfactorio de reporte y cumplimiento en la gestión pública local.	
	Efectividad de la justicia	<i>Inversión en justicia</i> <sup>16</sup> (per cápita)	Miles de pesos	CEDE, tomado de DNP

Fuente: elaboración propia.

### 3.2.3. Variables de control

En la siguiente tabla se observa la propuesta de operacionalización para las variables de control:

**Tabla 4**  
**Operacionalización de las variables de control**

<b>Variable</b>	<b>Expectativa teórica y fuente</b>	<b>Indicador</b>	<b>Escala</b>	<b>Fuente</b>
Nivel educativo	A mayor nivel educativo, menor corrupción (Biddle, 2013)	<i>Promedio de años de estudio de la población municipal. Se considera la población mayor a 15 años y el último grado de educación cursado.</i>	Años	CEDE, tomado de DANE

<sup>15</sup> Es un indicador compuesto que determina el nivel de reporte de información y el estado de avance en la implementación de algunas normas que buscan promover el fortalecimiento de la gestión pública territorial.

<sup>16</sup> Incluye: pago de salarios de los inspectores de policía, contratación de servicios especiales de policía en convenio con la policía nacional, servicios personales comisario, médicos, psicólogos y trabajadores sociales de las comisarías de familia, gastos del fondo territorial de seguridad, artículo 38 ley 782 de 2002, reservas de inversión en el sector, vigencia anterior a la Ley 819 de 2003. En este caso se procedió a crear una variable per cápita que capture mejor la dimensión de la inversión de acuerdo con la población del municipio.

Pobreza	A mayor pobreza, mayor corrupción (Goodspeed, 2011) <sup>17</sup>	<i>Índice de pobreza multidimensional total</i> <sup>18</sup>	0 a 100	CEDE, tomado de DANE-DNP
Desigualdad	A mayor desigualdad, mayor corrupción (Schulze y otros, 2016) <sup>19</sup>	<i>Índice de gini municipal</i>	0 a 1	CEDE
Riqueza de los recursos naturales	A mayor riqueza, mayor corrupción (Schulze y otros, 2016) <sup>20</sup>	<i>Total de transferencias por parte del Gobierno Central por Sistema General de Regalías (SGR)</i>	Pesos corrientes	CEDE, tomado de DNP
PIB	A mayor PIB, mayor corrupción <sup>21</sup>	<i>PIB per cápita</i>	Pesos corrientes	CEDE, tomado de Sánchez, F. y España, I. DANE

Fuente: elaboración propia.

#### 4. ANÁLISIS DESCRIPTIVO

El objetivo de este capítulo es realizar una comparación descriptiva de los datos a nivel municipal sobre capturas por delitos contra la administración pública asociados con hechos de corrupción para el periodo 2003-2019, y de las variables que capturan los factores institucionales asociados a su variación; esto permitirá tener un acercamiento descriptivo al comportamiento territorial del fenómeno y de los factores institucionales asociados a su variación.

<sup>17</sup> “Una mayor pobreza se asocia con una mayor corrupción, lo que concuerda con la interpretación de que la pobreza refleja una ciudadanía menos informada y, por lo tanto, más posibilidades de corrupción” (Goodspeed, 2011, p. 22).

<sup>18</sup> Es un indicador que refleja el grado de privación de las personas en un conjunto de dimensiones.

<sup>19</sup> Citados en Borsky & Kalkschmied (2019).

<sup>20</sup> Citados en Borsky & Kalkschmied (2019).

<sup>21</sup> Esta variable es introducida por el autor para controlar por riqueza del municipio.

#### 4.1. Variable dependiente: corrupción pública identificada judicialmente

Teniendo presente la discusión sobre los problemas de conceptualización y medición de la corrupción *per se* o *efectivamente ocurrida*, los datos reflejan un acercamiento instrumental al fenómeno. Se recopiló, entonces, una muestra municipal total de  $n=63322$  excluyendo a Bogotá D.C., pues al ser un dato atípico por su tamaño, población y presupuesto, pudo sesgar el análisis. Una vez filtrados, se procedió a totalizar el número de capturas totales por municipio, por año, para el período 2003-2019, que se dividió en 4 subperiodos de tiempo: *tiempo 1* (2003-2006), *tiempo 2* (2007-2010), *tiempo 3* (2011-2014) y *tiempo 4* (2015-2019). Respondiendo a la naturaleza tricotómica de los datos, estos se agruparon en tres cuantiles: el cuantil uno corresponde a aquellos municipios *sin incidencia de capturas*; el dos, a municipios con *capturas por corrupción contenida*; y el tres, a municipios con *capturas por corrupción extendida*. Esta clasificación no pretende ser exhaustiva, y tiene por objetivo registrar de alguna manera la incidencia de capturas en una escala ordinal.

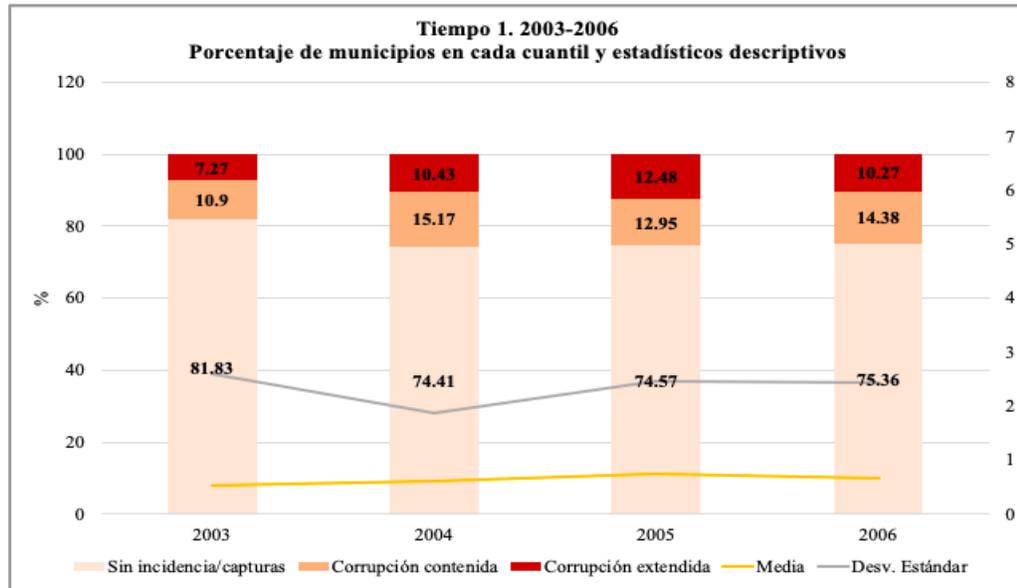
A primera vista, las gráficas 1 a 4 muestran una leve discontinuidad en la media de capturas por delitos contra la administración asociados con hechos de corrupción, con leves repuntes en los años 2005, 2006, 2007 y 2017. En lo que respecta a la desviación estándar se evidencia un comportamiento asimismo irregular, pero fluctuante en la misma dirección de la media (como puede observarse con mayor precisión en la gráfica 5), lo que indica que cuando hay un mayor número de capturas en promedio, estas tienden a concentrarse en algunos municipios. Esto cobra sentido al tener en cuenta que la corrupción es generalmente un fenómeno concentrado en el espacio, pues aquella que es identificada por las autoridades judiciales, lo es generalmente en el marco de grandes detrimentos al patrimonio público o de redes construidas de manera sofisticada para obtener algún tipo de provecho (a diferencia de la corrupción como práctica social, que puede tener diversas manifestaciones en espacios micro, mucho menos concentrados): grandes escándalos de corrupción relacionados con

---

<sup>22</sup> El último dato del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) registra la existencia de 1.122 municipios en el país. Los municipios restantes no registran al menos una captura por alguno de los delitos contra la administración pública incluidos en la operacionalización de la variable dependiente, para el periodo analizado.

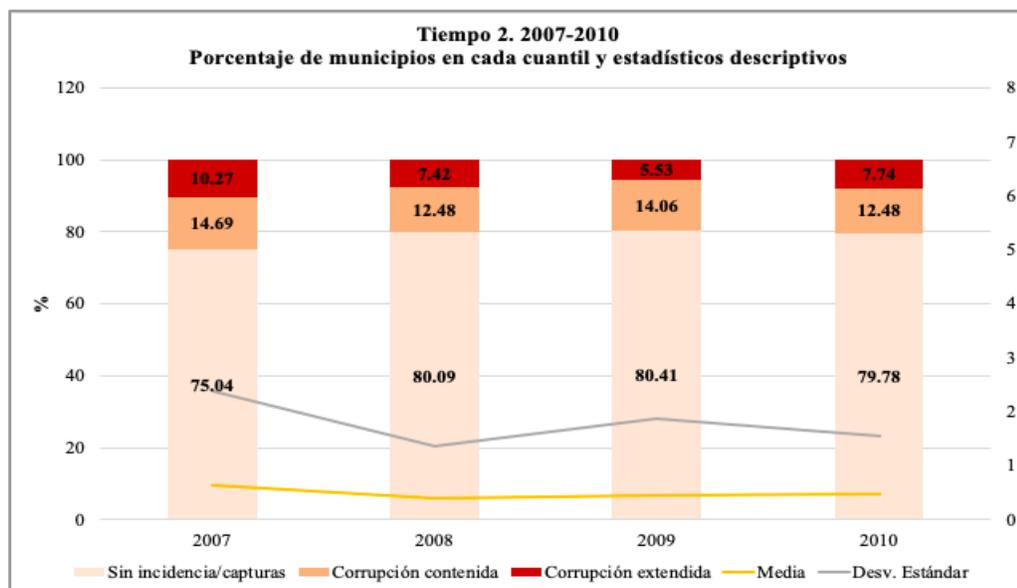
extensas apropiaciones de bienes o recursos del Estado, como por ejemplo el caso de la central hidroeléctrica del Guavio o el de Interbolsa, están concentrados geográficamente.

**Gráfica 1.**



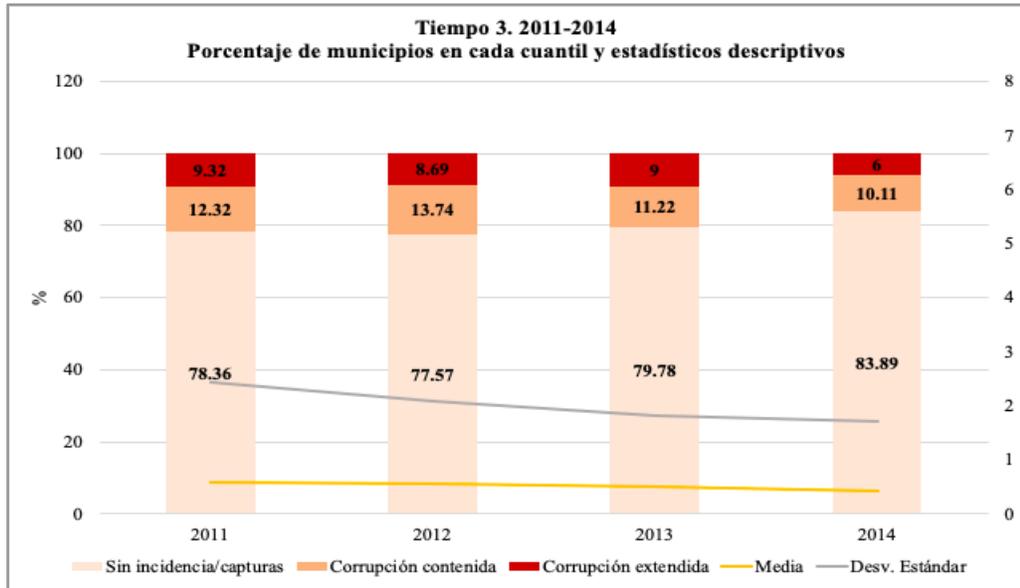
Fuente: elaboración propia con datos del SIEDCO.

**Gráfica 2.**



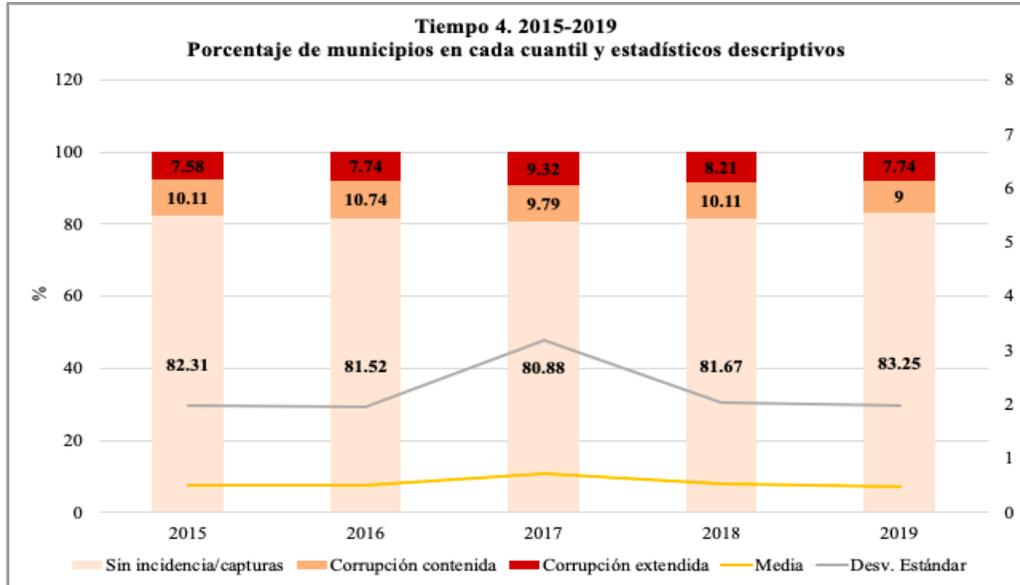
Fuente: elaboración propia con datos del SIEDCO.

**Gráfica 3.**



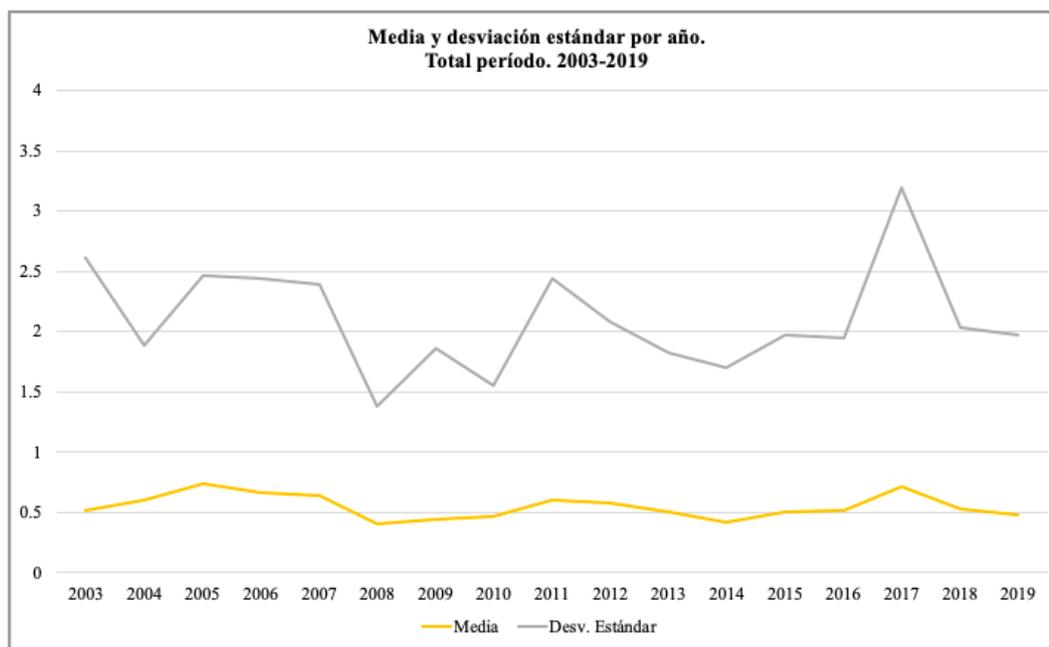
Fuente: elaboración propia con datos del SIEDCO.

**Gráfica 4.**



Fuente: elaboración propia con datos del SIEDCO.

Gráfica 5.



Fuente: elaboración propia con datos del SIEDCO.

Ahora bien: ¿dónde se concentra la corrupción identificada judicialmente? En lo que respecta a los datos enteros de las capturas (sin ponderar), 8 municipios se mantienen, durante todo el periodo de análisis (17 años), en el cuantil 3 -*corrupción extendida*-, y corresponden a ciudades capitales: Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Manizales, Medellín, Pereira y Villavicencio. Al menos 16 años en *corrupción extendida* se encuentran Cúcuta, Ibagué y Montería; les siguen, con 15, Santa Marta y Yopal (también ciudades capitales); con 14, **Bello**<sup>23</sup>, Pasto y Popayán; con 13, Neiva y **Palmira**; con 12, Tunja y Valledupar; con 11, Armenia, **Buenaventura**, Sincelejo, **Soledad** y Leticia; y con 10, Florencia y **Fusagasugá**<sup>24</sup>.

Así pues, los departamentos que concentran la mayor cantidad de municipios en la categoría de *corrupción extendida* son Cundinamarca, Antioquia y Valle del Cauca, en ese mismo orden.

<sup>23</sup> En negrilla se presentan aquellos municipios que no corresponden a ciudades capitales.

<sup>24</sup> El resto de los municipios han estado 9 años o menos en el cuantil correspondiente a capturas por *corrupción extendida*.

Los cinco municipios incluidos en el listado anterior que no son ciudades capitales, corresponden a ciudades de áreas metropolitanas y de tamaño importante: cuatro de ellas son categoría 1 según la Ley 617 de 2000 y superan los 300.000 habitantes (Bello, Palmira, Buenaventura y Soledad), dos cuentan con un entorno de desarrollo robusto según el Departamento Nacional de Planeación (Bello y Soledad) y tres cuentan con un entorno de desarrollo intermedio (Palmira, Buenaventura y Fusagasugá); asimismo, todos tienen un indicador de desempeño fiscal superior a los 70 puntos. Esto apunta a la importancia y necesidad de revisar la distribución territorial de las capturas por delitos contra la administración pública asociados con hechos de corrupción desde una perspectiva ponderada, pues es apenas natural que la mayor cantidad de capturas se concentre en aquellos municipios de mayor tamaño y capacidad institucional.

En relación a lo anterior, se procedió a dividir la cantidad de capturas correspondientes a cada año por las unidades de mil habitantes de cada municipio, consiguiendo una tasa de capturas ponderada, para luego obtener la misma clasificación tricotómica en los cuantiles propuestos. Con esta modificación, ningún municipio se mantuvo durante todo el período de análisis (17 años) en el cuantil de *corrupción extendida*. Con 16 años, Villavicencio; con 15, Leticia, Manizales y Yopal; con 14, Barranquilla, Cali, Ibagué y Montería; con 13, Bucaramanga, **Chocontá**, San José del Guaviare y Tunja; con 12, Cartagena, **Fusagasugá**, Mocoa y Pasto; con 11, Florencia, Neiva, **Palmira**, Popayán, Santa Marta y **Turbo**; con 10, **Apartadó**, **Cartago**, Inírida, **Ipiales**, **Jamundí**, Medellín, Pereira, Quibdó, Sincelejo y **Túquerres**<sup>25</sup>.

De esta forma, los departamentos que concentran la mayor cantidad de municipios en la categoría de *corrupción extendida* son Antioquia, Cundinamarca y Boyacá, en ese orden. Estos resultados permiten identificar cómo cambia la clasificación de los municipios con una medida ponderada; con base en esta, se muestra la concentración geográfica de la tasa municipal de capturas por delitos contra la administración pública asociados con hechos de corrupción para todo el período en el Mapa 1<sup>26</sup>.

---

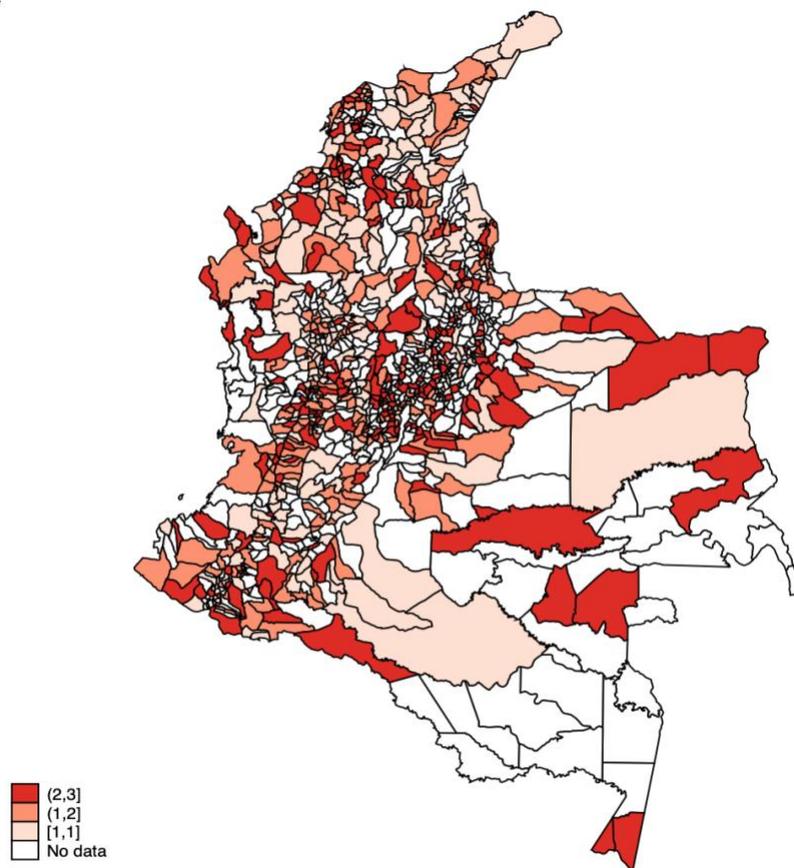
<sup>25</sup> El resto de los municipios han estado 9 años o menos en el cuantil correspondiente a capturas por *corrupción extendida*.

<sup>26</sup> Una versión departamental de este mapa (Mapa 2) puede verse en Anexos.

Ahora bien, a diferencia de la anterior comparación geográfica que utilizaba el total de capturas a nivel municipal, esta medida ponderada arroja una mayor heterogeneidad en los municipios que se mantienen de manera sostenida en el cuantil de *corrupción extendida*. Así pues, aparecen municipios mucho más pequeños, de categoría 6 y con menos de 50.000 habitantes -Chocontá y Túquerres-, e intermedios, con una población entre 115.000 y 170.000 habitantes, de categoría 4 -Turbo, Cartago, Ipiales y Jamundí- y categoría 3 -Fusagasugá y Apartadó-, donde ninguno de ellos cuenta con un entorno de desarrollo robusto. Este tipo de casos son los que vale analizar a mayor profundidad pues permiten un acercamiento descriptivo más preciso al comportamiento del fenómeno a escala subnacional.

### Mapa 1

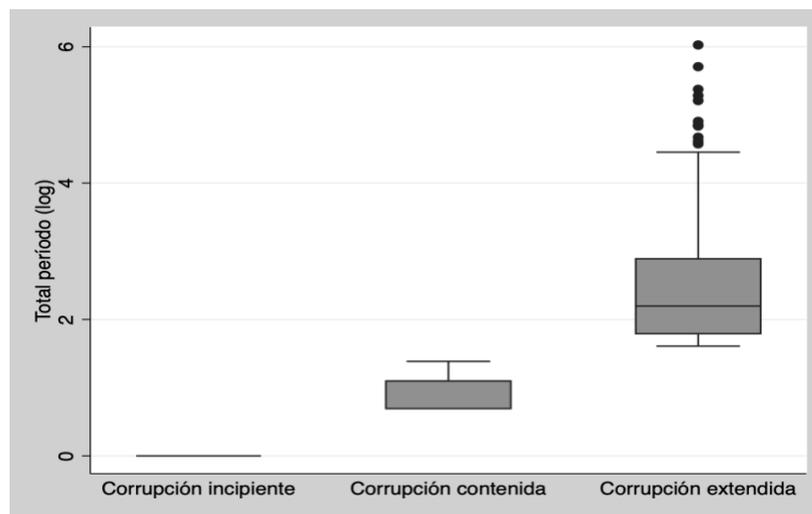
#### Concentración de capturas a nivel municipal por mil habitantes, 2003-2019



Fuente: elaboración propia con datos del SIEDCO.

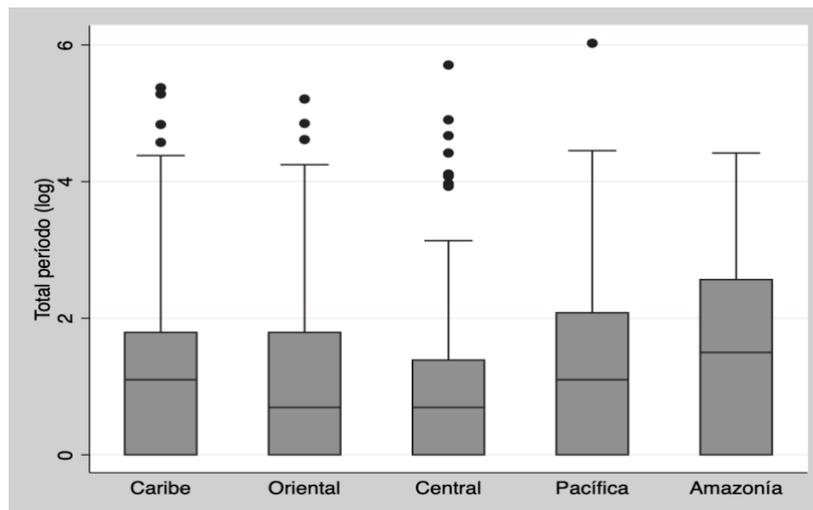
Finalmente, la gráfica 6 permite identificar cómo 9 datos atípicos en el cuantil 3 de *corrupción extendida* (del total de capturas del periodo), así como la varianza intergrupar más alta, explican un sesgo a la izquierda y un comportamiento disperso de los datos. En adición al componente territorial, la gráfica 7 muestra que la región de Amazonía tiene la mediana más alta de capturas en todo el período, seguida de la región Caribe y Pacífica, en ese respectivo orden.

**Gráfica 6. Caja de bigotes, total de capturas 2003-2019**



Fuente: elaboración propia con datos del SIEDCO.

**Gráfica 7. Caja de bigotes, total de capturas por región, 2003-2019**



Fuente: elaboración propia con datos del SIEDCO.

#### 4.2. Variables independientes: factores institucionales asociados a la variación

En este punto es necesario introducir una aclaración: las observaciones utilizadas en la base de datos corresponden a capturas, como se dijo antes; de allí que, tras asumir que transcurre un tiempo determinado entre la comisión de una conducta corrupta, la investigación por parte de las autoridades y finalmente la materialización de la captura, no cobra sentido analizar la relación entre la variable dependiente y las independientes en un mismo periodo de tiempo. Es decir, las variables que registran el entorno institucional, favorable o desfavorable para la oportunidad delictiva de un funcionario público, deben ser registradas en un tiempo anterior al tiempo en que se registra la captura; es por esto que en el modelo logístico ordinal del capítulo 5 la variable dependiente se introduce en *tiempo 4* (2015-2019) y las independientes en *tiempo 3* (2011-2014)<sup>27</sup>. Por otro lado, para las variables de control se utilizan los datos disponibles más recientes de cada indicador<sup>28</sup>.

En la siguiente tabla y gráficas se presentan los estadísticos descriptivos para cada variable independiente:

**Tabla 5**  
**Estadísticos descriptivos variables independientes**

Variable	Indicador	Año	Media	Desv. Estándar	Mín	Máx
Proporción de transferencias en el total de los ingresos	<i>Porcentaje de ingresos de transferencia</i>	2011	69.00822	19.86272	0	99.99982
		2012	74.13254	17.09112	6.741727	97.88565
		2013	74.6185	16.68998	3.71	99.26
		2014	70.81282	16.40088	6.579644	100

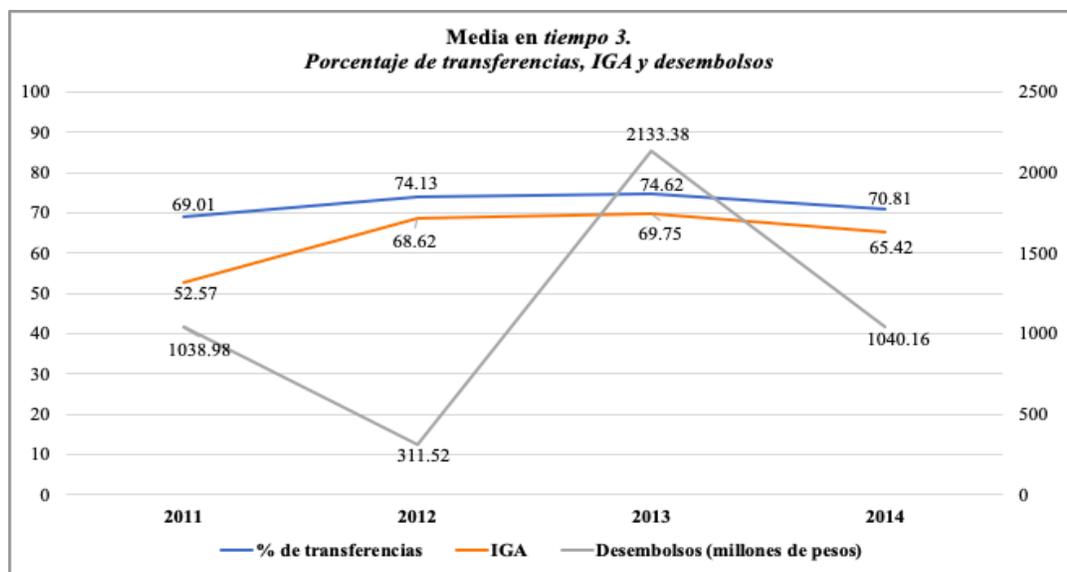
<sup>27</sup> Es necesario aclarar que para la variable de efectividad del sistema de justicia, en tanto el indicador utilizado es el de inversión, los datos corresponden a *tiempo 2*, pues se esperan los efectos de tal inversión, y por tanto la situación real de este factor institucional, en *tiempo 3*.

<sup>28</sup> En este caso no aplica la salvedad hecha respecto a las variables independientes, pues las variables de control no se analizan en el marco del enfoque de la oportunidad delictiva.

Nivel de deuda	<i>Desembolso</i>	2011	1,038.979	6,676.183	0	171,868
		2012	311.5208	2,807.246	0	52,000
		2013	2,133.382	41,456.63	0	1,295,638
		2014	1,040.158	7,149.921	0	115,499.8
Cumplimiento con normas sobre divulgación de datos e información	<i>Índice de Gobierno Abierto</i>	2011	52.57453	11.79962	16.87062	84.6856
		2012	68.62293	10.05764	32.88769	91.9182
		2013	69.75004	9.928325	28.15709	91.03174
		2014	65.42413	11.58339	20.93255	91.89632
Efectividad de la justicia	<i>Inversión en justicia (per cápita)</i>	2007	26.74238	383.5144	0	7,918.862
		2008	13.61803	118.4058	0	2,964.447
		2009	31.18276	550.0087	0	17324.65
		2010	13.40483	15.53305	0	275.0528

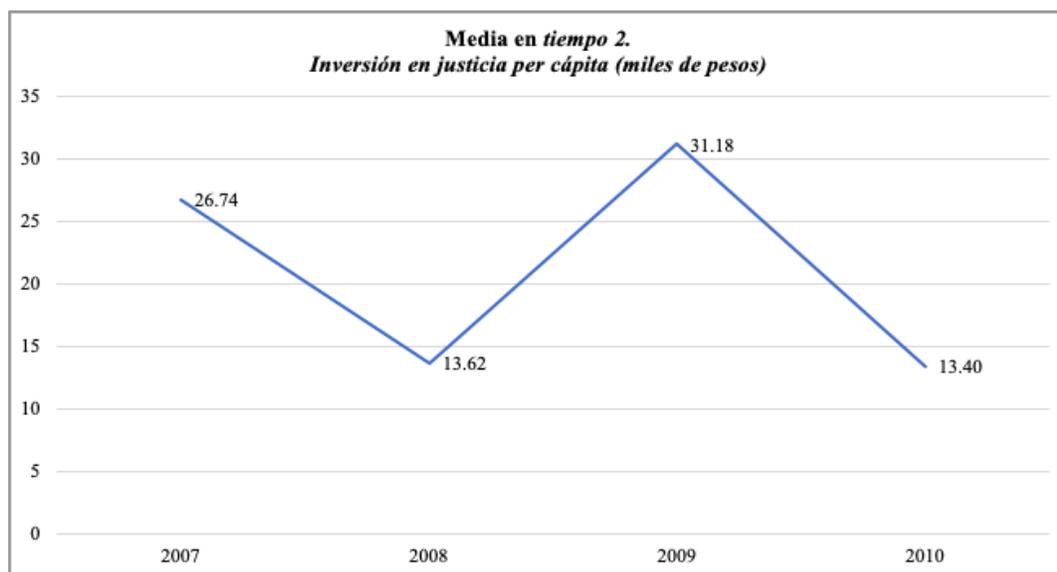
Fuente: elaboración propia

**Gráfica 8.**



Fuente: elaboración propia

**Gráfica 9.**



Fuente: elaboración propia

#### 4.3. Variables de control

En la siguiente tabla se presentan los estadísticos descriptivos para cada variable de control:

**Tabla 6**  
**Estadísticos descriptivos variables de control**

<b>Variable</b>	<b>Indicador</b>	<b>Año</b>	<b>Media</b>	<b>Desv. Estándar</b>	<b>Mín</b>	<b>Máx</b>
Nivel educativo	<i>Promedio de años de estudio de la población municipal.</i>	2005	7.155583	1.11323	2.299778	11.78297
Pobreza	<i>Índice de pobreza multidimensional total</i>	2005	68.54518	16.12417	14.27179	100

Desigualdad	<i>Índice de gini municipal</i>	2005	.4531477	.0329604	.3943	.5584
Riqueza de los recursos naturales	<i>Total de transferencias por parte del Gobierno Central por Sistema General de Regalías (SGR)</i>	2017	3.19e+09	1.02e+10	1.50e+08	2.79e+11
	<i>PIB per cápita</i>	2009	8,216,506	8,056,455	192,119.4	1.38e+08

Fuente: elaboración propia.

## 5. ANÁLISIS LONGITUDINAL: TRAYECTORIAS Y MODELO LOGÍSTICO ORDINAL

Este capítulo tiene dos objetivos: primero, proponer una tipología de las distintas trayectorias de la corrupción pública identificada judicialmente en los municipios de Colombia, reconociendo sus características, para el periodo 2003-2019; y segundo, estimar, por medio de un modelo logístico ordinal, las hipótesis planteadas. Esto posibilitará conocer el comportamiento de la corrupción pública en diferentes conjuntos de municipios en el tiempo, así como comprobar si existe alguna relación entre los factores institucionales propuestos y la probabilidad de que un municipio se ubique en niveles más altos o bajos de corrupción; esto, a su vez, aportará luces acerca de si ha habido avances o retrocesos en el tiempo y dónde, institucionalmente hablando, deben enfocarse parte de los esfuerzos para su tratamiento.

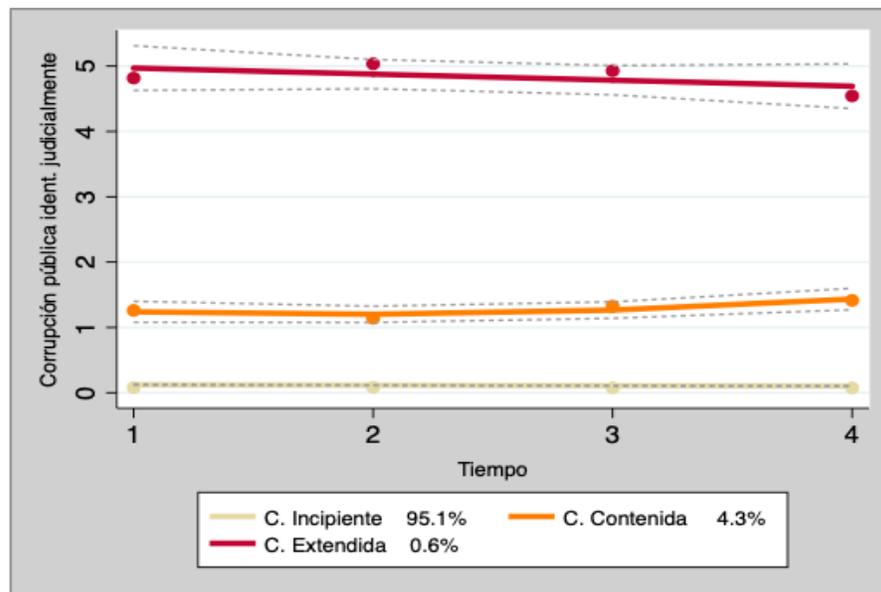
### 5.1. Corrupción incipiente, contenida o extendida, pero estable: el comportamiento temporal de la corrupción pública identificada judicialmente en Colombia

La metodología de modelamiento de trayectorias basado en grupos (GBTM por sus siglas en inglés), determina si existen grupos de unidades de análisis con trayectorias semejantes

(Baltrus et al., 2019). Algunas de sus ventajas son que “permite: i) identificar, más que asumir a priori, los grupos de trayectorias que están presentes en una población; ii) además de estimar el porcentaje de población que está en una trayectoria” (Nagin, 2005, 1999, citado en Pino, 2013, p. 21). En este sentido, se espera identificar, -más que asumir que Colombia es un país corrupto, como se hizo explícito en la introducción- las trayectorias del fenómeno en el nivel subnacional y qué porcentaje de municipios se ubica en cada trayectoria<sup>29</sup>.

Así, para la construcción del modelo de trayectorias basado en grupos, a partir de la variable dependiente *corrupción pública identificada judicialmente*, se crearon cuatro interceptos correspondientes a los periodos de tiempo propuestos, utilizando el estadístico *alpha* como indicio de la viabilidad metodológica para integrar los datos en tales periodos. Teniendo en cuenta que las diferentes trayectorias fueran significativas al 95% de confianza y ajustando por valores bayesianos, el modelo resultante se ilustra en la siguiente gráfica:

**Gráfica 10.**  
**Trayectorias de corrupción pública identificada judicialmente en Colombia**



<sup>29</sup> En este punto se aclara que, una cosa es identificar la cantidad de años en el período analizado en que un determinado municipio se ubica en el cuantil de *corrupción extendida* -que puede ser intermitente-, tal como se realizó en el capítulo anterior, y otra cosa distinta, modelar conjuntos de municipios que se comportan de manera similar a lo largo de todo este período, en cuanto a sus niveles de corrupción.

Fuente: elaboración propia en Stata14

Ahora bien, la idea central que se propone extraer de esta representación gráfica es una característica de estabilidad para las tres trayectorias resultantes; en otras palabras, no se evidencia en los datos ningún conjunto de municipios en el que haya variado significativamente su nivel de corrupción en el tiempo analizado (2003-2019), ni positiva, ni negativamente, sino que, por el contrario, cualquiera que sea el nivel de corrupción de un municipio determinado -incipiente, contenida o extendida-, este es bastante estable en el tiempo. Esto puede indicar que el comportamiento del fenómeno en el nivel subnacional no es muy elástico y, por ende, “dependiente de la trayectoria”, y que su variación puede implicar procesos sostenidos en el tiempo.

En adelante, quizá deba observarse con precisión la evolución de la tendencia de la trayectoria de *corrupción contenida*, que muestra una leve inclinación positiva, tanto en la recta trazada como en el intervalo de confianza, que empieza a aumentar en tiempo 4 (2015-2019). Asimismo, aunque la trayectoria de *corrupción extendida* parezca tener una inclinación negativa, los intervalos de confianza no son lo suficientemente ajustados y homogéneos para afirmar que este conjunto de municipios presencie algún tipo de disminución -y en este sentido, algún tipo de mejoramiento-; de hecho, ninguna trayectoria indica, a un nivel de confianza del 95% que algún conjunto de municipios haya mejorado su nivel de corrupción en el transcurso del periodo analizado.

## **5.2. Modelo logístico ordinal**

Un modelo logístico ordinal se utiliza en casos en los que la variable dependiente tiene categorías ordenadas. En este caso, para la variable de corrupción pública identificada judicialmente, y dada la naturaleza tricotómica de los datos, esta se divide en 3 cuantiles, donde el primero (1) corresponde a *corrupción incipiente*, el segundo (2) a *corrupción contenida* y el tercero (3) a *corrupción extendida*. El propósito de esta metodología es, entonces, modelar la probabilidad acumulada que es asociada a cada categoría, dependiendo de los valores de las variables explicativas, que pueden ser categóricas o numéricas; en otras

palabras, determinar la probabilidad de que un municipio se ubique en determinada categoría, con base en un conjunto de variables que caracterizan parte de su entorno institucional, y que tratan de capturar el estado de la oportunidad delictiva para que un funcionario público incurra en corrupción.

Una vez revisada la distribución de las variables -y normalizada en caso de que fuese necesario-, el modelo resultante se presenta en las siguientes tablas.

**Tabla 7**  
**Modelo logístico ordinal**

	VARIABLES	Modelo		VARIABLES	Modelo
Finanzas locales	Desembolsos	0.187** (0.0742)	Control	SGR	0.306** (0.135)
	% de ingresos de transferencia	0.0191** (0.00970)		PIB per cápita	0.191 (0.203)
Probabilidad	Inversión en justicia per cápita	-0.170 (0.150)		IPM	-0.00236 (0.0156)
	Índice de Gobierno Abierto	0.00196 (0.0161)		Constante <i>cut1</i>	22.64*** (5.838)
Control	Promedio de años de estudio	0.975*** (0.204)		Constante <i>cut2</i>	23.79*** (5.851)
	Índice de gini municipal	8.260** (3.460)			
	Número de observaciones	390			
	LR chi2(9)	119.4			
	Prob > chi2	0.0000			
	Pseudo R2	0.149			
	Errores estándar en paréntesis				
	*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1				

Fuente: elaboración propia en Stata14.

**Tabla 8**  
**Efectos marginales para ologit**

Dimensión (variables)	Probabilidades predichas (1) corrupción incipiente			Probabilidades predichas (2) corrupción contenida		Probabilidades predichas (3) corrupción extendida			
	Coefficiente	Error estándar		Coefficiente	Error estándar	Coefficiente	Error estándar		
<b>Finanzas locales</b>									
Desembolsos	-0.0468311	0.01854	**	0.0121093	0.00543	**	0.0347219	0.01384	**
% de ingresos de transferencia	-0.004782	0.00243	**	0.0012365	0.00068		0.0035455	0.00181	**
<b>Probabilidad de descubrimiento</b>									
Inversión en justicia per cápita	0.0424821	0.0375		-0.0109848	0.01006		-0.0314974	0.02775	
Índice de Gobierno Abierto	-0.0004891	0.00403		0.0001265	0.00104		0.0003626	0.00299	
<b>Variables de control</b>									
Promedio de años de estudio	-0.2435877	0.05089	***	0.0629853	0.01872	***	0.1806024	0.03855	***
Índice de gini municipal	-2.064743	0.86487	**	0.5338876	0.25274	**	1.530855	0.64217	**
SGR	-0.0764729	0.03373	**	0.0197739	0.00974	**	0.0566991	0.02506	**
PIB per cápita	-0.0476868	0.05064		0.0123305	0.01345		0.0353562	0.03747	
IPM	0.0005909	0.0039		-0.0001528	0.00101		-0.0004381	0.00289	

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

Fuente: elaboración propia en Stata14.

De la tabla 7 se pueden inferir, en primera instancia, las direcciones de las relaciones y su significancia, más no la magnitud de los coeficientes; para ello, en la tabla 8 se muestran las probabilidades predichas para cada una de las categorías. Respecto a las direcciones, el modelo muestra que, con una mayor proporción de transferencias en el total de ingresos o de deuda pública, es más probable que un municipio se ubique en las categorías altas de corrupción, a un nivel de confianza del 95%. Para estas dos variables, incluidas en la dimensión de *finanzas locales*, se cumple la expectativa teórica. Para las otras dos, agrupadas en la dimensión *probabilidad de que una conducta corrupta sea descubierta*, ninguna de las dos variables -nivel de cumplimiento con las normas sobre divulgación de datos e información y efectividad del sistema de justicia- son significativas estadísticamente.

Adicionalmente, para las variables de control, con un mayor nivel educativo de la población, es más probable que un municipio se ubique en las categorías altas de corrupción, a un 99% de confianza, contradiciendo la expectativa teórica. Por otra parte, el modelo indica que, con una mayor desigualdad o riqueza de los recursos naturales, es más probable que un municipio se ubique en las categorías altas de corrupción, a un nivel de confianza del 95%, en sintonía con las expectativas teóricas para ambas relaciones.

En lo referente a las probabilidades predichas, es posible observar en la tabla 8 cómo, para el caso de las variables de *deuda pública* y *proporción de transferencias en el total de ingresos*, los coeficientes (que se interpretan en términos de probabilidad) van aumentando a medida que se transita del cuantil 1 al 3. En el caso de la primera, si esta aumenta en una unidad, es 4,68% menos probable que un municipio se ubique en el cuantil 1 -corrupción incipiente-, 1,21% más probable que se ubique en el cuantil 2 -corrupción contenida- y 3,47% más probable que se ubique en el cuantil 3 -corrupción extendida-, a un nivel de confianza del 95%. Asimismo, para el caso de la variable *proporción de ingresos de transferencias*, si esta aumenta en una unidad, es 0,48% menos probable que un municipio se ubique en el cuantil 1 -corrupción incipiente- y 0,35% más probable que se ubique en el cuantil 3 -corrupción extendida-, a un nivel de confianza del 95%; en otras palabras, tras un aumento en una unidad de alguna de estas dos variables independientes, la probabilidad predicha de que un municipio se ubique en alguna de las tres categorías se incrementa a medida que se sube en la escala ordinal.

En el caso de las variables de control, si el *nivel educativo* aumenta en una unidad, es 24,36% menos probable que un municipio se ubique en el cuantil 1 -corrupción incipiente-, 6,3% más probable que se ubique en el cuantil 2 -corrupción contenida- y 18,06% más probable que se ubique en el cuantil 3 -corrupción extendida-, a un nivel de confianza del 99%; si la *desigualdad* aumenta en una unidad, es 206,47% menos probable que un municipio se ubique en el cuantil 1 -de corrupción incipiente-, 53,39% más probable que se ubique en el cuantil 2 -corrupción contenida- y 153,08% más probable que se ubique en el cuantil 3 -corrupción extendida-, a un nivel de confianza del 95%; finalmente, si la *riqueza de los recursos naturales* aumenta en una unidad, es 7,65% menos probable que un municipio se ubique en el cuantil 1 -corrupción incipiente-, 1,98% más probable que se ubique en el cuantil 2 -corrupción contenida- y 5,67% más probable que se ubique en el cuantil 3 -corrupción extendida-, a un nivel de confianza del 95%; en otras palabras, tras un aumento en una unidad de alguna de estas tres variables de control, la probabilidad predicha de que un municipio se ubique en una de las tres categorías aumenta a medida que se sube en la escala ordinal.

Ahora bien, como se esbozó en el capítulo 2, el supuesto transversal para leer estos resultados consiste en que un funcionario público sostiene una función de utilidad que rige

su decisión de cometer, o no, una conducta corrupta, y que parte de los costos que considera en tal función están determinados por el entorno institucional en donde se enmarca su cargo y su acción, los cuales pueden ser aprehendidos empíricamente; en otras palabras, se pone de base que la corrupción, más que ser un crimen pasional, es un crimen de cálculo.

Con estos elementos, recogidos en el enfoque de la oportunidad delictiva, las primeras dos hipótesis, agrupadas en la dimensión de *finanzas locales*, se aceptaron: un mayor nivel de deuda pública y una mayor proporción de transferencias en los ingresos de un municipio se constituyen en una ventana de oportunidad para que un funcionario delinca en corrupción, pues son recursos sobre los cuales hay menos incentivos para demostrar responsabilidad política -es decir, el tipo de responsabilidad relacionada con la rendición de cuentas- en comparación con los ingresos propios de su entidad territorial y que, por tanto, reducen los costos para los ordenadores del gasto público en lo local para incurrir en corrupción. Los coeficientes de probabilidad son, sin embargo, más bajos para el caso de la proporción de transferencias, lo que podría indicar que, en comparación con los recursos provenientes de deuda, son recursos menos flexibles, en tanto están centralizados por el gobierno nacional, mientras que los segundos pueden ser obtenidos por trámites directos entre una entidad territorial y entidades financieras nacionales o internacionales -siempre y cuando cumpla a cabalidad con los límites estipulados en las Leyes 617 de 2000 y 358 de 1997-.

Ahora bien, las dos hipótesis recogidas en la dimensión de *probabilidad de que la conducta sea descubierta*, se rechazaron, pues en los resultados, con el indicador utilizado, se muestra que ni el nivel de cumplimiento de una entidad territorial con las normas sobre divulgación de datos e información, ni la efectividad del sistema de justicia, se constituyen en factores institucionales que inciden en el cálculo de costos de los funcionarios locales para cometer corrupción. Esto puede advertir varias cosas; por un lado, que la normatividad relacionada con el fortalecimiento de la transparencia en los procesos administrativos de las entidades territoriales no está siendo del todo efectiva, o que se haya convertido en un simple requisito legal a ser implementado en las rutinas organizacionales de las entidades, más no se configura como una estrategia efectiva en la lucha contra la corrupción. Por otro lado, una posible percepción general de desconfianza en, o ineficiencia de, las autoridades legales para

investigar los distintos casos de corrupción a fondo, que no permite que estas se constituyan en factores disuasivos efectivos para la comisión de corrupción.

Ahora, respecto al debate sobre la dirección de la relación empírica entre la variable de *efectividad del sistema de justicia y la corrupción pública identificada judicialmente*, y al observar en la tabla 7 una relación no significativa estadísticamente, puede introducirse una conclusión preliminar que ha de ser confirmada en un estudio posterior: que la corrupción compilada por los organismos judiciales no se correlaciona con la efectividad del sistema de justicia. Es decir, que una mayor efectividad del sistema de justicia no se traduce en un mayor nivel de capturas, y por tanto que la distribución de estas en el espacio no depende exclusivamente de la capacidad coercitiva de las entidades, lo que a su vez da robustez al indicador construido en el marco de esta investigación.

En lo tocante a las variables de control, llaman la atención dos elementos; por un lado, las altas probabilidades predichas para la variable *desigualdad*; se confirma, entonces, la intrincada relación entre una sociedad más desigual, y la prevalencia de la corrupción. De esta forma, si un municipio es muy desigual, las probabilidades de que se encuentre en corrupción extendida son muy altas. Por otro lado, está también la dirección de la relación entre nivel educativo y corrupción, en la que no se cumple la expectativa teórica. Con el indicador utilizado, la evidencia indica que un mayor nivel educativo no se relaciona con menores niveles de corrupción, sino todo lo contrario.

Esto cobra sentido si se considera que, en términos generales, existe más margen de acción para el fenómeno en entidades que concentran altos recursos, y por tanto, un funcionariado más grande y procesos contractuales de mayor envergadura, entidades que son a su vez las que tienen mejor conexión, más presencia del sistema educativo y una mejor calidad; así, este resultado indica que el hecho de que un municipio esté mejor educado, y por tanto, mejor informado -al menos en el caso colombiano- no es un factor suficiente para evitar la ocurrencia de corrupción, y viceversa. Además, en cuanto a la variable *riqueza de los recursos naturales*, la expectativa teórica se cumple: aquellos municipios con mayor riqueza tienen más probabilidad de tener niveles de corrupción elevados; esto puede deberse a que tienen ingresos adicionales particulares en lo que se refiere a los procesos de explotación legal, generando una ventana de oportunidad para la extracción de rentas.

Finalmente, con el indicador utilizado, ni la pobreza, ni el PIB per cápita, tienen una relación significativa con la corrupción pública identificada judicialmente, lo que se traduce en que el hecho de que un municipio sea más o menos pobre -desde una perspectiva multidimensional, no sólo monetaria- o tenga más o menos ingresos per cápita, no parece aportar una explicación significativa para la variación del fenómeno en el nivel subnacional.

## 6. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo de grado fue comprender el comportamiento territorial y temporal de la corrupción pública subnacional identificada judicialmente en Colombia, así como los factores institucionales que inciden en su variación.

Ahora bien, en lo que respecta al comportamiento territorial, los departamentos que reúnen la mayor cantidad de municipios en la categoría de *corrupción extendida* son Antioquia, Cundinamarca y Boyacá. Aquellos municipios que no son ciudades capitales, y que se ubican en el cuantil de *corrupción extendida* durante más tiempo por la relación ponderada entre la cantidad de capturas por delitos contra la administración pública y su población, son: Chocontá, Fusagasugá, Palmira, Turbo, Apartadó, Cartago, Ipiales, Jamundí, y Túquerres; estos municipios ameritan, para futuras investigaciones, estudios de caso a profundidad, que permitan tener un acercamiento más preciso al porqué el fenómeno es más prevalente en sus territorios. Desde una perspectiva regional, la región Amazonía tiene la mediana más alta de capturas por mil habitantes en todo el período, seguida de la región Caribe y Pacífica, en ese orden.

En lo correspondiente al comportamiento temporal, las trayectorias resultantes en el modelo basado en grupos tienen una característica común fundamental: estabilidad. Esto nos da a entender dos cosas; primero, que el comportamiento del fenómeno no es muy elástico, y, por ende, “dependiente de la trayectoria”, y que su variación puede implicar procesos sostenidos en el tiempo. Y, segundo, que ninguna trayectoria indica, a un nivel de confianza del 95%, que algún conjunto de municipios haya mejorado su nivel de corrupción en el transcurso del periodo analizado; en otras palabras, la “lucha contra la corrupción” debe abordarse de manera crítica, para que transite de ser una política de gobierno a una de Estado,

pues los resultados parecen indicar que su efectiva reducción no se dará de manera inmediata, como se pretende en muchas ocasiones en el marco de la actividad política.

Respecto a los factores institucionales que inciden en su variación, los resultados indican que una parte de los esfuerzos para contrarrestar el fenómeno deben estar enfocados en el fortalecimiento de la capacidad fiscal de los municipios, que permita reducir su dependencia fiscal de las transferencias del gobierno nacional y la necesidad de recurrir a cada vez más deuda pública para financiar proyectos de inversión. Esfuerzos enfocados en la construcción de equidad social tendrían, asimismo, un efecto positivo en esta dirección.

Una vez discutidos los resultados, es necesario aclarar las limitaciones de la investigación. En primer lugar, se procuró ubicar la propuesta teórica y metodológica de este proyecto en la discusión sobre la medición del fenómeno de la corrupción, no solucionarla. Es por ello que, aunque la construcción del indicador aquí propuesto sea un aporte en términos de avanzar en metodologías diferentes a las de percepción o riesgo, no es una solución definitiva, en tanto este se encuentra limitado por dos razones principales: primero, porque sólo incluye delitos contra la administración pública, y no otros que pueden estar asociados con hechos de corrupción, como aquellos contra los mecanismos de participación democrática; y, segundo, porque la ocurrencia de una captura no implica, necesariamente, dolo o una efectiva sanción. Sin embargo, con el objetivo de avanzar en estrategias de medición más objetivas que se acerquen a capturar la ocurrencia real del fenómeno, esta variable es de utilidad desde una perspectiva instrumental.

Ahora, de la primera razón enunciada anteriormente se deriva a su vez -y como se hace explícito durante todo el documento-, que esta investigación se limita a un tipo de corrupción en particular en lo que tiene que ver con el sujeto transgresor: la corrupción pública, aquella en que incurren funcionarios públicos. De allí que no se tengan en cuenta actos de corrupción que sean cometidos por particulares o privados, sin el poder encomendado que otorga la investidura de funcionario público. Esto, siguiendo la recomendación de Bland (2014) respecto a la necesidad de desagregar un constructo singular y complejo en sus diferentes manifestaciones.

En este mismo sentido, el encuadre teórico de esta investigación pone énfasis en una lógica de reglas e incentivos, reconociendo que el fenómeno de la corrupción, como fenómeno

social, puede asimismo ser observado desde una lógica de normas y valores, en el marco de un conjunto de instituciones informales. De allí que no se tengan en cuenta actos de corrupción que violan normas éticas, pero no legales (Thoumi, 1999). En otras palabras, el indicador construido se limita a aquella corrupción efectivamente reportada y, por tanto, puede dejar por fuera casos de ocurrencia que no llegan a conocimiento de las autoridades, invisibilizando la corrupción no identificada judicialmente; no obstante, es un avance significativo para el conocimiento de este fenómeno.

Con todo esto, los esfuerzos investigativos en adelante deberían dirigirse en dos sentidos precisos: primero, en la construcción de un índice compuesto y agregado que integre aquella corrupción de naturaleza tanto judicial como disciplinaria, pero que conserve una estructura conceptual que evite una comparación de casos disímiles. Y, segundo, hacia la recopilación y sistematización de más y mejor información relacionada con aquella corrupción que es efectivamente sancionada, lo que a su vez arrojará luces de por qué algunos procesos judiciales no terminan concluyendo en castigos efectivos.

Por último, vale la pena revisar, más específicamente, y utilizando información observacional y no basada en percepciones o estimaciones de riesgo -y que, por tanto, permita capturar el fenómeno de manera más precisa-, el verdadero impacto que tienen las normas sobre divulgación de datos e información sobre el control de la corrupción, así como avanzar en la construcción un indicador de efectividad de la justicia a nivel municipal que permita capturar de una manera más precisa esta variable.

Algunas preguntas que quedan abiertas son: ¿por qué los municipios identificados en el análisis descriptivo tienen una mayor incidencia de corrupción pública identificada judicialmente? ¿Qué fallas existen al interior de las iniciativas públicas de lucha contra la corrupción, que no han permitido evidenciar avances en el tiempo? O, asimismo, ¿qué se requiere para convertir a la “lucha contra la corrupción” en una política de Estado? En todo caso, esta investigación aporta a la discusión sobre conceptualización y medición del fenómeno, a su estudio en el nivel subnacional, y a la comprensión de su expresión territorial y temporal en el país, al tiempo que avanza en la identificación de posibles cambios institucionales para su tratamiento, lo que constituye un avance importante en el conocimiento del fenómeno.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- Aidt, T. (2011). *The Causes of Corruption. CESifo DICE Report 2*. University of Cambridge.
- Alvarado, L. O. & Rodríguez, R. (2010). La descentralización fiscal y su efecto sobre la corrupción. *Análisis Económico*, 25(60), 241-271.
- Álvarez, D., Caputo, J. E., Quintana, A., & Sánchez, F. (2019). Factores políticos e institucionales asociados a la corrupción en gobiernos subnacionales en Colombia. *Fedesarrollo*
- Andersson, S. (2017). Beyond unidimensional measurement of corruption. *Public Integrity*, 19(1), 58-76. doi:10.1080/10999922.2016.1200408
- Ángel, M. P., & Newman, V. (2017). Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política. En *Cuadernos Fedesarrollo* (56).
- Baltrus, P., Malhotra, K., Rust, G., Levine, R., Li, C. & Gaglioti, A. H. (2019). Identifying County-Level All-Cause Mortality Rate Trajectories and Their Spatial Distribution Across the United States. *Preventing chronic disease*, 16(E55).
- Biddle, L. (2013). *Corruption in democratic brazil*. Available from Social Science Premium Collection. Recuperado de <http://www.riss.kr/pdu/ddodLink.do?id=T13585172>
- Bland, G. (2014). Measuring subnational government corruption in the developing world. *Public Integrity*, 16(3), 265-284. doi:10.2753/PIN1099-9922160303
- Bonet-Morón, J., Pérez-Valbuena, G. & Ricciulli-Marín, D. (2018). ¿Hay pereza fiscal en Colombia? *Revista de Economía del Rosario*, 21(2), 247-307.
- Borsky, S. & Kalkschmied, K. (2019). Corruption in space: A closer look at the world's subnations. *European Journal of Political Economy*, 59, 400-422. doi:10.1016/j.ejpoleco.2019.05.004
- Cano, L. (2014). La corrupción y la ineficiencia en el gasto público local y su impacto en la pobreza en Colombia. *Coyuntura Económica*, XLIV(1), 121-172.
- Casas, A. & Losada, R. (2008). *Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Castañeda, P. A. (2015). *Orígenes institucionales de la corrupción: el caso de Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/51312/>

- Castañeda, V. M. (2016). Una investigación sobre la corrupción pública y sus determinantes. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 61(227), 103-135.
- Católico, D. F. & Santos, G. (2018). La corrupción y la transparencia de las administraciones públicas: un estudio empírico en territorios de paz en Colombia. En *Estudios De Derecho*, 75(166), 52-76. doi:10.17533/udea.esde.v75n166a03
- Copello, A. M. (2011). *La lucha contra la corrupción en Colombia: La carencia de una política integral*. Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia.
- Correa, M. d. J. (2017). Corrupción en Colombia: el lado oscuro de un país en desarrollo. *Revista Jurídica Mario Alario D'filippo*, 9(18), 55-74. Recuperado de <https://doaj.org/article/b27bfcd4045d47cb845e76674e02601c>
- Cortés, D., & Vargas, J. F. (2012). Inequidad regional en Colombia. *Serie de documentos de trabajo*: Universidad del Rosario, Facultad de Economía.
- Coxson, S. (2009). Assessment of Armenian Local Government Corruption Potential. *Public Administration and Development*, 29(3), 193–203.
- Cravacuore, D. (2015). Recentralización en América latina. El caso colombiano. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 9.
- Escobar-Lemmon, M., & Ross, A. D. (2014). Does decentralization improve perceptions of accountability? Attitudinal evidence from Colombia. *American Journal of Political Science*, 58(1), 175-188.
- Fiorino, N., Galli, E. & Padovano, F. (2013). Do fiscal decentralization and government fragmentation affect corruption in different ways? Evidence from a panel data analysis. *The challenge of local government size: Theoretical perspectives, international experience and policy reform*, (121).
- Friedrich, C. (1989). Corruption concepts in historical perspective. En A. J. Heidenheimer, M. Johnston & V. T. LeVine (eds.), *Political corruption: A handbook*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Gamarra, J. (2006). Pobreza, corrupción y participación política: una participación para el caso colombiano. *Documentos de trabajo sobre Economía Regional y Urbana*, (70).
- García, I. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y gasto público*, 47, 37-64.

- Garzón, C. (2014). *Relación entre la descentralización y la corrupción en el municipio de Cota, Cundinamarca* (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Giraudy, A. (2009). *Subnational undemocratic regime continuity after democratization: Argentina and Mexico in comparative perspective* (Tesis de doctorado). University of North Carolina, Chapel Hill.
- Goodspeed, T. J. (2011). Corruption, accountability, and decentralization: theory and evidence from Mexico. *Documents de treball IEB*, (32), 1-38.
- Heywood, P. M., & Rose, J. (2014). “Close but no cigar”: the measurement of corruption. *Journal of Public Policy*, 34(3), 507–529. doi:10.1017/s0143814 × 14000099
- Heywood, P. M. (2015). Measuring corruption: Perspectives, critiques and limits. *Routledge Handbook of Political Corruption*, 137-153.
- Heywood, P. M. (2018). Combating corruption in the twenty-first century: New approaches. *Daedalus*, 147(3), 83-97.
- Hodgson, G. & Jiang, S. (2007). The Economics of Corruption and the Corruption of Economics: An Institutionalist Perspective. *Journal of Economic Issues*, 41(4), 1043-1061.
- Jain, A. K. (2001). Corruption: A Review. *Journal of Economic Surveys*, 15 (1), pp. 71-121
- Jiménez, F. (2014). *La trampa política: La corrupción como problema de acción colectiva*.
- Johnston, M. (2005). *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johnston, M. (2010). Assessing Vulnerabilities to Corruption: Indicators and Benchmarks of Government Performance. *Public Integrity* 12(2), 1–18.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Ley 358 de 1992. Diario oficial de la República de Colombia, No. 42.973. Bogotá, Colombia. 4 de febrero de 1997.
- Ley 617 de 2000. Diario oficial de la República de Colombia, No. 44.188. Bogotá, Colombia. 6 de octubre del 2000.
- Li, X. (2016). Measuring local corruption in china: A cautionary tale. *Journal of Chinese Political Science*, 21(1), 21-38. doi:10.1007/s11366-015-9377-8

- Linde, J., & Erlingsson, G. Ó (2013). The eroding effect of corruption on system support in Sweden. *Governance*, 26(4), 585–603. doi:10.1111/gove.12004
- Linhartová, V. & Pultarova, M. (2015). Cross-regional comparison of corruption. Paper presentado en la *4th International Conference on Economics, Political and Law Science*, 118-124.
- Linhartová, V. & Volejníková, J. (2015). Quantifying corruption at a subnational level. *Economics and Management*, 118-124. ISBN: 978-1-61804-348-1
- Liu, C., Moldogaziev, T. T. & Mikesell, J. L. (2017). Corruption and state and local government debt expansion. *Public Administration Review*, 77(5), 681-690.
- Martinez, L. (2014). *Sources of Revenue and Government Performance: Theory and Evidence from Colombia*. LSE.
- Masters, A. B. & Graycar, A. (2016). Making corruption disappear in local government. *Public Integrity*, 18(1), 42-58. doi:10.1080/10999922.2015.1093400
- Mejía, S. (2008). *La corrupción y su influencia en el desarrollo social en Colombia y las acciones gubernamentales para atacarla* (Tesis de pregrado). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Mendoza, A. (2019). ¿Pueden las transferencias federales afectar el esfuerzo fiscal, la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos locales? México 2003-2013. *Trimestre Económico*, 86(342), 307-342. doi:10.20430/ete.v86i342.747
- Mitton, T. (2016). The wealth of subnations: Geography, institutions, and within-country development. *Journal of Development Economics*, 118(C), 88–111.
- Mujica, J., Melgar, S. & Zeballos, N. (2017). Corrupción en gobiernos subnacionales en el Perú. Un estudio desde el enfoque de la oportunidad delictiva. *Elecciones*, 16(17), 45-76.
- OECD. (2019). *Asymmetric decentralization: Policy implications in Colombia*. OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris
- 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. (eds.). *Corrupción en Colombia corrupción, política y sociedad*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Oto-Peralías, D., Romero-Ávila, D. & Usabiaga, C. (2013). Does fiscal decentralization mitigate the adverse effects of corruption on public deficits? *European Journal of Political Economy*, 32, 205-231.
- Pino, J. F. (2013). Régimen y territorio. Trayectorias de desarrollo del régimen político a nivel subnacional en Colombia 1988-2011. *Documentos del departamento de Ciencia Política* (23). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Rodríguez-Albor, G., Ramos-Ruiz, J. L. & Sanabria-Landazábal, N. J. (2016). *The role of institutions in subnational territories*. Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración. Recuperado de [https://www.openaire.eu/search/publication?articleId=od\\_\\_\\_\\_\\_612::21470433da61ded5a984cb91f1b2bf27](https://www.openaire.eu/search/publication?articleId=od_____612::21470433da61ded5a984cb91f1b2bf27)
- Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.
- Rose-Ackerman, S. (1996). The Political Economy of Corruption-Causes and Consequences. *Viewpoint*, 74.
- 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. & Conde, F. (2018). *Descentralización y corrupción en Colombia. Fedesarrollo*.
- Sartori, G. (1970). Concept misformation in comparative politics. *The American Political Science Review*, 64(4), 1033-1053.
- Tanzi, V. (1998). *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*. International Monetary Fund: WP/98/63
- Thompson, D.F. (1993). Mediated Corruption: The case pf the Keating Five. *The American Political Science Review*, 87(2), 369-381

- Thoumi, F. (1999). La relación entre corrupción y narcotráfico: Un análisis general y algunas referencias a Colombia. *Revista de Economía de la Universidad del Rosario*, II, 11-33.
- Transparencia Internacional. (2006). *Convenciones anticorrupción en América, lo que la sociedad civil puede hacer para que funcionen*. Alemania, Berlín: Transparencia Internacional.
- Transparencia por Colombia. (2015). Índice de Transparencia Nacional (ITN) 2013-2014. Disponible en Internet a través de: [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/%C3%8Dndice%20de%20Transparencia%20Nacional%20\(ITN\)%202013-%202014.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/%C3%8Dndice%20de%20Transparencia%20Nacional%20(ITN)%202013-%202014.pdf)
- Villoria, M. & Jiménez, F. (2012). La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 138(1), 109-134.
- Weber, M. (2001). La objetividad cognoscitiva de la ciencia social y de la política social. *Ensayos sobre metodología social*. Buenos Aires: Amorrortu, pp. 39-101.
- Zuleta, M. M., Ospina, S., & Caro, C. A. (2019). Índice de riesgo de corrupción en el sistema de compra pública colombiano a partir de una metodología desarrollada por el Instituto Mexicano para la Competitividad. *Documentos Fedesarrollo*

## 8. ANEXOS

### 8.1. Tipos de corrupción

En lo que se refiere a los tipos de corrupción, existen varias clasificaciones que responden a diferentes criterios, como se muestran en la siguiente tabla<sup>30</sup>:

**Tabla 9**

<b>Criterio</b>	<b>Categorías</b>	<b>Conceptualización</b>	<b>Autor(es)</b>
Percepción que cada comunidad y grupo social tiene sobre las prácticas corruptas	Corrupción negra	Genera un repudio social unánime	Heidenheimer (1970)
	Corrupción gris	Aceptada por ciertos sectores y repudiada por otros	
	Corrupción blanca	Aceptada por la mayoría de la sociedad y por las élites gobernantes	
Grado de estructuración	Corrupción esporádica	Ausencia de patrones generales de corrupción; depende de comportamientos individuales o de pequeños grupos	Nadelmann (1999)

---

<sup>30</sup> Construida con base en Ángel & Newman (2017). Para ver los autores citados en la columna de la derecha, remitirse a este texto.

	Corrupción sistémica	Se da cuando la corrupción ya está generalizada y puede ser desorganizada u organizada	
	Corrupción institucionalizada	Las jerarquías de pago dependen de un único centro básico	
Escala de la corrupción y los actores involucrados	Corrupción burocrática o pequeña ( <i>“petty corruption”</i> o <i>“street-level corruption”</i> )	Implica pequeñas sumas de dinero e involucra a funcionarios públicos de nivel medio o bajo que pueden estar mal pagos y que interactúan directamente con el público	Andvig & Fjeldstad (2001) García & Revelo (2010)
	Corrupción política o grande ( <i>“grand corruption”</i> ) <sup>31</sup>	Involucra a altos funcionarios públicos y a políticos, es de gran escala y a menudo implica grandes cantidades de dinero	

<sup>31</sup> Dentro de esta categoría se han incluido también los fenómenos de **Captura del Estado -CdE-** y de **Reconfiguración Cooptada del Estado -RCdE-**. La Captura del Estado hace referencia a “la determinación en la formación de las reglas básicas de juego (por ejemplo, leyes, reglas, decretos y regulaciones) a través de pagos privados ilícitos y oscuros a funcionarios públicos” (Hellman et al., 2001, p. 35, citado en Ángel & Newman, 2017, p. 40). Por otro lado en la Reconfiguración Cooptada del Estado “la acción de organizaciones legales e ilegales que mediante prácticas ilegítimas, buscan modificar, desde adentro, el régimen político de manera sistémica e influir en la formación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas de juego y de las políticas públicas, para obtener beneficios sostenibles y lograr que sus intereses sean validados política y legalmente, y legitimados socialmente en el largo plazo, aunque éstos no obedezcan al interés rector del bienestar social” (Garay, 2008, p. 96, citado en Ángel & Newman, 2017, p. 40).

Origen institucional o social	Sistema de corrupción que se origina en las altas esferas del Estado y a partir de allí se extiende hacia los niveles bajos de la administración.		Susan Rose-Ackerman (2001) Uprimny & García (2004)
	Sistema de corrupción que se origina en los estratos bajos y se extiende hacia arriba.		
Naturaleza de los actores involucrados	Corrupción pública	Si el poder o la confianza provienen del sector público, así alguna de las partes involucradas pertenezca al sector privado	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)
	Corrupción privada	Se da exclusivamente en el sector privado	
	Bandido itinerante ( <i>“roving bandit”</i> )	Sólo tiene la intención de robar y destruir	Olson (2000)
	Bandido estacionario ( <i>“stationary bandit”</i> )	Tiene un incentivo para fomentar cierto grado de éxito económico en su labor, ya que espera permanecer en el poder el tiempo suficiente para beneficiarse de ese éxito.	
La relación de la corrupción con las	Actos de corrupción que violan tanto reglas jurídicas como normas éticas		Thoumi (1999)

reglas jurídicas y las normas éticas	Actos de corrupción que violan normas éticas, pero no legales	
	Actos de corrupción que a pesar de violar reglas jurídicas no transgreden normas éticas	

Fuente: elaboración propia

## 8.2. Definiciones resumidas de los delitos incluidos en la operacionalización

**Tabla 10.**

<b>Delitos</b>	<b>Definición</b>
Art. 397. Peculado por apropiación	El servidor público que se apropie en provecho suyo o de un tercero de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte o de bienes o fondos parafiscales, o de bienes de particulares cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones
Art. 398. Peculado por uso	El servidor público que indebidamente use o permita que otro use bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, o bienes de particulares cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones.
Art. 399. Peculado por aplicación oficial diferente	El servidor público que dé a los bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones, aplicación oficial diferente de aquella a que están destinados, o comprometa sumas superiores a las fijadas en el presupuesto, o las invierta o utilice en forma no prevista en éste, en perjuicio de la inversión social o de los salarios o prestaciones sociales de los servidores.

<p>Art. 399A. Peculado por aplicación oficial diferente a recursos de la seguridad social</p>	<p>La pena prevista en el artículo 399 se agravará de una tercera parte a la mitad, cuando se dé una aplicación oficial diferente a recursos destinados a la seguridad social integral.</p>
<p>Art. 403. Destino de recursos del tesoro para el estímulo o beneficio indebido de explotadores y comerciantes de metales preciosos</p>	<p>El servidor público que destine recursos del tesoro para estimular o beneficiar directamente o por interpuesta persona, a los explotadores y comerciantes de metales preciosos, con el objeto de que declaren sobre el origen o procedencia del mineral precioso.</p>
<p>Art. 404. Concusión</p>	<p>El servidor público que abusando de su cargo o de sus funciones constriña o induzca a alguien a dar o prometer al mismo servidor o a un tercero, dinero o cualquier otra utilidad indebidos, o los solicite.</p>
<p>Art. 405. Cohecho propio</p>	<p>El servidor público que reciba para sí o para otro, dinero u otra utilidad, o acepte promesa remuneratoria, directa o indirectamente, para retardar u omitir un acto propio de su cargo, o para ejecutar uno contrario a sus deberes oficiales.</p>
<p>Art. 406. Cohecho impropio</p>	<p>El servidor público que acepte para sí o para otro, dinero u otra utilidad o promesa remuneratoria, directa o indirecta, por acto que deba ejecutar en el desempeño de sus funciones. El servidor público que reciba dinero u otra utilidad de persona que tenga interés en asunto sometido a su conocimiento.</p>
<p>Art. 408. Violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades</p>	<p>El servidor público que en ejercicio de sus funciones intervenga en la tramitación, aprobación o celebración de un contrato con violación al régimen legal o a lo dispuesto en normas constitucionales, sobre inhabilidades o incompatibilidades.</p>
<p>Art. 409. Interés indebido en la celebración de contratos</p>	<p>El servidor público que se interese en provecho propio o de un tercero, en cualquier clase de contrato u operación en que deba intervenir por razón de su cargo o de sus funciones.</p>

<p>Art. 410. Contrato sin cumplimiento de requisitos legales</p>	<p>El servidor público que por razón del ejercicio de sus funciones tramite contrato sin observancia de los requisitos legales esenciales o lo celebre o liquide sin verificar el cumplimiento de los mismos.</p>
<p>Art. 411. Tráfico de influencias de servidor público</p>	<p>El servidor público que utilice indebidamente, en provecho propio o de un tercero, influencias derivadas del ejercicio del cargo o de la función, con el fin de obtener cualquier beneficio de parte de servidor público en asunto que éste se encuentre conociendo o haya de conocer.</p>
<p>Art. 412. Enriquecimiento ilícito servidor público</p>	<p>El servidor público, o quien haya desempeñado funciones públicas, que durante su vinculación con la administración o dentro de los cinco (5) años posteriores a su desvinculación, obtenga, para sí o para otro, incremento patrimonial injustificado, incurrirá, siempre que la conducta no constituya otro delito, en prisión.</p>
<p>Art. 413. Prevaricato por acción</p>	<p>El servidor público que profiera resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley.</p>
<p>Art. 414. Prevaricato por omisión</p>	<p>El servidor público que omita, retarde, rehúse o deniegue un acto propio de sus funciones.</p>
<p>Art. 415. Prevaricato por acción (circunstancias agravación)</p>	<p>Las penas establecidas en los artículos anteriores se aumentarán hasta en una tercera parte cuando las conductas se realicen en actuaciones judiciales o administrativas que se adelanten por delitos de genocidio, homicidio, tortura, desplazamiento forzado, desaparición forzada, secuestro, secuestro extorsivo, extorsión, rebelión, terrorismo, concierto para delinquir, narcotráfico, enriquecimiento ilícito, lavado de activos, entre otros.</p>
<p>Art. 415. Prevaricato por omisión (circunstancias agravación)</p>	<p>Las penas establecidas en los artículos anteriores se aumentarán hasta en una tercera parte cuando las conductas se realicen en actuaciones judiciales o administrativas que se adelanten por delitos de genocidio, homicidio, tortura, desplazamiento forzado, desaparición forzada,</p>

	secuestro, secuestro extorsivo, extorsión, rebelión, terrorismo, concierto para delinquir, narcotráfico, enriquecimiento ilícito, lavado de activos, entre otros.
Art. 416. Abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto	El servidor público que fuera de los casos especialmente previstos como conductas punibles, con ocasión de sus funciones o excediéndose en el ejercicio de ellas, cometa acto arbitrario e injusto.
Art. 417. Abuso de autoridad por omisión de denuncia	El servidor público que teniendo conocimiento de la comisión de una conducta punible cuya averiguación deba adelantarse de oficio, no dé cuenta a la autoridad.
Art. 419. Utilización de asunto sometido a secreto o reserva	El servidor público que utilice en provecho propio o ajeno, descubrimiento científico, u otra información o dato llegados a su conocimiento por razón de sus funciones y que deban permanecer en secreto o reserva.
Art. 420. Utilización indebida de información oficial privilegiada	El servidor público que, como empleado o directivo o miembro de una junta u órgano de administración de cualquier entidad pública, que haga uso indebido de información que haya conocido por razón o con ocasión de sus funciones y que no sea objeto de conocimiento público, con el fin de obtener provecho para sí o para un tercero, sea éste persona natural o jurídica.
Art. 422. Intervención en política	El servidor público que ejerza jurisdicción, autoridad civil o política, cargo de dirección administrativa, o se desempeñe en los órganos judicial, electoral, de control, que forme parte de comités, juntas o directorios políticos, o utilice su poder para favorecer o perjudicar electoralmente a un candidato, partido o movimiento político, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público. Se exceptúan de lo dispuesto en el inciso anterior los miembros de las corporaciones públicas de elección popular.

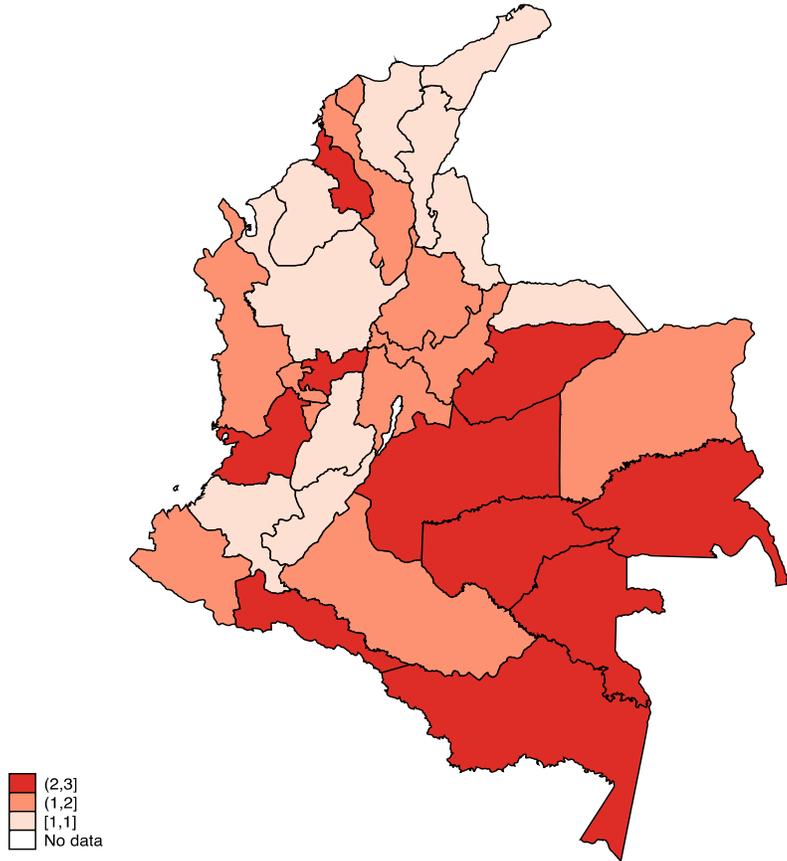
Art. 423. Empleo ilegal de la fuerza pública	El servidor público que obtenga el concurso de la fuerza pública o emplee la que tenga a su disposición para consumir acto arbitrario o injusto, o para impedir o estorbar el cumplimiento de orden legítima de otra autoridad.
Art. 428. Abuso de función pública	El servidor público que abusando de su cargo realice funciones públicas diversas de las que legalmente le correspondan.
Art. 431. Utilización indebida de información obtenida en el ejercicio de la función pública	El que habiéndose desempeñado como servidor público durante el año inmediatamente anterior utilice, en provecho propio o de un tercero, información obtenida en calidad de tal y que no sea objeto de conocimiento público.
Art. 432. Utilización indebida de influencias derivadas del ejercicio de función pública	El que habiéndose desempeñado como servidor público durante el año inmediatamente anterior utilice, en provecho propio o de un tercero, influencias derivadas del ejercicio del cargo o de la función cumplida, con el fin de obtener ventajas en un trámite oficial.
Art. 434. Asociación para la comisión de un delito contra la administración pública	El servidor público que se asocie con otro, o con un particular, para realizar un delito contra la administración pública.

Fuente: elaboración propia

### 8.3. Mapa 2

#### Mapa 2.

**Concentración de capturas a nivel departamental por mil habitantes, 2003-2019**



Fuente: elaboración propia con datos del SIEDCO.