

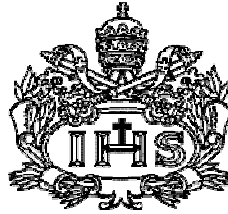
**CORRUPCIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN: UNA MIRADA DESDE EL
NEOINSTITUCIONALISMO**



JOSÉ JULIÁN VELÁSQUEZ BARRERA

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ, 2008**

**CORRUPCIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN: UNA MIRADA DESDE EL
NEOINSTITUCIONALISMO**



JOSÉ JULIÁN VELÁSQUEZ BARRERA

Trabajo de grado para optar el Título de Politólogo

Directora de Monografía

JENNY ELISA LÓPEZ RODRÍGUEZ

Administradora Pública

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ, 2008**

DEDICATORIA

A mi mamá que desde el cielo me ilumina y me protege;
a mi papá por su apoyo y comprensión;
y a Camila, por ser mi mayor sustento y motivación.

Bogotá, 30 de marzo de 2009

Señores
BIBLIOTECA GENERAL
Pontificia Universidad Javeriana
Ciudad

Respetados Señores,

Me permito presentar el trabajo de grado titulado **CORRUPCIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN: UNA MIRADA DESDE EL NEOINSTITUCIONALISMO**, elaborado por el estudiante de la Carrera de Ciencia Política José Julián Velásquez Barrera, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 80.244.375, para que se incluya en el catálogo de consulta.

Cordialmente,

ADRIANA CASTRO GONZÁLEZ
Directora Carrera de Ciencia Política

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN.	1
1. DESCENTRALIZACIÓN.....	4
1.1 MARCO CONCEPTUAL.....	4
1.1.1 Definición.....	4
1.1.2 Descentralización en Colombia.....	7
1.1.3 Objetivos de la Descentralización.....	8
2. CORRUPCIÓN Y NEOINSTITUCIONALISMO.....	11
2.1 DEFINICIÓN.....	11
2.2 CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA.....	12
2.2.1 Neoinstitucionalismo.....	13
2.2.2 Corrupción desde una óptica neoinstitucionalista.....	15
2.2.2.1 Corrupción e instituciones informales.....	20
2.2.2.1.1 Ética y Moral Pública.....	20
3. ANÁLISIS EMPÍRICO.....	25
3.1 PRESENTACIÓN HERRAMIENTA EMPÍRICA.....	25
3.2 MARCO NORMATIVO DEL TIPO DE CONDUCTAS.....	32
3.3 ANÁLISIS DE LA HERRAMIENTA EMPÍRICA.....	35
3.3.1 De la estructura institucional.....	35
3.3.2 De las instituciones informales.....	36
3.4 DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA Y LOS OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN.....	38
4. CONCLUSIONES.....	42
BIBLIOGRAFIA	48
ANEXOS	52

LISTA DE TABLAS

		Pág.
TABLA 1.	Comparativo por departamento de sanciones a alcaldes y gobernadores por faltas contra la moral, la ética y la eficiencia pública.	26
TABLA 2.	Sanciones a alcaldes y gobernadores por faltas contra la moral, la ética y la eficiencia pública.	27
TABLA 3.	Delitos que atentan contra la función pública.	33
TABLA 4.	Número de repeticiones en cada tipo de conducta.	37
TABLA 5.	Objetivos de la descentralización afectados por las conductas Tipificadas.	38

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
ANEXO 1. Formas de manifestación de la corrupción en la administración pública.	52

INTRODUCCIÓN

Está claro que la corrupción atenta contra los intereses propios de la nación, no se concibe como un flagelo de los últimos tiempos ni está ligada al proceso descentralizador que tuvo sus inicios a mediados de la década de los 80'S. Sin embargo, el fenómeno en la actualidad toma grados de importancia significativos, en la medida en que son los propios funcionarios públicos y la clase dirigente del orden nacional, departamental y municipal, los que han estado directamente vinculados al fenómeno.

En la actualidad, existe un consenso generalizado en torno a los efectos catastróficos de la corrupción cuando se desarrolla y se mantiene en el espacio de la administración pública, pues genera deslegitimación de las entidades públicas, de los organismos de control y afecta directamente de forma negativa la distribución del ingreso. Y está claro que se encuentra visiblemente presente en el sector público representativo de nuestro país. El interés de la presente monografía es interpretar la corrupción desde la mirada neoinstitucional y parte de considerar la posibilidad de que su origen y efectos estén en el marco de la estructura institucional.

El proceso descentralizador surge como la mejor alternativa para promover valores democráticos, mayor gobernabilidad y gobernanza, mayor inclusión social, mediante la reestructuración del aparato estatal, redistribuyendo responsabilidades a servidores públicos¹ que se supone por medio de sus facultades, trabajaran para beneficio colectivo y por tanto como principios de acción tendrán la ética y la moral, con el fin de orientar sus acciones dentro del marco de función social y política hacia resultados socialmente favorables

¹ Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. (Colombia (1991), Constitución Política, Bogotá, Impreandes)

determinados por la descentralización. A partir de lo anterior, es de central interés en la presente monografía ver cómo esos servidores públicos, con una responsabilidad social significativa, y con un rol central otorgado por el proceso de descentralización, orientan sus acciones bajo parámetros corruptos o no, contribuyendo u obstaculizando las metas en desarrollo humano, social, y económico promulgadas por la descentralización.

Partiendo de lo anterior surgió la pregunta de investigación ¿Cómo la corrupción política afecta la consecución de los objetivos de la descentralización en Colombia? Así, el objetivo central de la presente monografía será entonces explicar de qué manera desde la mirada neoinstitucionalista, la corrupción política afecta la consecución de los objetivos de la descentralización en Colombia. Para el logro de este objetivo se requieren de 4 pasos: definir el proceso de descentralización y los objetivos que éste intenta lograr en Colombia, analizar la corrupción política desde el enfoque neoinstitucional, determinar el número de sanciones y las características del tipo de conductas corruptas sancionadas en los niveles intermedio y local colombiano, establecer cómo esas conductas corruptas afectan la consecución de los objetivos planteados por la descentralización.

La estrategia metodológica utilizada para el logro de los objetivos, es de carácter descriptiva – analítica, y está compuesta por los siguientes procesos. Por un lado, una revisión bibliográfica acerca de los conceptos de descentralización, corrupción y neoinstitucionalismo con el fin de identificar las relaciones posibles a establecerse entre los mismos. En segundo lugar, un análisis de las bases de datos y registros estadísticos del Sistema de Gestión Disciplinaria “GEDIS” de la Procuraduría General de la Nación, relacionadas con sanciones e investigaciones a servidores públicos de los niveles intermedio y local, por medio de las cuales se tipifica su comportamiento por faltas contra la moral, la ética y la eficiencia pública entre 1991 y 2007. Lo anterior con el fin de identificar el número de sanciones, procesos y tipos de conducta que están directamente relacionadas con los

protagonistas del proceso descentralizador y analizar cómo éste componente afecta la consecución de los objetivos de la descentralización en Colombia.

La argumentación de la monografía parte de la siguiente hipótesis: Las prácticas corruptas de los servidores públicos Colombianos de los niveles intermedio y local, contribuyen a obstaculizar la consecución de los objetivos propuestos por el proceso de la descentralización. Y estará dividida de la siguiente manera: el primer capítulo *Descentralización*, tiene como objetivo central definir el marco conceptual de la descentralización pertinente para el logro del fin de la presente monografía. Realizando una aproximación al concepto de descentralización, a partir de su definición, seguido de su concepción en el contexto colombiano y cerrando con la definición de sus objetivos en el escenario colombiano.

El segundo capítulo, *Corrupción y Neoinstitucionalismo*, tiene como objetivo analizar el concepto de corrupción política a partir del enfoque neoinstitucional. Definiendo el concepto de corrupción, haciendo una descripción conceptual de la corriente neoinstitucional, seguido de analizar bajo éste enfoque la lógica del servidor público potencialmente corrupto, y finalmente describir la relación entre las instituciones informales y la corrupción.

En el tercer capítulo, *Análisis Empírico*, se procede a analizar la información consignada en la base de datos de sanciones e investigaciones a los servidores públicos del orden intermedio y local, con el fin de relacionar la información directamente con la corrupción política desde el enfoque neoinstitucional y la consecución de objetivos de la descentralización en Colombia.

Y el capítulo de Conclusión, el cual dará cuenta de forma concreta la forma cómo la corrupción política analizada desde el enfoque neoinstitucional, afecta los objetivos de la descentralización, y explicará de forma concreta como se llegó a ese punto.

1. DESCENTRALIZACIÓN

1.1 MARCO CONCEPTUAL:

El siguiente apartado tiene como objetivo central, definir el marco conceptual de la descentralización pertinente para el logro del fin de la presente monografía. Para ello, se realizará una aproximación al concepto de descentralización, partiendo de su definición, seguido por su concepción en el contexto colombiano y cerrando con la definición de los objetivos del proceso descentralizador en Colombia.

1.1.1 Definición:

El concepto de descentralización no puede enmarcarse en una sola definición, debido a que es analizado a partir de diferentes interpretaciones sesgadas a elementos de tipo ideológico y contextual. Pues es observado desde el sentido político y social al que responde, así como desde el contenido de sus disposiciones y la proyección hacia el cumplimiento de las políticas sociales y de administración pública de un gobierno o administración. Teniendo en cuenta la diversidad de definiciones, a continuación sólo se presentará aquellas que son útiles en el desarrollo de la presente monografía.

El Departamento Nacional de Planeación, en el desarrollo de sus estudios relacionados con la descentralización la ha definido como “un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o alejadas del centro” (Departamento Nacional de Planeación, 2002, P.15), así éste proceso “otorga competencias o funciones administrativas a personas públicas diferentes del gobierno central que las cumplen en su nombre propio y bajo su responsabilidad” (Departamento Nacional de Planeación, 2005, P.21).

Dennis A. Rondinelli autor reconocido por determinar los diferentes grados de la descentralización² la entiende como “la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales” (Rondinelli, citado en Finot, 2001. P.34). EL autor Fernando Kusnetzoff, destacado por sus aportes a la descentralización en el ámbito de servicios define la descentralización “como la práctica de transferir competencias, funciones y recursos desde el nivel central del Estado hacia las organizaciones de éste y de la sociedad a niveles territoriales menores, supuestamente más adecuados para una mayor y más democrática participación de la población en la determinación política, económica y físico-ambiental de su destino colectivo” (Kusnetzoff, citado en Hernández, 1998. P. 51).

Ésta transferencia de responsabilidades y competencias se enmarca en cuatro de los componentes principales que constituyen la estructura del Estado, el administrativo, el económico, el fiscal y el político. Cada uno de éstos componentes dentro del esquema de descentralización se determinan a partir de lo que se transfiere. Así, la descentralización administrativa, se relaciona con la transferencia de responsabilidades para planear y coordinar el uso de los recursos del nivel central de forma autónoma. La descentralización económica está vinculada con la transferencia de factores de insumos y producción. Por su parte la descentralización fiscal, se refiere a la asignación de recursos orientados a la garantía de la prestación de servicios públicos y cumplimiento de las competencias locales asignadas. Y por último, la descentralización política se relaciona con la transferencia de capacidades en cuanto a la toma de decisiones referidas a las políticas de desarrollo de orden local, como a su vez a la capacidad de elección de sus gobernantes.

² Desconcentración, delegación, privatización o regulación. (Rondinelli, citado en Finot, 2001. P. 34)

Así mismo, dentro de la teoría se precisan algunos elementos garantes de la existencia del proceso de descentralización, a saber entre otros (Rodríguez, 2005, P.45-50):

- Demandas de orden local: Las cuales deben ser propias de la misma entidad territorial.
- Personería Jurídica: Entendida como la capacidad de manejarse a si misma con la capacidad de ser sujeto de derechos y obligaciones.
- Autonomía Financiera: Cada entidad territorial debe generar su presupuesto y patrimonio de forma autónoma diferentes a los del nivel central.
- Autonomía Administrativa: Las entidades territoriales deben tener la capacidad de organización interna de manera autónoma estableciendo sus propias dependencias, el número de sus empleados, las normas de funcionamiento interno, entre otros.
- Autoridades Locales: Elegidos por la comunidad o nombradas por sus representantes.
- Control por parte del poder central.

A partir de lo anterior se entenderá por descentralización: *proceso mediante el cual el nivel central transfiere competencias³, responsabilidades y recursos a las unidades territoriales. Estos objetos de transferencia están relacionados con los componentes económico, fiscal, administrativo y político de la estructura del Estado.*

³ Por competencia se entiende el conjunto de poderes, atribuciones y facultades que son legalmente conferidas a un órgano público estatal, para el cumplimiento de las funciones que le han sido asignadas. Es la aptitud legal de obrar. (Rave, 2003, P. 45)

1.1.2 Descentralización en Colombia:

En Colombia, la descentralización surge como respuesta a la crisis de legitimidad expresada en crisis institucional y por consiguiente de los principios democráticos que debían regir la nación. Por ello, el contexto colombiano dibujaba un escenario caracterizado por atroces resultados en asuntos de democracia representativa y participativa, y bajos niveles de gobernabilidad, que evidenciaban grandes deficiencias en el funcionamiento de las instituciones responsables de la democracia económica y social.

Por lo anterior, en Colombia la descentralización se presentó como una estrategia orientada a atenuar los diferentes inconvenientes presentados al interior del régimen político, buscando con ello recuperar la confianza perdida de los ciudadanos en sus instituciones (Velásquez, 2006, P.69). Así con la idea de detener la alarmante situación y controlar sus efectos, a mediados de los ochenta en Colombia se inicio un proceso descentralizador, produciendo reformas trascendentales para la estructura institucional del Estado.

Para 1986 se expiden las principales normas de descentralización política, fiscal y administrativa acompañado de la promulgación del Acto Legislativo 01 de 1986, el cual consagraba la elección popular de alcaldes, el incremento de transferencias a los gobiernos locales, y la asignación de funciones a los municipios. Posicionando a los alcaldes, como los administradores y responsables de la entidad fundamental de la organización político administrativa del Estado, determinada así en la constitución de 1991, el Municipio.

Este proceso se institucionalizó legalmente a partir de la Carta de 1991 ya que en su Título I, artículo 1 expresa: *“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto*

de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general". El anterior artículo, institucionaliza la intención del Estado de construir una nación fundada en la democracia participativa, que promueva el pluralismo, y asegure la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos, todo esto por medio de la redefinición de la estructura política administrativa, fundada en la descentralización de competencias y responsabilidades.

Así el proceso descentralizador en Colombia, se presentó como un mecanismo mediante el cual el nivel central del aparato estatal transfiere de forma progresiva tanto funciones y poderes como recursos a los diferentes entes territoriales subnacionales, con el objeto de brindarle mayor participación e independencia tanto en la toma de decisiones como también en la materialización de las mismas a través de la ejecución de políticas de orden sectorial, buscando con ello una participación más directa del ciudadano en la gestión de los asuntos públicos de carácter local (Orjuela,1992,P.37).

En Colombia el ánimo de la reforma estaba orientado a darle un mayor grado de autonomía a los entes territoriales en torno a la optimización de la prestación de servicios, la democratización de las decisiones de carácter público por medio de la participación activa de la ciudadanía y finalmente a la redefinición de las políticas públicas tendientes a mejorar las necesidades de cada comunidad.

1.1.3 Objetivos de la Descentralización:

Después de definir la descentralización y describir en términos generales su desarrollo en el contexto colombiano, es pertinente dar paso a la definición de los objetivos propuestos en Colombia para este proceso.

A seguir⁴:

- Construir un marco más apropiado para la apertura democrática en términos participativos y representativos.
- Abrir espacios de participación ciudadana, poniendo en marcha el desarrollo de instrumentos y políticas relacionados con democracia directa.
- Promover y permitir un mayor acercamiento de los ciudadanos con sus autoridades.
- Generar mayor transparencia.
- Generar eficiencia⁵ y eficacia⁶ en la gestión pública, y prestación de servicios. Con el fin de satisfacer las necesidades básicas, aportando en el proceso de la superación de la pobreza.
- Buscar mayor equidad y democracia por medio de nuevas formas de gobernabilidad que puedan responder óptimamente a las demandas de los ciudadanos.
- Democratizar los recursos redistribuyendo los ingresos por vía del gasto social.
- La modernización de la estructura del aparato y la gestión estatal.

De este capítulo se concluye que la descentralización puede ser definida como un proceso mediante el cual el nivel central transfiere competencias, responsabilidades y recursos a las unidades territoriales. Estos objetos de transferencia están relacionados con los componentes económico, fiscal, administrativo y político de la estructura del Estado. En Colombia se ha establecido un conjunto de objetivos que den respuesta a una situación de escaso desempeño institucional, proponiendo: activar y fortalecer la sinergia entre democracia representativa y participativa, otorgar mayor grado de autonomía a los

⁴ Lista elaborada con base en: (De la calle ,2007; Sagawe, 2007; Petro, 2007).

⁵ Por eficiencia se entenderá: capacidad para racionalizar los recursos existentes para el logro de una meta establecida.

⁶ Por eficacia se entenderá: capacidad para cumplir las metas establecidas.

entes territoriales, generar mayor responsabilidad social por parte de los funcionarios públicos desde sus acciones y competencias, y aumentar el porcentaje de población colombiana con acceso a los servicios básicos y a los mecanismos de participación ciudadana, con el fin de democratizar las decisiones de carácter público y redefinir las políticas públicas tendientes a mejorar las necesidades de cada comunidad.

2. CORRUPCIÓN Y NEOINSTITUCIONALISMO

El presente capítulo tiene como objetivo central analizar el concepto de corrupción política a partir del enfoque neoinstitucional. Para el logro de lo anterior, en primer lugar se definirá el concepto de corrupción, posteriormente se hará una descripción conceptual de la corriente neoinstitucional, seguido de analizar bajo este enfoque la lógica del servidor público potencialmente corrupto, y finalmente se describirá la relación entre las instituciones informales y la corrupción.

2.1 DEFINICIÓN:

La corrupción es un fenómeno generalizado y se presenta en todos los sistemas políticos, independientemente del nivel de desarrollo. Algunos autores señalan que ha existido siempre, pese a que los estudios sobre el fenómeno son más bien recientes. Sin embargo, Existen algunos contextos más favorables que otros para que germine y crezca sin mayor impedimento (Restrepo, 1997, P. 25). Por lo anterior, cabe anotar que existe una gran variedad de definiciones de corrupción ya que la concepción de la misma, depende sustancialmente de la dimensión de análisis y las visiones culturales, administrativas y socio-políticas.

Teniendo en cuenta ésta variedad de definiciones, es pertinente aclarar que para fines de la presente monografía se abordará el concepto de corrupción desde su dimensión ético-política, y desde el análisis del contexto colombiano.

Desde la dimensión política, la corrupción puede ser entendida a partir de un carácter técnico como “un intercambio clandestino entre dos mercados, el mercado político y/o administrativo y el mercado económico y social. Este intercambio se realiza a escondidas pues viola las normas públicas, jurídicas y éticas, y sacrifica el interés general a favor de los intereses privados” (Meny,

citado en González, 2001. P 17). O a partir de la visión netamente ética-política, la corrupción es definida como toda conducta de un servidor público que afecta negativamente el interés público o el bien común. Entendiendo que el aspecto central de la corrupción se refiere al interés público, y por ello está asociada a los conceptos de: interés público, derechos colectivos, moralidad administrativa e integridad del patrimonio público (Conciencia Colombia, 2004, P.78).

Partiendo de la apreciación anterior, también se afirma que la corrupción política es vista como el uso inapropiado de los bienes públicos o de los cargos públicos. “La corrupción consiste en el aprovechamiento de un cargo público o de los bienes públicos (del Estado) en beneficio propio” (Restrepo, 1997, P.25).

La dimensión política de la corrupción le atribuye determinadas características: es un fenómeno social debido a que involucra como mínimo dos partes, por ejemplo el funcionario público corrupto que abusa de su autoridad y poder de su cargo y quien sufre las consecuencias de dichos actos; involucra un actor que detenta poder y autoridad en un cargo público; el agente corrupto actúa bajo intereses particulares afectando negativamente la organización a la que pertenece; y genera enriquecimiento privado que puede ser ilícito (González, 2000, P.7). Así, existe corrupción cuando “una persona, ilícitamente, pone sus intereses personales por sobre los de las personas y los ideales que está comprometido a servir..... la corrupción suele involucrar el uso indebido de los elementos de políticas... o de simples procedimientos” (Klitgaard, 1988, P.11).

2.2 CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA:

Para el fenómeno de la corrupción se han determinado muchas causas y variables que inciden directamente en su existencia y permanencia, sin embargo hay una relación que explica la causa central de origen que es compartida por la mayoría de las visiones del fenómeno, la relación enuncia que: *el nivel de corrupción*

presente en un sistema⁷ político está directamente relacionado con el tipo de estructura institucional que lo defina.

2.2.1 Neoinstitucionalismo:

La premisa anterior puede ser argumentada desde el enfoque neoinstitucionalista el cual puede explicar por qué se originan las conductas corruptas por parte de los funcionarios públicos y bajo qué parámetros se encuentran orientadas en la sociedad. Por tanto la capacidad de explicación del neoinstitucionalismo parte de considerarlo como un enfoque que logra combinar el estudio por la democracia, la cultura política y el comportamiento político destacando su significado para el Estado y los ciudadanos (Rivas, 2003, P.39).

Para este enfoque, las instituciones juegan un papel central en la dinámica de la vida política y social de una comunidad. Peter Berger, considera que en el neoinstitucionalismo, son las propias instituciones las que proporcionan a la sociedad las formas de actuar más convenientes que modelan y articulan la conducta humana en situaciones determinadas (Berger, 2003, P.59). Entonces para el enfoque, son las instituciones el fundamento básico del ordenamiento de la sociedad y el funcionamiento del sistema social.

Pero entonces ¿qué son las instituciones?. Para uno de los autores más destacados en la corriente neoinstitucional como lo es Douglass North, las instituciones son definidas como “reglas de juego en una sociedad, o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 1993, P.13). Las cuales “regulan las interacciones sociales que sostienen la competencia y la cooperación, disminuyen la incertidumbre y moldean las decisiones de los agentes” (González, 2000, P.39).

⁷ Sistema definido como cualquier conjunto de variables, independientemente del grado de relación existente entre ellas. (Easton,1969, P.221)

Las instituciones pueden ser formales o informales, las primeras refiriéndose a las leyes en uso, y las segundas a las reglas en uso, las normas sociales⁸, ó en otros términos las instituciones formales se encuentran definidas en las constituciones, leyes, decretos, y demás sistemas escritos de información (derecho positivo) y por instituciones informales, se entienden los acuerdos y códigos de conducta (derecho consuetudinario) establecidos socialmente.

Considerar a las instituciones como reglas de juego sean legales o sociales, es definir las también como pautas de comportamiento interiorizadas por los individuos en su proceso de adaptación social que tienen la facultad de establecer contratos institucionales (North, 1998, P.11). Así, las instituciones en especial las informales promueven un patrón de comportamiento colectivo que expresa un compromiso universal y público, es decir que garantice una responsabilidad para supervisar y hacer cumplir las normas que rigen las interacciones sociales (Rosas, 2007).

Las instituciones, además de ser las “reglas de juego”, condicionan el tipo de valores que adopta una sociedad. North, sugiere que las instituciones construyen nuestras percepciones de justicia, confianza y solidaridad (Goodin, 2001, P.206) e influyen en las creencias y actitudes de los actores al crear las condiciones bajo las cuales se llevarán a cabo las relaciones sociales, influyendo en la manera en que se interpretan los procesos sociales por parte de los individuos.

Así mismo, mediante la transmisión de un conjunto de normas y valores sociales las instituciones construyen las interpretaciones acerca de la realidad, y en tanto las instituciones cambian se alteran las estrategias y los resultados de los procesos políticos; “las instituciones determinan los intercambios que se producen

⁸ Entendidas como principios generadores de acción. Principios activos motivadores que pasan a través de la conciencia de los agentes para tener efecto. (Elster citado en Noguera, 2002. P. 13)

entre distintos actores, (...) si cambian las instituciones, los actores cambiarán su estrategia” (Goodin, 2001, P.218).

La importancia de las instituciones dentro de las organizaciones radica en su capacidad para reducir los costos y la incertidumbre, paralelamente a su capacidad para generar mayores niveles de desenvolvimiento de los agentes en el intercambio. Según Ayala, “las instituciones permiten combinar habilidades, estrategias y esfuerzos de coordinación para ampliar las fronteras de producción, al tiempo que se expande el bienestar social” (1999, P.64).

Entonces si el papel fundamental de las instituciones es regular el nivel de incertidumbre existente en las transacciones ya sean políticas o sociales realizadas por los agentes, por consiguiente deben encargarse de reducir los costos de transacción en los que se incurre en dichas transacciones, este es el concepto que el neoinstitucionalismo introduce de forma importante: *costos de transacción*, entendidos como “los costos en los que hay que incurrir para hacer cumplir las normas contenidas en los contratos, monitorear la acción de los agentes y la identificación completa de la calidad de los bienes y servicios que están siendo transados. Los costos de transacción en sistemas con base de autoridad jerárquica como los gobiernos, son aquellos requeridos para imponer las limitaciones a la acción del individuo dentro de la organización más los costos asociados con la tendencia a generar el menor esfuerzo dentro de la propia organización” (North, citado en González, 2001, P.25)

2.2.2 Corrupción desde una óptica neoinstitucionalista:

A partir de lo anterior, la teoría del neoinstitucionalismo nos explica que el porcentaje de prácticas corruptas en un sistema político depende directamente del tipo de estructura institucional establecida. Entendiendo que son el tipo de instituciones existentes ya sea de índole formal e informal, las que construyen un

escenario que incentivan o no las prácticas corruptas. Partiendo del neoinstitucionalismo, una estructura institucional que cuente con instituciones formales e informales que reduzcan el nivel de incertidumbre de las transacciones sociales y políticas, y que por consiguiente reduce los costos de transacción de dichas interacciones, no genera espacio para que los servidores públicos consideren benéfico en términos de costo beneficio, la realización de prácticas corruptas.

En cambio en una estructura institucional que no cumpla su función de reducir la incertidumbre de las interacciones sociales, es decir que no contribuya en la disminución de costos de transacción de dichas interacciones, genera un espacio para que los servidores públicos potencialmente corruptos en un análisis de costo beneficio, se den cuenta que pueden lograr sus intereses individuales por medio de la corrupción. Por tanto, en este caso la estrategia de acción que los servidores públicos decidan ejecutar frente a la corrupción depende del tipo escenario que construyan las instituciones.

Las instituciones al no cumplir con su función de reducción de incertidumbre y por ende de costos de transacción en las interacciones sociales, pierden la capacidad desde lo formal e informal de regular las acciones sociales, supervisar el cumplimiento de los contratos legales y sociales establecidos, sancionar el incumplimiento de éstos mismos, limitar la conducta humana dentro de los parámetros sociales y legales, es decir, desreglamenta el funcionamiento del sistema socio-político.

La posición en la que se encuentran los servidores públicos, puede ser analizada desde la perspectiva económica del neoinstitucionalismo que explica a las instituciones como conjunto de reglas que son obedecidas debido a la amenaza de una posible sanción, contemplando entonces que los agentes se desempeñan como seres racionales con la capacidad de calcular si el beneficio de cumplir o no

las reglas es mayor o menos que la sanción, y cuál es la probabilidad de ser descubiertos y sancionados. (March y Olsen, 1997. P. 23). Cabe resaltar que la sanción indicada en la anterior definición, no sólo está directamente relacionada con los asuntos jurídicos sino también con las sanciones morales y sociales.

A partir de lo anterior, el servidor público es considerado como un ser racional que puede analizar el escenario en el que se desenvuelve, así como los costos de transacción que implica elegir el camino de la corrupción, por tanto, hace un análisis de lo primero y lo segundo en el momento de tomar una decisión. En términos más claros, el análisis realizado por el servidor público frente a la corrupción tiene en cuenta las siguientes variables y funciona así:

- A) El nivel de prioridad que el funcionario le da a la satisfacción moral y personal como también a la ética y moral pública.
- B) La probabilidad de ser descubierto y sancionado (si decide ser corrupto) por la estructura institucional en la que se desarrolla.
- C) La recompensa por ser corrupto en términos materiales.

La variable A, es aquella que hace la diferencia entre la existencia de servidores públicos corruptos y aquellos que no lo son, ya que el sistema personal de prioridades puede definir que tan importante es o no para un servidor público atender contra la ética y moral en su condición pública.

La variable B, está directamente relacionada al escenario construido por el tipo de instituciones de orden estructural, a explicarse, el potencial servidor público corrupto hará un análisis del contexto institucional para determinar la probabilidad de ser descubierto y aun más importante de ser sancionado. Si la probabilidad es baja, tendrá entonces una variable a favor de la conducta corrupta.

Y la variable C, es el incentivo primordial en la ecuación para decidir si es o no corrupto, debido a que esa recompensa es el objetivo por el cual un servidor público asume el riesgo de ser sancionado social y penalmente al ser corrupto.

Pues, un servidor público inmerso en una estructura institucional que lo incentive a ser corrupto, y por tanto el responda a esos incentivos (por que sí existe un escenario que incentive la corrupción pero eso no quiere decir que obligue a la corrupción, ya que hay un libre albedrío para responder a los incentivos del contexto), observa que las prácticas corruptas le reducen los costos de transacción relacionados con la búsqueda del beneficio personal en pro de sus intereses individuales en términos materiales y de poder. Al respecto Juan Carlos Villamizar explica: “La corrupción se puede identificar como un precio microeconómico. La corrupción es un impuesto ilegal, informal y delictivo que permite sustraerse, a quien lo paga, de la persecución penal y de la aplicación de las normas legales y de esta forma mantenerse funcionando” (Villamizar, 2001, P.14).

Por tanto la recompensa de ser corrupto es derivada no sólo por la ganancia material obtenida, sino también porque esa ganancia fue obtenida mediante la ley del menor esfuerzo, es decir, la corrupción garantiza menores costos de transacción para conseguir beneficios individuales, ya que el valor material obtenido por medio de las prácticas corruptas, es posible igualarlo dentro de la legalidad pero con costos de transacción para lograrlo demasiados elevados.

En el contexto colombiano los niveles de corrupción presentes en su sistema político, si han estado relacionados con el tipo de estructura institucional que los define.

En el caso de las instituciones formales que estén directamente relacionadas con el fenómeno de la corrupción se encuentra: la rendición de cuentas la cual es

entendida como la democratización de la gestión pública, e interpretada como la obligación moral y legal que tiene un servidor público de justificar sus acciones y decisiones, relacionadas con el manejo de los recursos públicos destinados al bien colectivo (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2005, P.6). Esta institución formal, a pesar de tener un objetivo claro, en realidad no es un componente que un servidor público tiene en cuenta en su ecuación de ser o no corrupto, debido a que a nivel nacional este tipo de obligaciones y procedimientos son débiles ya que por un lado, no es lo suficientemente transparente, y por ende no se le otorga la importancia que posee este tipo de institución de control y seguimiento, por ello no representa amenaza alguna para el servidor público corrupto.

Otra institución formal es el control ciudadano entendido como “la modalidad de participación en los asuntos públicos con contenidos de vigilancia, crítica, seguimiento, evaluación, deliberación y sanción social, condicionada a la autonomía e independencia de los actores sociales y a los poderes sociales que disponga para producir consecuencias” (Transparencia por Colombia, 2007). Esta institución a pesar de su importancia que parte de incluir al ciudadano en los procesos de seguimiento y control, en realidad no tiene un efecto contundente en el momento de exigir responsabilidad y resultados a los servidores públicos así como también, no es determinante en los procesos de tipo sancionatorio.

Por su parte las instituciones informales también han contribuido a explicar el origen de la corrupción política en Colombia, debido a que culturalmente el ciudadano se inclina hacia la ilegalidad tal y como lo explica Antanas Mockus con *la* “cultura del atajo” entendida como aquella en la que “se entretejen y sintetizan una multiplicidad de patrones informales que irrumpen para desplazar los patrones formales que rigen y regulan la institucionalidad concebida en la legislación” (Mockus citado en Medellín (2006), P.180), construyendo un tipo de conducta caracterizado por la permisividad y consolidando la separación de los tres tipos de

regulación humana: la ley, la moral y la cultura, ruptura evidenciada cuando “hay aprobación cultural y/o moral de las acciones ilegales y cuando no hay aprobación moral o cultural de las obligaciones legales” (Mockus, 2001, P.17), lo cual permite establecer un soporte conceptual para la comprensión y elaboración de opciones que permitan erradicar la corrupción.

2.2.2.1 Corrupción e instituciones informales:

Otra mirada desde el Neoinstitucionalismo, se analiza a partir de las instituciones informales, considerando que la corrupción política, atenta contra éste tipo de instituciones, estrictamente las relacionadas con la ética y la moral pública.

2.2.2.1.1 Ética y Moral Pública:

La moral pública cuenta con dos conceptos fundamentales, por un lado aquel que está orientado a considerarla como ciencia del fin al que debe dirigirse la conducta humana y los medios para lograr los que deben derivarse de la naturaleza del hombre; y por otro lado el que la concibe como la ciencia del impulso de la conducta humana, además que intenta disciplinarla para dirigirla (Aguilar, 2000. P. 81). De lo anterior se considera que la definición de éstos conceptos intenta explicar que existe una inclinación natural del hombre hacia la moralidad; o que existen motivaciones y elementos que determinan la conducta humana y su orientación hacia lo moral.

Por su parte la ética pública está relacionada o vinculada a las tareas prácticas de los funcionarios públicos, por ello su presencia o ausencia determina el funcionamiento de la estructura institucional establecida. Según Adela Cortina hay razones concretas para la necesidad de la ética pública en la estructura institucional definidas así (Conciencia Colombia, 2004. P 87):

- Credibilidad y confianza
- Insuficiencia de las medidas jurídicas
- Insuficiencia e ineficacia de las soluciones jurídicas
- Necesidad de adquirir hábitos y reglas para el largo plazo orientados por valores.
- Crecimiento de las competencias
- Integración e incorporación de los ciudadanos
- Responsabilidad social

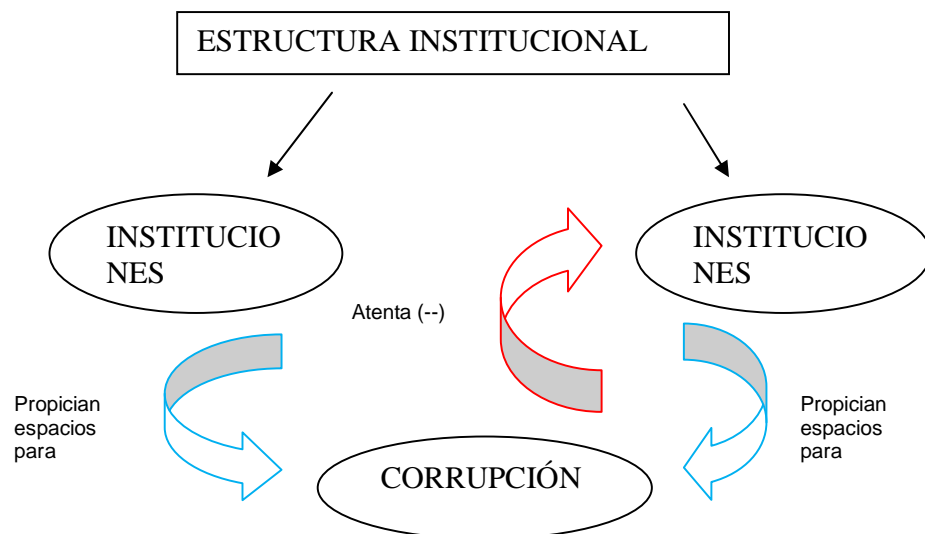
Los servidores públicos se convierten en el elemento principal para promover la moral y la ética pública de tal forma que se conviertan en principios que activan la acción de los ciudadanos en una sociedad, condicionando y adaptando estos principios a parámetros éticos y morales (Aguilar, 2000, P. 44). Así, el servidor público contribuye en el proceso de la formación de conductas sociales en los ciudadanos y en especial en el sector público, orientadas al respeto del deber ser desde sus prácticas cotidianas.

La ética y la moral pública, se consideran como instituciones informales a partir de su definición como conjunto de principios o normas (reglas), de comportamientos de las personas que regulan las interacciones y transacciones sociales. Desde su condición de instituciones informales, son pautas motivadoras de acción, que permanecen en extensos períodos de tiempo, permean la cultura y son muy difíciles de reorientar.

Por tanto en el momento en el que un servidor público decide ser corrupto, atenta contra los principios que fundamentan la conducta individual social, es decir, dejan de cumplir su función de servidores que contribuyen a la promoción, consolidación y modificación de una conducta humana fundamentada a partir de parámetros de comportamiento abanderados por la moralidad y la ética en pro del bienestar social.

A pesar que en un régimen democrático es básico contar no sólo con normas legales sino también con representantes que sean modelos éticos para la sociedad, la existencia de servidores públicos corruptos permite que se construya “una cultura de incivilidad en virtud de la cual el ciudadano se va convirtiendo en un evasor de sus deberes no sólo como contribuyente sino en todos los demás aspectos de la vida en comunidad” (Cepeda, 1997, P.11) ya que si quien lo representa evade su responsabilidad social y pública siendo corrupto, entonces desde su percepción ese es el modelo bajo el cual funcionan la estructura institucional en su totalidad.

A partir del desarrollo del presente capítulo se estableció este esquema orientador:



Fuente: Elaboración propia

El presente capítulo, definió el concepto de corrupción política entendida como toda conducta que está en contraposición de las disposiciones legales desarrollada por un servidor público y que sacrifica el beneficio colectivo por la búsqueda del interés particular del susodicho. Y se procedió a analizar este concepto desde el enfoque neoinstitucional, afirmando que el nivel de corrupción

presente en un sistema político está directamente relacionado con el tipo de estructura institucional que lo defina. Debido a que una estructura institucional que no cumpla su función de reducir la incertidumbre de las interacciones sociales, es decir que no contribuya en la disminución de costos de transacción de dichas interacciones, genera un espacio para que los servidores públicos potencialmente corruptos en un análisis de costo beneficio, se den cuenta que pueden lograr sus intereses individuales por medio de la corrupción.

Por tanto, siendo considerando al servidor público como un actor racional que tiene en cuenta tres variables determinadas para tomar una decisión: El nivel de prioridad que el funcionario le da a la satisfacción moral personal, a la ética y moral pública; la probabilidad de ser descubierto y sancionado (si decide ser corrupto) por la estructura institucional en la que se desarrolla y la recompensa por ser corrupto en términos materiales.

Así pues, si el servidor público considera que la estructura institucional construye un escenario en el cual facilite el desarrollo de las prácticas corruptas, entonces la recompensa de ser corrupto es derivada no sólo por la ganancia material obtenida sino también porque esa ganancia fue obtenida con menores costos de transacción para conseguir beneficios individuales, pues el valor material obtenido por medio de las prácticas corruptas, es posible igualarlo dentro de la legalidad pero con costos de transacción para lograrlo demasiados elevados. Lo cual a partir de la lógica costo-beneficio lo impulsaría a tomar la decisión de ser corrupto.

Finalmente se afirma que en el momento en el que un servidor público desarrolla prácticas corruptas, atenta directamente contra las instituciones informales, estrictamente con la ética y la moral pública. Las cuales se consideran como instituciones informales porque son un conjunto de principios o normas (reglas), de comportamientos de las personas que regulan las interacciones y transacciones sociales. Así desde su condición de instituciones informales, son pautas

motivadoras de acción, que permanecen en extensos periodos de tiempo, permean la cultura y son muy difíciles de reorientar.

3. ANÁLISIS EMPÍRICO

3.1 PRESENTACIÓN HERRAMIENTA EMPÍRICA:

Para el logro del objetivo central de la presente monografía, se usó como herramienta de análisis empírica los registros estadísticos del Sistema de Gestión Disciplinario “GEDIS” de la Procuraduría General de la Nación en el período comprendido entre 1991 y 2007.

Teniendo presente los registros estadísticos del Sistema de Gestión Disciplinario “GEDIS” de la Procuraduría General de la Nación, los delitos más frecuentes son aquellos que atentan contra el patrimonio público y el interés general. Haciendo un análisis exhaustivo, se encontró un total de 70.147 investigaciones disciplinarias registradas contra servidores públicos por faltas contra la moral, la ética y la eficiencia pública, con un total de 73.307 implicados. Así mismo, se encontró un total de 4.222 sanciones registradas contra alcaldes y gobernadores entre 1991 y 2007.

Debido a la extensión de los datos registrados por el “GEDIS”, se hizo necesaria la elaboración de una serie de tablas que filtrarán la información más importante y pertinente para el desarrollo de la presente monografía. Por un lado, se diseñó una tabla por medio de la cual se buscó establecer y evidenciar el número de sanciones registradas por departamento a lo largo del período estudiado. Y por otro lado, se elaboró una tabla a través de la cual se registró el número de sanciones de acuerdo al tipo de conducta corrupta, presentada por los servidores públicos del nivel intermedio y local en cada año del período analizado.

Tabla 1: COMPARATIVO POR DEPARTAMENTO DE SANCIONES ALCALDES Y GOBERNADORES POR FALTAS CONTRA LA MORAL, LA ÉTICA Y LA EFICIENCIA PÚBLICA (1991-2007)

DEPARTAMENTO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
AMAZONAS	0	0	0	1	2	3	1	2	3	14	12	4	9	3	2	4	0
ANTIOQUIA	11	11	0	0	6	6	2	3	1	68	19	24	40	43	39	25	7
ARAUCA	0	0	0	0	5	1	1	5	1	6	9	10	6	3	4	0	0
ATLANTICO	6	6	0	0	6	10	13	8	0	10	6	1	16	9	8	4	2
BOLIVAR	6	4	2	2	5	7	6	19	2	18	8	14	20	21	12	8	2
BOYACA	6	4	2	5	14	22	12	4	11	81	19	14	51	46	16	16	0
CALDAS	9	24	1	3	11	10	6	11	6	10	3	15	11	9	8	4	1
CAQUETA	0	0	3	0	2	4	9	16	13	4	3	1	1	4	2	0	0
CASANARE	7	1	0	1	4	5	10	6	4	9	10	4	8	9	10	4	2
CAUCA	2	11	1	0	10	7	10	12	4	11	5	9	11	15	13	8	1
CESAR	5	5	3	1	1	1	4	6	4	9	9	6	9	8	10	7	5
CHOCO	2	3	0	0	4	1	2	8	23	3	5	4	5	4	7	7	14
CORDOBA	4	4	0	2	9	1	0	7	9	11	7	4	14	5	2	0	3
CUNDINAMARCA	4	0	0	6	9	6	15	6	1	30	12	26	22	46	40	39	13
DISTRITO CAPITAL	6	6	0	5	2	2	5	6	0	0	2	3	0	2	0	1	0
GUANIA	0	1	1	0	1	1	0	0	0	3	5	1	8	2	0	2	3
GUAJIRA	2	3	4	1	7	4	7	5	12	4	6	18	11	12	12	5	4
GUAVIARE	0	0	0	0	3	0	0	0	1	0	2	1	4	3	1	2	1
HUILA	3	6	0	6	17	9	18	36	6	32	10	4	14	6	6	6	1
MAGDALENA	3	1	0	2	3	0	3	2	4	3	5	6	16	11	3	4	0
META	8	3	1	1	6	3	2	6	2	26	9	8	7	9	5	3	0
NARIÑO	22	21	3	8	23	12	10	17	16	29	28	28	32	19	11	11	4
NORTE DE SANTANDER	8	4	1	0	9	10	17	10	3	25	12	8	5	14	12	8	8
PUTUMAYO	3	6	0	0	15	13	2	10	17	18	9	5	13	10	6	5	0
QUINDIO	4	4	0	0	6	3	5	7	7	3	6	1	0	2	1	3	1
RISARALDA	3	13	1	7	13	36	13	8	17	6	6	7	5	5	3	0	1
SAN ANDRES Y PROVIDENCIA	0	0	0	0	0	0	1	1	4	1	1	2	1	0	0	0	0
SANTANDER	7	3	6	18	45	49	39	19	0	92	26	37	40	47	34	14	5
SUCRE	3	23	2	4	10	5	1	0	0	10	4	8	4	13	5	4	1
TOLIMA	1	0	0	5	13	8	12	9	1	38	17	9	10	13	14	13	0
VALLE	1	1	0	3	11	7	6	5	4	15	24	7	15	16	13	1	1
VAUPES	0	1	0	0	1	1	1	0	2	1	17	3	9	4	4	1	0
VICHADA	1	0	0	2	2	2	3	2	2	4	3	1	6	2	4	3	0
TOTAL	139	169	31	83	275	249	236	256	180	594	319	293	423	415	307	212	80

Tabla 2: SANCIONES A ALCALDES Y GOBERNADORES POR FALTAS CONTRA LA MORAL, LA ÉTICA Y EFICIENCIA PÚBLICA.

PERÍODO	CARGO	CONDUCTA	PROCESOS
1991	Alcaldes – Gobernadores	Inmoralidad (Corrupción Administrativa)	43
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en la contratación administrativa	15
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en el manejo del presupuesto	25
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en la prestación de servicios públicos	2
	Alcaldes – Gobernadores	Mal manejo y uso indebido de bienes públicos	1
	Alcaldes – Gobernadores	Enriquecimiento Ilícito	2
	Alcaldes – Gobernadores	Abuso de Autoridad	52
	TOTAL PROCESOS		140
1992	Alcaldes – Gobernadores	Inmoralidad (Corrupción Administrativa)	41
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en la contratación administrativa	27
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en el manejo del presupuesto	5
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en la prestación de servicios públicos	4
	Alcaldes – Gobernadores	Mal manejo y uso indebido de bienes públicos	5
	Alcaldes – Gobernadores	Enriquecimiento Ilícito	1
	Alcaldes – Gobernadores	Abuso de Autoridad	49
	TOTAL PROCESOS		132
1993	Alcaldes – Gobernadores	Inmoralidad (Corrupción Administrativa)	5
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en la contratación administrativa	7
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en el manejo del presupuesto	9
	Alcaldes – Gobernadores	Abuso de Autoridad	4
	TOTAL PROCESOS		25
1994	Alcaldes – Gobernadores	Inmoralidad (Corrupción Administrativa)	14
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en la contratación administrativa	21
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en el manejo del presupuesto	16
	Alcaldes – Gobernadores	Mal manejo y uso indebido de bienes públicos	5
	Alcaldes – Gobernadores	Enriquecimiento Ilícito	1

	Alcaldes – Gobernadores	Abuso de Autoridad	23
	TOTAL PROCESOS		80
1995	Alcaldes – Gobernadores	Inmoralidad (Corrupción Administrativa)	33
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en la contratación administrativa	91
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en el manejo del presupuesto	84
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en la prestación de servicios públicos	2
	Alcaldes – Gobernadores	Mal manejo y uso indebido de bienes públicos	7
	Alcaldes – Gobernadores	Enriquecimiento Ilícito	4
	Alcaldes – Gobernadores	Abuso de Autoridad	53
	TOTAL PROCESOS		274
1996	Alcaldes – Gobernadores	Inmoralidad (Corrupción Administrativa)	16
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en la contratación administrativa	82
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en el manejo del presupuesto	76
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en la prestación de servicios públicos	3
	Alcaldes – Gobernadores	Mal manejo y uso indebido de bienes públicos	8
	Alcaldes – Gobernadores	Enriquecimiento Ilícito	5
	Alcaldes – Gobernadores	Abuso de Autoridad	58
	TOTAL PROCESOS		248
1997	Alcaldes – Gobernadores	Inmoralidad (Corrupción Administrativa)	22
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en la contratación administrativa	83
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en el manejo del presupuesto	70
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en la prestación de servicios públicos	3
	Alcaldes – Gobernadores	Mal manejo y uso indebido de bienes públicos	6
	Alcaldes – Gobernadores	Enriquecimiento Ilícito	3
	Alcaldes – Gobernadores	Abuso de Autoridad	48
	TOTAL PROCESOS		235
1998	Alcaldes – Gobernadores	Inmoralidad (Corrupción Administrativa)	24
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en la contratación administrativa	129
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en el manejo del presupuesto	45
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en la prestación de servicios públicos	4

	Alcaldes – Gobernadores	Mal manejo y uso indebido de bienes públicos	14
	Alcaldes – Gobernadores	Enriquecimiento Ilícito	4
	Alcaldes – Gobernadores	Abuso de Autoridad	37
	TOTAL PROCESOS		257
1999	Alcaldes – Gobernadores	Inmoralidad (Corrupción Administrativa)	14
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en la contratación administrativa	88
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en el manejo del presupuesto	44
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en la prestación de servicios públicos	4
	Alcaldes – Gobernadores	Mal manejo y uso indebido de bienes públicos	6
	Alcaldes – Gobernadores	Enriquecimiento Ilícito	3
	Alcaldes – Gobernadores	Abuso de Autoridad	23
	TOTAL PROCESOS		182
2000	Alcaldes – Gobernadores	Inmoralidad (Corrupción Administrativa)	51
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en la contratación administrativa	261
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en el manejo del presupuesto	91
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en la prestación de servicios públicos	14
	Alcaldes – Gobernadores	Mal manejo y uso indebido de bienes públicos	14
	Alcaldes – Gobernadores	Enriquecimiento Ilícito	7
	Alcaldes – Gobernadores	Abuso de Autoridad	154
	TOTAL PROCESOS		592
2001	Alcaldes – Gobernadores	Inmoralidad (Corrupción Administrativa)	16
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en la contratación administrativa	181
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en el manejo del presupuesto	41
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en la prestación de servicios públicos	1
	Alcaldes – Gobernadores	Mal manejo y uso indebido de bienes públicos	5
	Alcaldes – Gobernadores	Enriquecimiento Ilícito	5
	Alcaldes – Gobernadores	Abuso de Autoridad	71
	TOTAL PROCESOS		320
2002	Alcaldes – Gobernadores	Inmoralidad (Corrupción Administrativa)	22
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en la contratación administrativa	132

	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en el manejo del presupuesto	40
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en la prestación de servicios públicos	4
	Alcaldes – Gobernadores	Mal manejo y uso indebido de bienes públicos	12
	Alcaldes – Gobernadores	Abuso de Autoridad	82
	TOTAL PROCESOS		292
2003	Alcaldes – Gobernadores	Inmoralidad (Corrupción Administrativa)	22
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en la contratación administrativa	213
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en el manejo del presupuesto	58
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en la prestación de servicios públicos	2
	Alcaldes – Gobernadores	Mal manejo y uso indebido de bienes públicos	4
	Alcaldes – Gobernadores	Enriquecimiento Ilícito	6
	Alcaldes – Gobernadores	Abuso de Autoridad	119
	TOTAL PROCESOS		424
2004	Alcaldes – Gobernadores	Inmoralidad (Corrupción Administrativa)	48
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en la contratación administrativa	163
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en el manejo del presupuesto	83
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en la prestación de servicios públicos	1
	Alcaldes – Gobernadores	Mal manejo y uso indebido de bienes públicos	15
	Alcaldes – Gobernadores	Enriquecimiento Ilícito	2
	Alcaldes – Gobernadores	Abuso de Autoridad	102
	TOTAL PROCESOS		414
2005	Alcaldes – Gobernadores	Inmoralidad (Corrupción Administrativa)	34
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en la contratación administrativa	118
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en el manejo del presupuesto	52
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en la prestación de servicios públicos	2
	Alcaldes – Gobernadores	Mal manejo y uso indebido de bienes públicos	11
	Alcaldes – Gobernadores	Enriquecimiento Ilícito	3
	Alcaldes – Gobernadores	Abuso de Autoridad	93
	TOTAL PROCESOS		313
2006	Alcaldes – Gobernadores	Inmoralidad (Corrupción Administrativa)	32

	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en la contratación administrativa	72
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en el manejo del presupuesto	34
	Alcaldes – Gobernadores	Mal manejo y uso indebido de bienes públicos	7
	Alcaldes – Gobernadores	Enriquecimiento Ilícito	1
	Alcaldes – Gobernadores	Abuso de Autoridad	68
	TOTAL PROCESOS		214
2007	Alcaldes – Gobernadores	Inmoralidad (Corrupción Administrativa)	24
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en la contratación administrativa	21
	Alcaldes – Gobernadores	Irregularidades en el manejo del presupuesto	9
	Alcaldes – Gobernadores	Enriquecimiento Ilícito	2
	Alcaldes – Gobernadores	Abuso de Autoridad	24
	TOTAL PROCESOS		80
	TOTAL PROCESOS PERIODO 1991 - 2007		4222

Fuente: Elaboración propia con base en los registros estadísticos del Sistema de Gestión Disciplinaria “GEDIS” facilitados por la División de Registro y Control y Correspondencia de la Procuraduría General de la República con corte a 17 de septiembre de 2008.

Nota: Las formas de Sanción para este tipo de conductas son los que se describen a continuación: Amonestación escrita, Multa, Solicitud de Suspensión, Suspensión, Solicitud de Destitución y Destitución.

3.2 MARCO NORMATIVO DEL TIPO DE CONDUCTAS:

Es pertinente tener en cuenta que la tipología de las conductas corruptas responde a una normatividad establecida que legalmente las sanciona. Las prácticas corruptas en Colombia son explícitas desde un punto de vista legal, en tanto viola normas escritas, vigentes, emanadas de autoridad pública legítimamente constituida, tales como aquellas contenidas en la Constitución Política⁹, que establece unas directrices reglamentadas por la Ley 80 de 1993 (Estatuto único Disciplinario de la Administración Pública); el Código penal y el Código Único Disciplinario, los cuales tipifican una serie de comportamientos considerados como contrarios al bien común. Además, la Constitución establece como principio rector que Colombia es un Estado social de derecho y, por mismo, la gestión pública ha de guiarse por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, económica, imparcialidad y publicidad¹⁰.

El Código Penal establece el sustento legal para sancionar el tipo de conductas establecidas por el GEDIS como corruptas, visibles en la **Tabla 2**. A continuación, se enunciarán algunos delitos contemplados en el Código Penal y en el Código Disciplinario Único relacionados con la conducta indebida de los servidores públicos y relacionados con las formas de manifestación de la corrupción en la administración pública (ver anexo 1).

⁹ El Artículo 6 de la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único) establece que “el servidor público y el particular en los casos previstos en este código sólo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización. El artículo 124 de la Constitución Política de Colombia prevé que la ley determinará la responsabilidad de los empleados públicos y expresa la forma de hacerla efectiva.

¹⁰ Artículos 209 y 123 de la Constitución Política de Colombia.

Tabla 3: DELITOS QUE ATENTAN CONTRA LA FUNCIÓN PÚBLICA

NORMATIVIDAD	SIGNIFICADO	SANCION
<p>Código Penal. Art. 397. <i>Peculado por apropiación</i></p>	<p>El servidor público que se apropie en provecho suyo o de un tercero de bienes del Estado o de empresas o de instituciones en que éste tenga parte o de bienes o de fondos parafiscales, o de bienes de particulares cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 6 a 15 años de cárcel • Inhabilidad para el ejercicio de derechos y funciones publicas • Multa equivalente al valor de lo apropiado sin que supere el equivalente a cincuenta mil (50.000) S.M.L.M.V.
<p>Código Penal. Art. 404. <i>Concusión</i></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>	<ul style="list-style-type: none"> • 6 a 10 años de cárcel • Inhabilidad para el ejercicio de derechos y funciones públicas • Multa de cincuenta (50) a cien (100) S.M.L.M.V.
<p>Código Penal. Art. 405. <i>Cohecho</i></p>	<p>El servidor público que reciba para sí o para otro, dinero y 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>	<ul style="list-style-type: none"> • 5 a 8 años de cárcel • Inhabilidad para el ejercicio de derechos y funciones públicas • Multa de cincuenta (50) a cien (100) S.M.L.M.V.
<p>Código Penal. Art. 406. <i>Cohecho Impropio</i></p>	<p>El servidor público que reciba para sí o para otro, dinero y otra utilidad, o acepte promesa remuneratoria, directa o indirecta, por acto que</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 5 a 8 años de cárcel • Inhabilidad para el ejercicio de derechos y funciones públicas

	deba ejecutar en el desempeño de sus funciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Multa de cincuenta (50) a cien (100) S.M.L.M.V.
Código Penal. Art. 407. <i>Cohecho por dar u ofrecer</i>	El que dé u ofrezca dinero u otra utilidad a servidor público	<ul style="list-style-type: none"> • 6 a 10 años de cárcel • Inhabilidad para el ejercicio de derechos y funciones públicas • Multa de cincuenta (50) a cien (100) S.M.L.M.V.
Código Penal. Art. 411. <i>Tráfico de influencias en servidor público.</i>	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 del servidor público en asunto que éste se encuentre conociendo o haya de conocer	<ul style="list-style-type: none"> • 4 a 8 años de cárcel • Inhabilidad para el ejercicio de derechos y funciones públicas • Multa de cien (100) a doscientos (200) S.M.L.M.V.
Código penal. Art. 408. <i>De la celebración indebida de contratos.</i>	El servidor público que en ejercicio de sus funciones intervenga en la tramitación, tramitación o celebración de un contrato con violación al régimen legal o a lo dispuesto en normas constitucionales	<ul style="list-style-type: none"> • 5 a 12 años de prisión. • Multa de 50 a 200 S.M.L.V. • Inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas.
Código Penal. Art.309. <i>Interés indebido en la celebración de contratos</i>	El servidor público que se interesa en provecho propio o de un tercero, en cualquier clase de contrato u operación en que debe intervenir por razón de su cargo o de sus funciones	<ul style="list-style-type: none"> • 4 a 12 años de prisión • Multa de 50 a 200 S.M.L.V
Código Penal. Art. 412. <i>Enriquecimiento ilícito</i>	El servidor público que durante su vinculación con la administración o	<ul style="list-style-type: none"> • 6 a 10 años de inhabilitación para el ejercicio de derechos y

	quien haya desempeñado funciones públicas, y en los dos años siguientes a su desvinculación obtenga, para si o para otro, incremento patrimonial injustificado.	funciones Públicas. • Multa equivalente al doble del valor del enriquecimiento sin que supere 50.000 S.M.L.V.
Código Penal. Art 416. <i>Abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto</i>	El servidor público que fuera de los casos previstos como conductas punibles, con ocasión de sus funciones o excediéndose en el ejercicio de ellas, cometa acto arbitrario e injusto.	• Multa • Perdida del Empleo Cargo Público.

Fuente: Elaboración propia, con base en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 599 de 2000.

3.3 ANÁLISIS DE LA HERRAMIENTA EMPÍRICA:

3.3.1 De la estructura institucional:

A partir de la **Tabla 2**, en la cual se observa el número de sanciones impuestas a los servidores públicos por departamento, se puede inferir que la continuidad del número de sanciones puede constituirse en un sustento para considerar que la estructura institucional no ha sido contundente en relación con el cumplimiento de sus objetivos, pues si no ha reducido el nivel de incertidumbre y de costos de transacción en las interacciones sociales, entonces ha propiciado un escenario que incentiva las prácticas corruptas.

En la tabla se ve continuidad en las sanciones, si la tabla mostrará una disminución progresiva y generalizada del número de las mismas, entonces se puede afirmar que así mismo y de forma gradual las instituciones han construido un escenario en donde cada vez más existe una disminución de espacios para facilitar las prácticas corruptas, sin embargo la continuidad expresa que el

escenario para incentivar la corrupción, siempre ha permanecido abierto, y sólo ha variado por variables externas relacionadas con el gobierno de turno, ya que no podemos generalizar que todos han sido corruptos durante los años del período analizado.

3.3.2 De las instituciones informales:

La tipología de conductas corruptas están definidas como acciones de los servidores públicos que violan las leyes establecidas tanto legal como socialmente, dichas acciones atentan directamente contra la ética y la moral pública siendo éstas instituciones informales que tienen especial relevancia en un sistema político y en especial en el régimen democrático, ya que son principios activadores y parámetros de conducta que en coordinación con el sistema jurídico-legal, mantienen el equilibrio de la institución cabeza de la estructura institucional, el Estado.

A continuación en la **Tabla 4**, se muestra el número total de sanciones a los servidores públicos del orden intermedio y local por sus determinados tipos de conductas, a partir de los resultados, vemos que las conductas corruptas más ejecutadas por los agentes públicos corruptos son: la de irregularidad en la contratación administrativa, el abuso de autoridad, irregularidades en el manejo del presupuesto e inmoralidad (corrupción administrativa), lo cual indica por un lado, que abusando de sus competencias y responsabilidades, las cuales le asignan un poder determinado, el servidor público hace uso de mecanismos de su competencia como el presupuesto, la autoridad, y la contratación administrativa, que se suponen sean en el marco de la descentralización, medios para otorgarle mayor autonomía a los gobiernos locales, con el fin de responder de manera eficaz y eficiente a las necesidades de los pobladores de su ente territorial, aumentando también sus niveles de gobernabilidad.

Las conductas corruptas más ejecutadas por los servidores públicos del nivel intermedio y local, responden directamente al uso y manejo indebido de los recursos públicos y del cargo público en pro de los intereses y ganancias a nivel personal, es decir es por medio de éstas cuatro conductas dentro de las siete establecidas, con las que pueden obtener mayor utilidad material por menos costo de transacción debido a que, como se apuntó anteriormente los medios utilizados para el acto corrupto (presupuesto, asuntos administrativos como la contratación, entre otros) están a cargo y son responsabilidad del servidor público del orden intermedio y local, en el marco de las competencias que ejerce autónomamente.

Tabla 4: NÚMERO DE REPETICIONES EN CADA TIPO DE CONDUCTA

TIPO DE CONDUCTA	NUMERO DE PROCESOS 1991-2007
Inmoralidad (Corrupción Administrativa)	461
Irregularidades en la contratación administrativa	1704
Irregularidades en el manejo del presupuesto	787
Irregularidades en la prestación de servicios públicos	46
Mal manejo y uso indebido de bienes públicos	109
Enriquecimiento Ilícito	55
Abuso de Autoridad	1060

Fuente: Elaboración propia con base en los registros estadísticos del Sistema de Gestión Disciplinaria “GEDIS facilitados por la División de Registro y Control y Correspondencia de la Procuraduría General de la República con corte a 17 de septiembre de 2008

Nota: Las formas de sanción para este tipo de conductas son los que se describen a continuación: Amonestación escrita, Multa, Solicitud de Suspensión, Suspensión, Solicitud de Destitución y Destitución.

3.4 DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA Y LOS OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN:

En la **tabla 5**, se puede observar a partir de la tipología de prácticas corruptas cuales son las que obstaculizan particularmente la consecución de los objetivos establecidos por la descentralización.

Tabla 5: OBJETIVOS DE DESCENTRALIZACIÓN AFECTADOS POR LAS CONDUCTAS TIPIFICADAS.

OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACION	TIPO DE CONDUCTA
Construir un marco más apropiado para la apertura democrática en términos participativos y representativos	Irregularidades en el manejo del presupuesto - Mal manejo y uso indebido de bienes públicos -Abuso de Autoridad
Abrir espacios de participación ciudadana, poniendo en marcha el desarrollo de instrumentos y políticas relacionados con democracia directa	Irregularidades en el manejo del presupuesto - Mal manejo y uso indebido de bienes públicos - Irregularidades en la prestación de servicios públicos - Abuso de Autoridad.
Promover y permitir un mayor acercamiento de los ciudadanos con sus autoridades.	Inmoralidad (Corrupción Administrativa) - Irregularidades en la contratación administrativa – Abuso de Autoridad
Generar mayor transparencia.	Inmoralidad (Corrupción Administrativa) - Irregularidades en la contratación administrativa - Irregularidades en el manejo del presupuesto - Irregularidades en la prestación de servicios públicos - Mal manejo y uso indebido de bienes públicos - Enriquecimiento Ilícito – Abuso de Autoridad
Generar eficiencia y eficacia en la gestión pública, y prestación de servicios. Con el fin de satisfacer las necesidades básicas, aportando en el proceso de la superación de la pobreza	Inmoralidad (Corrupción Administrativa) - Irregularidades en la contratación administrativa - Irregularidades en el manejo del presupuesto - Irregularidades en la prestación de servicios públicos - Mal manejo y uso

	indebido de bienes públicos - Enriquecimiento Ilícito – Abuso de Autoridad
Buscar mayor equidad y democracia por medio de nuevas formas de governabilidad que puedan responder óptimamente a las demandas de los ciudadanos.	Inmoralidad (Corrupción Administrativa) - Irregularidades en la contratación administrativa - Irregularidades en la prestación de servicios públicos - Mal manejo y uso indebido de bienes públicos
Democratizar los recursos redistribuyendo los ingresos por vía del gasto social.	Inmoralidad (Corrupción Administrativa) - Irregularidades en la contratación administrativa - Irregularidades en el manejo del presupuesto
La modernización de la estructura del aparato y la gestión estatal.	Inmoralidad (Corrupción Administrativa) - Irregularidades en la contratación administrativa - Irregularidades en el manejo del presupuesto - Irregularidades en la prestación de servicios públicos - Mal manejo y uso indebido de bienes públicos - Enriquecimiento Ilícito – Abuso de Autoridad.

Fuente: Elaboración propia

La tabla anterior, muestra cuales son las prácticas corruptas ejecutadas por los servidores públicos del orden intermedio y local, que afectan cada uno de los objetivos definidos en el capítulo uno, como las metas propuestas por el proceso de descentralización en Colombia.

A partir de lo anterior, se puede observar que los objetivos más afectados por las conductas corruptas de los servidores públicos están relacionados con la capacidad y las habilidades con las que estos como autoridad política cuentan para cumplir con las demandas de los ciudadanos y satisfacer sus necesidades básicas. Es decir, estos objetivos describen el tipo ideal de gestión pública esperada por parte de los servidores públicos, caracterizada por: altos niveles de eficiencia, eficacia y gobernabilidad; permanente transparencia en la manipulación

de recursos públicos, ejecución de actividades con objetivos coordinados frente a los intereses generales de la población que representa, entre otros.

En relación con el análisis realizado en el apartado 3.3.2, relacionado con que las prácticas corruptas se desarrollan por medio de las competencias otorgadas a los servidores públicos, se puede decir que si en términos generales la descentralización ha buscado activar y fortalecer la sinergia entre democracia representativa y participativa, generar mayor responsabilidad social por parte de los servidores públicos desde sus acciones y competencias, aumentar el porcentaje de población colombiana con acceso tanto a los servicios básicos, como también a los mecanismos de participación ciudadana, modernizando las estructuras del aparato estatal por medio del empoderamiento de los gobiernos locales, confiándole a éstos la gestión directa de las necesidades de la población, sin que hayan respondido a la altura de la responsabilidad social que adquirieron.

Sin embargo teniendo en cuenta las **Tablas 1 y 5**, se comprueba que los servidores públicos que deciden ser corruptos hacen uso de sus competencias y capacidades de cargo para ejecutar las prácticas ilegales, debido a que es la forma que les representa menores costos de transacción; más sin embargo, olvidan la confianza que les fue depositada tanto por las instituciones formales como por los ciudadanos al elegirlos popularmente, traspasando al entorno social los costos que se evitaron particularmente, debilitando así las instituciones ya que le dificulta aun el trabajo de reducir la incertidumbre de las transacciones sociales por los costos elevados.

La **Tabla 5** también comprueba que el atentar contra la ética y la moral pública, es una acción que está directamente relacionada con el estancamiento de metas propuestas en beneficio de la colectividad, puesto que como es evidente en la lista de objetivos del proceso descentralizador, espera un excelente desempeño de los representantes intermedios y locales, ya que si se inicio una distribución de

competencias y responsabilidades, se espera que éstos agentes respondan no sólo a la estructura legal establecida sino también a los ciudadanos quienes los eligen por voto popular, lo cual en teoría, los compromete a asumir una responsabilidad social.

En el presente capítulo, a partir de la revisión de los datos otorgados por la Procuraduría General de la Nación, concretamente se concluye:

- A partir de la continuidad representada en el número de sanciones (Tabla 1) se puede inferir que las instituciones han carecido de contundencia y efectividad para el ejercicio de sus funciones y por tanto crean escenarios para las prácticas corruptas.
- Se observó, que la tipología de conductas manejada por la Procuraduría General de la Nación, son las directamente relacionadas con la ética y moral pública. Lo cual a partir de la información analizada, nos indica que los servidores públicos corruptos atentan contra éstas instituciones informales.
- Las conductas más repetitivas por los servidores públicos son las que implican hacer uso de las competencias del cargo y de los recursos públicos, como medio para ejecutarse y satisfacer intereses particulares del servidor.
- Se determinó cuales son las prácticas que afectan a cada uno de los objetivos de la descentralización en Colombia.

4. CONCLUSIONES

La presente monografía comprobó que las prácticas corruptas de los servidores públicos colombianos de los niveles intermedio y local, han contribuido permanentemente a obstaculizar la consecución de los objetivos propuestos por el proceso de la descentralización.

Para llegar a lo anterior, el punto de partida fue por un lado definir la descentralización como un proceso mediante el cual el nivel central transfiere competencias, responsabilidades y recursos a las unidades territoriales. Estos objetos de transferencia están relacionados con los componentes económico, fiscal, administrativo y político de la estructura del Estado. Y por otro, determinar que los objetivos del proceso descentralizador en Colombia se encuentran orientados a activar y fortalecer la sinergia entre democracia representativa y participativa, otorgar mayor grado de autonomía a los entes territoriales, generar mayor responsabilidad social por parte de los funcionarios públicos desde sus acciones y competencias, y aumentar el porcentaje de población colombiana con acceso a los servicios básicos y a los mecanismos de participación ciudadana, con el fin de democratizar las decisiones de carácter público y redefinir las políticas públicas tendientes a mejorar las necesidades de cada comunidad.

Posteriormente se definió el concepto de corrupción política, entendida como toda conducta que está en contraposición de las disposiciones legales desarrollada por un servidor público y que sacrifica el beneficio colectivo por la búsqueda del interés particular del susodicho. Y se procedió a analizar este concepto desde el enfoque neoinstitucional, afirmando que el nivel de corrupción presente en un sistema político, está directamente relacionado con el tipo de estructura institucional que lo defina debido a que una estructura institucional que no cumpla su función de reducir la incertidumbre de las interacciones sociales, es decir, que no contribuya en la disminución de costos de transacción de dichas interacciones,

genera un espacio para que los servidores públicos potencialmente corruptos en un análisis de costo-beneficio se den cuenta que pueden lograr sus intereses individuales por medio de la corrupción. Así pues, si el servidor público considera que la estructura institucional, construye un escenario en el cual facilita el desarrollo de las prácticas corruptas, entonces la recompensa de ser corrupto es derivada no sólo por la ganancia material obtenida sino también por que esa ganancia fue obtenida con menores costos de transacción para conseguir beneficios individuales, pues el valor material obtenido por medio de las prácticas corruptas, es posible igualarlo dentro de la legalidad pero con costos de transacción para lograrlo demasiados elevados. Lo cual a partir de la lógica costo-beneficio, lo impulsaría a tomar la decisión de ser corrupto.

Así en el momento en el que un servidor público desarrolla prácticas corruptas, atenta directamente contra las instituciones informales, estrictamente con la ética y la moral pública. Las cuales se consideran como instituciones informales por que son un conjunto de principios o normas (reglas), de comportamiento de las personas que regulan las interacciones y transacciones sociales. Así, desde su condición de instituciones informales son pautas motivadoras de acción, que permanecen en extensos periodos de tiempo, permean la cultura y son muy difíciles de reorientar.

Y el último paso para comprobar la tesis, fue que por medio del análisis de la base de datos de la Procuraduría General de la Nación en donde registra las investigaciones y sanciones contra los servidores públicos del orden intermedio y local. Se comprobó que los objetivos de la descentralización se ven afectados por las prácticas corruptas de los servidores públicos como se observa en el comparativo de la **Tabla 5** y a partir de otra serie de consideraciones:

En primer lugar, desde la continuidad representada en el número de sanciones se infiere que las instituciones han carecido de contundencia y efectividad para el

ejercicio de sus funciones y por tanto crean escenarios para las prácticas corruptas. Circunstancia que afecta los objetivos de la descentralización en Colombia ya que este proceso necesita de instituciones fuertes tanto formales como informales, no sólo para lograr sus objetivos sino para que su permanente desarrollo este apoyado por instituciones capaces de responder efectivamente al contexto social colombiano.

También se observó que la tipología manejada por la Procuraduría General de la Nación, son las conductas directamente relacionadas con la ética y moral pública. Lo cual a partir de la información analizada, nos indica que los servidores públicos corruptos atentan contra éstas instituciones informales.

Así mismo se encontró que las conductas más repetitivas por los servidores públicos son las que implican hacer uso de las competencias del cargo y de los recursos públicos, como medio para ejecutarse y satisfacer intereses particulares del servidor. Si tenemos en cuenta que la descentralización ha buscado activar y fortalecer la sinergia entre democracia representativa y participativa, generar mayor responsabilidad social por parte de los funcionarios públicos desde sus acciones y competencias, y aumentar el porcentaje de población colombiana con acceso tanto a los servicios básicos como a los mecanismos de participación ciudadana, modernizando las estructuras del aparato estatal por medio del empoderamiento de los gobiernos locales e intermedios, entonces se considera que el rol central otorgado a los alcaldes y gobernadores no es valorado como debería por parte de quienes eligen ser corruptos y siendo entonces las figuras centrales de la descentralización obstaculizan totalmente los avances que en éste proceso puedan generarse.

Como conclusión fundamental se considera, a partir del análisis realizado a lo largo de la monografía, que la corrupción política es la conducta ilegal que proporciona ganancia a los más bajos costos de transacción, debido a que el

agente que la ejecuta es un servidor público del orden intermedio y local el cual cuenta con responsabilidades y competencias, que le proporcionan control sobre el erario público, y debido a esa cercanía le cuesta menos obtener utilidad y ganancia individual, a costa de otros, en especial en un escenario en el que las instituciones no reducen la incertidumbre de las transacciones sociales, perdiendo control sobre éstas y por tanto facilitando el desarrollo de prácticas ilegales. Porque en un caso de un civil que quiera cometer actos corruptos, no necesariamente políticos sino de cualquier índole, la misma transacción de querer conseguir ganancias materiales a costa de otros le produce mayores costos de transacción, debido a la ausencia de poder y control que sí detenta el servidor público de orden local e intermedio.

A partir de esto no se pretende justificar entonces la acción política corrupta sólo porque sea la más rentable, sino porque da cuenta que es necesario, por un lado, fortalecer las instituciones para que cumplan su función de regular las interacciones sociales reduciendo su incertidumbre y costos de transacción, haciendo dudar significativamente a los servidores públicos en el momento de elegir el camino de la corrupción, y por otro lado, evidencia que se hace necesario aumentarle los costos de transacción a los servidores en su búsqueda de rentas personales con los recursos públicos de orden local e intermedio.

Es importante aclarar que al considerar necesario aumentarle los costos de transacción a los servidores públicos, no se quiere decir que pierdan autonomía o competencias y responsabilidades, por un lado porque no todos los servidores públicos son corruptos y justos no pueden pagar por pecadores, y por otro porque aquí no se está considerando la reformulación del proceso de descentralización ni el cuestionamiento de sus principios de funcionamiento que le otorgan mayor autonomía y habilidades a los gobiernos locales e intermedios para la gestión pública.

Por tanto, se considera importante aumentar los costos de transacción del servidor público en la búsqueda de rentas personales con el erario público, mediante el fortalecimiento del control ciudadano caracterizado por una ciudadanía empoderada en materia política y social, es decir que sea de conocimiento público el funcionamiento de las instituciones formales locales e intermedias, de tal forma que el ciudadano se capacite en asuntos políticos y sociales y así pueda realizar un seguimiento a las acciones de los representantes.

Por ello es primordial generar escenarios de capacitación ciudadana, que le faciliten el acceso a la información a las personas, información necesaria para conocer su entorno político, y asumir completamente su condición de ciudadano, el cual cuenta con unos derechos y unos deberes con su sociedad. Así, dentro de este rol de empoderamiento educativo, todos los ciudadanos nos convertiríamos en agentes activos que contribuirían al logro de los objetivos del proceso necesario en la estructura institucional como lo es la descentralización.

Así mismo, y como complemento al punto anterior, se deben generar instancias de control y veeduría ciudadana de manera espontánea, caracterizadas por la promoción de la responsabilidad pública y la rendición de cuentas por parte de los representantes políticos de los entes territoriales, en relación con el avance de programas sectoriales que interesen a la ciudadanía.

La noción de ética pública por parte de los servidores públicos, debe estar acompañada de una concepción de ética de orden cívico, a través de la cual se fomenten valores y normas de tipo social, con el fin de construir de forma conjunta proyectos e iniciativas que beneficien el interés de orden general. Este proceso se debe edificar desde el dialogo y no desde la imposición de orden particular.

Finalmente, se hace necesaria la promoción de una cultura de la excelencia, en el seno de la administración pública de orden intermedio y local, con el objeto de

generar conciencia en los representantes de turno e incentivarlos al desarrollo de experiencias exitosas con relación al cumplimiento de sus deberes que tanto sean sostenibles en el tiempo y agreguen valor a las obligaciones de tipo moral y ético con la sociedad y con la posibilidad de originar potenciales de réplica y transferencia como ejemplo de buen gobierno.

BIBLIOGRAFÍA.

AGUILAR HERNANDEZ (2000). *Moral Pública en los procesos de buen gobierno*. Plaza y Valdes. Bogotá.

AYALA ESPINO, José. (1999). *Instituciones y Economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*. Fondo de Cultura Económica. México D.F.

BERGER, Peter. (2003). "La construcción social de la realidad". Amorrortu Editores. Buenos Aires.

CEPEDA ULLOA, Fernando (1997). *La Corrupción en Colombia*. Fedesarrollo. Tercer mundo. Bogotá

COLOMBIA, Constitución Política (2004), Bogotá, Legis.

_____, CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2000, 24 de julio), "Ley 599 del 24 de julio de 2000, por medio de la cual se expide el Código Penal", en *Diario Oficial* 44.097, 24 de julio de 2000, Bogotá

_____, CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2002, 5 de febrero), "Ley 734 del 13 de febrero de 2002, por medio de la cual se expide el Código Disciplinario Único", en *Diario Oficial* 44.708, 13 de mayo de 2002, Bogotá

_____, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2005). *Guía para la rendición de cuentas de la administración pública* [En línea] disponible en: <http://www.dafp.gov.co/Documentos/rendicioncuentaspdf>. Recuperado en 15 de noviembre de 2008.

_____, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: Balance de una década*. Bogotá.

_____, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2005). *El Estado y su organización*. Bogotá.

_____, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (et at.) (2006). *Propuesta de una política de Estado para el control de la corrupción*. D' vinni Ltda. Bogotá.

CONCIENCIA PÚBLICA (2004). *Ética Pública: Cómo promover una cultura de legalidad*. Primera Edición. Bogotá.

DE LA CALLE LOMBANA, HUMBERTO (2007). Las ilusiones fallidas de la descentralización en Memorias del Seminario 20 años de la Descentralización en Colombia: presente y futuro. Rinde. Bogotá.

EASTON, David (comp.) (1969). Enfoques sobre teoría política. Amorortu. Buenos Aires. Marsh David y Stocker Gerry. (edit.); Cuellar Menezo Jesús (trad.). Alianza. Madrid.

FINOT, Iván (2001). Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Santiago de Chile.

GARAY, Luis Jorge (1999). Construcción de una Nueva Sociedad. Tercer Mundo Editores. Bogotá.

GOODIN, Robert E. y KLINGEMANN, Hans-Dieter (Ed.) (2001). Nuevo Manual de Ciencia Política. Itsmo. Madrid

GONZÁLEZ, JORGE IVAN. (2000) La ilegalidad, los metaordenamientos y las metapreferencias. Economía Institucional. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

GONZALEZ SALAS, Edgar (2001). Evaluación de la Descentralización municipal en Colombia. En Archivos de Economía. Documento 167. DNP. Dirección de Estudios Económicos.

HERNANDEZ TERAN, Miguel (1998). Descentralización de la teoría a la ley especial de Descentralización. Universidad de Guayaquil. Guayaquil.

KLITGAARD, Robert (1988). Controlando la Corrupción: Una indagación practica para el gran problema social de fin de siglo. Editorial Sudamericana. Buenos Aires.

LÓPEZ OBREGON, Clara (2004). Control para generar confianza (presentación). En *Foro conmemoratorio del día mundial de lucha contra la corrupción*. Cartagena.

MARCH, J. y OLDSSEN, J. (1993). "The New Institutionalism: Organizational factors of the political life" en: *American Political science Review*, September.

MEDELLÍN, PEDRO. (2006) "Los colombianos frente a las reglas del juego". En *nuestra identidad, Estudio colombiano de valores*. Raddar. S.A. Tomo II. Bogotá.

MOCKUS, Antanas (2001). Conciliar ley, moral y cultura, en Veeduría Distrital, Participación ciudadana en la planeación de desarrollo municipal, Distrital y nacional. Imprenta Distrital. Bogotá.

NOGUERA FERRER, José Antonio (2002). Racionalidad y normas sociales en la teoría post-analítica de la acción [En línea], disponible en: http://selene.uab.es/_cs_gr_saps/publicacions/noguera/razionalidadynormassocial.es.pdf

NORTH, Douglass (1993). Instituciones, cambio institucional y crecimiento económico. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.

ORJUELA, Luis Javier (1992). La descentralización en Colombia: paradigma para la eficiencia y legitimidad del Estado en Dugas, John; Ocampo, Angélica et al *Los caminos de la descentralización. Diversidad y retos de la transformación municipal*. Universidad de los Andes – Departamento de Ciencia Política. Bogotá.

PETRO, Gustavo (2007). La importancia del poder local en Memorias del Seminario 20 años de la Descentralización en Colombia: presente y futuro. Rinde. Bogotá.

RAVE ARISTIZABAL, Gabriel (2003). Compendio de actuaciones administrativas y derecho procesal administrativo. Señal. Medellín.

RIVAS LEONE, JOSÉ ANTONIO (2003, junio). El Neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. En *Reflexión Política, Año 5, No 9. IEP-UNAB*. Colombia

RESTREPO DE JHONSON, Elvira María (1997). Conceptualización de la Corrupción Política. En CEPEDA ULLOA, Fernando (Compilador) (1997). *La Corrupción en Colombia*. Tercer Mundo S.A. Bogotá.

RESTREPO SAÉNZ, Elvira María (2004). Corrupción en la Justicia y Corrupción de la Justicia (presentación). En *Foro conmemorativo del día mundial de lucha contra la corrupción*. Cartagena.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo (2005). Derecho administrativo general y colombiano. 14ª Edición. Editorial Temis. Bogotá.

ROSAS, Alejandro (2007, octubre) “Norms and Enforcement”. Seminar “Legal, moral and social norms”. Universidad Nacional. Bogotá

SAGAWÉ, Thorsten (2007). El rol de la cooperación internacional en la descentralización en Memorias del Seminario 20 años de la Descentralización en Colombia: presente y futuro. Rinde. Bogotá.

SANCHEZ, Carlos A (2002). Choque de competencias entre el control ejercido por la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación

en el ejercicio de la función administrativa (documento). En *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa.

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA (2007) [En línea], disponible en: <http://www.transparenciacolombia.org.co/CONTROLCIUDADANO/tabid/69/Default.aspx>, recuperado: 16de noviembre de 2008

VELÁSQUEZ, Fabio (2006). “¿Descentralizar o recentralizar?”, en *Revista Foro*, No 58. Foro Nacional por Colombia. Bogotá.

VILLAMIZAR, Juan Carlos. (2001). “Poder político, legitimidad y corrupción”. En: *Economía colombiana y coyuntura política*. N° 282. Contraloría General de la República. Bogotá.

ANEXOS.

ANEXO 1. Formas de manifestación de la corrupción en la administración pública.

	CARACTERIZACION
INEFICACIA DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL	<ul style="list-style-type: none">• Inexistencia de consenso en torno a la identificación de conductas e investigación conjunta por parte de las instituciones encargadas de la indagación, juzgamiento y sanción.• Falta de resultados en el control de la impunidad, genera fisuras entre los intereses y las demandas de la sociedad (López, 2004).• Confusión de competencias entre los entes de control, originando en algunos casos duplicidad de funciones.• Ineficiencia en el control fiscal, el cual se asimila en muchos casos al control disciplinario, originando choque de competencias (Sánchez, 2002, P. 7).• Capacidad limitada para proceder eficientemente a la demanda creciente de investigación y sanción de la corrupción (Restrepo, 2004)
INJERENCIA PARTIDISTA EN LA TOMA DE DECISIONES ADMINISTRATIVAS	<ul style="list-style-type: none">• Imposición de funcionarios en los niveles directivos de las entidades.• Practica de valores amorales.
CONTRATACION PUBLICA	<ul style="list-style-type: none">• Manipulación de términos de referencia y fraccionamiento de contratos, descatando las normas vigentes de contratación en lo que se refiere a la igualdad de proponentes.• Ajuste interesado de pliegos y modificación de términos de la contratación.

	<ul style="list-style-type: none"> • Predominio de intereses comerciales en el ejercicio de la función pública.
<p>INEXISTENCIA DE CULTURA DE LO PUBLICO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de actos que legitiman prácticas corruptas por medio de lo que se ha denominado la cultura mafiosa (Garay, 1999) cuyo medio de expresión son los carteles de contratistas. • Promoción de subculturas de la ilegalidad, teniendo presente que el costo de incumplir la norma es menor que el beneficio que se obtiene. • Pérdida de confianza ciudadana en las instituciones
<p>INJERENCIA DE GRUPOS AL MARGEN DE LA LEY</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Amenazas y coerción para la adjudicación de contratos. • Imposición de funcionarios en los niveles de toma de decisiones

Fuente: Elaboración propia con base en (Presidencia de la República et al., 2006, P. 26-39)