RIESGOS DE CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA Y POBREZA
22 MUNICIPIOS CAPITALES COLOMBIANOS

MARCELA RESTREPO HUNG

UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICAS
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES
MAESTRÍA EN SOCIOLOGÍA
BOGOTÁ
2010

RIESGOS DE CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA Y POBREZA
22 MUNICIPIOS CAPITALES COLOMBIANOS

MARCELA RESTREPO HUNG

Trabajo de grado para optar
al titulo de Magíster en Sociología

Beatriz Castro Carvajal
Doctorado en Historia, Universidad Oxford
Profesora Titular Universidad del Valle

UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICAS
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES
MAESTRÍA EN SOCIOLOGÍA
BOGOTÁ
2010

Es necesario agradecer a muchas personas que en el transcurso de este trabajo apoyaron y/o permitieron el desarrollo del mismo. En primer lugar, las directivas y el equipo de investigación de la Corporación Transparencia por Colombia; en segundo lugar, los docentes y personal administrativo de la Maestría en Sociología y finalmente a mi familia, como siempre ellos han sido el nicho más placentero y amable para la vida y todas las travesías que por ella emprendo.

CONTENIDO

pág.

INTRODUCCIÓN 11

1. SOCIEDAD DEL RIESGO Y CORRUPCIÓN 26

1.1 EL RIESGO Y LA SOCIEDAD DEL RIESGO 26

1.2 SOBRE EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN 29

1.2.1 Caracterización del fenómeno de la corrupción 33

1.2.2 Clasificación de la corrupción 38

2. RIESGOS DE CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL PROCESO DE GESTIÓN DE LOS MUNICIPIOS COLOMBIANOS 48

2.1 MUNICIPIO Y GESTIÓN PÚBLICA 49

2.1.1 Gestión pública local 51

2.1.2 Fallas de la administración del Estado 56

2.2 RIESGOS DE CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL PROCESO DE GESTIÓN DE LOS MUNICIPIOS Y TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL 59

3. RIESGOS DE CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA EN 22 CAPITALES DEPARTAMENTALES 62

3.1 RIESGO DE CORRUPCIÓN Y NIVEL DE TRANSPARENCIA: TENDENCIAS GENERALES 63

3.1.1 La evaluación por factores del ITM 65

3.1.1.1 Factor Visibilidad 66

3.1.1.2 Factor de Cumplimiento de Normas y Estándares (CNyE) 70

3.1.1.3 Factor de Participación Ciudadana 74

3.1.2 Análisis por categorías municipales 77

3.1.2.1 Categorías Municipales y factores del ITM 83

4. RIESGOS DE CORRUPCIÓN Y HOGARES CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS – NBI- 89

4.1 POBREZA Y NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS 89

4.2 POBREZA Y CORRUPCIÓN 92

4.3 ÍNDICE DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS – NBI E ÍNDICE DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL – ITM. 2005 98

4.4 CALIDADES INSTITUCIONALES, TRANSPARENCIA Y POBREZA 105

5. CONCLUSIONES 109

BIBLIOGRAFIA 114

ANEXOS 118

LISTA DE TABLAS

pág.

Tabla 1 Estructura de la evaluación del factor visibilidad 17

Tabla 2 Estructura de la evaluación del factor cumplimiento de normas y estándares 20

Tabla 3 Estructura de la evaluación del factor participación ciudadana 22

Tabla 4 Número total de indicadores por factor 24

Tabla 5 Ranking capitales municipales evaluadas. ITM 2005 y 2006 65

Tabla 6 Instancias de participación en las 22 capitales departamentales 73

Tabla 7 Indicadores Simples Índice Necesidades Básicas Insatisfecha 90

Tabla 8 Promedio Índice de Percepción de Corrupción 1998 – 2007. América 94

Tabla 9 NBI 2005 – ITM 2005. 22 Capitales Departamentales 98

Tabla 10 Correlación entre las variables NBI e ITM a corte de 2005 99

Tabla 11 Matriz de clasificación de las 22 Capitales Departamentales en relación al NBI 2005 y al ITM 2005 98

Tabla 12 Recursos de Regalías y del Sistema General de Participaciones. Total recibido años 2002 al 2005 102

Tabla 13 Municipios por Categoría 1 y 2. NBI e ITM 2005 103

Tabla 14 Municipios por Categoría 3, 4 y 6. NBI e ITM 2005 104

LISTA DE GRÁFICAS

pág.

Gráfica 1 Esquema básico para análisis de la gestión pública 53

Gráfica 2 Calificación ITM. Total entidades evaluadas y capitales Departamentales 63

Gráfica 3 Promedio por factores ITM 2005 y 2006 66

Gráfica 4 Factor de visibilidad - Indicadores ITM 2005 y 2006 68

Gráfica 5 Factor cumplimiento de normas y estándares - Indicadores ITM 2005 – 2006 73

Gráfica 6 Factor participación ciudadana - Indicadores ITM 2005 y 2006 74

Gráfica 7 Participación de la ciudadanía en la priorización de proyectos de inversión - Municipios 2006 76

Gráfica 8 Calificación promedio general - ITM 2005 y 2006 Capitales departamentales por categoría municipal 79

Gráfica 9 Calificación promedio capitales departamentales. Municipios categoría uno 80

Gráfica 10 Calificación promedio capitales departamentales. Municipios categoría dos 81

Gráfica 11 Calificación promedio capitales departamentales. Municipios categoría tres 81

Gráfica 12 Calificación promedio capitales departamentales. Municipios categoría cuatro 82

Gráfica 13 Calificación promedio capitales departamentales. Municipios categoría seis 82

Gráfica 14 Calificación promedio general por factor – ITM 2005. Capitales departamentales por categoría municipal 83

Gráfica 15 Calificación promedio general por factor – ITM 2006. Capitales departamentales por categoría municipal 84

Gráfica 16 Calificación promedio por factor visibilidad – ITM 2005 y 2006. Capitales departamentales por categoría municipal 86

Gráfica 17 Calificación promedio por factor cumplimiento de normas y estándares – ITM 2005 y 2006. Capitales departamentales por categoría municipal 87

Gráfica 18 Calificación promedio por factor participación ciudadana – ITM 2005 y 2006. Capitales departamentales por categoría municipal 88

Gráfica 19 Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas 2005 – Índice de Transparencia Municipal 2005 100

Gráfica 20 Representación política (legislaturas 2002 – 2006), concentración del PIB y Pobreza NBI (2005) 108

LISTA DE ANEXOS

pág.

Anexo A Base de Datos Completa. ITM 2005 118

Anexo B Base de Datos completa. ITM 2006 122

RESUMEN

El presente trabajo centra su atención en los riesgos de corrupción administrativa que se identifican en la gestión pública de 22 municipios colombianos.

La categoría analítica de riesgo de corrupción puede ser entendida como la posibilidad de que ocurran hechos de corrupción en las entidades públicas a partir de la existencia de ciertas condiciones institucionales y ciertas prácticas de los actores que pueden ser consideradas como favorables para los riesgos de corrupción.

Retomando la medición de riesgos de corrupción administrativa de municipios colombianos que adelanta la Corporación Transparencia por Colombia, el presente trabajo de grado ahonda en la medición e indaga en sus componentes con el fin, en primer lugar de determinar y analizar las condiciones institucionales y las prácticas de las autoridades locales asociadas al cumplimiento de normas, la visibilidad de los procesos de gestión y la promoción de la participación ciudadana, ámbitos en los que se identifica los riesgos relacionados con: El monopolio de la información y de las decisiones que afectan la colectividad; el alto grado de discrecionalidad de los servidores públicos; el bajo desarrollo de los procesos y procedimientos institucionales; la inexistencia o debilidad de contrapesos y controles al poder y; la nula o baja visibilidad de las acciones de los servidores públicos.

En segundo lugar, se busca establecer y analizar las relaciones entre la medición de niveles de riesgo de corrupción con indicadores de pobreza de la población.

El trabajo señala el precario desarrollo institucional de los municipios, situación que se refleja en los riesgos identificados en el marco de la gestión administrativa: altos niveles de discrecionalidad y la opacidad en la gestión de los intereses públicos dan este resultado. Así mismo, es deficiente la oferta participativa. Las debilidades institucionales van de la mano de altos porcentajes de hogares con situación de necesidades básicas insatisfechas, asociación que pone de presente la relación entre ineficacia, corrupción y pobreza.

Palabras claves: corrupción administrativa, riesgos de corrupción, gestión pública, municipio, pobreza.

INTRODUCCION

La corrupción es un fenómeno que afecta la legitimidad y la confianza en el Estado, dado que ésta señala una ruptura en el comportamiento racional del Estado en relación a la gestión de los intereses colectivos que éste debe liderar. La corrupción puede ser considerada como "el abuso de poder o de confianza por parte de un actor para obtener beneficios personales o de un grupo determinado de poder, en detrimento de los intereses colectivos."[1]

El fenómeno de la corrupción señala variables institucionales de la gestión de lo público e, incluso, de la sociedad en su conjunto, que se expresan en normas y reglamentos, pero también señala los valores y prácticas de los individuos. Por tal motivo cobra un especial interés la percepción y la sanción que los grupos sociales hacen del fenómeno y sus hechos. Una gestión incorrecta de los intereses individuales, donde cada actor trata de optimizar su ganancia sin importar las consecuencias sociales de esta acción, genera fallos en el desarrollo social, político y económico de los países. Esto se ha demostrado en varios estudios que se han realizado desde diversas ciencias durante más de dos décadas; así se ha podido establecer cómo "altos niveles de corrupción se asocian a bajos niveles de inversión y crecimiento"[2] y, cuando conviven el desarrollo económico y la corrupción, los "sobornos introducen costes y distorsiones (…) la corrupción reduce la inversión total (…), pero alienta una excesiva inversión en infraestructura pública[3].

Teniendo en cuenta estos planteamientos, la Corporación Transparencia por Colombia, organización no gubernamental y miembro de la organización Transparencia Internacional, inició desde el año 2002 la medición del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas, la cual evalúa entidades del orden nacional, departamental y municipal. El objeto de la medición es evaluar las características de la arquitectura de las entidades públicas[4] y las prácticas de los individuos[5] que las gestionan – servidores públicos –, en aras de señalar qué condiciones y cuales prácticas pueden generar un riesgo de corrupción,

[1] Adaptación del concepto de corrupción presentado por la Corporación Transparencia por Colombia.
[2] ROSE-ACKERMAN, Susan. La Corrupción y los Gobiernos. Causas, Consecuencias y Reforma. Madrid: Siglo veintiuno editores, 2001. p. 3
[3] Íbid., p. 4
[4] Las condiciones institucionales a las que aquí se hace referencia son entendidas como los arreglos institucionales en términos de reglas, funciones, competencias, actores y sistemas que estructuran la acción administrativa y de gobierno.
[5] Las prácticas de las autoridades y agentes públicas son entendidas como comportamiento de autoridades y servidores públicos en relación con las condiciones institucionales.

específicamente de aquella corrupción que se da en el Estado y en el ámbito de la administración pública.

La categoría analítica de riesgo de corrupción puede ser entendida como la posibilidad de que ocurran hechos de corrupción en las entidades públicas a partir de la existencia de ciertas condiciones institucionales y ciertas practicas de los actores que, a partir de las evaluaciones que ha desarrollado Transparencia por Colombia desde el año 2002, son consideradas como favorables para los riesgos de corrupción.

El concepto de riesgo es una noción en construcción donde se destaca la existencia de un estado intermedio entre la seguridad y la destrucción, la identificación de este espacio genera la "percepción del riesgo" y define el pensamiento y la acción de los individuos. En tal caso, los riesgos de corrupción en las entidades públicas no existen hasta que una indagación, investigación o evaluación los pone de presente ante los ojos y las ideas de los servidores públicos y de la ciudadanía y, lo más importante, cuando la nueva información genera acciones tendientes a contrarrestar el riesgo. El propósito de una evaluación como la descrita es reconocer las características de las instituciones públicas y su relación con la categoría de riesgo de corrupción. Es decir, cuales son las características institucionales que más favorecen los riesgos de corrupción en el contexto del Estado y la sociedad colombiana.

La lógica analítica del Índice señala que la evaluación de las entidades arroja alertas sobre los riesgos de corrupción y describe el antónimo nivel de transparencia. La premisa es la siguiente: entre mayor sea el nivel de riesgo de corrupción administrativa en los procesos de gestión, se deduce – de acuerdo a la metodología – que menor es la transparencia en el proceso de gestión.

El concepto de la transparencia en los procesos de gestión pública se define desde dos dimensiones. La primera considera la transparencia uno de los principios fundamentales de la gestión pública; así la Ley 136 de 1994 señala en el artículo 5 sobre los principios rectores de la administración municipal la eficiencia, la eficacia, la moralidad, la responsabilidad y la publicidad y transparencia. Sobre este último principio se señala: *"Los actos de la administración municipal son públicos y es obligación de la misma facilitar el*

acceso de los ciudadanos a su conocimiento y fiscalización, de conformidad con la ley"[6].

La ley 136 de 1994 fue una de las piezas normativas que, después de la promulgación de la Constitución de 1991, marcó el camino para operar el desarrollo del país a través de un enfoque de democracia representativa robustecido con la adopción de los mecanismos de democracia participativa y a través de un proceso descentralizado, tanto en sus componentes fiscales como políticos; por lo tanto, el principio de la transparencia en esta ley se constituye en el ingrediente indispensable para la construcción de escenarios visibles y claros que permitan que actores no tradicionales de la gestión intervengan.

Y ésta es la segunda dimensión del concepto de transparencia, la dimensión política. Aquí puede ser entendida como un medio que permite a los diversos actores intervinientes en los procesos de gestión (autoridades públicas, líderes sociales, políticos, miembros de organizaciones gremiales) obtener la información pertinente sobre las acciones e intereses de todos los actores mencionados. Se constituye así en uno de los ingredientes de la legitimidad de las instituciones, los actores y sus acciones a través de la generación de confianza.

En este sentido, la transparencia es considerada como una característica de:

> Sociedades abiertas (…) y liberales que reclaman ante el poder el derecho que tienen para conocerlo, monitorearlo y evaluarlo a fin de que no se convierta en un mal necesario. Las sociedades abiertas y liberales son testimonio de cómo las libertades civiles y políticas tienen vigencia efectiva para que el ejercicio del poder no sea entendido como una unilateralidad, sino a partir de espacios horizontales que dan cuenta de relaciones intensas y diferenciadas que se conjugan por efecto de los actores políticos interesados en la construcción y el desenvolvimiento de las instituciones públicas[7]

Además, de Estados modernos y con procesos institucionales consolidados, asidos a las normas y procedimientos y no a individuos. Contrario a ésto están los Estados tradicionales caracterizados por la opacidad, sistemas de decisiones

[6] Ley 136 de 1994, "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios". Artículo 5.

[7] UVALLE BERRONES, Ricardo. Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado. En: XI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. (7-10, noviembre, 2006). Memorias. Ciudad de Guatemala: 2006.

cerrados y altamente dependientes del líder, por lo general autoritario y patrimonialista. Por ende la transparencia (como principio y medio) señala una nueva institucionalidad y claramente busca ser un instrumento para desplazar el fenómeno de la corrupción como expresión de la acción egoísta de los actores en los escenarios estatales y públicos.

OBJETIVOS E HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo general identificar y analizar las condiciones institucionales y las prácticas de los actores que favorecen los riesgos de corrupción en el proceso de gestión de 22 municipios capitales departamentales[8] y su relación con los niveles de pobreza de los habitantes de dichas entidades. Teniendo como principal insumo la medición del Índice de Transparencia Municipal para las vigencias 2005 y 2006, los objetivos específicos son:

i. Determinar y analizar las condiciones institucionales y las prácticas de las autoridades locales asociadas al cumplimiento de normas y estándares de gestión en las cuales se identifican riesgos de corrupción.

ii. Fijar y analizar las condiciones institucionales y las prácticas de las autoridades locales asociados a la visibilidad de los procesos de gestión en las cuales se identifican riesgos de corrupción.

iii. Señalar y analizar las condiciones institucionales y las prácticas de las autoridades locales asociadas a la promoción de la participación ciudadana en las cuales se identifican riesgos de corrupción.

iv. Establecer y analizar las relaciones entre la medición de niveles de riesgo de corrupción con indicadores de pobreza de la población.

La hipótesis para el presente trabajo señaló que los riesgos de corrupción en los municipios estudiados, entendidos como la probabilidad de que ocurran hechos de corrupción en estas entidades, se asocia con:

[8] Las veintidós entidades municipales fueron seleccionadas para este trabajo de grado, pues cada una de ellas fue evaluada por el Índice de Transparencia Municipal para las vigencias 2005 y 2006, razón por la cual se cuenta con información para cada uno de los variables e indicadores que señalan los riesgos de corrupción. El resto de capitales departamentales del país no fueron evaluadas por el Índice de Transparencia.

- El monopolio de la información y de las decisiones que afectan la colectividad,
- el alto grado de discrecionalidad de los servidores públicos,
- el bajo desarrollo de los procesos y procedimientos institucionales,
- la inexistencia o debilidad de contrapesos y controles al poder y,
- la nula o baja visibilidad de las acciones de los servidores públicos y los gobernantes.

Las situaciones anteriormente mencionadas dan cuenta de fallas en la administración del Estado, tanto en el diseño normativo e institucional que cimenta el funcionamiento de los municipios, como de la puesta en práctica de estas normas por parte de los actores gubernamentales.

Así mismo, las fallas en la administración del Estado que generan riesgos de corrupción impactan negativamente en las condiciones de vida de la ciudadanía, aumentando los niveles de pobreza en estas localidades. Siendo los municipios los responsables de liderar los procesos de desarrollo y bienestar a través del manejo eficiente de los recursos públicos, los riesgos de corrupción afectan la efectividad de la gestión pública.

ÍNDICE DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL: BASE DE LA INVESTIGACIÓN.

El riesgo de corrupción del proceso de gestión de los municipios se evalúa a partir de tres dimensiones que señalan los aspectos que favorecen los hechos de corrupción administrativa; son ellos la opacidad, la discrecionalidad y la ausencia de pesos y contrapesos. Así el acercamiento al tema se hace a través de tres factores[9]: visibilidad, cumplimento de normas y estándares y, promoción de la participación ciudadana.

[9] La descripción de la metodología de medición se basa en: Corporación Transparencia por Colombia. Documento Metodológico. Índice de Transparencia Municipal 2005 y 2006. [online] Bogotá: 2007. Disponible en: http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Resumen%20metodologico%20ITM%202006.pdf

- Factor Visibilidad. La medición de este factor busca identificar si la gestión es visible o no; cada una de las variables y los indicadores que lo conforman indagan este aspecto (ver tabla 1). En el documento metodológico se señala:

> Una gestión visible es aquella en la cual las políticas, los procedimientos, las responsabilidades y las reglas de juego con las que opera la administración pública son claras, difundidas, conocidas y sometidas al escrutinio ciudadano. En otras palabras, es visible una gestión que hace públicos sus actos y decisiones en un doble sentido: de un lado, que son producto de un procedimiento abierto, ajeno a cualquier pacto secreto entre actores; del otro, que están expuestos a la mirada ciudadana, de manera que cualquier persona pueda conocerlos en detalle y reaccionar ante ellos[10].

La acción, publicidad y difusión de los asuntos que competen a la gestión da cuenta tanto de la existencia de principios institucionales que se recogen en normas, como de la voluntad política de las autoridades públicas que se expresan en la entrega de información a la ciudadanía a través de diversos medios como los sitios Web de los gobiernos, audiencias públicas de rendición de cuentas, la intervención del gobierno en diferentes espacios de diálogo y participación de la ciudadanía y la publicación de los procesos de gestión a través de boletines y carteleras locales entre otros.

La información disponible, completa, pertinente y oportuna sobre el manejo de los asuntos públicos cumple una doble función en la lógica de la investigación: i. la publicidad de la información obliga a las autoridades públicas a sistematizar y organizar, tanto el proceso como los resultados de su gestión, involucrando de antemano la posibilidad de que "otros" – en este caso los ciudadanos – se enteren del curso de los asuntos públicos en la administración municipal y el gobierno. Y, ii. la información de los asuntos públicos en manos de los ciudadanos es el vehículo para la intervención en la toma de decisiones que competen al desarrollo y bienestar del colectivo.

[10] Ibid., p.12.

Tabla 1. Estructura de la Evaluación del Factor Visibilidad

INDICADOR	Que se busca medir	Fuente de información / Periodo de referencia.
1. Rendición de cuentas a la ciudadanía	Examina la entrega de información al ciudadano sobre los objetivos y resultados de la gestión pública en temas como: Plan de Desarrollo, ejecución de programas y proyectos, inversión presupuestal. Se revisa el proceso de promoción de estos instrumentos de gestión (audiencia pública de rendición de cuentas, entrega de informes escritos, publicados en carteleras, etc.)	*Datos del formulario de recolección de información primaria Vigencia 2005 y 2006*
2. Publicidad del Plan de Desarrollo y Presupuesto	Evalúa la publicidad y disponibilidad de instrumentos de planeación (Plan de Desarrollo municipal y el presupuesto).	*Datos del formulario de recolección de información primaria Vigencia 2005 y 2006*
3. Publicidad de la destinación de recursos de regalías	Evalúa que los municipios que reciben recursos de regalías directas o indirectas publiquen en medios de difusión masiva información relacionada con la cantidad de recursos que le fueron girados y los proyectos concretos en los cuales se han invertido tales recursos	*Datos del formulario de recolección de información primaria Vigencia 2005 y 2006*
4. Publicidad de la contratación	Evalúa la publicidad de los actos contractuales de las entidades, de acuerdo con la disposiciones del Decreto 2170 de 2002[11].	*Datos del formulario de recolección de información primaria Vigencia 2005 y 2006*
5. Publicidad de la contratación en el SICE	Evalúa el cumplimiento de las entidades en el registro de la información de manera completa y oportuna en el Sistema de Información de la Contratación Estatal[12].	Información secundaria suministrada por la Contraloría General de la República - Sistema de Información para la Contratación Estatal (SICE).
6. Publicidad de la administración de los recursos humanos	Evalúa la información que la alcaldía hace sobre los servidores públicos que laboran en la entidad.	*Datos del formulario de recolección de información primaria Vigencia 2005 y 2006*

[11] El decreto 2170 de 2002 "Por el cual se reglamenta la ley 80 de 1993, se modifica el decreto 855 de 1994 y se dictan otras disposiciones en aplicación de la Ley 527 de 1999"; señalo avances importantes en la normatividad colombiana en lo referente a la transparencia, la publicidad y la intervención de la ciudadanía en los aspectos relacionados con la contratación en la normatividad colombiana.

[12] SICE, instrumento creado por La Contraloría General de la República - CGR, como organismo de fiscalización del Estado colombiano.

Tabla 1. (Continuación)

INDICADOR	Que se busca medir	Fuente de información / Periodo de referencia.
7. Publicidad de la oferta de Bienes y Servicios de la Administración	Evalúa la publicación de los criterios de selección y beneficiarios de los programas de bienes y servicios que ofrece la administración y los medios de divulgación utilizados para la misma.	*Datos del formulario de recolección de información primaria Vigencia 2005 y 2006*
8. Acceso a la Información	En este indicador se evalúa la entrega de información de las entidades evaluadas para efectos del cálculo del Índice de Transparencia Municipal, tiene como base el principio constitucional de publicidad, el derecho de Petición y el derecho de acceso a documentos públicos (artículos 23 y 74 de la CP), así como la Ley 489 de 1998 y el decreto 2170 de 2002, entre otros[13].	*Datos del formulario de recolección de información primaria Vigencia 2005 y 2006*
9. Página Web	Califica la estructura, contenido y facilidad de acceso al sitio Web del municipio. Solo aplica a municipios de categoría 1 a 3.	La revisión de las páginas la realiza directamente el Equipo de Investigadores consultando las páginas Web de las entidades evaluadas.

La publicidad y promoción del proceso administrativo de la gestión pública requiere, por lo tanto de las siguientes condiciones:

1. Un marco normativo y constitucional que promueve, estimula, premia y/o castiga la publicidad del proceso de la gestión de las autoridades públicas.

[13] El indicador se construye teniendo en consideración que la Información Pública tiene dos categorías: i) Información proactiva: información que la institución debe tener publicada de manera permanente y sin mediar requerimiento expreso de un ciudadano; y ii) Información reactiva: aquella información que la entidad mantiene y no está obligada a publicar proactivamente. El indicador *Acceso a la Información* está orientado a evaluar la posibilidad de acceso a la información reactiva. Las variables que contempla son:
1. La entidad entrega información sobre sus procesos administrativos internos en los temas requeridos: se evalúa que la entidad haya suministrado la siguiente información: Información completa sobre: i) contratación de la entidad, ii) Composición de la planta de personal y Número de contratistas, iii) Nombre y valor incluido en el presupuesto de los proyectos priorizados por la ciudadanía.
2. La entidad entrega instrumentos de planeación: Plan de Desarrollo Municipal, Plan Operativo Anual e Informe de Gestión al Concejo Municipal.

2. La capacidad de las autoridades públicas, además de la voluntad política de las mismas en poner sus acciones y decisiones a los ojos de la ciudadanía.

3. La conciencia e interés de la ciudadanía y sus organizaciones en escrutar las conductas administrativas y gubernamentales, involucrándose en el análisis y la valoración de los asuntos públicos.

4. Información suficiente, oportuna y veraz sobre la gestión administrativa.

5. La existencia de mecanismos para la comunicación de la información disponible entre autoridades públicas y ciudadanía. El propósito de estos mecanismos es el de propiciar y contribuir al encuentro, la deliberación y la construcción de acuerdos.

La visibilidad se constituye en el medio para democratizar la relación autoridades públicas y ciudadanos y uno de los ingredientes para el funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos, de controles y balances, entre actores con recursos y poderes diferentes dentro de la sociedad. Se aporta por esta vía a la construcción de la transparencia de los procesos de gestión, avanzando en el logro de la confianza del ciudadano en el sistema político, al tiempo que se estimula el autocontrol institucional, todo lo cual contribuye a legitimar la acción institucional y a reducir los riesgos de corrupción.

- **Factor Cumplimiento de Normas y Estándares.** La segunda dimensión evalúa el cumplimiento del marco normativo que rige la gestión pública en Colombia. "Tales estándares se aplican a lo largo del ciclo de la gestión, en sus diferentes fases de planeación, presupuestación, contratación, gestión de recursos humanos y control institucional. Se plantea entonces que el cumplimiento de la norma y el logro de los estándares reducen la probabilidad de los riesgos de corrupción"[14], ya que reduce el nivel de discrecionalidad en la toma de las decisiones por parte de las autoridades públicas.

Para este factor el cumplimiento de las normas y estándares requiere de:

1. La existencia de un marco normativo general (a nivel nacional) y particular (a nivel municipal) que defina los procesos y procedimientos de la gestión, además de sus responsables, insumos, recursos, propósito y tiempos. Se espera que el marco normativo sea de público conocimiento y cumplimiento como deber de la función pública.

[14] Op. cit., p. 24.

2. La existencia de una estructura burocrática formal y la provisión de los cargos públicos correspondientes.

3. La existencia en el proceso de sistemas de control, seguimiento y monitoreo al proceso. Estos mecanismos de seguimiento y control están orientados a prevenir el incumplimiento de los procesos y, por ende, el no logro de sus resultados. Hoy día el control tiene como ideal no llegar a la sanción sino a la corrección oportuna de la falla. El propósito es optimizar el proceso y mejorarlo. Los controles que se establecen a la gestión son de dos tipos: interno y externo. El control interno se constituye como un mecanismo de autorregulación que permite que la propia entidad monitoree su acción, mientras que el control externo a la gestión lo lideran órganos independientes a la entidad y facultados por la norma para involucrarse en el seguimiento a la gestión de la entidad.

Tabla 2. Estructura de la Evaluación del Factor Cumplimiento de Normas y Estándares

INDICADOR	Que se busca medir	Fuente de información / Periodo de referencia.
1. Metas cuantificables en el Plan de Desarrollo	Verifica la existencia de metas cuantificables en el Plan de desarrollo en los sectores de salud, educación y agua potable.	*Revisión documental del Equipo de Investigadores (documento Plan de Desarrollo Municipal)*
2. Instrumentos de Planeación	Este indicador busca evaluar la existencia de metas cuantificables en el plan de desarrollo, en tres sectores básicos para el desarrollo, a través de la estructura del Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI- y que el Banco de proyectos esté legalmente constituido[15].	*Revisión documental del Equipo de Investigadores (documento Plan de Desarrollo Municipal)*
3. Reporte del cumplimiento en la destinación de regalías	Evalúa que las entidades que reciben recursos de regalías inviertan en los sectores específicos que determina el marco legal colombiano[16].	*La información secundaria suministrada por el Departamento Nacional de Planeación.*

[15] Tomando como referencia los lineamientos de la Ley 152 de 1994 "por medio de la cual se establece la ley orgánica del Plan de Desarrollo".

[16] Este indicador construye el parámetro de evaluación a partir de la Ley 149 de 96 modificada por la ley 756 de 2002. Estas piezas normativas definen la destinación de los recursos de regalías que reciben los municipios por concepto de la explotación minera o el transporte de hidrocarburos en su territorio. La legislación define los sectores específicos en los que se deben invertir y establece controles permanentes como el envió de información sobre las inversiones realizadas con estos recursos.

Tabla 2. (Continuación)

INDICADOR	Que se busca medir	Fuente de información / Periodo de referencia.
4. Gestión de la contratación	El indicador busca determinar si la entidad evaluada está aplicando y desarrollando procesos contractuales abiertos, de libre competencia y convocatoria que disminuyan el riesgo de corrupción, acorde con la reglamentación vigente[17].	*Datos del formulario de recolección de información primaria Vigencia 2005 y 2006*
5. Gestión del recurso humano	Este indicador evalúa si las estructuras de planta de personal cumplen o no con las características de eficiencia, racionalidad y mérito señaladas en el marco legal colombiano[18].	*Datos del formulario de recolección de información primaria Vigencia 2005 y 2006*
6. Evaluación y capacitación del recurso humano	Examina las acciones de evaluación de los servidores públicos y la capacitación que reciben los mismos en temas relacionados con la gestión y el desarrollo institucional, así como los efectos de las evaluaciones y el porcentaje de funcionarios evaluados.	*Datos del formulario de recolección de información primaria Vigencia 2005 y 2006*
7. Reporte de información a organismos de control y entidades públicas	Califica el cumplimiento en la entrega del informe de ejecución presupuestal al Departamento Nacional de Planeación - DNP, de los informes contables a la Contaduría y de los informes presupuestales a la Contraloría	*Información secundaria suministrada por la Contraloría Territorial, el Departamento Nacional de Planeación y la Contaduría General.*
8. Rendición de cuentas al Concejo Municipal	Evalúa que el informe de gestión presentado al Consejo contenga información sobre Salud, Educación y saneamiento básico.	*Revisión documental del Equipo de Investigadores (documento Informe de Gestión)*
10. Indicador de desempeño fiscal	Evalúa, a través del Índice de Desempeño Integral, el cumplimiento por parte de los municipios de los lineamientos normativos de la gestión fiscal.	*La información secundaria suministrada por el Departamento Nacional de Planeación.*
9. Avances en el Sistema de Control Interno de Gestión	Evalúa el desarrollo de la función de control interno en las entidades a través del seguimiento a la implementación del Modelo Estándar de Control Interno - MECI.	*Datos del formulario de recolección de información primaria. Vigencia 2005 y 2006 e Información secundaria entregada por DAFP*

[17] Los temas correspondientes a la contratación que requieren mayor atención en la lógica de riesgos de corrupción son: i. porcentaje de contratación directa inferior al 10% de la menor cuantía; ii. Recurrencia de la contratación por urgencia manifiesta, contratación con Cooperativas, Asociaciones y Universidades; iii. proceso de elaboración del comité y documento de Plan de Compras

[18] Este indicador examina en detalle la contratación de personal a través de contratos de prestación de servicios y el porcentaje de los empleos que están destinados a cumplir con funciones de apoyo o asistencia al personal de carácter misional

- **Factor Promoción de la Participación Ciudadana.** El tercer factor – Promoción de la Participación Ciudadana – evalúa los arreglos e iniciativa de las autoridades públicas orientadas a "*la promoción del ejercicio ciudadano de la participación en los asuntos públicos, con el ánimo de incidir en las decisiones sobre prestación de servicios, definición de prioridades, uso de recursos, etc*"[19].

Tabla 3. Estructura de la Evaluación del Factor Participación Ciudadana

INDICADOR	Que se busca medir	Fuente de información / Periodo de referencia.
1. Estrategias y recursos para la participación ciudadana	Evalúa la inclusión del tema de participación ciudadana en el proceso de gestión, reflejado esto en los arreglos institucionales en términos de estructura administrativa, instrumentos de planeación y presupuesto.	*Revisión documental del Equipo de Investigadores (documento Plan de Desarrollo Municipal. POAI), Información de ejecuciones presupuestales entregadas por el Departamento Nacional de Planeación, Datos del formulario de recolección de información suministrado por la entidad - Vigencia 2005 y 2006*
2. Instancias y acciones para la promoción de la participación	Evalúa la existencia de instancias de participación como espacios de encuentro y diálogo entre la sociedad y el gobierno local (dichos espacios pueden ser exigidos por la ley o promovidos por el gobierno local, formales o informales), así como acciones específicas de promoción de la participación ciudadana por parte de la administración municipal.	*Datos del formulario de recolección de información primaria Vigencia 2005 y 2006*
3. Participación Ciudadana en el presupuesto	Examina la intervención de la ciudadanía en los procesos presupuestales del municipio, específicamente en la priorización de proyectos de inversión municipal.	*Datos del formulario de recolección de información primaria Vigencia 2005 y 2006*
4. Quejas y Reclamos	Evalúa la existencia de un sistema e informes de quejas y reclamos en la entidad municipal como mecanismo de diálogo con el ciudadano que retroalimenta la gestión de las entidades.	*Datos del formulario de recolección de información primaria Vigencia 2005 y 2006*

En este factor, la medición de la promoción de la participación ciudadana por parte de las autoridades locales contribuye a dilucidar los tres elementos centrales en la lectura del riesgo de corrupción: representa un contrapeso social, al tiempo que también evidencia el grado de apertura, en términos de entrega de información de las autoridades públicas a la ciudadanía y, como resultado la intervención, estimula – o vigila – el cumplimiento de los procesos y los procedimientos.

[19] Op. cit. p. 39

Como contrapeso social, la intervención de la ciudadanía garantiza que la toma de decisiones del aparato estatal tenga en cuenta la diversidad de intereses y expectativas que se dan en el entorno social democrático, por un lado. De otro lado, garantiza el escrutinio público y el control social a las decisiones del poder, buscando ante todo que prime el interés público ante el individual.

Teniendo en cuenta que la participación ciudadana significa que "otros" actores intervienen en la toma de decisiones, implica que el grado de cualificación de la participación de los "otros" actores en el proceso, depende del nivel y la calidad de la información pública que circule y esté a disposición de todos los interesados. Se busca con esta lógica corregir el riesgo de corrupción administrativa que se señala en el monopolio de la información y de las decisiones como uno de los escenarios privilegiados de la corrupción.

Y finalmente, la participación de la ciudadanía estimula, controla y/o presiona para que las autoridades públicas desarrollen su acción a través del cumplimiento de las normas y estándares que rigen la gestión, de nuevo evitando la discrecionalidad.

Los elementos constitutivos de la medición en este aspecto son los siguientes:

1. La existencia de un entorno normativo favorable a la participación ciudadana en la gestión, tanto a nivel nacional como municipal.

2. Arreglos y diseños institucionales que adecuen el aparato estatal local a la intervención de "otros" en los asuntos de gestión. Esto va desde el diseño de canales y mecanismos que viabilicen tanto el proceso de deliberación como la adopción de decisiones venidas de procesos democráticos. Esto significa reorganizaciones de la planta burocrática, de los procesos y los procedimientos, de la asignación de los recursos y del mismo proceso de planeación (administrativa, socioeconómica y territorial).

3. La existencia de actores participativos que intervengan en espacios formales – señalados por la legislación – o no formales – producto de la dinámica ciudadana o propuestos por las autoridades públicas -.

- **Riesgos de corrupción y transparencia: elementos metodológicos.** La conjugación de los tres factores señala para este estudio el riesgo de corrupción administrativa de las entidades evaluadas y el consecuente nivel de transparencia que resulta del análisis de la gestión. La metodología para la obtención de la calificación de cada una de las entidades evaluadas es la siguiente[20]:

a) Las fuentes de información para esta evaluación son:

- 70% de información primaria entregada por las administraciones municipales a través del formulario de recolección de información primaria.

- 10% de información primaria evaluada por el equipo de investigadores de la Corporación Transparencia por Colombia a través de la revisión directa de los sitios Web municipales y las líneas de atención al ciudadano.

- 20% de información secundaria entregada por entidades de control y regulación del orden nacional y departamental (Contraloría General de la Nación y Contralorías Departamentales, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de la Función Pública, entre otras).

b) El Índice de Transparencia Municipal está basado en 23 indicadores objetivos. Se calcula con el promedio aritmético de las calificaciones de los indicadores válidos para cada municipio evaluado.

Tabla 4. Número Total de Indicadores por factor

FACTOR	NÚMERO TOTAL DE INDICADORES
Cumplimiento de normas y estándares	10
Visibilidad	9
Promoción de la participación ciudadana	4
Total	**23**

[20] Los elementos que se señalan a continuación se extractan de: Corporación Transparencia por Colombia, Documento Metodológico. Índice de Transparencia Municipal 2005 y 2006. [online] Bogotá: 2007. Disponible en: http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Resumen%20metodologico%20ITM%202006.pdf

c) Los 23 indicadores, se encuentran agrupados en los tres factores de análisis y la calificación para cada factor se obtiene promediando los resultados de los indicadores que lo componen (ver Tabla 4).

d) Las calificaciones de todos los indicadores se encuentran en una escala de cero (0) a cien (100) puntos, donde cien indica mayor transparencia, mejores condiciones institucionales para prevenir riesgos de corrupción y calificaciones cercanas a cero señalan poca transparencia y mayores condiciones institucionales que favorecen riesgos de corrupción.

e) Para el cálculo final del Índice (ITM), cada uno de los factores tiene un peso diferencial en la calificación; así, el factor cumplimiento de normas y estándares representa el 40% de la calificación final, el factor de visibilidad otro 40% y el factor de participación ciudadana el 20% restante.

Finalmente, el presente trabajo de grado se estructura a partir de cinco capítulos. El primero de ellos trata sobre las dimensiones conceptuales centrales de este trabajo la corrupción y el riesgo. Se propone en este capítulo una lectura amplia sobre el fenómeno de la corrupción, retomando las lecturas clásicas del rentismo hasta las más actuales que revisan el tema de la corrupción y la incidencia de los actores armados ilegales. El segundo apartado introduce los temas mencionados anteriormente en el contexto específico de los procesos de gestión administrativa de los municipios colombianos, telón de fondo que da sentido a las dinámicas que adquiere la institucionalidad y las prácticas de las autoridades y servidores públicos. El tercer capítulo analiza los riesgos de corrupción de las veintidós entidades evaluadas en el Índice de Transparencia Municipal para las vigencias 2005 y 2006. Sigue el capítulo cuarto, donde se revisan los resultados y análisis del Índice de Transparencia Municipal en relación con los Índices de Necesidades Básicas Insatisfechas, para de esta manera indagar sobre la relación entre los riesgos de corrupción y los bajos niveles de transparencia y el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas. El documento cierra con las conclusiones del trabajo de grado.

1. SOCIEDAD DEL RIESGO Y CORRUPCIÓN

"la moral administrativa es el conjunto de deberes fundamentales que debe cumplir el Estado cuyo contenido esencial es el manejo de la autoridad administrativa con pulcritud y transparencia. Le legitimidad del Estado depende de sus deberes sociales y de la eficiencia de la gestión pública. La población sensible a la efectiva realización de los fines esenciales del Estado (…) la corrupción y el fraude generalizados hacen que el ciudadano perciba la presencia del Estado como una carga insoportable que puede conducir a su destrucción"

Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Acción Popular No. 538, enero 14 de 2000

En el presente capítulo se da cuenta del concepto central del presente trabajo de grado: riesgo de corrupción administrativa; el cual recoge dos propuesta teóricas: la noción de riesgo, asociada a la segunda modernidad, en lectura de U. Beck , y distintos abordajes del fenómeno de la corrupción.

1.1 EL RIESGO Y LA SOCIEDAD DEL RIESGO

Partiendo del análisis de la modernidad, Beck asume este momento de la sociedad no como la posmodernidad, sino como una segunda modernidad, donde la incertidumbre es la característica más destacada de esta sociedad, una incertidumbre ya no producida por el desconocimiento y no "control de la naturaleza" – como lo fue en la primera modernidad -, sino producida por la mano de los seres humanos a través de los avances tecnológicos y científicos que han generado nuevas situaciones ambientales, industriales y sociales.

Beck lo ha denominado "incertidumbres manufacturadas", entendido como la probabilidad de que ocurran eventos, de nuevo naturales, sociales, producto de la acción de los seres humanos en el mundo,[21] eventos - claro está, desastrosos- que pueden poner en peligro la vida humana, la capacidad de supervivencia de la especie en el planeta. Esta lectura explica, en la óptica de Beck, que la

[21] "De acuerdo con esto, el concepto de riesgo, considerado científicamente (riesgo = accidente x probabilidad), toma la forma de cálculo de probabilidades, lo cual, como sabemos, nunca puede dejar de considerar el peor de los casos (ver Prior, 1999)". En: BECK, Ulrich. Retorno a la teoría de la Sociedad del Riesgo. En: Boletín de la AGE. Marzo, 2001, no. 30. p. 11.

modernidad es un proyecto social de orden y tecnología; la noción de riesgo introduce un matiz político en este control, casi subversivo afirma Beck. Por esta razón el riesgo tiene diferentes expresiones en las dos modernidades. En la primera modernidad el riesgo significó "calcular consecuencias impredecibles":

> En la primera fase de la modernidad (esencialmente el período que va desde el inicio de la modernidad industrial, en los siglos XVII y XVIII, hasta principios del siglo XX), el riesgo esencialmente significa una forma de calcular consecuencias impredecibles (decisiones industriales). Como explica François Ewald (1986), el cálculo del riesgo desarrolla formas y métodos para hacer predecible lo impredecible. Esto es a lo que Lash alude como «juicio determinante». El repertorio correspondiente de métodos incluye representaciones estadísticas, probabilidades y predicciones de accidentes, cálculos periciales, así como modelos y organizaciones para el cuidado preventivo. Este significado del concepto de riesgo alude a un mundo en el cual la mayoría de las cosas, incluyendo la naturaleza externa y las formas de vida en tanto que determinadas y coordinadas por la tradición, siguen siendo consideradas como providenciales (destino)[22].

En la segunda modernidad aparecen las incertidumbres manufacturadas:

> En el momento en que la naturaleza se vuelve industrializada y las tradiciones se vuelven opcionales, afloran nuevas formas de incertidumbre a las que Anthony Giddens y yo llamamos «incertidumbres manufacturadas». Estos tipos de riesgos y peligros internos suponen una triple participación de expertos científicos, en el papel de productores, analistas y especuladores de las definiciones del riesgo. Bajo estas condiciones, muchos intentos de limitar y controlar los riesgos se convierten en un ensanchamiento de las incertidumbres y los peligros[23].

Paradójicamente las "incertidumbres manufacturadas" ocurren en el escenario de la conjugación del conocimiento y la inconsciencia, puesto que en esta sociedad lo que existe es información sobre causas, síntomas y consecuencias de la acción de los individuos en el mundo, pero al mismo tiempo se deben tomar decisiones sobre la basa de la indeterminación – hablaremos de esto más adelante –, la situación catastrófica aún no ha sucedido y no se sabe qué va a pasar cuando suceda. Así más conocimiento – entregado por la ciencia – hace emerger la información sobre nuevos riesgos, pero también hay un estado de inconsciencia por no contar con la experiencia empírica que es el primer vehículo para la construcción del conocimiento.

[22] Ibid., p. 13.
[23] Ibid., p. 14.

Ahora bien, esto genera una nueva lectura de la sociedad: la sociedad del riesgo la cual se encuentra en un estado intermedio entre la seguridad y la destrucción total, una amenaza constante de destrucción, situación que incide en el pensamiento y la acción de los individuos.

Esto genera un estatuto muy peculiar de la realidad *"ya - no - más-pero - todavía-no"* (ya no más confianza/seguridad, pero todavía no destrucción/desastre) es lo que expresa el concepto de riesgo y lo que lo hace un sistema de referencia público que impacta en la construcción de la realidad por parte de las personas que comparten ciertas imágenes y símbolos de la sociedad, constituyéndose así la "percepción del riesgo, la cual puede ser o la negación total (aquí no va a pasar nada) o la adopción de un estilo de vida lleno de temores y miedos por todas las "loterías de desgracias" que se hace necesario evitar.[24]

Sobre este punto Beck introduce una interesante reflexión sobre la "trampa del riesgo" con relación a la acción de los individuos orientados por el sentimiento del riesgo. La situación es que en la mayoría de los casos los riesgos sugieren qué no debe hacerse, lo que lleva a que una lectura exagerada del riesgo (donde todo es riesgo) originaría parálisis e impotencia.

La decisión del comportamiento que se adoptará con relación a un riesgo, hoy día no depende de las autoridades públicas; éstas, en opinión de Beck, han perdido su legitimidad en este aspecto, estaría más bien asociada a las decisiones que cada grupo social priorice de acuerdo a la valoración que cada entorno cultural le dé al riesgo.

Y es que la definición del riesgo, su percepción y el tipo de decisiones que se toman con respecto a él y las consecuentes acciones y prácticas, están ligadas a la lectura particular de la realidad (construcción social de la realidad) de distintos entornos culturales, los cuales se surten de dos fuentes. En primer lugar, los juicios basados en hechos a partir de la información científica – racional que se produce a partir del estudios e investigaciones sobre fenómenos industriales, ambientales y sociales, donde ya no es el pasado el que determina el presente y el futuro, sino que es la probabilidad de lo que ocurra en el futuro lo que señala las acciones de las personas en el presente.

[24] Dice Beck: "todo cae bajo el imperativo de evitar". "… el día a día se vuelve así una involuntaria lotería de desgracias". En: Ibid., p. 14.

En segundo lugar, los juicios de valor de las personas, producto de su experiencia de vida; es decir, la gente es testigo de los peligros, problemas y fenómenos sociales que pueden llevar a la destrucción. Juicios de valor y juicios basados en hechos generan las percepciones de las personas sobre lo que puede salir bien o mal en el mundo. Situación que, Beck señala, tiene diferentes expresiones de acuerdo al escenario cultural de cada sociedad.

Ahora bien, la percepción del riesgo se construye a partir de la experiencia de las personas con relación al fenómeno; es decir, la realidad se comprende a partir de las evidencias empíricas que los individuos registren de manera vivencial o a través de fuentes fidedignas. En la construcción social de los riesgos hay una "falta de evidencia" para establecer el enlace o la causalidad del punto de partida u origen con el impacto, pues los riesgos no dan señales que puedan ser percibidas cotidianamente; esto Beck lo denomina la "*invisibilización social*":

> Esta invisibilidad social significa que, a diferencia de otros muchos temas políticos, los riesgos deben hacerse conscientes con claridad; sólo entonces se puede decir que constituyen una amenaza real, por esto incluye valores y símbolos culturales (…) así como argumentos científicos. Al mismo tiempo, sabemos, al menos en principio, que los impactos del riesgo crecen precisamente porque nadie sabe o quiere saber de ellos[25].

Entonces, el concepto de riesgo nos señala el cálculo de destrucción o no que hacen los individuos en un entorno social, cultural y/o ambiental determinado, a partir de información y conocimientos aproximados – la mayoría del tiempo sin verificación empírica – que los mismos individuos tienen sobre las posibles consecuencias de la acción del hombre en alguno de los escenarios anteriormente mencionados.

1.2 SOBRE EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN

La corrupción la entendemos como el "*abuso de posiciones de poder o de confianza, para el beneficio particular en detrimento del interés colectivo, realizado a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir bienes o dinero en especie, en servicios o beneficios, a cambio de acciones, decisiones u omisiones*"[26]. Este concepto, que orienta las investigaciones de la Organización

[25] Ibid., p. 17.
[26] CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. Elementos para Fortalecer el Sistema Nacional de Integridad. Documento interno. Bogotá D.C.: 2003. p. 5

No Gubernamental Transparencia por Colombia, busca delimitar un fenómeno que ha sido considerado, por algunos autores, como ambiguo, ya que "se refiere a una gran cantidad de prácticas humanas y por este motivo su estudio empírico se ha adelantado a partir de prácticas tipificadas penalmente"[27].

La complejidad del fenómeno de la corrupción esta ligada a la diversidad de expresiones institucionales y culturales que la configuran. Conocemos por lo menos tres dimensiones que los estudios recientes diferencian para abordar el tema:

El primero de ellos revisa la amplitud o restricción de la conceptualización de fenómeno; Eduardo Salcedo, Isaac De León, Mauricio Rubio y María Margarita Zuleta (2007) señalan dos enfoques en este orden:

- *Concepto amplio - Estudios culturales:* "la gente tiende a identificar la corrupción con situaciones de favoritismo (…) incluso cuando en estricto sentido no esta en riesgo el patrimonio público". Esta es una concepción amplia de corrupción. "En este orden de ideas, la corrupción es un tipo de comportamiento antiético que no necesariamente afecta el patrimonio público"[28].

- *Concepto restringido* "se refiere a lo que en cada contexto institucional se entiende como corrupción. Se reconoce que los patrones éticos desde los cuales una práctica puede considerarse corrupta tiende a variar entre una sociedad y otra, por lo cual resulta útil interpretar la corrupción desde la tipificación penal que cada sociedad hace"[29].

El segundo enfoque se concentra en qué tan común o extendidas son las prácticas que una u otra sociedad ha determinado como corruptas, así diferencian la corrupción aislada, de la sistémica:

[27] Citado por: SALCEDO – ALBARÁN, Eduardo, et al. Corrupción, Cerebro y Sentimientos. Una indagación neuropsicológica en torno a la corrupción. Bogotá: Grupo Método, 2007. La afirmación es del Banco Mundial.
[28] *Johnston, 1968.* Citado por: Íbid.,
[29] *Meir y Holbrook, 1992,* citado por Íbid., p. 36.

- *Corrupción aislada*: "Cuando son pocos los individuos los que cometen actos de corrupción en una sociedad, esta resulta extraña y relativamente fácil de identificar por las autoridades"[30].

- *Corrupción sistémica*: "… es común y reconocida por las autoridades y la sociedad como algo normal. Cuando esto sucede, y las mismas entidades de investigar, juzgar y sancionar los actos de corrupción han sido afectadas por el problema, se dice que la corrupción es sistémica"[31].

El tercer enfoque ya no hace referencia a la dimensión individual de la corrupción, sino a la expresión de este fenómeno en las estructuras sociales e institucionales, así:

- *Corrupción Social:* "Acción social ilícita o ilegitima encubierta y deliberada con arreglo a intereses particulares, realizada vía cualquier cuota de poder en espacios normativos y estructurados afectando deberes de función, intereses colectivos y/o moral social"[32].

- *Sistemas de corrupción institucionalizada:* "(…) estructuras y procesos que con el tiempo se instalaron en la sociedad como modalidades corrientes de lograr de manera continua beneficios particulares a expensas de un bien público institucional, organizacional o grupal"[33]. Así, "se establece una "moral del frontera" que favorece la mayor permisividad social" – "todos lo hacen", lo que en la literatura sociológica es denominado como una "técnica de neutralización"[34].

Cuando en una sociedad la corrupción se manifiesta a través de estas dos maneras, la situación es más compleja en la medida en que son más los escenarios y actores afectados por la corrupción y se puede afirmar que la corrupción se convierte en un sistema normativo, donde "el comportamiento de los individuos tiende por lo general ajustarse a "convenciones morales" vigentes

[30] Ibid., p.44.
[31] Ibid., p.44.
[32] Olivera, 1999, Citado por: GARAY, Luis Jorge. et al. La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia. Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia. Bogotá: Taller Imprenet, 2008. p. 34.
[33] Suarez, Et. Al. (2001), Citado por: Ibid., p. 34.
[34] Groppa y Besada, 2001, Citado por: Ibid., p.35.

en la sociedad con la convicción de que normalmente dichas convenciones son reconocidas y compartidas por el público en general"[35].

Cada uno de los enfoques anteriormente mencionados se enfrentan a la dimensión cultural del fenómeno de la corrupción, donde "las prácticas que se interpretan como corruptas son bastante disímiles y cubren un amplio rango de conductas que van desde el favorecimiento hasta el robo"[36]; así, sobre el fenómeno de la corrupción, lo que cada sociedad identifica como hecho de corrupción[37] está íntimamente ligado a los saberes y las prácticas que configuran el universo cultural de la región o el país. En este sentido[38], uno de los aportes más importantes de la celebración de las Convenciones de lucha contra la corrupción ha sido el de contribuir con la conceptualización y tipificación de las conductas que pueden ser consideradas por los países como corrupción[39]. De alguna manera las Convenciones generan acuerdos sobre las definiciones que, al ser ratificadas por los países[40], se convierten en piezas normativas nacionales y, ya sea en estas mismas piezas o en otras (nuevas leyes, decretos reglamentarios, etc.), cada Estado tipifica los delitos de corrupción[41].

A partir de estos acuerdos se establecen las dimensiones penales de la conducta, es decir, acuerdos jurídicos que definen cuándo una acción debe ser considerada corrupción y sancionada. Estos convenios permiten "homogenizar" la definición jurídica de las conductas, sin importar el escenario cultural en el que se desarrollen.

[35] Íbid., p.36.
[36] SALCEDO – ALBARÁN, Eduardo, et al. Corrupción, Cerebro y Sentimientos. Una indagación neuropsicológica en torno a la corrupción. Bogotá: Grupo Método, 2007. p. 36.
[37] Para ampliar esta reflexión ver: Corrupción como problema cultural (segunda Parte. En: ROSE – ACKERMAN, Susan. La Corrupción y los Gobiernos. Causas, Consecuencias y Reforma. Madrid: Siglo veintiuno editores, 2001. p. 125–152.
[38] A esta conclusión llegan Eduardo Salcedo, Isaac De León – Beltrán, Mauricio Rubio y María Margarita Zuleta. En: SALCEDO – ALBARÁN, et al. Op. cit.
[39] Las dos convenciones más importantes para el caso de América Latina son la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos, promulgada en el año de 1996 y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción aprobada en el año de 2003.
[40] Las convenciones para el año 2005 habían sido suscritas por más de 134 países.
[41] En Colombia la Convención Interamericana contra la corrupción fue ratificada mediante la Ley 412 de 1997 y la Convención de las Naciones Unidas se adoptó a través de la Ley 970 de 2005.

1.2.1 Caracterización del fenómeno de la corrupción. El fenómeno de la corrupción se remite a una práctica considerada incorrecta, partiendo del supuesto de que existe claridad sobre los límites de lo prohibido y lo permitido,[42] por parte de actores que tienen responsabilidades públicas, y que va en contra del bien común o el patrimonio público, tal como se señala en la definición antes mencionada:

"La corrupción es el abuso de poder o de confianza por parte de un actor para obtener beneficios personales o de un grupo determinado de poder, en detrimento de los intereses colectivos"[43].

Las manifestaciones del fenómeno en la sociedad occidental y su expresión en las dimensiones económicas, culturales y políticas, señalan como punto de partida una tensión entre los intereses particulares y públicos que agencian los actores, ya sean estos estatales, privados o ciudadanos[44]. Situación que algunos autores han denominado "la tensión entre el comportamiento egoísta y los valores públicos"[45]. Esto evidencia como se distorsionan los mecanismos que ha generado la sociedad para regular la relación entre el gobierno, el sector privado y la ciudadanía. El sistema de precios, los trámites burocráticos, los impuestos, entre otros, son gestionados por medio de sobornos, los cuales son sobrecostos de transacción y permiten, además, la intervención del crimen organizado en estos procesos, al tiempo que también involucran a grandes grupos económicos y funcionarios de alto nivel de los gobiernos, llamada la gran corrupción. Acceder a información clasificada, ser incluido en listas de oferentes y proveedores o ser seleccionado como contratista son algunas de las fases del proceso contractual o de privatización de empresas estatales que se convierten en hechos de corrupción. Según los estudios de diversos países revisados por Rose – Ackerman, esta situación no es sólo propia de los países en vías de desarrollo sino en los que ocupan el lugar más alto en el índice de honradez[46].

Las decisiones que toman de los funcionarios sobre la base de su fin egoísta, no sólo genera mayores costes sociales y económicos, sino que puede llevar a

[42] Como se señala en el estudio: CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOJURÍDICAS – CIJUS. Acceso a la Justicia y defensa del interés ciudadano en relación con el patrimonio público y la moral administrativa. Estudios ocasionales. Bogotá: Ediciones UNIANDES, 2001.
[43] Adaptación del concepto de corrupción presentado por la Corporación Transparencia por Colombia.
[44] Los argumentos que se señalan en este aparte se basan en: ROSE – ACKERMAN. Op. cit.
[45] Ibid.
[46] Países escandinavos, Singapur y Nueva Zelanda cuenta con hechos de corrupción en la contratación. La autora, además cita estudios de países latinoamericanos como Paraguay, México y Brasil, entre otros. En: ROSE – ACKERMAN. Íbid., p. 37 y ss.

inversiones públicas inconvenientes o innecesarias. La racionalidad egoísta, en cuyo principio esta el lucro personal, poco o nada consulta los fines de la inversión pública en lo que respecta a mejores condiciones de vida. Y en este proceso se evidencia que los hechos de corrupción no sólo se asocian a los altos mandos y jefes políticos, sino también al funcionario promedio que integra el aparato administrativo del Estado. En estos hechos el funcionario burocrático, aquel que en teoría de Max Weber se basa en "… el empleo, en el sueldo, pensión y ascenso, en la preparación profesional y la división del trabajo, en competencias fijas, en el formalismo documental y en la subordinación y la superioridad jerárquica…"[47] nutre sus intereses con las ganancias de los hechos de corrupción. El funcionario que agencia este tipo de hechos, la mayoría de las veces esta asociado a procesos clientelares, donde las lealtades políticas señalan preferencias en el desempeño del cargo, preferencias que premian a sus "amigos". Esta situación se hace más evidente en gobiernos autoritarios y en democracias en construcción; en las democracias desarrolladas se dan los casos, pero en menor grado, puesto que son más controlados.

Como se ha venido argumentando, la corrupción plantea una tensión entre lo público y lo privado y, a su vez, estas categorías tienen significaciones que van asociadas a las variables culturales de la sociedad, producto de procesos históricos concretos. Las diferencias entre el soborno, las dádivas, los regalos y los premios a gobernantes, funcionarios y gerentes de empresas, dependen de la lectura que la sociedad le dé a éstos. Son fronteras tenues, que se definen mejor cuando existen consensos sociales e institucionales sobre el ámbito público y privado.

El abuso del poder y de la confianza por parte de los actores sociales tiene matiz temporal y cultural. La sociología ha sido clara en señalar como la corrupción, su definición y clasificación, está ligada a las normas y prácticas que la sociedad señala en un momento determinado. En este sentido, la corrupción aparece como un fenómeno asociado a percepciones, imaginarios y valoraciones sociales, en las que aparecen diversas lecturas sobre lo que es o no es corrupción, así, por ejemplo, se han propuesto algunos tipos para analizar esta controversia:

a. "*Corrupción negra*: Incluye el conjunto de acciones catalogadas como corruptas tanto por las élites del país correspondiente como por la ciudadanía en general (congruencia entre la ley y la opinión pública). Todos aceptan ciertos hechos como corruptos"[48].

[47] WEBER, Max. Economía y Sociedad. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1944. p. 1057.
[48] CORPORACIÓN CHILE TRANSPARENTE. Acerca del concepto en español de corrupción postulado por Transparency Internacional. Documento Interno. Santiago: 2006. Documento Interno. p. 3.

b. "*Corrupción gris*: corresponde a aquella ambigua situación donde no hay consenso pleno, pero donde sectores relevantes de la población – elite – están a favor de la condena de este tipo de acciones"[49].

c. "*Corrupción blanca*: está libre de oposición fuerte por parte del conjunto de la sociedad. Ni la elite, ni la ciudadanía en general la condena abiertamente; por el contrario, la toleran (aunque no totalmente)"[50].

Así, el fenómeno de la corrupción señala variables institucionales de la gestión de lo público e, incluso, de la sociedad en su conjunto, que se expresan en normas y reglamentos, pero también señalan los valores y prácticas de los individuos. Por este motivo cobra un especial interés la percepción y la sanción que los grupos sociales hacen del fenómeno y sus hechos.

Siguiendo con el aspecto cultural de la lectura de los hechos de corrupción, juega un papel fundamental la confianza de los ciudadanos en la capacidad del Estado para resolver las "disputas con justicia y eficacia"[51]. Cuando el Estado no funciona, la sociedad busca grupos y mecanismos alternos para tramitarlos. Rose – Ackerman cita cómo el estudio de Diego Gambetta señala la principal causa del nacimiento de la mafia Siciliana: es "la falta generalizada de confianza en el Estado Italiano"[52]. "Un aumento de transacciones privadas se produjo en una época en la que el Estado carecía de capacidad para manejar dichas transacciones. El Estado no pudo ofrecer un método fidedigno de resolver las disputas y de gestionar las transferencias privadas de propiedad. Fue allá cuando surgió la mafia como sustituto"[53].

Así mismo, el fenómeno de la corrupción se apoya en la existencia de redes interpersonales mucho más efectivas para gestionar intereses de grupos, que el gobierno o la administración pública. Estas redes interpersonales agilizan el intercambio de favores y pagos y, a su vez, debilitan la gestión pública. En cada sociedad, de acuerdo a su tamaño y al desarrollo de su institucionalidad, la incidencia de las redes interpersonales – patrimoniales y clientelares – es diferente; así, en países donde la institucionalidad pública no esta desarrollada y los valores de la lealtad política tradicional son los que orientan el trámite regular de los asuntos colectivos, estas redes son muy eficientes, mientras que

[49] Ibid.
[50] Ibid.
[51] ROSE – ACKERMAN. Op. cit. p. 133.
[52] Ibid.
[53] Ibid.

en los países donde se han estandarizado una serie de normas y procedimientos que disminuyen la acción discrecional y personalista del actor, las redes interpersonales pierden reputación por su baja efectividad.

Finalmente, la corrupción termina siendo un fenómeno por medio del cual se "gestiona el auto interés" de cada uno de los individuos y grupos sociales de los países, situación que genera un manejo ineficiente y, finalmente frustrante de los temas del desarrollo y el bienestar de la sociedad. Este fenómeno puede, en este orden de ideas, favorecer la inclusión de ciertos sectores a los procesos de desarrollo, pero deja por fuera a altas capas de población, lo que en últimas genera un debilitamiento progresivo de la institucionalidad, explicado en gran medida por la falta de confianza en la capacidad del Estado para administrar el poder a favor de todos.

Algunas de las consecuencias de este fenómeno pueden estar relacionadas con:

i. *La relación con la legitimidad de las instituciones estatales*. Estas prácticas señala la afectación de la legitimidad y la confianza en el Estado, dado que la corrupción señala una ruptura en el comportamiento racional de dicha institucionalidad en relación con la gestión de los intereses colectivos que éste debe liderar.

Desde la lógica de las Ciencias Sociales y Políticas, la corrupción es "todo acto que atenta contra la dominación legal – burocrática a través del irrespeto a las reglas abstractas vigentes en una sociedad, lo que a su vez implica el desconocimiento de la jerarquía, organización y división del aparato administrativo"[54], donde además se viola el "derecho que tiene la comunidad a que el patrimonio público sea manejado de acuerdo a la legislación vigente, con la diligencia y cuidados propios del buen funcionario"[55]. En este orden de ideas el Tribunal Administrativo de Cundinamarca señaló:

[54] Este enfoque "define la corrupción a partir del estudio del desarrollo de la burocracia y la tecnocracia vinculadas a la expansión del Estado moderno. Así intenta demostrar una íntima relación entre el desarrollo del fenómeno y la pérdida de la legitimidad estatal basada en el dominio legal - racional. La noción de burocracia se encuentra dentro del análisis planteado por Max Weber, cuyos elementos centrales son la legitimidad y el aparato administrativo. En ese sentido, todo poder trata de despertar y cultivar la fe en su propia legitimidad y todo poder se manifiesta en forma de administración". En: CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOJURÍDICAS – CIJUS. Op. cit. p.15.

[55] Exposición de motivos, ponencia para el primer debate, ley 472 de 1998. Citado por: CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOJURÍDICAS – CIJUS. Acceso a la Justicia y defensa del interés ciudadano en relación con el patrimonio público y la moral administrativa. Estudios ocasionales. Bogotá: Ediciones UNIANDES, 2001.

> La moral administrativa es el conjunto de deberes fundamentales que debe cumplir el Estado cuyo contenido esencial es el manejo de la autoridad administrativa con pulcritud y transparencia. Le legitimidad del Estado depende de sus deberes sociales y de la eficiencia de la gestión pública. La población es sensible a la efectiva realización de los fines esenciales del Estado, en particular por que en ella pesa la carga del régimen impositivo. La corrupción y el fraude generalizados hacen que el ciudadano perciba la presencia del Estado como una carga insoportable que puede conducir a su destrucción[56](El subrayado es nuestro).

De esta manera se pone en juego el rol de los actores en la sociedad, si éstos son actores estatales, su rol como servidores públicos les impone la obligación de desprenderse de sus intereses particulares a la hora de tomar decisiones y gestionar el desarrollo concerniente al bienestar de la sociedad como un todo. En este punto se pone de presente un incumplimiento de reglas socialmente construidas o institucionalmente planteadas para el Estado y la sociedad.

ii. *La relación con el acceso a los bienes públicos*. Desde el enfoque de los economistas, la acción corrupta de los individuos es racional y esta orientada a la "maximización del beneficio" por parte del el o los actores involucrados. Esta maximización puede expresarse en recursos económicos, poder o estatus[57].

El cálculo racional define una acción con arreglo a fines "que a partir de cierta escala, exige planeación y se establece en sistemas constantes y, por lo tanto, no esporádicos (…) quien comete un acto de corrupción es un agente racional, que planifica la violación de ciertas normas con el ánimo de maximizar sus ganancias en el corto, el mediano y el largo plazo y, al mismo tiempo, disminuir la posibilidad de ser detectado y sancionado"[58].

La acción egoísta de los corruptos no plantea reparos morales, es decir, no se ve afectada por las consecuencias de sus actos en términos del detrimento público; es más:

---

[56] Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Acción Popular No. 538, enero 14 de 2000. Citado por: CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOJURÍDICAS – CIJUS. Acceso a la Justicia y defensa del interés ciudadano en relación con el patrimonio público y la moral administrativa. Estudios ocasionales. Bogotá: Ediciones UNIANDES, 2001.

[57] ROSE – ACKERMAN, Susan. Op. cit.

[58] SALCEDO – ALBARÁN, et al. Op. cit. p. 42.

> Uno de los problemas que predice la racionalidad económica es que unos pocos individuos "altamente racionales", ubicados en cargos del Estado, que están tratando de aumentar sus ganancias, pueden ocasionar una profunda disminución de la calidad de vida de una sociedad. Cuando esto sucede, los recursos para agua potable no llegan a su destino, las campañas de vacunación no se realizan (…) y en general disminuye el bienestar que el Estado debe garantizar a toda la sociedad"[59].

Estas situaciones generan fallos en el desarrollo social, político y económico de los países. Esto se ha demostrado en varios estudios que se han realizado desde diversas ciencias hace más de dos décadas¨; así se ha podido establecer cómo "altos niveles de corrupción se asocian a bajos niveles de inversión y crecimiento"[60] y, cuando conviven el desarrollo económico y la corrupción, los "sobornos introducen costes y distorsiones (…) la corrupción reduce la inversión total (…), pero alienta una excesiva inversión en infraestructura pública"[61], justo donde se aumentan los montos de inversión del Estado y el gobierno.

1.2.2 Clasificación de la corrupción. Se plantea en este documento que la corrupción, es un fenómeno que involucra:

i. Recursos públicos (sean estos monetarios o en especie);

ii. Participan en la gestión de la corrupción diversos tipos de actores (públicos, privados, legales o ilegales); intervienen en diferentes momentos y sobre la base de diferentes motivaciones y racionalidades y,

iii. El propósito de la acción de los actores – diversos – es la mayor acumulación de poder (de todo tipo).

De acuerdo a los alcances de los hechos de corrupción y al tipo de actores que intervienen en el proceso se puede señalar la siguiente clasificación:

a. Corrupción administrativa (CA) El proceso de gestión administrativa de una entidad pública señala la implementación de normas y decisiones – basadas en las normas - de las autoridades públicas. Es lo que en gestión pública se denomina el proceso y la generación de productos orientados a mejorar la

[59] Ibid.
[60] Rose – Ackermann, óp. cit.
[61] Ibid., p. 4.

calidad de vida de la gente[62]. Es éste el escenario principal para el flujo de recursos de todo tipo (dinero, burocracia, información, etc.). En él interviene un número importante de actores e intereses que definen el norte de la inversión pública. Este tipo de corrupción es, sin lugar a dudas, la más analizada y estudiada y fue la primera expresión del fenómeno que suscitó el interés de científicos y analistas en la década de los ochenta[63]; de hecho, un gran número de definiciones de corrupción están ligadas a ejercicio de la función pública o del funcionario público; p.e. el Banco Mundial señala que corrupción es el "abuso, por parte de un funcionario público para beneficio privado"[64]; en el aparte sobre la corrupción privada se planteará como la corrupción no es una característica única de la función pública.

En el marco de este trabajo, la corrupción administrativa será entendida como "la reproducción de distorsiones en la etapa de la implementación y ejecución de leyes, reglas y regulaciones formuladas e instituidas"[65]; estos hechos de corrupción son los que se dan con mayor frecuencia por lo que los sistemas de control, investigación y sanción de los países tienen ampliamente desarrollada la normatividad que penaliza estas conductas[66]. Es este el ámbito, si se quiere, más "clásico" de los análisis de corrupción.

Intervienen en este tipo de corrupción autoridades públicas, servidores públicos, proveedores del Estado, contratistas, gremios y ciudadanos del común interesados en alterar procesos administrativos para:

- ✓ Apropiarse de recursos públicos, sobre todo de recursos económicos a través de los procesos de contratación pública, especialmente.

[62] En el Capítulo 2 del presente trabajo se desarrolla en extenso el concepto de gestión pública.
[63] Estudiosos del tema señalan que la preocupación de la banca multilateral por la desviación de los recursos de crédito y donación a los países, sobre todo en vía de desarrollo, llevó a entidades como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo a realizar sendos estudios y análisis sobre este fenómeno, con el fin principalmente de encontrar las vías institucionales que podrían llevar a la solución de la problemática.
[64] Banco Mundial, 1997.p.8. Citado por: SALCEDO – ALBARÁN, Eduardo, et al. Corrupción, Cerebro y Sentimientos. Una indagación neuropsicológica en torno a la corrupción. Bogotá: Grupo Método, 2007.
[65] Banco Mundial, 2000. Citado por: GARAY, Luis Jorge. et al. La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia. Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia. Bogotá: Taller Imprenet, 2008. p.16
[66] Para el caso colombiano se cuenta con organismos como la Procuraduría General de la Nación que investiga los delitos disciplinarios, la Contraloría General de la República la cual indaga los delitos fiscales y entes como la Fiscalía general de la Nación cuenta con Unidades Anti – corrupción. Todas ellas investigan y castigan los delitos contra la administración pública contenidos en la legislación colombiana.

✓ Buscar favorecimientos particulares a través de decisiones públicas como exención de impuestos y cobros (valorizaciones, plusvalía urbana, etc.) o ser beneficiarios de programas sociales, sin cumplir los criterios de selección para los mismos.

✓ Vinculación de familiares y amigos a la burocracia estatal evitando cumplir los requisitos de mérito y perfil.

La cantidad de recursos que se transan en cualquiera de las situaciones anteriores determina lo que los analistas han denominado la pequeña y la gran corrupción. La "pequeña corrupción" puede ser entendida "como el conjunto de actos en que se conceden gabelas, ventajas o tratamientos preferenciales en contratos de bajo monto o en trámites ante el Estado". La gran corrupción "o corrupción de cuello blanco, (…) aquella en la cual se comprometen grandes recursos del Estado o se crean privilegios de interés. Envuelve a las altas cimas de la burocracia del Estado, a la elite empresarial y a la clase política, en una confabulación que, utilizando una metáfora del concepto weberiano de la "jaula de hierro", se ha denominado el "triangulo de hierro de la corrupción"[67]. En ambos subtipos de afectan principalmente las estructuras institucionales de la rama ejecutiva, seguido por las Corporaciones Públicas en especial a nivel departamental y municipal. Esto, dado que en el nivel regional las Corporaciones Públicas cumplen funciones de co-administración con los gobiernos regionales y locales.

b. Captura del Estado (CdE) Mientras en la corrupción administrativa los actores corruptos o actores "egoístas" actúan sobre el proceso de gestión, en el caso de la captura de Estado "la acción de individuos, grupos o firmas, en el sector público y privado, que influyen en la formulación de las leyes, regulaciones, decretos y otras políticas de gobierno para su propio beneficio como el resultado de provisiones ilícitas y no transparentes de beneficios privados otorgados a funcionarios públicos"[68]; por lo cual el diseño normativo – institucional del Estado termina respondiendo a los intereses de grupos económicos nacionales y extranjeros, grupos políticos e incluso grupos ilegales (la mayoría de las veces armado).

[67] COLOMBIA. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, COMISIÓN DE ÉTICA PÚBLICA, PROBIDAD ADMINISTRATIVA Y TRANSPARENCIA. Documento Técnico. Declaración de Cartagena. En: Seminario Internacional Transparencia Contra la Corrupción. Memorias. Cartagena de Indias: 2006. p. 10.

[68] Banco Mundial 2000. Citado por: GARAY, Luis Jorge. et al. La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia. Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia. Bogotá: Taller Imprenet, 2008. p. 16.

La captura del Estado se expresa en:

✓ Incidencia en la formulación de las leyes con el fin de favorecer empresas y negocios particulares.

✓ Incidencia en la formulación de leyes con el fin de alterar el castigo a delitos de corrupción o de otro tipo como narcotráfico, entre otros.

✓ Incidencia en las decisiones de los jueces para disminuir la exposición a las penas, incluso en las decisiones de los órganos de control del Estado y las entidades encargadas de proteger los derechos humanos de los ciudadanos.

✓ Incidencia en las decisiones de los jueces y en el diseño de planes y políticas públicas para alterar la posesión de tierras o el uso del suelo.

✓ Incidencia en las decisiones del banco central.

✓ Incidencia en el financiamiento de las campañas políticas de personas que aspiran a cargos de elección popular de la rama ejecutiva y legislativa del poder público.

✓ El rentismo como principal consecuencia[69].

Afirma el Banco Mundial[70], después de estudiar el fenómeno de la Captura del Estado en más de 23 países, que los escenarios más propicios para este fenómeno están dados por: grandes riquezas de una nación (riqueza natural, de industria extractiva o con la posibilidad de ser útil para el tránsito de recursos financieros, narcóticos o armas), la existencia de monopolios económicos y países con precario desarrollo institucional.

Es esta una de las expresiones más complejas de la corrupción, en razón de[71]:

[69] "El logro de prebendas y rentas a favor de ciertos actores depende de su poder de persuasión e injerencia ante el Estado, su capacidad de organización y, en ocasiones, de su decisión de optar por otras vías de presión como el soborno y la coerción" En: GARAY, Luis Jorge. et al. La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia. Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia. Bogotá: Taller Imprenet, 2008. p. 29.

[70] Word Bank, 2000. Citado por: GARAY, Luis Jorge, et al. Op. cit. p. 43.

[71] Los planteamientos que se presentan a continuación recogen la lectura de: Capítulo 1. Definición de captura del Estado aproximación teóricas de referencia. Capítulo 2. Características de la Captura del Estado; Capítulo 3. Reconsideración del enfoque tradicional para la Captura del Estado: ámbitos para enriquecer el concepto. En: GARAY, Luis Jorge, et al. Op. cit.

i. Para el logro de los propósitos de la captura, no sólo las entidades de la rama ejecutiva son las afectadas, con el fin de incidir en la formulación de leyes y disminuir la probabilidad de la sanción penal, sino que también afectan las otras dos ramas del poder público: legislativo y judicial. Decisiones de legisladores (congresistas) y jueces son manipuladas por la acción de los corruptos.

ii. Así mismo, son capturadas las entidades independientes encargadas de controlar y regular las entidades del Estado.

iii. Las acciones de los individuos interesados en la captura, son acciones planeadas (cálculo racional) que involucran: i. altos niveles de conocimiento sobre el proceso o institución a capturar; ii. conocimiento técnico y jurídico sobre los riesgos de la sanción; iii. desarrollo organizativo asociado a redes sociales, políticas y económicas que articulan dinámicas legales e ilegales[72].

iv. Dentro del cálculo racional de los actores, una de las situaciones más revisadas es la exposición a la pena. La probabilidad, alta o baja, de ocurrencia de sanciones penales ocupa muchos de los recursos del proceso de captura. Ahora bien, es este un tema del que se ocupan los actores en cualquier escenario de corrupción o de acto ilegal; sin embargo, es de destacar que uno de los propósitos de la captura es la distorsión de las leyes para evitar una alta exposición[73].

v. Además de los costos penales, están los costos morales de los hechos de corrupción, la baja sanción social - moral de los hechos de corrupción son uno de los resultados de los escenarios de captura, puesto que en este tipo de corrupción se persigue la legitimidad social de las acciones.

[72] GARAY, Luis Jorge, et al. Op. cit, p. 23. Plantean sobre estas redes que, en primer lugar, estas son garantes de la « confidencialidad de los acuerdos económicos, jurídicos, políticos y, en segundo lugar, su proceso de conformación es de larga data, convirtiéndose en "redes de aprendizaje y gestión criminal".

[73] Es importante tener en cuenta que para los estudiosos de políticas anticorrupción la existencia de instituciones débiles para sancionar la corrupción es una de las condiciones que propicia la ocurrencia de más hechos de corrupción. Kiltgaard, et. Al. (2001) "señala que las personas incurren en actos de corrupción cuando los riesgos son bajos, cuando los castigos y las multas son leves y cuando la recompensa es alta, pues en dichas condiciones, la corrupción es un mecanismo eficiente para obtener los beneficios sociales y políticos". Citado por: GARAY, Luis Jorge, et al. Op. cit. p. 21.

vi. Los actores involucrados en la Captura del Estado aprovechan debilidades institucionales, vacios jurídicos, diseños normativos parciales y/o dispersos que se transforman en "fallas" en la administración del Estado, para desarrollar y afianzar su acción.

La corrupción como fenómeno encuentra en la Captura del Estado un tipo bastante ambicioso y sofisticado que genera serios perjuicios al funcionamiento del Estado y el logro de sus resultados. Es de resaltar que en la Captura del Estado se manifiestan de manera dramática dos situaciones clásicamente analizadas en las ciencias sociales: la primera de ellas el clientelismo y la segunda la intervención del sector privado en la dinámica de la corrupción.

Es el clientelismo una forma de garantizar redes de servidores públicos que, como se mencionó en el aparte de la función de las redes, garantiza el secreto de estas acciones y contribuye a la legitimidad de los comportamientos corruptos, no sólo en las administraciones públicas sino en las comunidades con las que interactúan.

La acción egoísta de los corruptos "genera en los miembros de la clientela una acción oportunista excluyente frente a la cultura cívica al instaurar dobles fidelidades y dobles moralidades, en donde prevalecería la que corresponde a los intereses particulares de la clientela"[74].

La intervención del sector privado en hechos de corrupción, es uno de los mayores debates que en estos temas se ha presentado, pues a pesar de ser clara la estrecha relación y el claro interés de las empresas (del primer, segundo y tercer sector de la economía) en favorecer sus negocios a partir de acciones corruptas, se ha dado una mirada parcial del fenómeno y se ha querido poner todo el peso de la corrupción en el sector público, especialmente el estatal. Sin embargo, sendos estudios han demostrado la vinculación de las empresas extractivas, productoras y prestadoras de servicios en hechos de corrupción; siendo la captura del Estado la modalidad más usada por los empresarios y grupos económicos para mejorar sus condiciones en el mercado.

[74] Citado por GARAY, Luis Jorge, et al. Op. cit. p. 33

c. Reconfiguración Cooptada del Estado (RCdE) Avanzando en lo que Luis Jorge Garay y su grupo de investigación han denominado el "aprendizaje del crimen", se ha propuesto un nuevo abordaje del fenómeno, este es la Reconfiguración Cooptada del Estado.

Se entiende por RCdE:

> La acción de organizaciones legales e ilegales que mediante prácticas ilegítimas, buscan modificar, desde dentro, el régimen político de manera sistémica e influir en la formación, modificación e interpretación y aplicación de las reglas de juego y de las políticas públicas para obtener beneficios sostenibles y lograr que sus intereses sean validados política y legalmente y legitimados socialmente en el largo plazo aunque éstos no obedezcan al interés rector del bienestar social[75].

Es este el punto más "refinado" de la Captura del Estado y, al igual que el anterior, puede ser liderado por grupos legales, ilegales e incluso actores armados.

Retomando a Norbert Elías, Garay et. al., encuentran el "terreno propicio" para la ocurrencia de la RCdE: "Cuando no se ha perfeccionado la separación de poderes, no se ha garantizado el imperio de la ley, no se ha concentrado el monopolio de la fuerza y de las finanzas públicas, entonces el Estado es un actor adicional que también participa en la disputa con grupos decisivos (ELIAS, 1989), por el dominio del aparato estatal: los órganos del poder público, la fuerza pública y las finanzas públicas"[76].

Así que además de las características ya mencionadas en el apartado que trata la CdE, la Reconfiguración cooptada es un "paso adelante" en razón de:

1. Los actores que participan de este proceso pueden ser legales e ilegales; sin embargo, aumenta la presencia de los últimos. Ahora bien, la sofisticación de la RCdE ha señalado la articulación de actores legales e ilegales para el logro de sus propósitos.

[75] GARAY, Luis Jorge, et al. Op. cit. p. 96.
[76] Ibid., p. 52 – 53. La cita de Elías es tomada de: Elías, Norbert. (1989) El proceso de civilización. México. Fondo de Cultura Económica.

2. Se persigue que el beneficio que se logre sea sostenible en el tiempo. Es decir, que las mayores rentas económicas y políticas no dependan de cambios en los círculos de poder, ni en las autoridades públicas.

3. Otro beneficio es evitar la sanción penal, pero de delitos de mayor envergadura (p.e. narcotráfico, terrorismo, subversión).

4. Aumenta la gama de entidades capturadas; además del legislativo, entidades de la rama judicial y el ejecutivo son capturadas, así como órganos autónomos de investigación penal (p.e Fiscalía General de la Nación) y órganos de seguridad e inteligencia (p.e. Departamento Administrativo de Seguridad).

5. Los partidos y movimientos políticos son uno de los medios más importantes para gestionar este tipo de corrupción, no sólo capturándolos[77] sino asumiendo la creación de estas instituciones, con el fin de utilizar vías legales para transformar normas y decisiones gubernamentales y estatales a la luz de los propios intereses.

6. Se complejizan las técnicas y mecanismos de la corrupción; además del soborno (nacional y trasnacional) y el cohecho, aparecen otras como:

- Uso de la posición aventajada de poder del captor en la estructura económica, política, social.

- Intimidación, acciones violentas para influir en los funcionarios, en los gobernantes y en el votante.

7. Hay una organización criminal que dispone de diversos actores que asumen roles en torno a la "empresa"[78]:

- Protección a los riesgos penales, por lo general en manos de servidores públicos ligados a la rama judicial.

[77] Este fenómeno se conoce como la captura instrumental de los partidos políticos. Ver: *GARAY, Luis Jorge*, et al. Op. cit. p. 96.
[78] Suárez, et al 2001. Citado por: GARAY, Luis Jorge, et al. Op. cit. p. 83.

- Los encargados de la gestión (negocian y recaudan).

- Los encargados de la amenaza y la intimidación.

- Los encargados de legalizar los dineros y propiedades conseguidas en el marco de esta acción.

En este escenario adquiere una gran centralidad el tema de la Corrupción Política, sin lugar a dudas, una de las manifestaciones de la RCdE que más efectos negativos puede tener en la institucionalidad de un país.

Y es que en los escenarios democráticos son dos los procesos definitivos para la estructuración del poder, sus formas de actuación y sus resultados; el primero, es el proceso de definición de los actores que van a ostentar el poder, con el fin de administrar el Estado y satisfacer las necesidades y expectativas del desarrollo de los ciudadanos; en este momento se dan hechos de corrupción relacionados con alteraciones al procero electoral, manipulación de los resultados, del escrutinio, amenaza al votante, amenaza a los candidatos; incluso hoy día, uno de los temas de reciente análisis e investigación en este ámbito es el de la financiación de campañas políticas, tanto por actores legales como monopolios y oligopolios económicos, como por actores ilegales (narcotraficantes, grupos armados al margen de la ley, etc.)[79].

El segundo momento vital es la gestión del poder político por parte de las autoridades públicas elegidas en el marco de las elecciones, tanto a los cargos de la rama ejecutiva, como de la rama legislativa. Si bien los cargos de elección popular se configuran en administradores públicos, cumplen una función fundamental a través del control político en el establecimiento de los pesos y contrapesos que definen el equilibrio y el control al poder en la garantía de los procesos democráticos. En este aspecto los hechos de corrupción están ligados a los acuerdos "extraoficiales" que se establecen entre representantes de la rama ejecutiva (p.e. Alcalde, Presidente) y con representantes de la rama legislativa o de las Corporaciones Públicas a nivel regional o local (p.e. Congresistas, Concejales Municipales, Diputados Departamentales), para favorecer con sus decisiones intereses particulares propios o de terceros, sean éstos últimos actores legales o ilegales ligados a dinámicas económicas, armadas y/o políticas.

[79] Ver: Departamento de Criminología de la Universidad de Estocolmo. Transparencia por Colombia. Encuesta sobre la financiación de las campañas electorales y la corrupción política en Colombia. Bogotá: 2009. Disponible en: www.transparenciacolombia.org.co

En este sentido, la corrupción política esta ligada al rol de los actores políticos en una democracia y es definida como "… el abuso del poder confiado a los líderes políticos para satisfacer intereses particulares (propios o de terceros), en detrimento del interés colectivo. La corrupción política no sólo supone que el dinero cambie de mano sino que puede tomar la forma de tráfico de influencias o la concreción de favores que envenenan la política y amenazan a la democracia".[80]

[80] Concepto elaborado por la Corporación Transparencia por Colombia. En: CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. Transparencia en la política. Disponible en: http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Skins/tabid/transparencia/tabid/66/Default.aspx

2. RIESGOS DE CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL PROCESO DE GESTIÓN DE LOS MUNICIPIOS COLOMBIANOS

"Cuando se dice que una relación causal es poco evidente, se afirma que los elementos causa y efecto se encuentran bastante alejados en el tiempo y en el espacio. Las relaciones causales son aquellas que requieren detallada observación y reflexión; aquellas para las cuales el cerebro no establece un vínculo automático. Si golpeamos un vaso que se encuentra sobre una mesa y éste cae y se rompe, nuestro cerebro establece una relación causal inmediata entre la caída del vaso por el golpe, y el impacto del vaso contra el piso".[81]

A partir de lo planteado en el capítulo 1 del presente trabajo, la categoría analítica de riesgo de corrupción administrativa en los procesos de gestión de los municipios colombianos, da cuenta de la *probabilidad de que ocurran hechos de corrupción administrativa en los procesos de la gestión de las entidades municipales, en este caso particular de las entidades municipales colombianas*.

Estos riesgos están asociados a ciertas condiciones institucionales y a ciertas prácticas de los actores gubernamentales que se involucran en el proceso administración de recursos y producción de bienes y servicios públicos en marcos normativos y sociales[82], involucrando por lo tanto la comprensión de dos ámbitos analíticos, el primero, la gestión pública y la categoría de municipio y, en segundo lugar, lo que Luis Jorge Garay ha denominado las *fallas en la administración* del Estado, las cuales desde la óptica de esta indagación se constituyen en el escenario que por antonomasia favorece la ocurrencia de hechos de construcción, es decir, se configuran como escenarios de riesgo de corrupción administrativa.

[81] SALCEDO – ALBARÁN, Eduardo, et al. Corrupción, Cerebro y Sentimientos. Una indagación neuropsicológica en torno a la corrupción. Bogotá: Grupo Método, 2007. p. 90 - 91

[82] El concepto de riesgo de corrupción administrativa hace parte de las evaluaciones y análisis de la Corporación Transparencia por Colombia. Aunque hoy día es ampliamente utilizado por otras organizaciones no gubernamentales, en diferentes partes del mundo -las cuales hacen parte de la organización Transparencia Internacional-, es el capítulo colombiano el pionero en la explotación de este análisis a través de las mediciones del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas, en sus tres versiones: nacional, departamental y municipal. Esta evaluación se realiza en el país desde el año 2002.

Así las cosas, se propone en este segundo capítulo, una vez más, una ruta analítica para la comprensión de la noción de riesgo de corrupción de la gestión administrativa. Se inicia en la indagación sobre el concepto de gestión pública y municipio – haciendo especial énfasis en el caso colombiano -, se continúa con la presentación de la propuesta analítica de Garay sobre *fallas en la administración* del Estado y se culmina con el concepto de riesgo de corrupción administrativa que soporta los análisis de los capítulos 3 y 4 del presente trabajo.

2.1 MUNICIPIO Y GESTIÓN PÚBLICA

Desde el año 1986 el municipio colombiano adquirió un nuevo rol en el proceso político, social y territorial del país. La Reforma Municipal fue el gran hito de la modernización y democratización del Estado hacia finales de la década de los 80s, en pleno gobierno del Presidente Belisario Betancourt, con Jaime Castro en la cartera ministerial de Gobierno. Esta reforma buscó una redistribución del poder entre la nación y las entidades territoriales. Los municipios adquirieron autonomía en las actividades políticas, fiscales y administrativas, centradas principalmente en los siguientes preceptos:

- Los habitantes del territorio tienen la posibilidad de elegir sus propias autoridades.[83]

- El gobierno y la administración municipal asumirán nuevas competencias y funciones con el fin de definir sus propias metas de desarrollo y liderar el desarrollo del territorio y la sociedad que configuran el municipio.

- Los territorios y sus administraciones tienen derecho de participar en las rentas e ingresos de la Nación y a establecer sus propios tributos.

Estos principios fueron recogidos en los debates y planteamientos de la Constitución Política de 1991, reiterando una clara tendencia democratizadora que buscaba dar respuesta a las tensiones sociales y políticas que producía la estrechez de la democracia colombiana y la dificultad del gobierno central para tramitar las expectativas y necesidades de los pobladores de un territorio heterogéneo y diverso.[84] En este sentido, la Constitución Política de Colombia

[83] Más conocido como la elección popular de alcaldes.
[84] Para revisar este enfoque consultar: i. VELASQUEZ, Fabio. La agenda de la descentralización en Colombia. En: Revista Foro. Marzo, 2000, no. 38, p. 5-20. ii. VELASQUEZ, Descentralización y

determinó en el Artículo 1. "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"[85]. Al tiempo que en el artículo 311 señala que "al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes"[86].

El municipio se convierte por lo tanto en la unidad de gobierno y ejecución de políticas públicas nacionales, departamentales y regionales encargadas de tramitar las necesidades y expectativas de los ciudadanos, para lo cual la legislación colombiana determina la entrega de nuevos recursos, al tiempo que define las responsabilidades en término de la provisión de bienes y servicios. Y es en este momento que los asuntos concernientes a la gestión pública local empiezan a ocupar un lugar central en el debate sobre la descentralización y la calidad de vida de los habitantes del territorio. Básicamente es necesario que los municipios tengan las condiciones institucionales necesarias que les permitan gestionar el desarrollo a partir del manejo eficiente, eficaz y efectivo de los recursos disponibles para tal tarea. Claramente este planteamiento porta en sí mismo un hecho histórico innegable y es el que los municipios eran en 1986, incluso en 1991, las entidades del Estado más alejadas de los procesos de la modernización del Estado, que en el caso del nivel central habían arrancado en la década de los 70. Existía pues la necesidad de generar condiciones de modernización de las entidades municipales a través de procesos de desarrollo institucional que permitirían aumentar la capacidad de gestión municipal, de tal manera que tengan la capacidad para gestionar los recursos que reciben en concordancia con las responsabilidades que han adquirido. Temas como la planeación del desarrollo, la gestión fiscal, la cualificación de los equipos de gobierno y técnicos adquieren real relevancia. Esta tarea la emprendió el Estado central a través de iniciativas como el Programa de Desarrollo Institucional, liderado por el Departamento Nacional de Planeación y con el apoyo de los recursos del Banco Mundial.

---

gestión local en América Latina. En: Varios autores, América Latina entre el desencanto y la esperanza. Corporación Viva la Ciudadanía. Bogotá: [s.n], Octubre de 1997. iii. RESTREPO, Marcela. Descentralización una agenda urgente y candente. En: Memorias del curso de contexto [sobre] Descentralización, conflicto, participación y territorio. Comp. y ed. Bertha Jeannette Niño. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas. Bogotá: [s.n], 2008.

[85] Constitución Política de Colombia.
[86] Ibid.

Ahora bien, este proceso tendiente a aumentar las capacidades de gobierno y de gestión del municipio se daba en el marco de una tendencia democratizadora, como se mencionó anteriormente; entonces, el reto de los gobiernos locales, además de los anteriores, estaba asociado a la democratización de la gestión pública y debía permitir y garantizar la intervención de la ciudadanía en los asuntos relacionados con la gestión del desarrollo y el bienestar colectivo. Y es que a partir del año de 1986 y, más aún, después de la promulgación de la Constitución Política de Colombia, aumentó el número de canales y mecanismos de participación ciudadana consagrados en la institucionalidad colombiana, los cuales tienen como propósito promover y viabilizar la intervención de la ciudadanía en la gestión de temas vitales para el desarrollo, como la prestación de servicios públicos (salud, educación, agua potable, etc.), los procesos de planeación (desarrollo económico y social) y la formulación de políticas públicas asociadas a las características de la población (de género, generacionales y en relación con las consecuencias del conflicto armado, desplazamiento básicamente), entre otras. Además de estos mecanismos, considerados de participación social y ciudadana, la Constitución Política de Colombia introduce en el Artículo 103 los llamados mecanismos de participación política, son ellos la revocatoria del mandato, la consulta popular, la iniciativa popular legislativa y el referendo. Hoy día los ciudadanos cuentan con más de 35 "herramientas" para la intervención en la gestión pública.

2.1.1 Gestión Pública Local. En este contexto la gestión pública municipal o local adquiere centralidad en los análisis y debates sobre la capacidad y calidad de la institucionalidad estatal para orientar el desarrollo de los municipios y por ende del país en su conjunto. Son muchos los recursos que asociados a las decisiones de los gobiernos y acompañados de la participación de la ciudadanía, definen el desarrollo y el bienestar en estas entidades territoriales.

La gestión pública puede ser entendida como:

> La organización y el manejo por parte de autoridades municipales, en un contexto institucional dado, de los recursos (humanos, jurídicos tecnológicos y financieros) a sus disposición para proporcionar a los distintos sectores de la población, en los campos de su competencia, los satisfactores de las necesidades individuales y colectivas. Para tal efecto, ponen en marcha programas de desarrollo y buscan alcanzar objetivos de bienestar colectivo consignados en los programas de gobierno, en los planes de desarrollo y en los de ordenamiento territorial para el manejo y la organización, por parte de la Administración Municipal, de un conjunto de recursos (materiales, económicos, humanos y jurídicos) institucionales, con el propósito de brindar la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas y de potenciar el

desarrollo local[87].

Por medio de la gestión pública, los municipios deberían responder a sus funciones y promover el desarrollo de los ciudadanos. La herramienta central del proceso de gestión es la administración pública municipal, compuesta por burocracia y normas que definen los procesos y procedimientos administrativos por medio de los cuales se manejan y organizan los recursos. Este instrumento de gestión es liderado por los representantes del gobierno local, en este caso alcaldes y concejales, ambas figuras producto del modelo de democracia representativa que, junto con los principios democráticos, configuran la democracia colombiana. Así, el Gobierno Local debería hacer uso de la administración municipal para promover el bienestar de la ciudadanía, proceso que se encuentra acompañado de la participación de la ciudadanía en las elecciones locales.

En este proceso intervienen diferentes actores: gobierno, burócratas, organizaciones sociales y gremiales, sobre la base de sus motivaciones e intereses, los cuales inciden en la toma de decisiones y las acciones que se adelantan. Como lo señala Velásquez, la gestión pública se configura en un sistema de toma de decisiones, las cuales cuando, están asociadas a la racionalidad instrumental, pueden denominarse técnicas[88] y cuando éstas "se toman en función del juego de intereses sociales y políticos y de las estrategias de los distintos actores involucrados en la gestión",[89] se pueden denominar políticas. Las decisiones técnicas y políticas son las dos dimensiones que contribuyen a comprender la complejidad del proceso de administración de los recursos y la generación de bienes y servicios.

Ahora bien, para la obtención de los bienes y servicios que requiere la ciudadanía para su bienestar, el proceso de gestión pública necesita realizar esfuerzos en dos componentes complementarios pero diferentes; son ellos el componente referido a la gestión institucional y el componente de la gestión del desarrollo.[90]

---

[87] VELÁSQUEZ, Fabio (Coordinador). Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos. Fundación Foro Nacional por Colombia y Agencia de Cooperación Alemana GTZ. Bogotá: Panamericano Formas e impresos, 2009. p. 188.

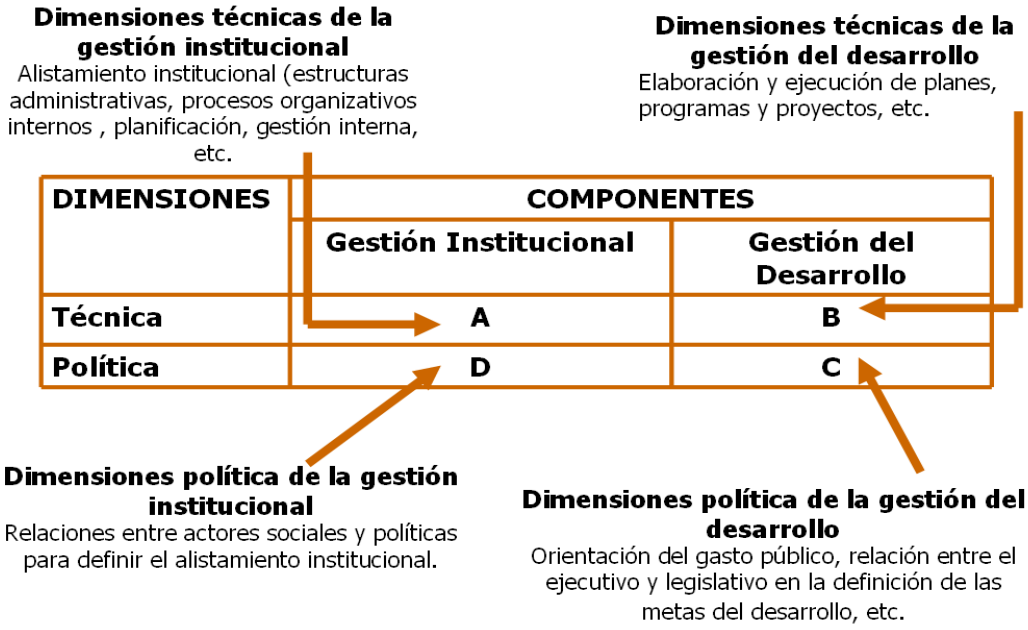
[88] "…se refieren a los instrumentos y procedimientos más adecuados para el logro de ciertos resultados. Estas decisiones atienden fundamentalmente un saber técnico y científico y se acoge a criterios de racionalidad instrumental (adecuación de medios a fines). Los criterios dominantes son la eficiencia en el uso de los recursos y la eficiencia en el logro de las metas. Ibid., p. 189.

[89] Ibid.

[90] Adaptación a partir de los elementos analíticos propuestos en: VELÁSQUEZ, Fabio. Seguimiento y Evaluación de la Gestión Urbana. En: Cuadernos de Planeación Participativa, No. 2. Red de Apoyo a la Planeación Participativa. Bogotá: [s.n], 1997.

La gestión institucional hace referencia a las decisiones administrativas por medio de los cuales el gobierno y su burocracia orientan los recursos humanos, técnicos y financieros de que disponen, mientras que la gestión del desarrollo está representada en el conjunto de actividades encaminadas a garantizar el bienestar de la población de un territorio determinado y dando cumplimiento a las obligaciones de estas entidades en el marco jurídico de la Nación[91].

Grafica 1. Esquema Básico para el Análisis de la Gestión Pública



Las motivaciones e intereses de los actores involucrados en la gestión pública inciden directamente en la distribución de los recursos (cuánto, dónde y cómo se invierten) y, por lo tanto, define la calidad de los resultados del desarrollo y los beneficiarios del mismo. A partir de la gráfica 1 se pueden deducir por lo menos cuatro tipos de modos de gestión resultantes de la relación entre los componentes de la gestión institucional y del desarrollo con las dimensiones técnicas y políticas:

[91] En el caso colombiano el municipio es responsable de garantizar el acceso a la salud, la educación, el agua potable, seguridad ciudadana, vivienda, etc.

- La celda **A** señala la gestión pública donde las decisiones que se toman en lo concerniente al recurso humano, al manejo fiscal, la función de planeación, entre otros, cuando está definida por la dimensión técnica.

- La celda **B** señala la incidencia de la dimensión técnica en las decisiones relacionadas con el bienestar de la gente, por ejemplo, en este caso las decisiones de obras públicas serían orientadas por análisis y estudios técnicos.

- La celda **C** da cuenta de la incidencia de la dimensión política en las decisiones sobre la orientación del gasto, el tipo y localización de las inversiones y obras públicas.

- La celda **D** muestra como la dimensión política puede incidir en las decisiones que se toman relacionados a la planta de personal, a la contratación pública y demás procesos administrativos.

En síntesis, se puede decir que la racionalidad técnica y política incide en las decisiones que se toman en el proceso de la gestión pública. Ahora bien, en este punto es necesario señalar que estas racionalidades están adscritas a la práctica de actores sociales, políticos y económicos.

Los principales actores que intervienen en la gestión pública son:

i. **Autoridades públicas.** Hace referencia a representantes del gobierno local elegidos por la ciudadanía - en el caso colombiano – básicamente alcaldes y representantes a las Corporaciones Públicas; señala que las autoridades públicas por lo menos cuentan con tres características:

- Ejercen funciones de gobierno sobre administrados[92] y territorios definidos.

- Son depositaria de la legitimidad estatal.

[92] Los administrados son considerados los ciudadanos que habitan los territorios y aunque en las democracias se identifican como el constituyente primario, para los procesos de gestión públicos son los sujetos donde recae la acción de las autoridades públicas o administradores.

- Están dotadas de potestades públicas.[93]

ii. **Burocracia local:** la acción del gobierno se despliega a través de un aparato administrativo operado por un conjunto de servidores públicos que rigen su acción a partir de las normas y procedimientos que se constituyen en la base legal de su acción. De acuerdo a los planteamientos de Max Weber[94], la burocracia es la fórmula para administrar en las complejas sociedades modernas y se caracteriza por:

- Funcionarios nombrados por la autoridad.
- La base de la obediencia de los servidores es la "regla instituida".
- Los funcionarios son "profesionales" y el servicio que prestan está asociado a un contrato que define el sueldo de acuerdo a su cargo y función.
- Sus decisiones se basan en "el deber objetivo del cargo"[95], "sin consideración de la personalidad"[96].

iii. **Organizaciones Sociales.** Los beneficiarios o fin último de la acción de la gestión pública son la ciudadanía y sus demandas. Para la acción de los ciudadanos alrededor de la movilización de sus expectativas e intereses en los escenarios públicos, las organizaciones sociales son espacios de representación de intereses que optimizan la relación Sociedad – Estado. Según Richard Hall las organizaciones sociales pueden ser entendidas como:

> Una colectividad con una frontera relativamente identificable, un orden normativo, niveles de autoridad, sistemas de comunicaciones y sistemas de coordinación de membresías; esta colectividad existe de manera continua en un ambiente y se involucra en actividades que se relacionan en general con un conjunto de metas; las actividades tienen resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad[97].

[93] MONTAGUTH, Teresa. Política Social, Una introducción. Barcelona: Ed. Ariel, 2000.
[94] WEBER, Max. Economía y Sociedad. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1944. p. 706-707
[95] Ibid.
[96] Ibid.
[97] HALL, Richard. Organizaciones, estructuras, procesos y resultados. México: Prentice Hall Hispanoamericana S.A., 1996. p. 1.

Las organizaciones sociales se caracterizan por:

- Promover la asociación de individuos que buscan un objetivo común.

- El establecimiento de reglas y jerarquías.

- La motivación para intervenir en los asuntos públicos, la cual esta relacionada principalmente con el mejoramiento y/o acceso a los bienes públicos que garanticen mejores condiciones de vida.

2.1.2 Fallas en la administración del Estado. En término ideales las decisiones que se toman en los procesos administrativos y de gobierno que configuran la gestión pública deben estar orientadas a satisfacer las demandas, necesidades y expectativas de la colectividad, primando el interés colectivo sobre el interés individual, tarea fundamental de la institucionalidad estatal.

Como se señaló en el aparte sobre la corrupción, es este un fenómeno que puede ser entendido como el abuso de poder o de confianza por parte de un actor o de un grupo determinado de poder, para obtener beneficios personales, en detrimento de los intereses colectivos[98], distorsiona la función del Estado, afectando la legitimidad y la confianza de los asociados en su institucionalidad, dado que la corrupción señala una ruptura en el comportamiento racional del Estado, en relación a la gestión de los intereses colectivos que éste debe liderar. Así, en el caso de los procesos de la gestión pública enmarcados en el fenómeno de la corrupción, las decisiones que toman las autoridades públicas, sean estas técnicas o políticas, terminan por beneficiar con la inversión y los recursos públicos a particulares.

Puede clasificarse como corrupción la acción egoísta de los individuos la cual se pone en tensión con los valores públicos, cuya principal motivación es la "maximización del beneficio", ya sea este económico, de poder o estatus.

En esta tensión se pone en juego el rol de los actores en la sociedad, si éstos son actores estatales; su rol como servidores públicos les impone la obligación de

[98] Adaptación del concepto de corrupción presentado por la Corporación Transparencia por Colombia.

desprenderse de sus intereses particulares a la hora de tomar decisiones y gestionar el desarrollo concerniente al bienestar de la sociedad como un todo. En este punto se pone de presente un incumplimiento de reglas socialmente construídas o institucionalmente planteadas para el Estado y la sociedad.

Como lo plantea Rose – Ackerman, una gestión incorrecta de los intereses individuales, donde cada actor trata de optimizar su ganancia sin importar las consecuencias sociales de esta acción, genera fallos en el desarrollo social, político y económico de los países[99].

De otro lado, Luís Jorge Garay en su ponencia "Sobre el papel y la naturaleza de la corrupción en Colombia"[100], plantea que la corrupción debe ser entendida como un fenómeno funcional a la estructura y no como una anomalía. La corrupción es entendida como una "*práctica funcional en la organización económica, política y social existente que se manifiesta bajo una lógica de intención de agentes para la sofisticación de intereses de grupos poderosos legales e ilegales al margen del mercado y a veces de la institucionalidad, en detrimento de intereses y propósitos de la colectividad*".

Para Garay, la fragilidad de la institucionalidad y del proceso democrático genera fallas en el sistema de competencias y de regulación efectiva de las relaciones sociales, políticas y económicas y es allí en esas fallas donde se dan los hechos de corrupción. Esta situación esta, además, asociada a la ausencia del rechazo moral de la ciudadanía y los gobiernos de este tipo de hechos. Así Garay coincide con Rose – Ackermann en señalar que las fallas en la administración del Estado están relacionadas con la corrupción ya sean como causa o consecuencia.

Las fallas en la administración del Estado se explican en razón de que la corrupción, a pesar de ser una práctica "que contraviene ciertas normas y conductas instituidas y reguladas en el marco de la ley, produce en Colombia una práctica en la conducción de los recursos públicos abiertamente corrupta, de extrema gravedad, profundamente inequitativa y promovida por ciertas cúpulas del poder económico y político nacional…"[101].

---

[99] ROSE – ACKERMAN, Susan. La Corrupción y los Gobiernos. Causas, Consecuencias y Reforma. Madrid: Siglo veintiuno editores, 2001.

[100] GARAY, Luis Jorge. Sobre el papel y la naturaleza de la Corrupción en Colombia. En: Foro de Lucha contra la Corrupción, gobernabilidad y desempeño institucional. (21,marzo, 2002: Bogotá D.C.). Paper. Bogotá D.C: 2002.

[101] Ibid., p. 5.

Garay concluye que:

> En Colombia una importante parte de la pérdida de recursos públicos no es por corrupción penalmente abierta, sino por un conjunto de modificaciones en contrataciones perfectamente hechas en términos jurídicos, pero con unas falencias en su especificidad contractual a nivel técnico para la defensa de los intereses colectivos, que puede favorecer la realización de ganancias extraordinarias de ciertos conglomerados privados nacionales e internacionales sin una debida justificación técnica pero sí con una estricta validez legal. Práctica que en últimas es imposible de demostrar como fruto de corrupción abierta de funcionarios públicos o de incluso por las empresas favorecidas por fallas en la especificación técnica de los términos y condiciones contractuales[102].

En síntesis, las fallas en la administración del Estado que están ligadas a corrupción se caracterizan por:

1. **Fallas en el sistema de competencias**: tanto en la esfera económica como financiera se presentan "imperfecciones en el mercado e intervenciones distorsionantes "desde fuera" en la competencia, por la presencia indebidamente regulada de condiciones oligopólicas, por la existencia del exceso de normas y regulaciones por parte del Estado y/o por la presencia injustificada del Estado en el mercado que, como se argumenta en la economía tradicional, lleva a la ineficiencia en la asignación y el malgasto de los recursos"[103].

2. **Pérdida de confianza entre los actores que intervienen en los procesos de gestión**: el punto anterior genera "un ambiente propicio para la reproducción de prácticas ilegales – o paralegales – al margen de la libre acción de las fuerzas en un mercado competitivo"[104]. Al tiempo, esta situación genera "erosión de la credibilidad de la sociedad en la preeminencia de la ley – con su impacto perverso en la cultura cívica -, afectándose ciertos comportamientos ciudadanos y la fidelidad al Estado con el fortalecimiento del oportunismo y el instrumentalismo individualista"[105].

[102] Ibid.
[103] Ibid., p. 2
[104] Ibid., p. 2
[105] Ibid., p. 3

La corrupción como fenómeno reflejado en prácticas e instituciones, va más allá del tema penal y legal e involucra lecturas más exhaustivas de los arreglos institucionales de los procesos de gestión de las entidades del Estado.

2.2 RIESGOS DE CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL PROCESO DE GESTIÓN DE LOS MUNICIPIOS Y TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

A partir de los elementos conceptuales que se han presentado hasta el momento y retomando lo planteado en la primera parte de este capítulo sobre los riesgos de corrupción, se plantean a continuación los elementos que constituyen finalmente la categoría de riesgo:

i. Incertidumbres manufacturadas producto de la acción de autoridades públicas y otros actores legales e ilegales que actúan de manera egoísta en los procesos de la gestión pública. De acuerdo a los planteamientos de Beck, en lo que él denomina la primera modernidad, los riesgos se configuraban como consecuencias impredecibles; ya en la segunda modernidad los riesgos son producidos por los individuos en el mundo, sean acciones que afectan la naturaleza, la salud o la vida en sociedad.

ii. La ocurrencia de los hechos de corrupción es ya la catástrofe o destrucción; es decir, el riesgo de que pase algo ya no es, el evento se dio. Así, siendo el riesgo la situación intermedia entre la seguridad y la destrucción, señala un estado de vulnerabilidad de los recursos públicos y en sí de la función pública: los recursos públicos y el entramado administrativo estatal que los envuelve son acechados por los intereses egoístas de servidores públicos, contratistas, proveedores, políticos, empresarios o miembros de grupos armados y mafiosos.

iii. Las condiciones institucionales riesgosas en las que se constituyen las *fallas en la administración del Estado,* son producto de la acción humana orientada por una distorsión de la función del Estado y del ejercicio de la función pública.

iv. La identificación de los riesgos, plantea Beck, se da en un complejo escenario en el que se conjugan el conocimiento y la inconsciencia, relacionado esto, además, con las dificultades que genera en el proceso que articula conocimiento y acción la distancia entre el "*punto de partida*" y el "*punto de impacto*". Es decir, los cambios en la conducta de los individuos, propiciados por la información experta que proveen los científicos e investigadores sobre los

peligros y riesgos que conlleva uno u otro comportamiento, no son tan sencillos, en especial para lo que compete al fenómeno de la corrupción. Para investigadores como Eduardo Salcedo e Isaac de León Beltrán[106], la relación causa - efecto sobre un hecho de corrupción no es leída de manera directa por el cerebro; la cadena causal involucra varios eslabones, lo que hace difícil que se identifique en los hechos de corrupción un "desastre" – en este caso social – y que ésto lleve al cambio de conductas y/o a la sanción social de los hechos de corrupción[107].

v. Como lo plantea Beck, es difícil "dejar de hacer algo" a partir del supuesto de que "algo puede pasar", pero "aún no ha pasado", lo cual genera una lectura compleja de la realidad. De nuevo en el tema de la corrupción, el escenario es aún más difícil; el siguiente ejemplo muestra la larga cadena causal de hechos de corrupción:

a. *Punto de partida*: la entrega de la ejecución de un contrato de construcción de hospitales públicos a empresas no calificadas, en razón de intereses clientelares.

b. *Punto de llegada*: mal estado de salud de la población.

c. *En el ínterin de estos dos puntos*: la precaria prestación del servicio de salud, pues el personal médico no cuenta con las instalaciones requeridas para los procedimientos, ya que el hospital nunca fue entregado y en su defecto existe un montón de cemento y ladrillo que configura lo que se conoce como un elefante blanco.

Otro ejemplo más complejo es la dificultad que tiene para el ciudadano entender las implicaciones de la elección del equipo de gobierno de un municipio, no por meritocracia sino por compromisos clientelares del escenario político, lo que da como resultado que no siempre sean los mejores los que orienten los destinos del municipio.

[106] Op. cit. Los autores señalan que existen relaciones causales simples y complejas. Las relaciones causales complejas implican la participación de diferentes actores, en diferentes momentos y, hasta lugares; lo cual dificulta el proceso.
[107] Ibid.,

Así, la relación víctima – victimario es muy distante, lo que dificulta el proceso de comprensión del fenómeno por parte de los ciudadanos.

vi. Es entonces la noción de riesgo de corrupción administrativa un concepto que se establece a partir de la puesta en escena de investigaciones científicas, que buscan aportar la "evidencia" que se requiere para sacar el fenómeno de la "invisibilidad social".

3. RIESGOS DE CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA EN 22 CAPITALES DEPARTAMENTALES

"Veinte años después de instaurar la descentralización como estrategia central para democratizar y mejorar la gestión del Estado, departamentos y municipios siguen siendo, según las mediciones realizadas por los Índices de Transparencia, los escenarios institucionales más precarios del país. Esto no quiere decir que las entidades nacionales estén en condiciones óptimas de transparencia, aunque sí están mucho más desarrolladas institucionalmente que en las regionales y locales, con la que se siguen aplazando las altas demandas del bienestar económico y social y de democratización de amplios sectores de la población"[108]

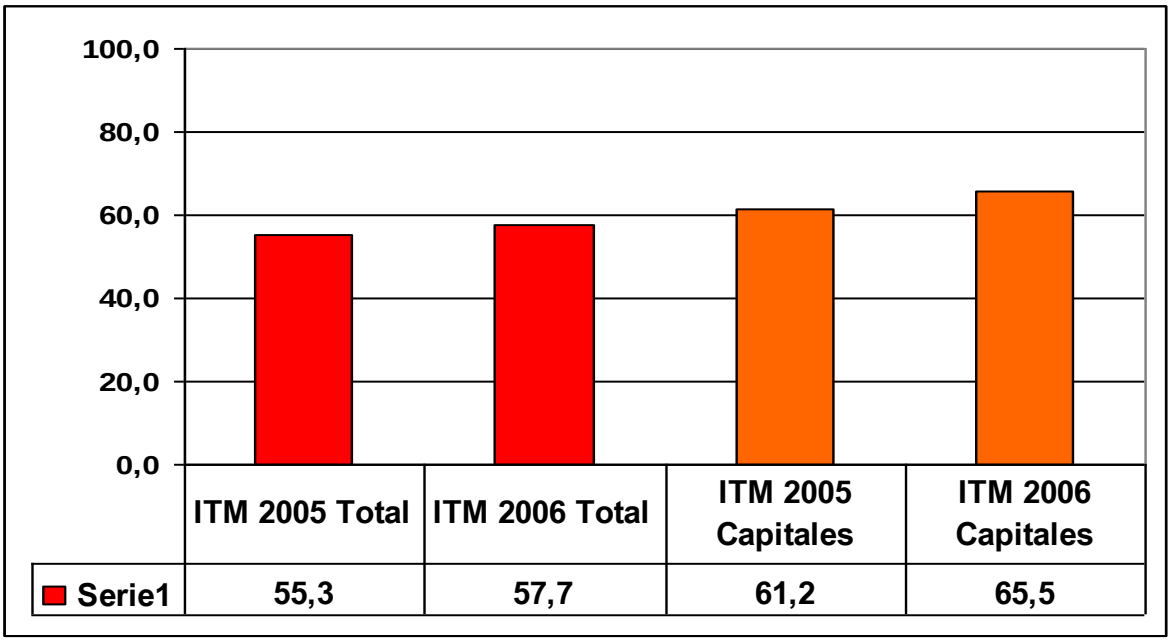
En el presente capítulo se analizan los riesgos de corrupción administrativa en 22 municipios, capitales departamentales en Colombia. La propuesta de revisión y análisis de resultados de la evaluación ha considerado:

En primer lugar, la presentación descriptiva de las calificaciones obtenidas por este grupo de entidades en cada uno de los factores evaluados en el Índice de Transparencia Municipal. En segundo lugar, se revisan los resultados de las entidades de acuerdo a la clasificación de categorías municipales[109]. Teniendo en cuenta esos elementos se concluye cuales son los principales riesgos de corrupción de estas entidades y se plantean hipótesis sobre las fallas en la administración del Estado con las que están relacionadas.

[108] CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. Índice de Transparencia Municipal. Resultados 2005 y 2006. Bogotá: [s.n], 2008. Colección de Documentos Observatorio de Integridad No. 9. p.6

[109] En el aparte correspondiente se presenta el concepto de categorías municipales.

Gráfica 2. Calificación ITM Total Entidades Evaluadas y Capitales Departamentales[110]



Fuente: Índice de Transparencia Municipal 2005 y 2006. Cálculos propios.

3.1 RIESGO DE CORRUPCIÓN Y NIVEL DE TRANSPARENCIA: TENDENCIAS GENERALES

Las ciudades capitales obtienen una calificación promedio de 61.2/100 y 65.5/100 en los años 2005 y 2006 (ver Tabla 5). Ambos promedios deficientes que señalan niveles de riesgo de corrupción considerables. Ahora bien, comparando el promedio obtenido por la totalidad de los municipios evaluados[111] - incluidas las ciudades capitales –para las vigencias 2005 y 2006 (55.3/100 puntos y 57.7/100 puntos respectivamente) se observa que el promedio sólo de las capitales es levemente superior (ver Gráfica 2). Claramente la tendencia en la calificación de las capitales señala que comparten características de precariedad en visibilidad, débil cumplimiento de la norma y escasa promoción de la participación ciudadana.

[110] La medida de tendencia central que se utiliza en el promedio general de las calificaciones obtenidas por las entidades es la media geométrica.
[111] Para consultar los resultados obtenidos por los 254 municipios evaluados consultar el anexo 2. El informe completo de esta medición se encuentra en www.transparenciacolombia.org.co.

Tabla 5. Ranking Capitales Municipales Evaluadas - ITM 2005 Y 2006

Puesto (*)	Municipio	Categoría	ITM 2005	ITM 2006	%
1	Pasto	2	84,50	90,41	9.1
2	Neiva	2	74,46	83,66	
3	Armenia	2	68,51	79,35	45.5
4	Mocoa	6	70,45	79,06	
5	Pereira	1	77,81	78,08	
6	Manizales	1	78,10	77,59	
7	Yopal	3	76,34	77,07	
8	Bucaramanga	1	70,94	75,66	
9	Valledupar	2	71,38	73,50	
10	Barranquilla	1	67,46	73,39	
11	Arauca	4	59,79	72,96	
12	Ibagué	1	70,97	70,18	
13	Sincelejo	4	56,21	65,36	18.2
14	Popayán	2	59,48	63,92	
15	Cartagena	2	58,29	63,88	
16	Montería	2	65,36	63,63	
17	Florencia	3	61,34	55,23	27.3
18	Leticia	6	48,55	51,44	
19	Cúcuta	1	46,71	50,98	
20	Santa Marta	1	52,17	50,69	
21	Riohacha	4	34,67	43,58	
22	Quibdo	6	31,07	36,58	
	Promedio		**61,20**	**65,54**	

Convenciones

- Más de 80 puntos
- Entre 70 y 79.9 puntos
- Entre 60 y 69.9 puntos
- Menos de 60 puntos

(*)Sobre la base de la calificación del ITM 2006.
Fuente: Índice de Transparencia Municipal 2005 y 2006. Cálculos propios.

Si se revisan las calificaciones obtenidas por las entidades evaluadas, se constata la anterior información. Dos de las veintidós entidades logran superar calificaciones de 80/100 puntos en el año 2006 y, sólo una de ellas (Pasto) logra obtener superar los 90 puntos. Siendo 100 la calificación que señala el menor riesgo y el mayor nivel de transparencia; mientras que diez entidades se clasifican en calificaciones entre los 70 y los 79 puntos calificaciones de riesgo medio y apenas regular nivel de transparencia (Ver tabla 5).

Cuatro entidades se ubican entre los 60 y 69 puntos y, finalmente 6 municipios señalan los mayores niveles de riesgo al ubicarse entre los 30 y los 50 puntos. Son estos últimos las entidades de mayor precariedad institucional y mayor riesgo de corrupción (ver tabla 5).

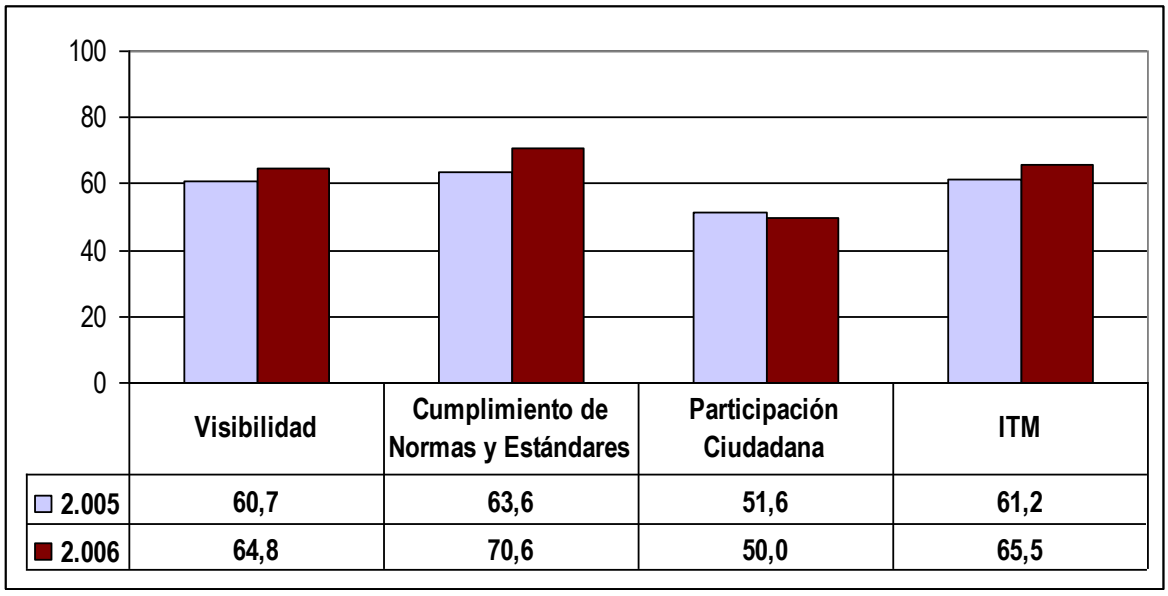
En términos territoriales las instituciones con menores condiciones para contener la corrupción se concentran en región atlántica (Riohacha, Santa Marta, Montería, Cartagena y Sincelejo), al tiempo que hay representación de la región suroccidental (Popayán y Florencia) y finalmente de la región pacífica (Quibdó).

Municipios de la parte central de la Región Andina (Ibagué, Armenia, Pereira y Manizales), otras entidades de la parte oriental de la región andina (Bucaramanga), de la parte suroccidental - igual de la región andina- (Mocoa), la Orinoquia (Arauca y Yopal) presentan calificaciones intermedias, es decir sus condiciones institucionales señalan ciertas garantías institucionales, pero aún tienen fallas por corregir.

Finalmente, Pasto y Neiva, entidades de la región del sur occidente se destacan como los municipios con las mejores condiciones institucionales entre las entidades evaluadas.

3.1.1 La evaluación por factores del ITM. El ITM reconoce las condiciones institucionales que propenden por la transparencia en relación con tres dimensiones de los procesos de gestión: visibilidad, cumplimiento de normas y promoción de la participación ciudadana. Igual que la calificación promedio de las entidades, los promedios generales de los tres factores evaluados muestran precariedad, sobre todo en aquellos factores que están más asociados a la inclusión en los procesos de gestión de variables de participación, publicidad de los asuntos públicos y rendición de cuentas, entre otros, mientras que el factor que evalúa el cumplimiento de normas y estándares muestra promedios más altos. Es decir, los factores que son indicativos de estilos de gobiernos más transparentes por decisión y enfoque de las autoridades públicas (factores de visibilidad y participación ciudadana) tiene peores promedios que el factor que evalúa los aspectos más normativos de la gestión (ver gráfica 3).

Gráfica 3. Promedio por factores - ITM 2005 y 2006



	Visibilidad	Cumplimiento de Normas y Estándares	Participación Ciudadana	ITM
2.005	60,7	63,6	51,6	61,2
2.006	64,8	70,6	50,0	65,5

Fuente: Índice de Transparencia Municipal 2005 y 2006. Cálculos propios

Con el fin de ahondar en este análisis, a continuación se revisa la evaluación de cada uno de los indicadores que componen cada uno de los factores.

3.1.1.1 Factor de Visibilidad. En primer lugar, en los temas relacionados con la Visibilidad (ver gráfica 3) se observa que la opacidad es una característica de los procesos de gestión municipal. Claramente, el monopolio de la información y el secreto en la gestión de los diversos recursos que gestiona la entidad son un escenario propicio para la corrupción, pues se posibilita la acción discrecional y corporativa de las autoridades públicas, al tiempo que la incidencia de actores no gubernamentales, sean estos legales o ilegales, se hace más fácil.

Como se verá a continuación, tres son los escenarios que agudizan el riesgo. En primer lugar, el secreto en la gestión de los recursos económicos, fiscales y humanos; es escasa la publicidad sobre el monto y la gestión de los dineros públicos – poca publicidad del presupuesto del municipio y de los recursos de regalías[112] – y casi nula es la información sobre el recurso humano. En segundo

[112] Los recursos municipales se surten por lo menos de tres fuentes. i. el sistema general de participaciones, más conocidas como transferencias, que significa la participación de los municipios en las rentas de la nación; ii. Recursos de regalías, los cuales son retribuciones económicas que pagan las empresas por la explotación de recursos minerales como el petróleo, carbón y níquel entre otros. Estos recursos se reciben ya sea porque en el territorio municipal

lugar, la gestión de la contratación pública[113]; es éste el momento más clave de la gestión pública pues es donde las decisiones públicas se concretan en contratos y obras de inversión en territorios y poblaciones específicas; es aquí donde el gobernante dispone de su poder (político y económico) para concretar su decisión de favorecer intereses públicos o privados, al tiempo que puede hacer de la contratación una acción de interés general o un mecanismo para enriquecer actores con intereses particulares. En tercer lugar, está el escenario de la rendición de cuentas a la ciudadanía[114]. Es éste un ejercicio pobre en los municipios, lo cual ratifica el manejo cerrado que se le da a los procesos de gobierno y a las decisiones administrativas.

El factor de visibilidad muestra que los recursos más codiciados en el proceso de gestión pública, tanto en la dimensión técnica como política, no están disponibles en condiciones de fácil acceso y claridad para la ciudadanía. Muy seguramente, es a través de largos procesos de demanda de información por medio de instrumentos legales como el derecho de petición[115] y la acción de tutela[116] como los individuos pueden acceder a estos datos. Es importante tener

---

explotan estos productos o porque la entidad presentó propuesta de financiación de proyectos de inversión al Fondo Nacional de Regalías – establecimiento público encargado del viabilizar y financiar proyectos de inversión con regalías. En el primer caso las regalías son directas y en segundo caso indirectas. iii. los municipios tienen la potestad de generar tributos locales por medio de los cuales generan los llamados recursos propios.

[113] A través de la contratación pública las entidades buscan el "cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines." Art.3 de la Ley 80 de 1993.

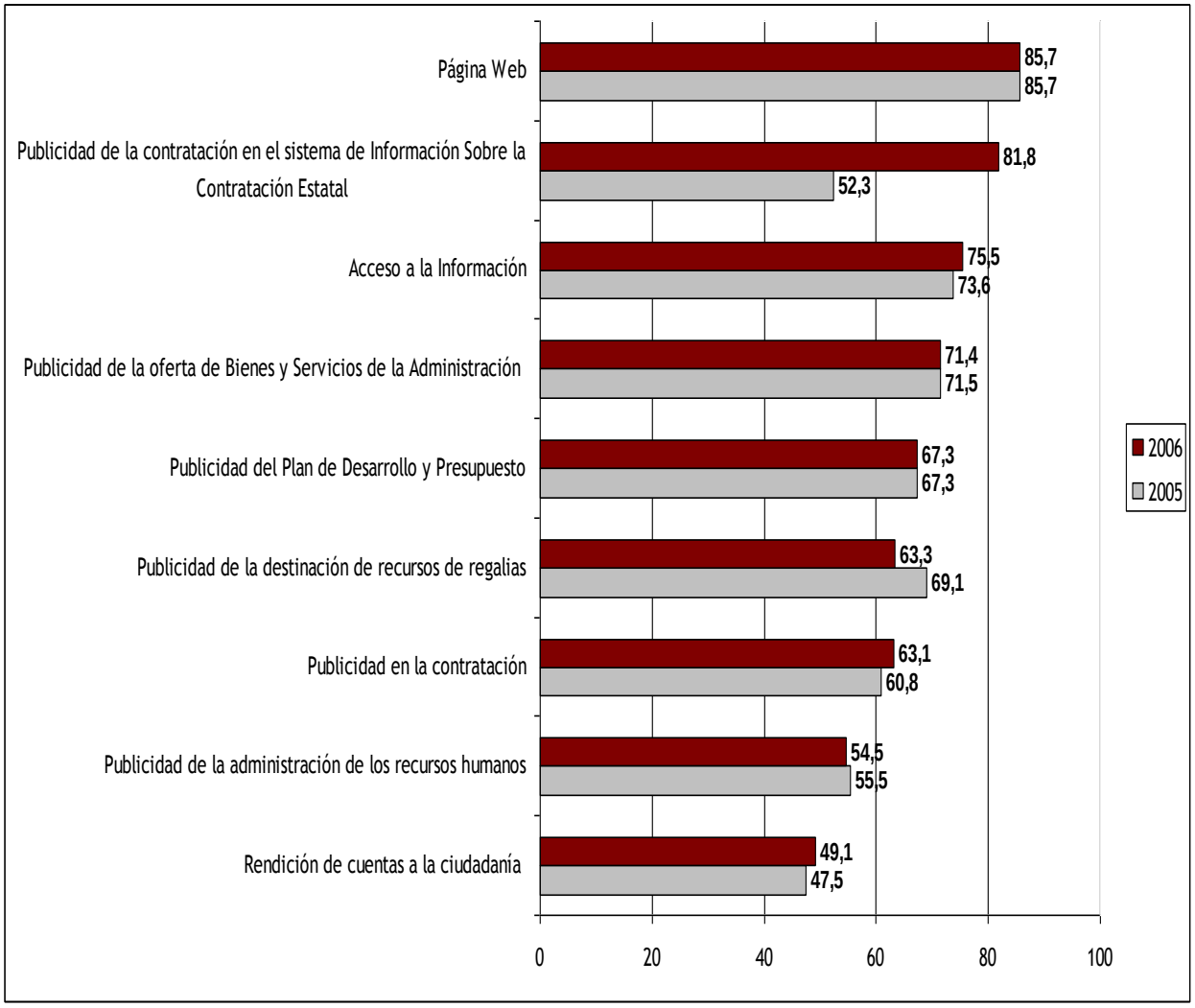
[114] Como rendición de cuentas a la ciudadanía puede entenderse "*la entrega de información al ciudadano sobre los objetivos y resultados de la gestión del gobierno y de las entidades públicas con el fin de generar dialogo, construir confianza y mejorar el desempeño institucional*…." esta acción por parte del gobernante señala el cumplimiento a la responsabilidad en la relación representante – representado (sujeto – principal) en la cual el primero esta en la obligación de brindar información sobre su gestión y el segundo tiene la responsabilidad de someter dicho dato al escrutinio público. CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. Documento Metodológico. Índice de Transparencia Municipal 2005 y 2006. [online] Bogotá: 2007. p.12. Disponible en: http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Resumen%20metodologico%20ITM%202006.pdf.

[115] El Derecho de Petición es un derecho fundamental consagrado constitucionalmente que le permite a cualquier ciudadano presentar peticiones respetuosas a las autoridades en interés particular o general, estrechamente ligado al derecho a la información y que demanda una pronta respuesta por parte del órgano, organismo u empresa ante el cual se realice la solicitud, que en todo caso no puede exceder de 15 días. La base legal del derecho de petición se encuentra en la Constitución Política de Colombia (art. 23) y el Código Contencioso Administrativo (Art.6).

[116] La tutela es una acción constitucional a la cual tiene acceso cualquier colombiano para ejercer la defensa de sus derechos fundamentales que se puede interponer directamente o a través de apoderado y que tiene carácter preferente - por que tiene prioridad en el trámite frente a otras acciones excepto habeas corpus -, sumario - por que el trámite es simple y ágil y exige una

en cuenta que son éstos los recursos que mayor interés despiertan en aquellos que están en pos de la captura de las rentas de las entidades públicas, en una lógica de su acción egoísta. Todo el circuito de la administración de los recursos goza del manto del secreto (ver gráfica 3).

Gráfica 4. Factor Visibilidad – Indicadores ITM 2005 y 2006



Fuente: Índice de Transparencia Municipal. 2005 y 2006. Cálculos Propios.

pronta respuesta, sumario y subsidiario - sólo procede cuando se hayan agotado los recursos de ley o las demás acciones pertinentes, salvo cuando se trate de evitar la causación de un perjuicio irremediable. La base normativa de la acción de tutela se encuentra en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia y el Decreto 2591 de 1991 (reglamentación)

Observando el detalle de los indicadores, se explican las situaciones anteriormente planteadas (ver gráfica 4):

i. El indicador que señala con mayor claridad el bajo desarrollo de procesos de gestión democráticos y de acceso a la información sobre los procesos de gestión en el municipio es Rendición de Cuentas a la Ciudadanía. Menos de 50 puntos obtienen en promedio las entidades evaluadas en este indicador – el más bajo en el factor – señala directamente el desinterés de los gobiernos en este proceso y deja, por lo menos, intuir un bajo interés de la ciudadanía por "pedir" cuentas.

ii. La Publicidad de la administración de los recursos humanos le sigue en opacidad; calificaciones de 54,5/100 en el 2005 y 55,5/100 en el 2006 ratifican que los procesos de selección y conformación de las plantas de personal en los municipios generan un bajo flujo de información a la ciudadanía; es decir, es poca la información proactiva que las entidades municipales entregan sobre las personas que conforman sus plantas de personal (hojas de vida, experiencia en el servicio público e información sobre el valor de sus horarios y datos de contacto).

iii. La publicidad de la contratación pública, 63,1/100 en 2006 y 60.8/100 en 2005, muestra que la información sobre las convocatorias públicas para la ejecución de obras y las compras de las entidades es bastante cerrada a pesar de las diversas normas que señalan esta obligación[117].

iv. La publicidad del Plan de Desarrollo y el presupuesto, si bien logra superar los 60 puntos (67.3/100 en ambos años), es aún bajo teniendo en cuenta la importancia del Plan de Desarrollo, del plan de inversiones y de los rubros del presupuesto en la materialización de los compromisos que adquiere un gobernante durante y después del proceso de elección. Cuantos recursos hay? donde se van a invertir? hacia donde apuntan las prioridades de la acción gubernamental? Son preguntas que se resuelven, en gran medida, en estos documentos.

[117] La obligación de la publicidad en la contratación se señala en las siguientes normas: ley 80 de 1993, decreto reglamentario 2170 del 2002, ley 1150 de 2007 (modifica la Ley 80 de 1993), los decretos 066 de 2008 y el 2474 de 2009.

Ahora bien, algunos pocos indicadores señalan dimensiones institucionales y prácticas más cercanas a la transparencia en la gestión. Es el caso de los siguientes indicadores[118]:

a) Publicidad de la oferta de Bienes y Servicios de la administración municipal (71,4/100 en 2006 y 71,5 en 2005). En este indicador se revisa que los municipios hagan público, primero los criterios de selección de los beneficiarios de programas sociales y, en segundo lugar la lista final de beneficiarios[119].

b) Acceso a la información, la entrega de información completa y a tiempo al equipo de investigación del ITM[120].

c) la existencia de la información básica en páginas Web (85.7/100 en 2005 y 2006)[121].

La publicidad de los procesos de gestión en las entidades muestra avances en los tópicos más cercanos a la gente en su cotidianidad (bienes y servicios), como en la reciente implementación de las TICs (Tecnologías de la Información y la comunicación), pero sigue estando en deuda la información sobre temas más relacionados con el proceso de la administración de los recursos económicos, fiscales y humanos de los gobiernos; recursos que como se mencionó anteriormente son los de mayor interés para los agentes corruptos.

3.1.1.2 Factor de Cumplimiento de Normas y Estándares (CNyE). En factor de CNyE, las calificaciones señalan el mejor promedio de los tres factores (ver gráfica 3). Como se afirmó en el inicio de este apartado, la gestión de los gobiernos locales sigue precariamente el derrotero de la normatividad que rige la gestión pública en Colombia, obteniendo calificaciones superiores, por lo menos

[118] En la gráfica 3 se observa el indicador de publicidad de la contratación en el Sistema de Información para la contratación estatal – SICE. En este análisis este indicador no es tenido en cuenta dado que es un Sistema de baja consulta por parte de la ciudadanía y, las calificaciones que obtuvieron los municipios dan cuenta de una condición formal.

[119] Se evalúan los servicios de: acceso a régimen subsidiado, programa del adulto mayor, cupo en instituciones públicas, cupos de transporte escolar, cupos de alimentación escolar, subsidios de vivienda, subsidios a la demanda de educación.

[120] Siendo el ITM un ejercicio de investigación en el marco de una acción de control ciudadano a la gestión, es de vital importancia la respuesta que las entidades evaluadas brindan a las solicitudes de información que se realizan.

[121] De acuerdo a los lineamientos del Programa Gobierno en Línea del Gobierno Nacional – Ministerio de Comunicaciones - (información básica de la entidad y accesibilidad de la página).

en cuatro (4) indicadores de 80 puntos. La tendencia de los datos en este factor evidencia que las mayores fortalezas de la gestión están en el cumplimiento de los parámetros normativos – formales- en temas como la contratación pública, la estructura del P.D.M., la rendición de cuentas al Concejo Municipal y la entrega de información para la presente evaluación.

Las mayores debilidades de este factor se concentran, de nuevo, en los aspectos más sensibles e interesantes para los agentes que podrían estar interesados en apropiarse de rentas públicas como son (ver gráfica 5):

1. Los instrumentos de planeación como el Plan Operativo de Inversiones y el Banco de Proyectos (70/100 en el 2006), herramientas que buscan generar mecanismos racionales para que la puesta en marcha de las iniciativas que se señalan en el PDM articulen propósitos, estrategia, presupuesto y tiempos, de tal manera que la organización de las acciones dependa de las directrices técnicas de la función pública y no del criterio discrecional de la autoridad pública.

2. La gestión del recurso humano expresada en la conformación de las plantas de personal (relación personal de apoyo y misional[122]) y el porcentaje de contratistas que laboran en la entidad, señalan estructuras burocráticas desequilibradas, además, un número alto de contratistas. Otras características de la gestión del talento humano: i. dan cuenta del bajo nivel de capacitación que sobre temas pertinentes al desempeño en la gestión pública se les brinda por parte de la administración municipal a los servidores públicos y ii. la baja aplicación de evaluaciones de desempeño a los funcionarios de los gobiernos locales; la calificación de 51/100 en el 2006 y 48.9% en el 2005 así los evidencian.

[122] De acuerdo a la metodología de la evaluación del ITM, la cual a su vez retoma los planteamientos en la gestión del empleo público del Departamento Administrativo de la Gestión Pública – DAFP se define como personal misional, los cargos "*que contribuyen directamente al cumplimiento de los objetivos y a la razón de ser de la organización; su objetivo fundamental es entregar los productos o servicios que el cliente o usuario requiere para satisfacer sus necesidades*". El personal de apoyo se define como el servidor público cuyos cargos "*dan soporte para el buen funcionamiento y operación de los procesos estratégicos y misionales de la organización*". Ambas referencias las propone el DAFP en: Escuela de Administración Pública, Departamento Administrativo de la Función Pública, *Guía de Modernización de Entidades Públicas*, Bogotá, septiembre de 2009. Pág. 35. Así mismo, de acuerdo a esta entidad, se espera que las plantas de personal de las entidades cuenten con un 30% de servidores públicos encargados de los procesos de apoyo y un 70% de los procesos misionales.

Este sensible tema en la lógica de la función pública en la medición, señala que la mayoría de las plantas de personal de las capitales evaluadas están desequilibradas y, además, bastante robustas en lo que a la participación de contratistas se refiere, situación que esta alertando sobre la posible existencia de negociaciones clientelares de la burocracia local, cumpliendo de esta manera con deudas y compromisos del proceso político electoral.

Diecisiete (17) de los veintidós (22) municipios entregaron información sobre la conformación de sus plantas de personal; este es un dato bastante sintomático de los débiles sistemas de información en los municipios, pero además señala la resistencia de las entidades a hacer públicos este tipo de datos tal como se señala en la revisión del factor de visibilidad.

Ahora bien, revisando los municipios que entregaron la información, se observa que ocho (8) de estas entidades presentan contratación de personal de apoyo por encima del 30%, incluso en tres (3) municipios tales servidores públicos representan el 60% o están muy próximos a hacerlo[123]. En lo que corresponde a los contratistas, sólo 16 municipios brindaron información sobre este aspecto de la gestión; de estas entidades, Leticia (Amazonas), Bucaramanga (Santander) y Pereira (Risaralda) cuentan con un número de contratistas que supera en más de 400% el personal de planta, mientras que en Arauca (Arauca), esta contratación los supera en un 300%. Estas críticas situaciones son seguidas de lejos por la capital del Departamento del Quindío (Armenia) con una contratación que supera en más del 160% y Florencia con el 93% de este tipo de contrataciones.

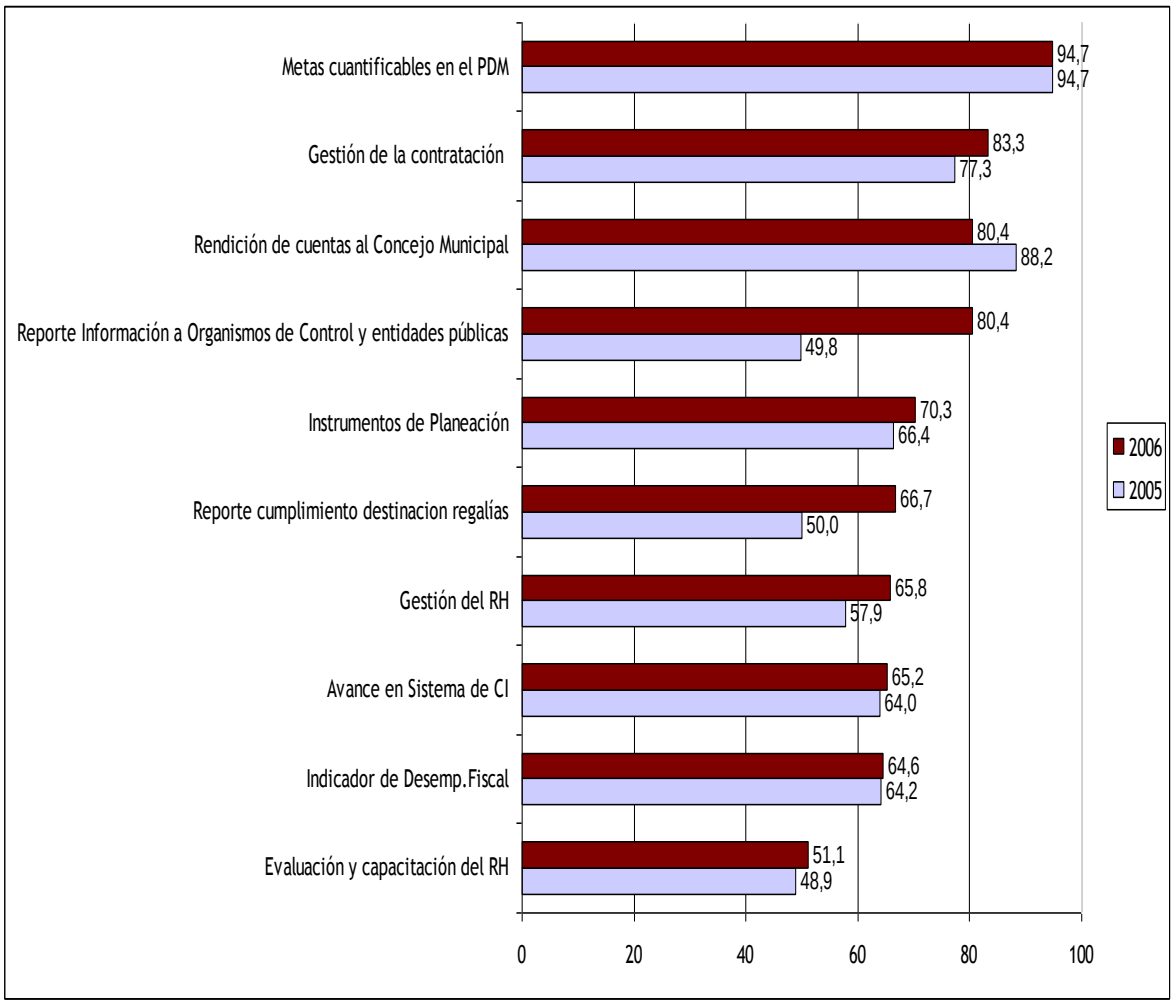
Esto último señala cómo, a pesar de que este factor obtiene calificaciones más altas que los factores de Visibilidad y Participación Ciudadana, la situación da claras alertas de debilidad institucional en lo pertinente a los riesgos de corrupción, al tiempo que se reafirma la concentración de las deficiencias institucionales en procesos claves y, como ya se ha afirmado, muy apetecidos por los actores egoístas como son el proceso de contratación pública y la gestión del recurso humano. La primera la señal es inequívoca: la norma se cumple por lo menos en lo que compete al proceso contractual; sin embargo, queda en deuda el paso crucial para la garantía de un proceso de competencia que brinde igualdad de condiciones para todos: el de la publicidad del proceso.

[123] Es el caso de los municipios de Florencia 64% de su plata de personal la conforman empleados de apoyo, Neiva y Pasto con el 50 y 52% respectivamente.

En lo que respecta a la gestión del recurso humano, la radiografía de la medición señala la existencia de plantas burocráticas amplias en la provisión de cargos de apoyo, al tiempo que son también generosas en la figura de los contratistas.

Estas marcas distintivas de modos de gestión altamente clientelares y politizados, terminan por reflejarse en los hallazgos que señalan a la participación de la ciudadanía como el gran ausente en la gestión pública.

Gráfica 5. Factor Cumplimiento de Normas y Estándares – Indicadores. ITM 2005 y 2006

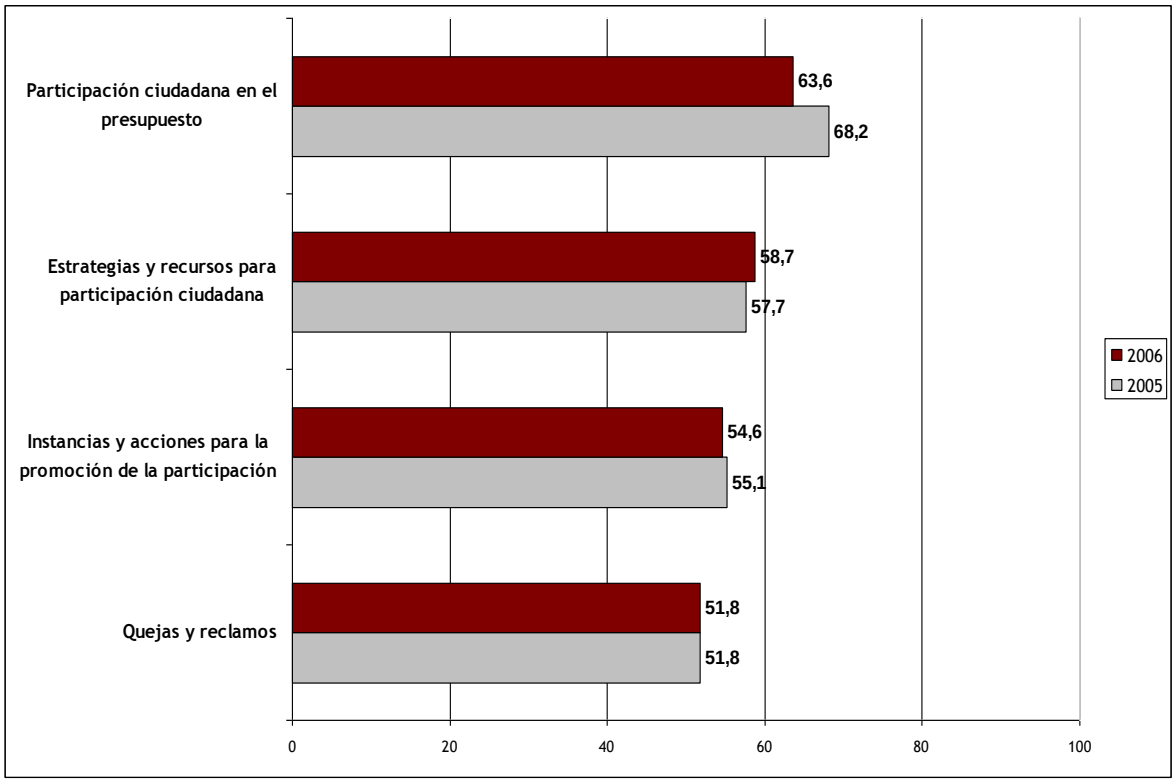


Fuente: Índice de Transparencia Municipal 2005 y 2006. Cálculos propios

3.1.1.3 Factor de Participación Ciudadana. La situación del indicador de rendición de cuentas se relaciona estrechamente con las deficientes calificaciones del factor de Participación Ciudadana (ver gráfica 6); estas calificaciones señalan la ausencia de arreglos institucionales que brinden estructuras de oportunidad favorables para la intervención de la ciudadanía. Claramente, la tendencia en los gobiernos locales al respecto es la de un bajo desarrollo de condiciones institucionales para la participación.

Si bien el 95%[124] de los municipios consideran en sus Planes de Desarrollo Municipal objetivos y estrategias para la participación, porcentaje similar al número de entidades que cuentan con Oficinas y Servidores Públicos encargados del tema, ya son menos las estrategias y recursos que se disponen para la promoción de la participación (ver gráfica 6).

Gráfica 6. Factor Participación Ciudadana – Indicadores. ITM 2005 y 2006



Fuente: Índice de Transparencia Municipal. 2005 y 2006. Cálculos Propios.

[124] De los 22 municipios capitales, 19 entregaron el Plan de Desarrollo Municipal – PDM para ser evaluado. Dejaron de entregar el PDM los municipios de Quibdó (Chocó), Riohacha (La Guajira) y Yopal (Casanare). Sólo el municipio de Florencia (Caquetá) no plantea en el PDM metas cuantificables para los sectores básicos de salud, educación, agua potable y promoción de la participación ciudadana.

Tabla 6. Instancias de Participación en las 22 Capitales Departamentales

Instancias de Participación	2005	2006	Instancias de Participación	2005	2006
	%	%		%	%
1. Consejo Municipal de Planeación	77,3	77,3	8. Instancias de Participación No Formal	45,5	45,5
2. Comité de Atención a Desplazados	68,2	72,7	9. Consejo Municipal de Desarrollo Rural	40,9	40,9
3. Juntas Administradoras Locales	68,2	68,2	10. Veedurías Ciudadanas	40,9	40,9
4. Consejo Municipal de Seguridad Social	63,6	63,6	11. Comités de Participación Comunitaria en Salud.	31,8	31,8
5. Comités de Control Social de los SSPPDD	45,5	50,0	12. Junta Municipal de Deportes	22,7	27,3
6. Consejo Municipal de Cultura	40,9	50,0	13. Consejo Municipal de Paz	27,3	27,3
7. Consejo Municipal de Juventud	50,0	50,0	14. Junta Municipal de Educación	22,7	22,7

Fuente: Índice de Transparencia Municipal 2005 y 2006.

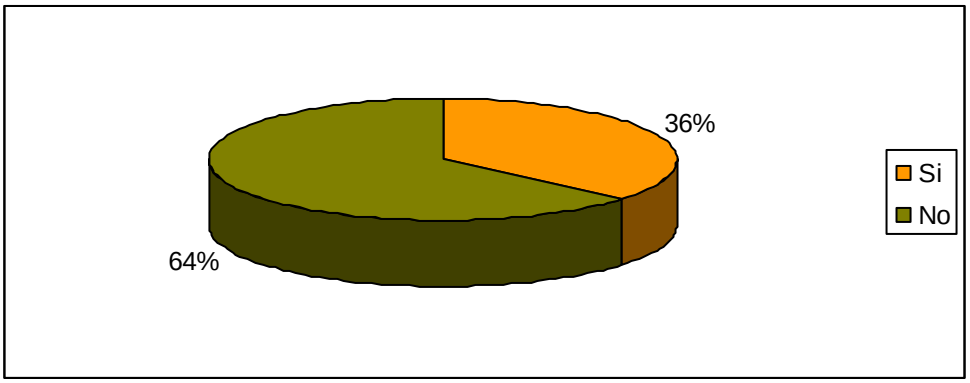
Lo anterior impacta directamente en la capacidad de los gobiernos para contribuir a la promoción de espacios para la intervención de la ciudadanía en los asuntos locales. Dada las condiciones del marco jurídico colombiano, los municipios están obligados a crear instancias y canales de participación, a mén de razón por la cual existen por lo menos 13 instancias de participación formal[125] en los municipios e instancias de participación no formal[126]. Sobre las instancias de participación formal que existen por lo menos en el 60% de los municipios evaluados, se destaca el Consejo Municipal de Planeación existente en el 77% de las entidades. De otro lado, están las instancias que cuentan con mayor presencia de entidades en su conformación que de ciudadanos, que es el caso de los Comités de Atención a Desplazados y los Consejos de Seguridad Social (ver Tabla 6). Finalmente, el 68% de los municipios cuentan con Juntas Administradoras Locales, es importante tener en cuenta que esta instancia depende para su creación de la voluntad del Alcalde y del Concejo Municipal; es decir, no es una instancia de creación obligatoria, como sí lo es el caso de las instancias mencionadas anteriormente.

[125] Instancias creadas por la legislación nacional a partir de la Constitución y desarrolladas en diferentes piezas normativas.

[126] Son instancias de participación creadas o promovidas por los gobiernos locales que no se encuentran reglamentadas en normas de carácter nacional.

El resto de las instancias (10 de 14) están presentes en menos del 50% de los municipios, siendo las de menor presencia las relacionadas con la promoción del control social a la gestión, como es el caso de los Comités de Control Social de los Servicios Públicos, el Consejo Municipal de Juventud, el Consejo Municipal de Desarrollo Rural y las Veedurías Ciudadanas. Así mismo, instancias de participación que mostraron alta eficiencia en la lógica de la contribución de la sociedad al trámite de los problemas sociales, como fueron los Comités de Participación Comunitaria en Salud y la Junta Municipal de Educación, hace por lo menos dos décadas, muestran un claro desvanecimiento de la escena de la gestión pública local. En síntesis, por lo menos la oportunidad que puede ofrecer para la participación de la ciudadanía, la existencia de canales y mecanismos, muestran una oferta pobre y por ende se intuye un diálogo precario sociedad – gobierno local, situación que no favorece los pesos y contrapesos en las relaciones del poder local.

Gráfica 7. Participación de la Ciudadanía en la Priorización de Proyectos de inversión - Municipios – 2006



Fuente: Índice de Transparencia Municipal 2005 y 2006

En medio de este pobre panorama para que "otros" intervengan en la discusión de políticas y planes locales, emerge el porcentaje de municipios que realizaron ejercicios de priorización de proyectos de inversión con la participación de la ciudadanía: el 64% de las 22 capitales involucraron organizaciones sociales, en especial Juntas de Acción Comunal en estos ejercicios (ver gráfica 7).

Finalmente, en lo que respecta a los canales de diálogo con el ciudadano, se registra la débil existencia de Sistemas de Atención de *Quejas y Reclamos* por parte de la ciudadanía, pues si bien estas ciudades capitales cuentan con mecanismos de registro de las inquietudes de los ciudadanos sobre la gestión, al no contar con Informes sobre el sistema se identifica que la existencia del

Sistema no garantiza que las Quejas y Reclamos de la ciudadanía sean tenidos en cuenta por parte de las autoridades locales. Así, mientras el 68% de los municipios señalan tener Sistemas para la Atención de Quejas y Reclamos, sólo el 40% entregó evidencia de Informes de este sistema y el tratamiento que se le daba a las intervenciones de la ciudadanía sobre el día a día de la gestión.

3.1.2 Análisis por categorías municipales. En el marco del proceso de descentralización administrativa y política en Colombia, se ha introducido la categorización de municipios; así, estas entidades colombianas se clasifican de acuerdo a dos variables, una demográfica y otra fiscal. En lo correspondiente a la característica demográfica, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE - determina la población que habita el territorio que administra el municipio, mientras que la Contraloría General de la República señala el monto de los ingresos corrientes de libre destinación y el porcentaje de gasto de funcionamiento de la entidad en relación con los ingresos corrientes de que dispone. A partir de estos conceptos el Alcalde Municipal mediante decreto señala la categoría en la que se ubica el municipio, teniendo en cuenta la clasificación que señala la Ley 617 de 2000[127]. Las categorías municipales son las siguientes[128]:

Primera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Segunda categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.

Tercera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.

[127] En cada vigencia fiscal las entidades deben revisar su clasificación. La clasificación que se utiliza para esta evaluación es la decretada por las entidades para el año 2005.
[128] Artículo 6 de la Ley 617 de 2000.

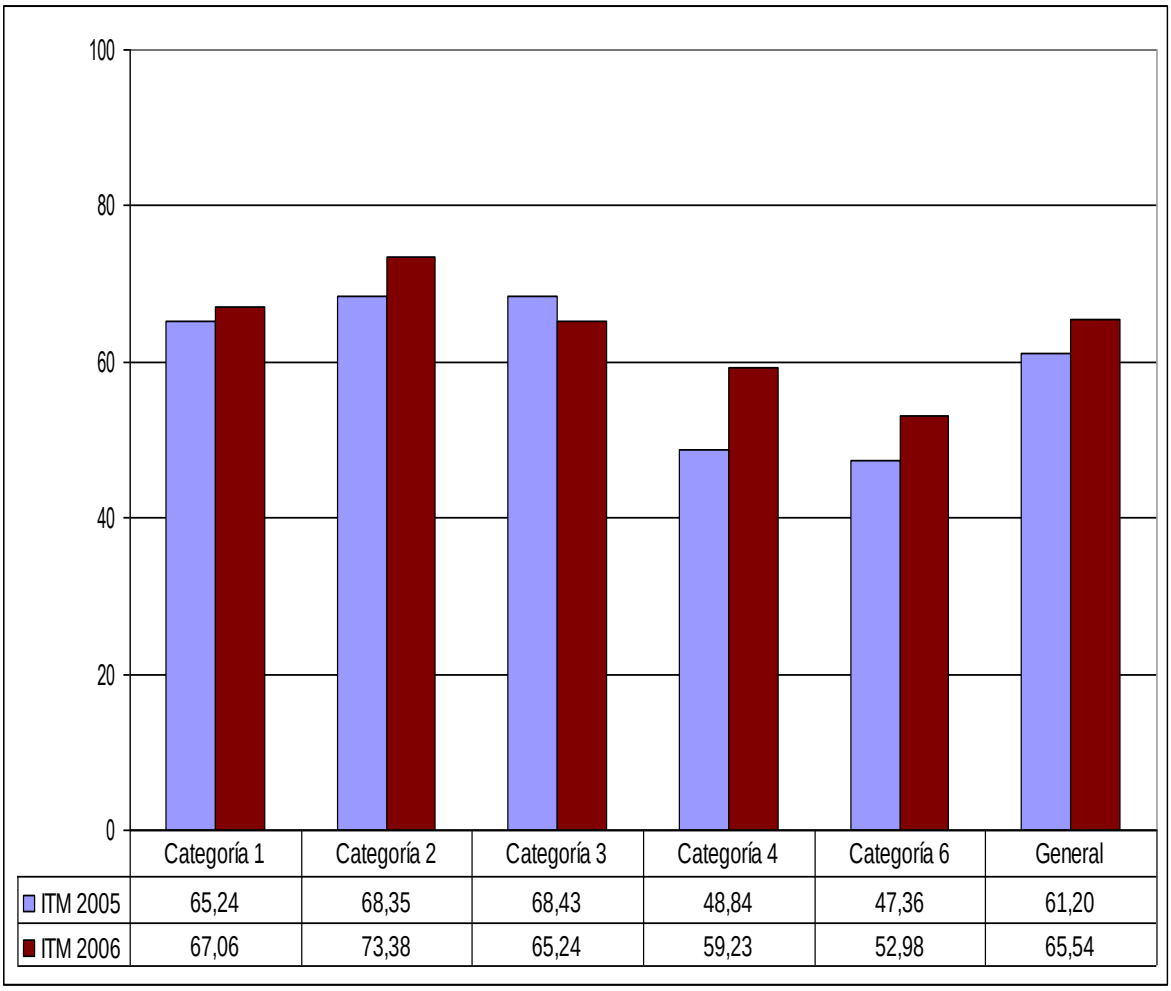
Cuarta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.

Quinta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.

Sexta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

Las categorías uno y dos señalan las entidades territoriales con mayores capacidades fiscales y con mayor población, por esta razón catorce municipios, ciudades capitales se clasifican en estas categorías, mientras que en la categoría tres y cuatro hay cinco municipios, ninguno en la categoría cinco y tres entidades en la categoría seis (ver gráficas 9, 10, 11, 12 y 13)

Gráfica 8. Calificación Promedio General – ITM 2005 y 2006. Capitales Departamentales por Categoría Municipal



	Categoría 1	Categoría 2	Categoría 3	Categoría 4	Categoría 6	General
ITM 2005	65,24	68,35	68,43	48,84	47,36	61,20
ITM 2006	67,06	73,38	65,24	59,23	52,98	65,54

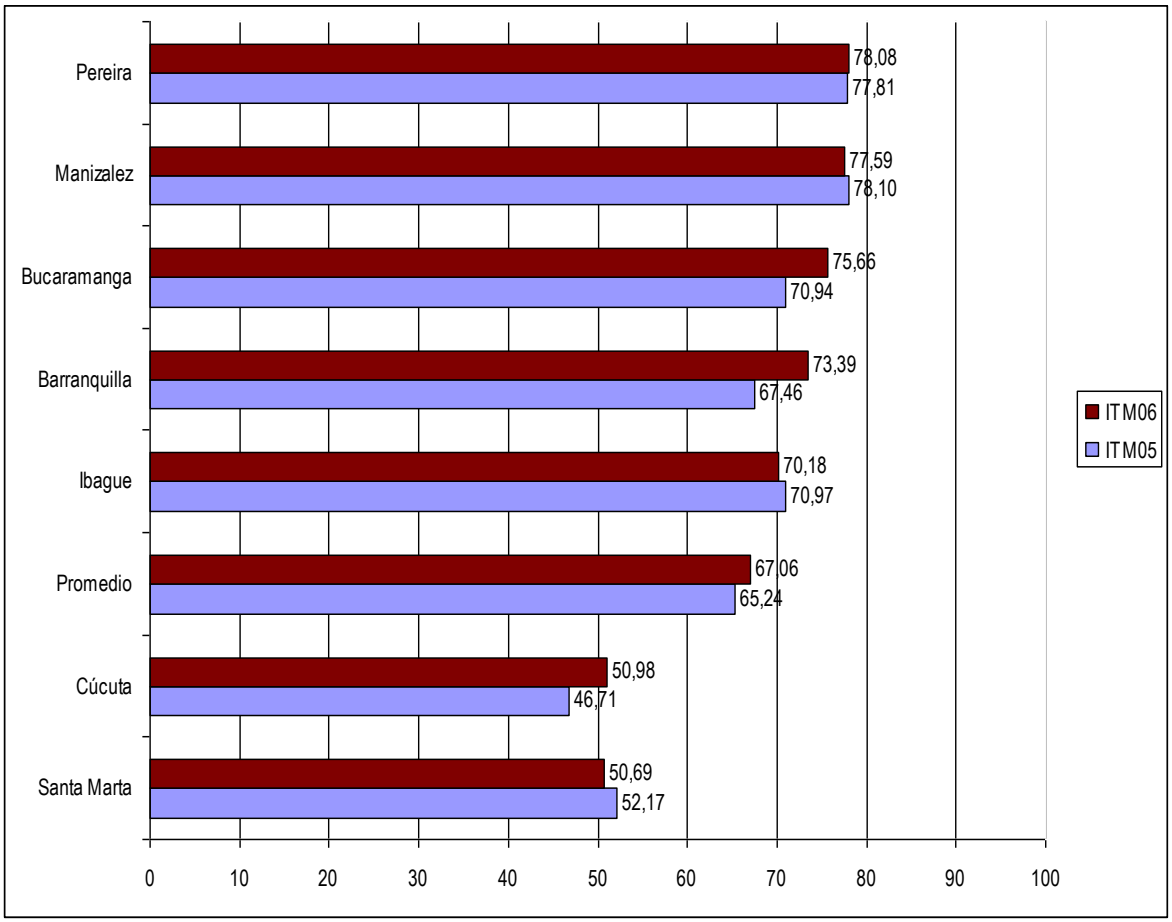
Fuente: Índice de Transparencia Municipal 2005 y 2006.

De acuerdo a esta clasificación las mayores capacidades institucionales, las cuales señalan menores riesgos de corrupción y mayores niveles de transparencia se encuentran en la categoría dos; siguen en nivel de transparencia los municipios de la categoría uno y se encuentran en las peores condiciones las entidades que se clasifican en el resto de categorías (ver Gráfica 8). Como era de esperarse una primera tendencia se evidencia en que una mayor madurez institucional se concentra en los municipios con mejores condiciones fiscales.

Ahora bien, el promedio de la categoría dos es más alto en razón de la presencia de las ciudades de Pasto y Neiva, municipios que obtienen las calificaciones más altas de toda la evaluación (ver Gráfica 10). Tanto en la categoría uno como en la dos, son mayoría las entidades que superan los 70 puntos (ver gráficas 9 y 10.

Cuatro ciudades en cada una de estas categorías así lo demuestran, mientras que en el resto de categorías sólo 1 municipio por categoría logra esta calificación (ver gráficas 11, 12 y 13).

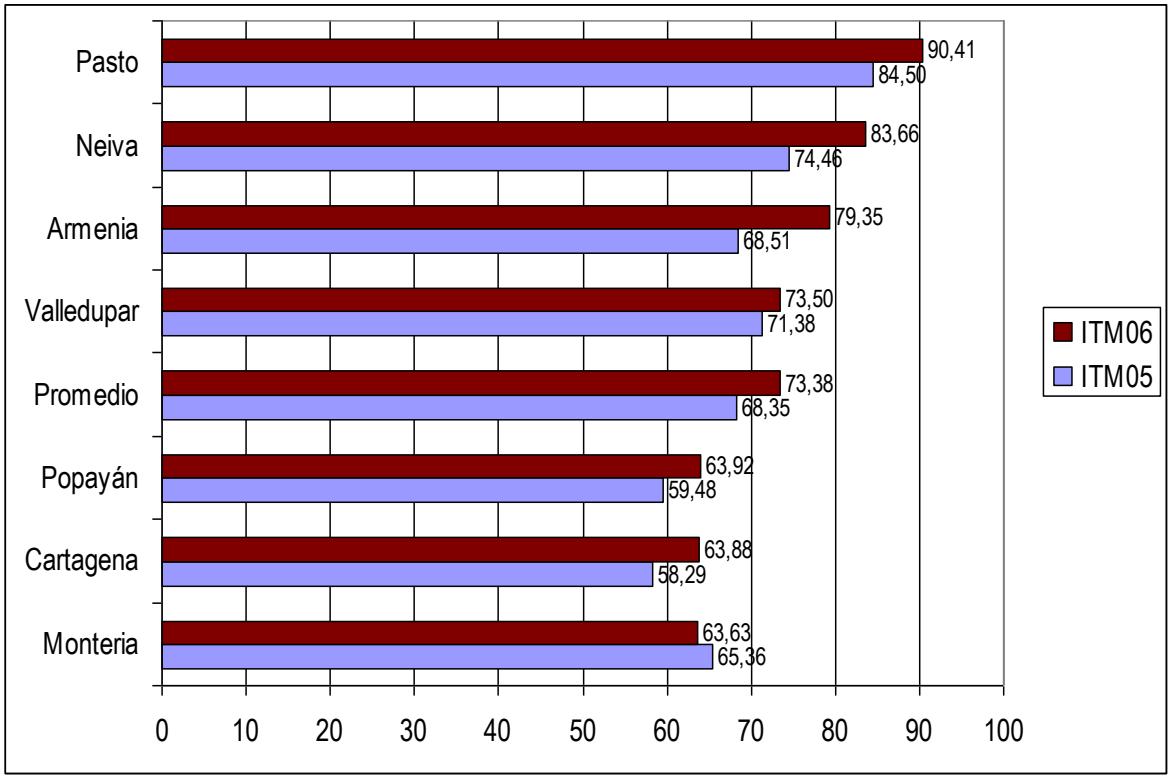
Gráfica 9. Calificación Promedio Capitales Departamentales. Municipios Categoría Uno



Fuente: Índice de Transparencia Municipal 2005 y 2006.

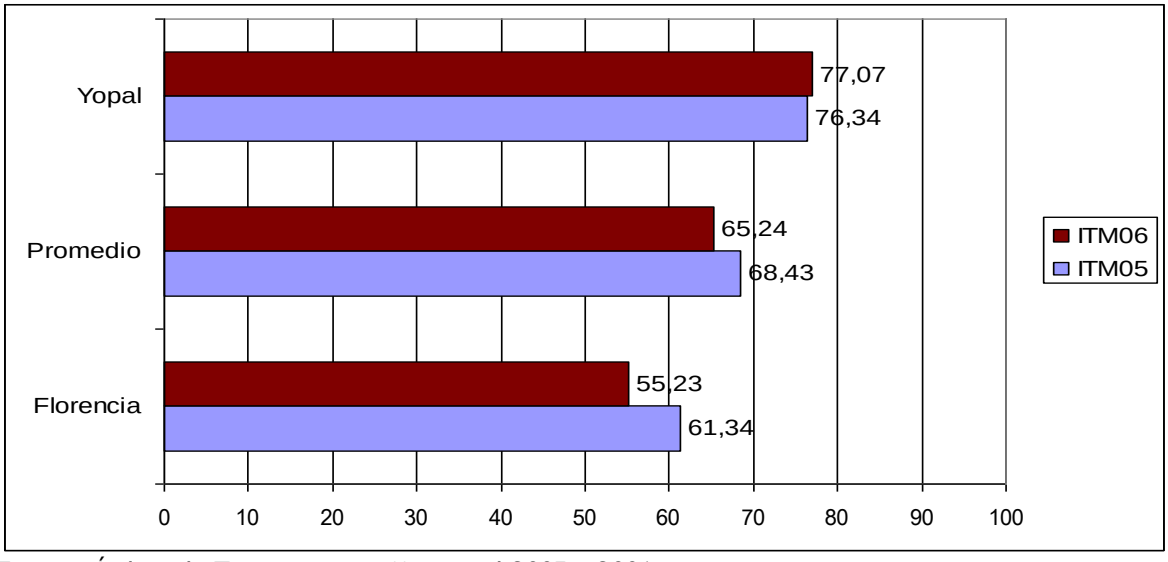
Para corroborar la tendencia que señala que mejores condiciones institucionales se concentran en las entidades con mejores condiciones fiscales, cuatro de los seis municipios que obtienen las calificaciones por debajo de los 60 puntos, se ubican en las categorías tres, cuatro y seis: es el caso de Florencia (Meta), Riohacha (Guajira), Quibdó (Choco) y Leticia (Amazonas); los municipios restantes son Cúcuta y Santa Marta en la Categoría 1.

Gráfica 10. Calificación Promedio Capitales Departamentales. Municipios Categoría Dos



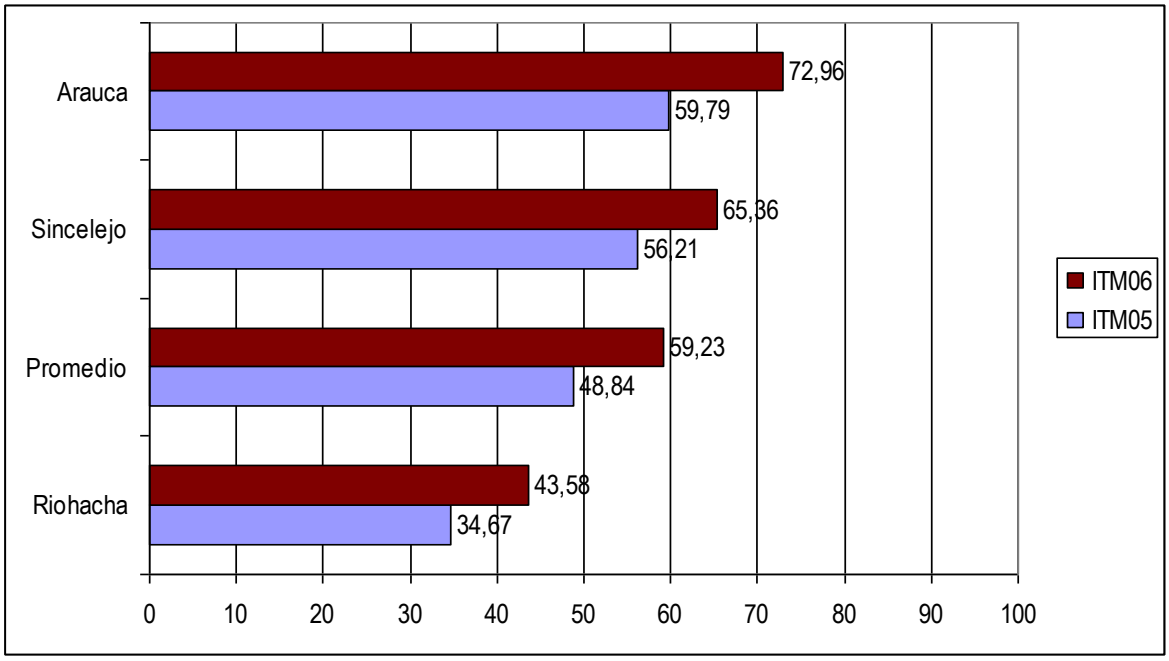
Fuente: Índice de Transparencia Municipal 2005 y 2006.

Gráfica 11. Calificación Promedio Capitales Departamentales. Municipios Categoría Tres



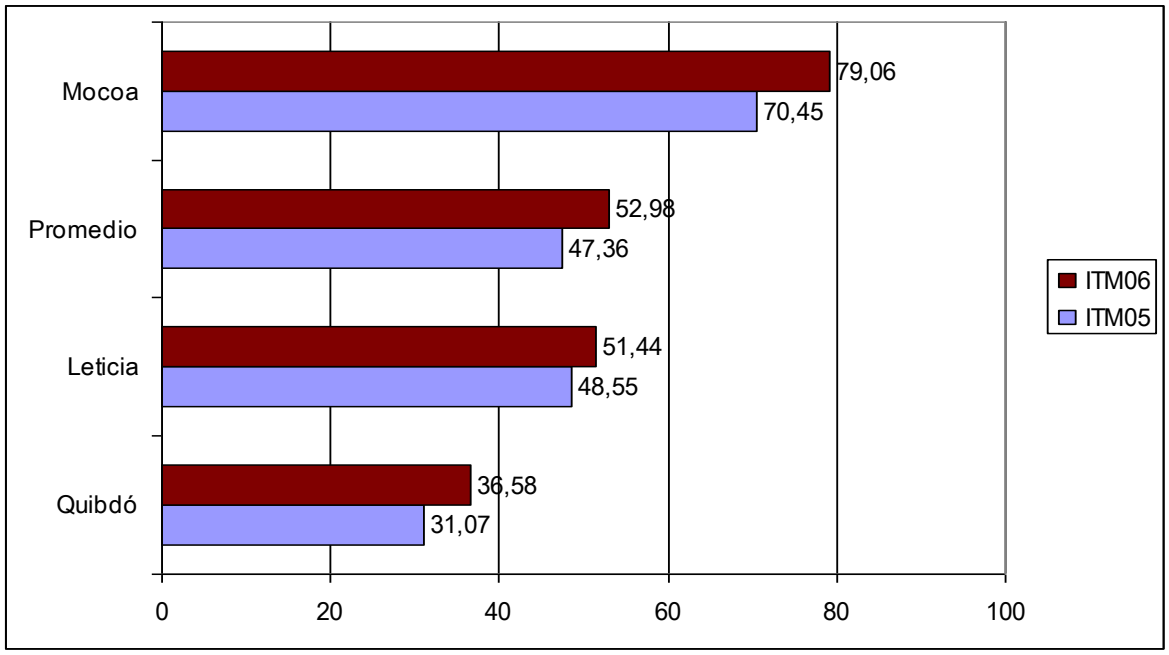
Fuente: Índice de Transparencia Municipal 2005 y 2006.

Gráfica 12. Calificación Promedio Capitales Departamentales. Municipios Categoría Cuatro



Fuente: Índice de Transparencia Municipal 2005 y 2006.

Gráfica 13. Calificación Promedio Capitales Departamentales. Municipios Categoría Seis



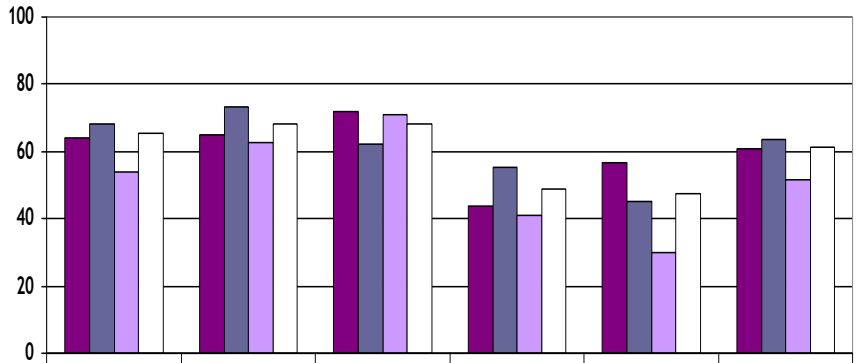
Fuente: Índice de Transparencia Municipal 2005 y 2006.

Finalmente, se observa que entre los años 2005 y 2006 la gran mayoría de los municipios mejoran sus calificaciones; sólo Santa Marta (Magdalena), Montería (Córdoba) y Florencia (Meta) señalan que desmejoran. En el caso de Santa Marta la calificación que marca el retroceso se encuentra en el factor de participación ciudadana, pasando de 12, 50/100 puntos en el 2005 a 7,5/100 en el 2006.

Mientras, las ciudades de Montería y Florencia explican la disminución de su promedio por la disminución de las calificaciones en el factor de visibilidad. Montería pasa de una calificación de 64,67/100 puntos a 57,63/100 puntos entre el 2005 y 2006 respectivamente; así mismo Florencia paso, en los mismos años, de 68.85/100 a 58,90/100.

3.1.2.1 Categorías Municipales y factores del ITM. La lectura de los promedios obtenidos por las entidades municipales señala comportamientos idénticos al de los promedios generales; sin embargo, existen algunas señales que contribuyen a la comprensión de los riesgos de corrupción en las entidades. Ahora bien, como punto de partida es importante señalar que entre el año 2005 y 2006, en primer lugar, con respecto al factor de visibilidad , son los municipios categoría 4 y 6 los que más dificultades tienen para cumplir las normas y estándares que rigen la gestión pública.

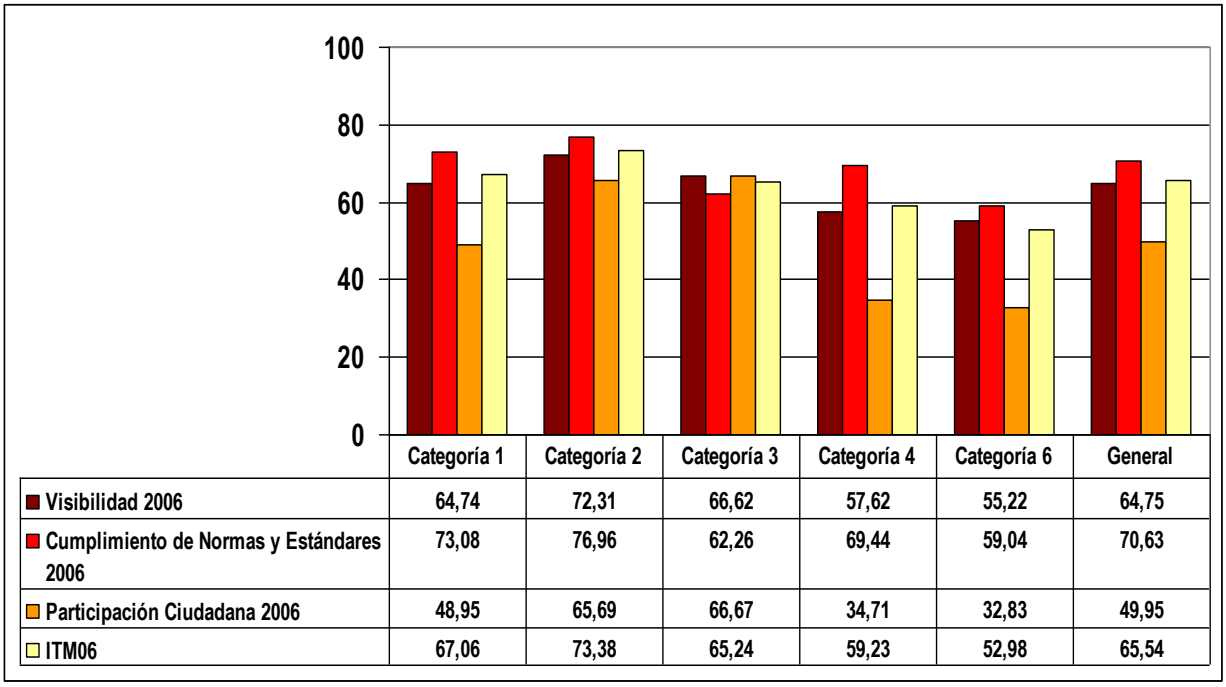
Gráfica 14. Calificación Promedio General por Factor – ITM 2005 - Capitales Departamentales por Categoría Municipal



	Categoría 1	Categoría 2	Categoría 3	Categoría 4	Categoría 6	General
Visibilidad 2005	63,93	64,83	71,85	43,77	56,85	60,65
Cumplimiento de Normas y Estándares 2005	68,15	73,25	62,44	55,44	44,97	63,55
Participación Ciudadana 2005	54,09	62,80	70,80	41,14	29,87	51,64
ITM05	65,24	68,35	68,43	48,84	47,36	61,20

Fuente: Índice de Transparencia Municipal 2005 y 2006.

Gráfica 15. Calificación Promedio General por Factor – ITM 2006. Capitales Departamentales por Categoría Municipal



	Categoría 1	Categoría 2	Categoría 3	Categoría 4	Categoría 6	General
Visibilidad 2006	64,74	72,31	66,62	57,62	55,22	64,75
Cumplimiento de Normas y Estándares 2006	73,08	76,96	62,26	69,44	59,04	70,63
Participación Ciudadana 2006	48,95	65,69	66,67	34,71	32,83	49,95
ITM06	67,06	73,38	65,24	59,23	52,98	65,54

Fuente: Índice de Transparencia Municipal 2005 y 2006.

i. En lo correspondiente al factor de visibilidad, las mayores deficiencias las registran los municipios que se encuentran en las categorías 4 y 6, las calificaciones más deficientes se explican por la baja realización de procesos de rendición de cuentas a la ciudadanía (cuatro de los seis municipios no rinden cuentas), la deficiente publicidad de recursos (generales y de regalías) y el incumplimiento en la entrega de información y la baja calidad de la misma al ejercicio del ITM (indicador del Acceso a la Información).

Obtienen calificaciones destacadas la categoría tres y las categorías uno y dos, en el promedio muestran calificaciones apenas aceptables (ver gráficas 14 y 15. Y para mayor detalle de ciudades ver gráficas 16)[129].

ii. En el factor de CNyE, las categoría 4 y 6 muestran las mayores dificultades para adelantar un proceso de gestión pública basado en la norma; las principales debilidades se concentran en la precaria gestión del empleo público, la ausencia de procesos de evaluación y capacitación de los servidores públicos y el bajo

[129] Para ver el detalle de cada una de las entidades evaluadas remitirse al Anexo 1 del presente trabajo.

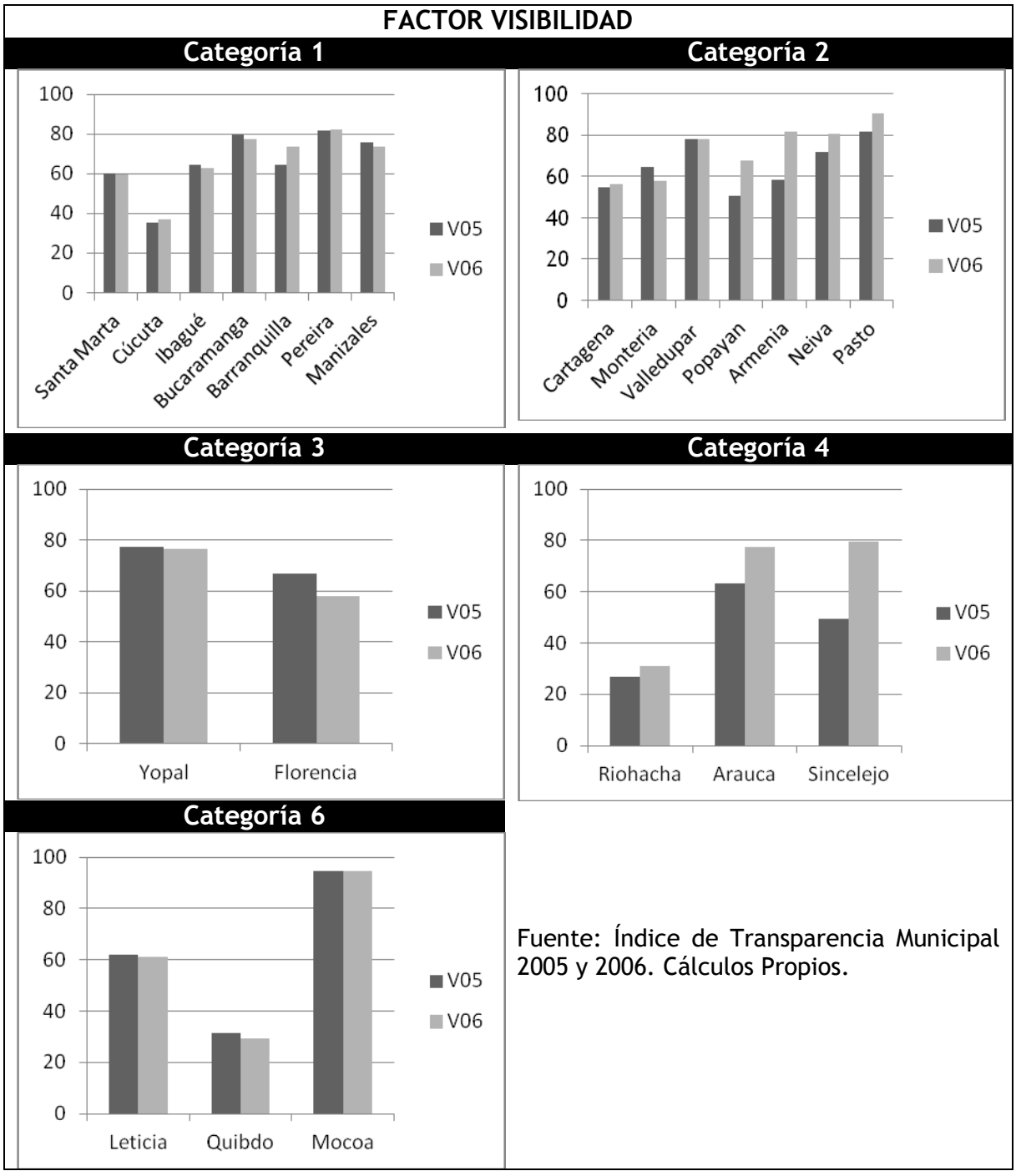
desarrollo de los sistemas de control interno (ver gráficas 14 y 15. Mayor detalle de las capitales ver gráfica 17)[130]. Los municipios de la categoría dos señalan los mayores niveles de cumplimiento de la normatividad con el promedio de 73,25/100. Finalmente la categoría 1 y 3 presentan promedios entre los 68 y 62/100 puntos.

iii. La promoción de la participación ciudadana es un factor que presenta bajas calificaciones en las categorías seis, cuatro y en la uno, incluso la categoría dos a pesar de superar los 60 puntos en promedio, sólo alcanza los 62 puntos, mientras que la única categoría que obtiene una calificación destacada es la tres (ver gráfica 14 y 15. Mayor detalles de las capitales ver gráfica 18)[131].

Las mayores debilidades de las categorías que obtienen menor promedio muestran la ausencia de una apuesta institucional para promover la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos; esto se observa en: pocos recursos económicos invertidos en la promoción de la participación ciudadana, baja promoción de instancias y canales de participación que materialicen los discursos y líneas escritas en los Planes de Desarrollo sobre la participación ciudadana y, finalmente, la ausencia de ejercicios de presupuestación participativa.

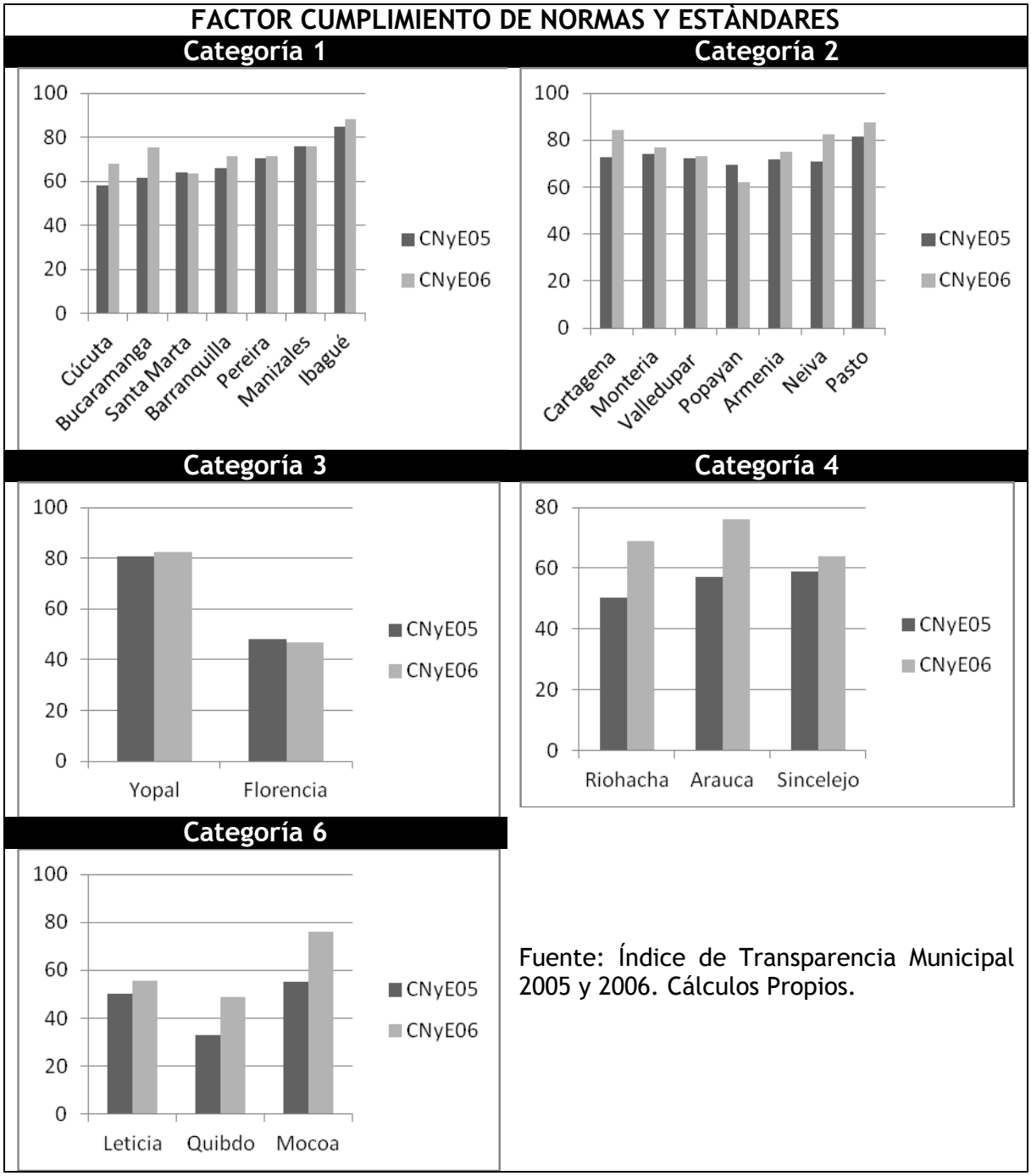
[130] Ibid.
[131] Ibid.

Gráfica 16. Calificación Promedio por Factor Visibilidad – ITM 2005 y 2006. Capitales Departamentales por Categoría Municipal



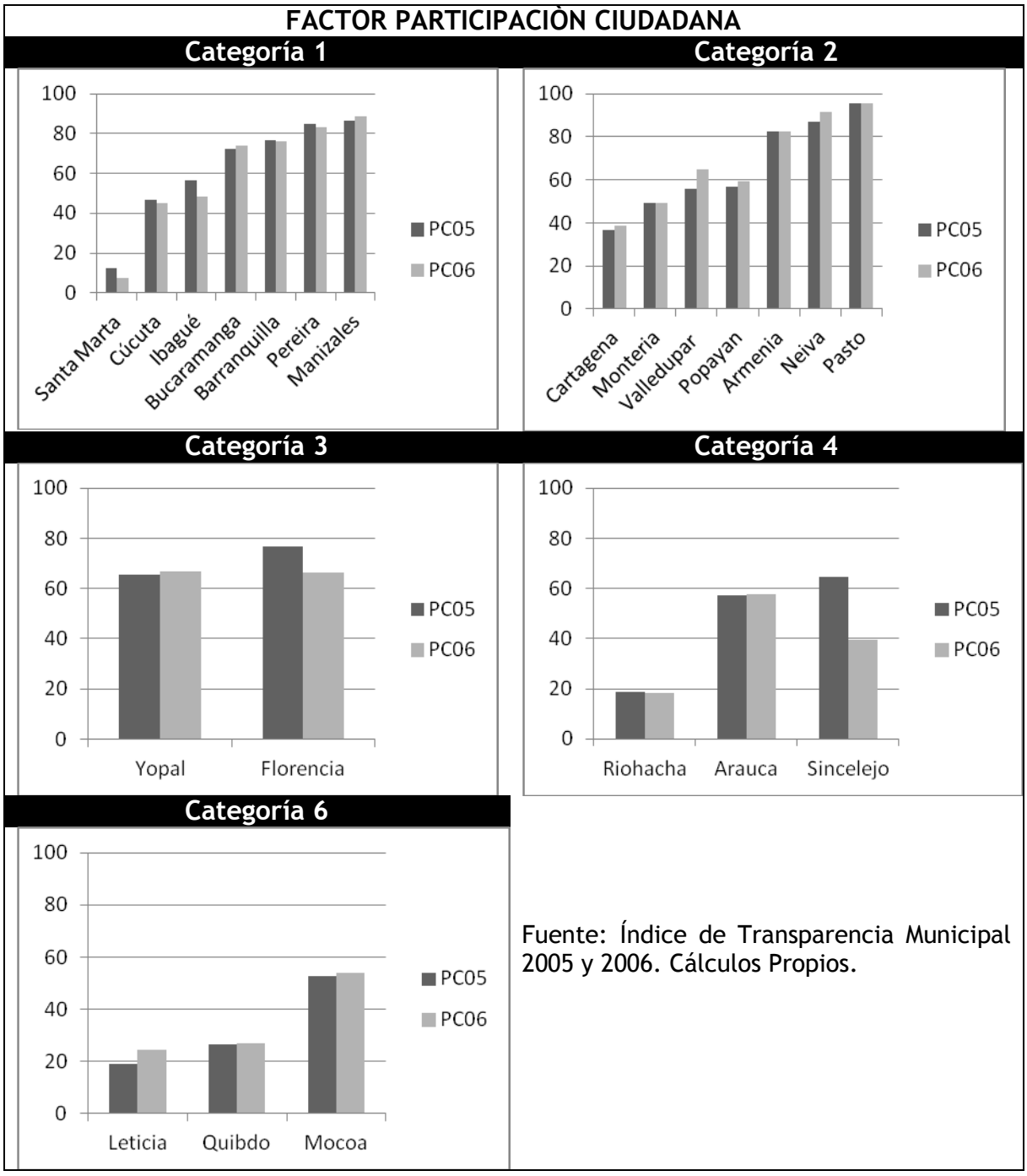
Fuente: Índice de Transparencia Municipal 2005 y 2006. Cálculos Propios.

Gráfica 17. Calificación Promedio por Factor Cumplimiento de Normas y Estándares – ITM 2005 y 2006. Capitales Departamentales por Categoría Municipal



Fuente: Índice de Transparencia Municipal 2005 y 2006. Cálculos Propios.

Gráfica 18. Calificación Promedio por Factor Participación ciudadana – ITM 2005 y 2006. Capitales Departamentales por Categoría Municipal



Fuente: Índice de Transparencia Municipal 2005 y 2006. Cálculos Propios.

4. RIESGOS DE CORRUPCIÓN Y HOGARES CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS – NBI-

"La corrupción se ha tomado buena parte de las administraciones públicas locales. Los políticos, las burocracias y empresas locales son los principales intermediarios entre los presupuestos públicos y las comunidades. Elites locales median y trafican con los bienes y servicios públicos como si fueran dotaciones privadas, cuya destinación arbitran y dosifican según conveniencia y adhesiones comunitarias a la reproducción de los carteles que se han apropiado del poder local. Cargos, contratos, permisos y subsidios(…) son las dotaciones que se transan en el mercado de los bienes locales con poca o nula incidencia de ciudadanos dispersos y organizaciones sociales menguadas por la crisis económica, el clientelismo y la presión de las violencias cruzadas"[132].

Como parte final del trabajo que aquí se presenta, este capítulo trata de la relación que puede existir entre las calidades institucionales marcadas por la transparencia de las alcaldías y el porcentaje de hogares de los municipios evaluados que presentan necesidades básicas insatisfechas, según el indicador de NBI que produce el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. Se busca revisar la hipótesis inicial del proceso de formulación de la investigación, la cual planteo: los municipios que tienen calificaciones deficientes o malas en el Índice de Transparencia Municipal, pueden presentar porcentajes importantes de hogares con necesidades básicas insatisfechas; así las condiciones y prácticas transparentes de las instituciones municipales garantizarían una mejor o peor situación de la población en relación con la pobreza, que se puede interpretar a partir del indicador de NBI. Es decir, a mejores condiciones institucionales, seguramente mayor capacidad de gestión de las competencias y funciones que la ley le entrega a las entidades municipales; de esta manera las entidades producirán mejores bienes y servicios para la comunidad, situación que hará más amable la vida de los ciudadanos.

4.1 POBREZA Y NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

Muchos son los debates científicos sobre la identificación y medición de la pobreza. Desde las ciencias sociales, la economía y la ciencia política, se han

[132] RESTREPO, Dario. Equidad y Ordenamiento espacial. Desarrollo, democracia y bienestar. Documento Interno. Agosto, 2009. p. 7.

abordado las dimensiones políticas, éticas y analíticas del fenómeno, lo cual señala la complejidad del abordaje del tema.

Tabla 7. Indicadores Simples - Índice Necesidades Básicas Insatisfecha

Viviendas inadecuadas	Este indicador expresa las características físicas de viviendas consideradas impropias para el alojamiento humano. Se clasifican en esta situación separadamente las viviendas de las cabeceras municipales y las del resto.
Viviendas con hacinamiento crítico	Con este indicador se busca captar los niveles críticos de ocupación de los recursos de la vivienda por el grupo que la habita. Se consideran en esta situación las viviendas con más de tres personas por cuarto (excluyendo cocina, baño y garaje).
Viviendas con servicios inadecuados	Este indicador expresa en forma más directa el no acceso a condiciones vitales y sanitarias mínimas. Se distingue, igualmente, la condición de las cabeceras y las del resto. En cabeceras, comprende las viviendas sin sanitario o que careciendo de acueducto se provean de agua en río, nacimiento, carro tanque o de la lluvia. En el resto, dadas las condiciones del medio rural, se incluyen las viviendas que carezcan de sanitario y acueducto y que se aprovisionen de agua en río, nacimiento o de la lluvia.
Viviendas con alta dependencia económica	**E**s un indicador indirecto sobre los niveles de ingreso. Se clasifican aquí, las viviendas en los cuales haya más de tres personas por miembro ocupado y el jefe tenga, como máximo, dos años de educación primaria aprobados.
Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela	Mide la satisfacción de necesidades educativas mínimas para la población infantil. Considera las viviendas con, por lo menos, un niño mayor de 6 años y menor de 12, pariente del jefe y que no asista a un centro de educación formal.

Fuente: DANE. Sitio web oficial www.dane.gov.co

En lo que aquí interesa, la sociología, en uno de sus muchos enfoques, ha planteado dos conceptos: pobreza absoluta y pobreza relativa[133]. Según Giddens, el concepto de pobreza absoluta se basa en "la idea de subsistencia, que alude a las condiciones básicas con las que hay que contar para poder llevar una existencia sana desde el punto de vista físico. Se dice que quienes carecen de estos requisitos básicos para la existencia humana (…) viven en la pobreza"[134]; se considera entonces que el parámetro para la evaluación de la pobreza está asociado a condiciones universales en la sociedad, mientras que el concepto de

[133] GIDDENS, Anthony. Pobreza, Bienestar y Exclusión Social. En: Sociología. 4 ed. Madrid: [s.n], 2004.
[134] Ibid., p. 399.

pobreza relativa *"relaciona esta situación con el nivel de vida predominante en una determinada sociedad"*[135]. Quiénes son y donde están, depende del concepto que está detrás de la medición.

Para el caso de este análisis, se tomará en cuenta como medida de pobreza la información que brinda el indicador de necesidades básicas insatisfechas – NBI[136], a través de este medición, Colombia, además de otros países de América Latina[137], evalúa las características de la vivienda y algunas condiciones del jefe de familia en hogares y a partir de estos atributos se define el nivel de pobreza de los centros urbanos y las zonas rurales.

Este indicador se basa en el enfoque de los "mínimos o básicos"[138] que debe tener un hogar para vivir en un escenario cultural determinado, es decir, que cada país de América Latina que identifica los pobres a través de este mecanismo define los mínimos vitales cuya carencia señala que un hogar es pobre. Es entonces una de las tantas definiciones de la CEPAL[139] la que define la pobreza: "*es la situación de aquellos hogares que no logra reunir, en forma relativamente estable, las necesidades básicas de sus miembros*"[140], entendidas éstas como necesidades nutricionales, de vivienda, de acceso a bienes y servicios, etc.

Para el caso de Colombia, la medición del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas se basa en el registro de información de los censos generales de población; para el caso específico de este trabajo se retoman los datos que se produjeron a partir del censo de 2005. De acuerdo a la metodología del

[135] GIDDENS, Op. Cit.
[136] Para el caso colombiano este indicador es calculado por el Departamento Administrativo de Estadística, a partir de los datos que se acopian en la aplicación de los censos generales de población. La información que aquí se registra y analiza se obtuvo en el sitio web oficial del Departamento, www.dane.gov.co
[137] El NBI es una de las metodologías más utilizadas para la medición de la pobreza. FERES, Juan Carlos y MANCERO, Xavier. El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina. CEPAL. [online] p. 61-100 Disponible en: http://www.eclac.cl/deype/mecovi/docs/TALLER5/8.pdf
[138] BOLTVINIC, Julio. Conceptos y Medición de la Pobreza. La necesidad de ampliar la mirada. Papeles de población. Universidad Autónoma del Estado de México. [online], Octubre–diciembre, 2003. no. 038, p. 9-25. Disponible en: http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11203801.
[139] Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Órgano independiente de la Organización de Nacionales Unidas.
[140] FERES Y MANCERO. Op. cit. p. 64

Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE[141], las dimensiones evaluadas que se constituyen en indicadores simples se registran en la Tabla 7.

A partir de estos indicadores simples se calcula el NBI por cada municipio, tanto en la zona rural como en la urbana, identificándose de esta manera el porcentaje de personas que viven en hogares con condiciones básicas insatisfechas; es decir "aquellos hogares que estén, al menos, en una de las situaciones de carencia expresada por los indicadores simples"[142] y los hogares en miseria, que son "*aquellos que tengan dos o más de los indicadores simples de necesidades básicas insatisfechas*"[143].

4.2 POBREZA Y CORRUPCIÓN

La relación entre corrupción y pobreza ha sido ampliamente analizada y debatida; de hecho, uno de los tópicos que inicia el abordaje del tema de la corrupción es si este fenómeno se expresa con mayor dramatismo en las regiones consideradas como pobres. Y, en seguida, aparece la cuestión sobre la relación de causalidad y la direccionalidad de la misma entre corrupción y pobreza.

Varios de los autores citados en el primero y segundo capítulo del presente trabajo (Rose - Ackerman y Garay, entre otros), afirman contundentemente que la corrupción afecta tanto a los países desarrollados como a los de menor desarrollo, incluso a los de renta media; ahora bien, la expresión de la corrupción en estos países está más relacionada con el desarrollo institucional del Estado y su consecuente capacidad de regular la vida social, económica y política de los países, de tal manera que donde hay mayor sanción a los hechos de corrupción menos episodios de esta clase se manifestarán.

Partiendo de lo anterior, en esta parte del trabajo se aborda la cuestión relacionada con el impacto de la corrupción en la capacidad de un país para garantizar el desarrollo de las personas; claro está que en este capítulo se continuará analizando la situación a la luz del concepto de riesgos de corrupción en la gestión administrativa de las entidades públicas.

---

[141] Sitio Web oficial del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE: www.dane.gov.co
[142] Ibid.
[143] Ibid.

A continuación se señala la relación que existe entre la corrupción y la deficiente provisión de bienes y servicios, los cuales a su vez impactan positivamente en la calidad de vida de las personas, disminuyendo de esta manera las condiciones de pobreza de las regiones. La relación se puede enunciar de la siguiente manera:

i) La pobreza como uno de los principales "costes" de la corrupción. La relación causa – efecto es directa entre corrupción y pobreza; diferentes estudios que se han realizado en el mundo, desde la década de los 80 hasta hoy día[144], muestran cómo la corrupción endémica, sistémica y generalizada está asociada a escenarios de "disfuncionalidad de las instituciones públicas"[145] y la ineficiencia repercute directamente en las causas de la pobreza. Siendo la corrupción la exacerbación del autointerés, es la pobreza una falla en los procesos de desarrollo, consecuencia obligada de la acción egoísta de los individuos en la gestión pública.

Al respecto Rose - Ackerman plantea:

"Es un síntoma de que el sistema político está funcionando con muy poca preocupación por el interés público general. Indica que la estructura de gobierno no canaliza eficazmente los intereses privados"[146].

ii) Mayor percepción de corrupción en los países más pobres. De acuerdo a las mediciones del Índice de Percepción de Corrupción - IPC[147] de la organización Transparencia Internacional, es mayor la percepción de corrupción en países tradicionalmente catalogados como pobres[148].

Afirma Transparencia Internacional en el año 2006:

[144] Ver las referencias citadas por ROSE – ACKERMAN, Susan (2001), VICEPRESIDENCIA DE LA REPUBLICA (2002). Referencias completas en la bibliografía del presente trabajo.
[145] ROSE – ACKERMAN, Susan. La Corrupción y los Gobiernos. Causas, Consecuencias y Reforma. Madrid: Siglo veintiuno editores, 2001. p. 2
[146] Ibid.
[147] El Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional se construye a partir de las percepciones de analistas, académicos y empresarios residentes en los países, acopiadas a través de diferentes encuestas aplicadas por organismos como el Banco Mundial, Freedom House y Foro Económico Mundial entre otros.
[148] Para más información consultar los comunicados de prensa del Índice de Percepción de Corrupción en: www. transparency.org y/o www.transparenciacolombia.org.co

Los resultados del IPC 2006 ponen de manifiesto una fuerte correlación entre corrupción y pobreza. Casi tres cuartas partes de los países del IPC tienen una puntuación inferior a cinco (incluidos todos los países con ingresos bajos y todos los estados africanos menos dos), lo cual demuestra que la mayoría de los países del mundo se enfrentan a unos niveles graves de corrupción nacional percibida. Setenta y un países —cerca de la mitad— se sitúan por debajo del tres, lo que indica que la corrupción se percibe como una realidad extendida. Haití presenta la puntuación más baja con un 1,8; Guinea, Irak y Myanmar comparten la penúltima posición, cada uno con una puntuación de 1,9. Finlandia, Islandia y Nueva Zelanda comparten la puntuación más alta con un 9,6[149].

Tabla 8. Promedio Índice de Percepción de Corrupción 1998 – 2007. América

América	Promedio IPC 1998-2007 (puntos)	América	Promedio IPC 1998-2007 (puntos)[150]
Canadá	8,8	Panamá	3,4
USA	7,5	Rep. Dominicana	3,1
Chile	7,3	Argentina	2,9
Uruguay	5,5	Guatemala	2,7
Costa Rica	4,8	Nicaragua	2,7
Cuba	4,0	Bolivia	2,5
El Salvador	3,9	Venezuela	2,4
Brasil	3,8	Honduras	2,3
Colombia	3,5	Ecuador	2,3
México	3,5	Paraguay	2,0

Fuente: Transparencia Internacional, 2009.

[149] TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. El Índice de Percepción de la Corrupción 2006 de Transparencia Internacional. Berlín: [s.n], 2006. p.2

[150] La puntuación va de 1 a 10, siendo 1 la percepción más alta de corrupción y 10 la más baja.

De acuerdo al IPC los países que obtienen calificaciones que se acercan a 10 puntos, señalan que los encuestados perciben que el país en cuestión no está seriamente afectado por la corrupción, mientras que las calificaciones que se alejan de este puntaje señalan lo contrario. En la tabla 8 se observa el caso de los países de América, donde las calificaciones más bajas afectan, en general, los países más pobres del continente.

iii) **Acceso inequitativo e injusto a bienes y servicios del Estado**. Los recursos públicos, que en el caso colombiano tienen como prioridad el gasto social, terminan favoreciendo a grupos sociales, políticos y/o económicos para los cuales, en el diseño inicial de las políticas y programas públicos, no estaban dirigidos. Esta situación disminuye las posibilidades de acceso a los pobladores excluidos y pobres, razón por la cual puede determinar:

a. Que la corrupción se convierta en una "*estrategia de supervivencia*"[151] para los grupos que viven de ella o para los sectores sociales que no logran por las vías legítimas acceder a los servicios y bienes.

b. Que la corrupción se convierta en una práctica legitima pues por medio de "*atajos*" permite la inclusión perversa de ciudadanos a programas sociales del Estado, lo que a la postre genera mayores problemas de exclusión y pobreza[152].

c. Que la corrupción se convierta en un obstáculo para el desarrollo de la gente, en especial de la población pobre.

iv) **Ineficiencia e Ineficacia[153] en los procesos de gestión pública, y su relación con la corrupción.** Otra de las causas de la pobreza es la ineficiencia e ineficacia de la acción de los gobiernos; en otras palabras, de la gestión pública. En varias oportunidades se ha planteado que se debe diferenciar cuando el obstáculo para el desarrollo y la buena gestión sea la corrupción o el dúo ineficiencia/ineficacia. En el presente trabajo se considera la ineficiencia/ineficacia en primer lugar como una consecuencia del precario

[151] ROSE – ACKERMAN. Op.cit. p. 307
[152] GARAY, Luis Jorge. Sobre el papel y la naturaleza de la Corrupción en Colombia. En: Foro de Lucha contra la Corrupción, gobernabilidad y desempeño institucional. (21,marzo, 2002: Bogotá D.C.). Paper. Bogotá D.C: 2002. p.4
[153] Los términos antónimos de eficiencia y eficacia hacen referencia al manejo óptimo de los recursos en relación con las actividades, la primera y, la segunda, de la relación optima entre recursos y logro de objetivos y metas.

desarrollo institucional, en palabras de Rose – Ackerman, de las fallas en la administración del Estado de Garay y/o de los riesgos de corrupción de Transparencia por Colombia. En este sentido, la ineficiencia y la ineficacia están íntimamente ligadas a una institucionalidad donde la corrupción es un fenómeno sistémico. La ineficiencia y la ineficacia son causa y consecuencia del fenómeno. La débil capacidad de gestión de las entidades - producto de la inmadurez técnica-, la ausencia de capacitación y cualificación de los equipos técnicos y de gobierno son el terreno propicio de la corrupción en la gestión del desarrollo. Al respecto afirma Gamarra:

> La eficiencia y eficacia de las instituciones públicas van de la mano de una menor corrupción. En otras palabras, las regiones con mayor transparencia, eficiencia y eficacia en sus instituciones serán, por lo general, las regiones en las que el riesgo de corrupción será menor. Sobre la relación entre eficiencia y corrupción, Klitgaard (1988) reconoce la estrecha relación existente entre ambos conceptos, la cual se refleja en la calidad y fortaleza de las instituciones encargadas de la función pública. Para el caso especifico colombiano, Cepeda (1997) señala que la ineficiencia es una de las causas más importantes de la corrupción, lo cual está asociado con menores resultados y con el incremento de incentivos para generar todavía más corrupción.[154]

v) **La pobreza y el desarrollo económico**. Finalmente, varios autores relacionan el precario desarrollo económico, producto de la corrupción, con el crecimiento de la pobreza. La corrupción desestimula la inversión en un país y por ende disminuye el desarrollo económico cuando: i. introduce costos de transacción adicionales (p.e. el soborno para las importaciones y/o exportaciones); ii. cuando genera inestabilidad política, la cual impacta directamente en el mercado, los negocios y la inversión extranjera. Si bien, en la década de los 60s algunos autores plantearon que la corrupción aumentaba la eficiencia del mercado[155] pues disminuía el largo trámite que introduce la

---

[154] GAMARRA, José R. Pobreza, corrupción y participación política: una revisión para el caso colombiano. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional. Banco de la República. [online] Marzo, 2006, no. 70. p. 14. Disponible en: http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/regional/documentos/DTSER-70%20(VE).pdf

[155] En los momentos de la apertura de los mercados, se identificó como un obstáculo al libre comercio la excesiva regulación del Estado en los asuntos del mercado. Gamarra, señala: "*En general, en la actualidad se ha aceptado la idea de una relación negativa entre corrupción y crecimiento económico. Paradójicamente, los primeros trabajos suponían una relación positiva entre corrupción y crecimiento económico (Leff, 1964 y Huntington, 1968)*". "*Entendiendo la corrupción como el pago de sobornos para influenciar las decisiones de Estado, sólo las firmas más eficientes podrían ofrecer los mayores sobornos y de esa forma serían las escogidas para contratar. De esa forma, la economía se beneficiaba porque aseguraba la permanencia de las*

regulación del Estado en la economía, en la literatura que siguió, finales de los 90, los hallazgos de las investigaciones plantearon lo contrario:

> Según Murphy et al. (1991), en países con alto grado de corrupción administrativa se generan los incentivos para que la asignación de talento se dirija hacia actividades rentistas en lugar de otras más productivas y que incentiven un mayor crecimiento. Por otro lado, Sheilfer y Vishny (1993) sostienen que la corrupción es un costo importante para la economía debido a sus efectos distorsionadores y su naturaleza ilícita. En la medida que la corrupción se entienda como un costo adicional al capital y como un factor que aumenta la incertidumbre en la asignación de los recursos, su efecto sobre la economía sería negativo, ya que estos costos suponen una mayor demanda de recursos para mantener las transacciones clandestinas, disminuyendo así el retorno del capital. Considerando la suma de estos efectos se podría esperar un efecto negativo de la corrupción sobre la inversión y, por ende, sobre el crecimiento económico de un país[156].

En síntesis de acuerdo a diversos análisis existe una estrecha relación entre la corrupción, en este caso la administrativa, y la pobreza; la causalidad señala que la corrupción administrativa aumenta las condiciones de pobreza de los ciudadanos, puesto que:

a) Afecta la capacidad del Estado de generar riqueza a través de la inversión privada y, en general el estímulo al mercado.

b) Genera ineficiencia e ineficacia en la gestión pública, afectado el proceso de redistribución de la riqueza a través de la acción del Estado. La ineficacia e ineficiencia puede reflejarse en políticas públicas de mala calidad, no redistributivas, inversión social regresiva y/o prioridad de la inversión pública en sectores "*altamente rentables*" para los corruptos (grandes obras de infraestructura, concesiones viales, etc.).

c) Afecta la protección de los recursos públicos, los cuales pueden terminar en manos de privados o beneficiando intereses privados.

---

firmas más eficientes y las empresas se favorecían porque podrían superar impedimentos propios de aparatos estatales obsoletos". Ibid., p.6.

[156] GAMARRA. Op.cít., p.7.

4.3 ÍNDICE DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS – NBI E ÍNDICE DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL – ITM. 2005[157]

En el inicio del presente capítulo se enuncia la hipótesis de trabajo para el tratamiento de estos indicadores, señalando que a mayor ITM menor sería el porcentaje de hogares con NBI. La revisión de la información permite señalar la tendencia general de relación entre las condiciones institucionales y las prácticas de los actores gubernamentales que mide el ITM y el porcentaje de hogares con NBI; es decir, mientras mejores son los calificaciones del ITM es menor el porcentaje de hogares con NBI en las respectivas entidades municipales (Ver tabla 9).

Tabla 9. NBI 2005 – ITM 2005 - 22 Capitales Departamentales

Municipio	NBI Total 2005	ITM 2005	Municipio	NBI Total 2005	ITM 2005
Manizales	10.03	78.10	**Cartagena**	26.01	58.29
Bucaramanga	11.55	70.94	**Florencia**	26.85	61.34
Armenia	13.21	68.51	**Mocoa**	27.91	70.45
Pereira	13.34	77.81	**Santa Marta**	29.03	52.17
Pasto	16.20	84.50	**Valledupar**	32.74	71.38
Ibagué	16.23	70.97	**Arauca**	33.73	59.79
Neiva	17.70	74.46	**Leticia**	37.65	48.55
Barranquilla	17.72	67.46	**Sincelejo**	42.02	56.21
Popayán	18.07	59.48	**Montería**	44.51	65.36
Cúcuta	23.24	47.58	**Riohacha**	49.10	34.67
Yopal	24.47	76.34	**Quibdó**	89.47	31.07

Fuente: ITM 2005 – Corporación Transparencia por Colombia/ NBI 2005 - Departamento Administrativo Nacional Estadística – DANE.

[157] Teniendo en cuenta que sólo existen mediciones para ambos años en el año 2005, se utilizará sólo este año de referencia.

Para iniciar el proceso de revisión y análisis de esta relación, es necesario tener en cuenta:

i. La correlación establece el grado de asociación de las variables, en este caso Índices de Transparencia Municipal y Necesidades Básicas insatisfechas, sin importar cuál es la causa y cuál es el efecto, ésta puede ser: negativa, positiva, o cero. La correlación entre estas dos variables para el año 2005, permite observar una fuerte correlación negativa (-0.76) (Ver tabla 10), es decir, que a medida que existen mejores calidades institucionales, en clave de transparencia, las necesidades básicas insatisfechas de la población serán menores.

Tabla 10. Correlación entre las variables NBI e ITM a corte de 2005

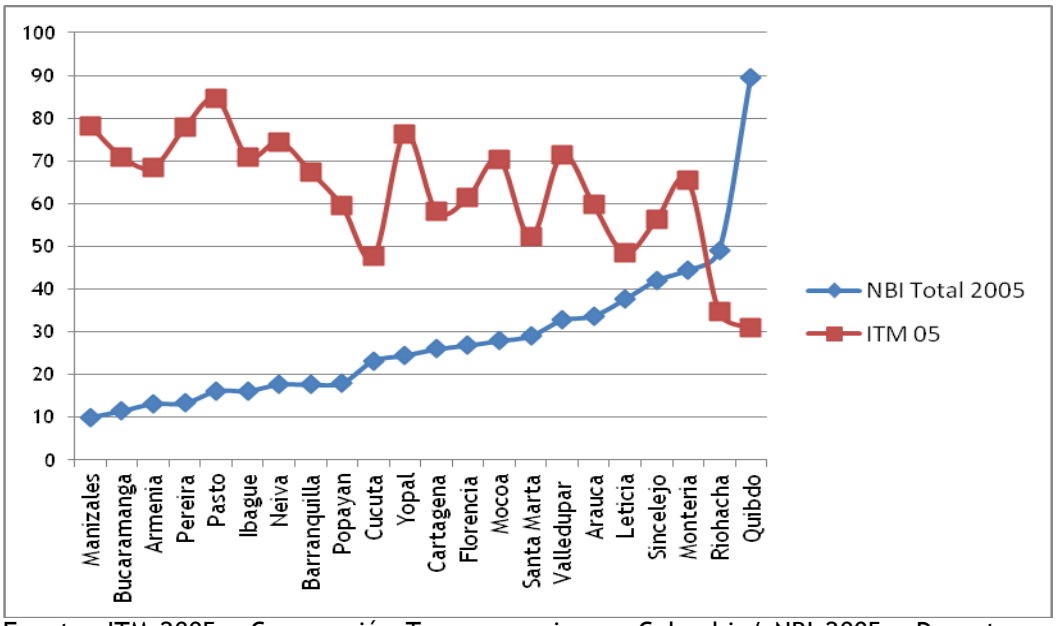
```
. pwcorr  nbitotal2005 itm05

             | nbitot~5    itm05
-------------+------------------
nbitotal2005 |   1.0000
       itm05 |  -0.7616   1.0000
```

Fuente: ITM 2005 – Corporación Transparencia por Colombia/NBI - 2005 Departamento Administrativo Nacional Estadística. Cálculos propios (STATA 10.0)

ii. Esta situación se grafica y se evidencia la tendencia que señala cómo, a medida que aumenta el porcentaje de hogares con NBI, disminuye la calificación obtenida por la administración municipal en el ITM (ver gráfica 19).

Gráfica 19. Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas 2005 – Índice de Transparencia Municipal 2005



Fuente: ITM 2005 – Corporación Transparencia por Colombia/ NBI 2005 - Departamento Administrativo Nacional Estadística – DANE.

iii. Clasificando las entidades según la calificación obtenida en el ITM y el porcentaje de hogares con NBI se observa que (ver tabla 11):

Grupo 1: nueve (9) entidades se encuentran en este grupo, siete (7) de las cuales comparten el peor escenario de acuerdo a la hipótesis de la investigación: calificaciones muy deficientes en el ITM y altos porcentajes de hogares con NBI. Estas entidades están ubicadas: i. en la región atlántica (Sincelejo, Riohacha, Cartagena, Santa Marta), ii. En la región pacífica (Quibdó – única capital departamental de la Costa Pacífica colombiana); iii. En zonas fronterizas con otros países (Arauca, Leticia). Las dos entidades restantes, a pesar de las bajas calificaciones del ITM, presentan un porcentaje de hogares por debajo del promedio nacional; es el caso de Popayán y Cúcuta, la primera ubicada en la región suroccidental del país y la segunda en zona de frontera.

Tabla 11. Matriz de clasificación de las 22 Capitales Departamentales en relación al NBI 2005 y al ITM 2005[158]

2005	Porcentaje de hogares en NBI superior al promedio nacional	Porcentaje de población en NBI igual o cercano al promedio nacional	Porcentaje de población en NBI por debajo del promedio nacional	Porcentaje de población con NBI menor al 15% de los hogares
ITM por debajo de 60 puntos - *calificación muy deficiente*	Arauca	Cartagena	Popayán	
	Sincelejo	Santa Marta	Cúcuta	
	Leticia			
	Riohacha			
	Quibdó			
ITM entre 61 y 79 puntos - *Calificaciones deficientes*	Valledupar	Mocoa	Yopal	Pereira
	Montería	Florencia	Neiva	Manizales
			Ibagué	Bucaramanga
			Barranquilla	Armenia
ITM entre 80 y 100 puntos *Calificaciones aceptables*			Pasto	

Convenciones
Calificaciones muy deficientes - % de NBI superior el promedio
Calificaciones muy deficientes - % de NBI igual o cercano al promedio
Calificaciones muy deficientes - % de NBI por debajo del promedio
Calificaciones deficientes - % de NBI superior el promedio
Calificaciones deficientes - % de NBI igual o cercano al promedio
Calificaciones deficientes - % de NBI por debajo del promedio
Calificaciones deficientes - % de NBI menor al 15% de los hogares
Calificaciones aceptables - % de NBI por debajo del promedio

Fuente: ITM 2005 - Corporación Transparencia por Colombia / NBI - 2005 Departamento Administrativo Nacional Estadística - DANE.

Grupo 2: De los doce (12) municipios que obtienen calificaciones deficientes, es decir un poco mejores que las del grupo anterior, cuatro (4) presentan porcentajes de hogares con NBI altos, mientras que ocho entidades logran menores porcentajes en el mismo indicador; incluso en este grupo se encuentran 4 entidades cuyo porcentaje de hogares con NBI es menor al 15%. De nuevo dos municipios, Valledupar y Montería, ambos de la región atlántica, se ubican en el cuadrante más desafortunado del grupo, seguidos por Mocoa y Florencia, ambos municipios de los antiguamente llamados territorios nacionales. Ya con menores niveles de hogares con NBI se encuentran dos (2) municipios de la región central (Neiva e Ibagué), una (1) de la Orinoquía (Yopal) – aunque claramente vinculada al desarrollo regional del centro del país – y, Barranquilla en la Región atlántica.

[158] La Tabla 11 es un ejercicio de clasificación de la información en una matriz analítica que cruza las calificaciones obtenidas por los municipios en el ITM y el porcentaje de hogares con NBI. Las clasificaciones que se presentan en esta tabla son decisión discrecional de la investigación.

Grupo 3: solo el municipio de Pasto se clasifica en este grupo que puede considerarse destacado: una calificación de ITM alta y un porcentaje de hogares con NBI por debajo del promedio. Entidad localizada en zona fronteriza.

Tabla 12. Recursos de Regalías y del Sistema General de Participaciones Total recibido años 2002 al 2005

MUNICIPIO	Recursos de Regalías (Miles de Pesos)*	Recursos sistema general de participaciones - SGP (Miles de Pesos)**	TOTAL REGALIAS + SGP (Miles de Pesos)
ARAUCA	$127,825,236,489	$45,709,155	$127,870,945,644
NEIVA	$97,537,973,364	$350,637,511	$97,888,610,875
YOPAL	$79,700,986,322	$50,133,450	$79,751,119,772
SINCELEJO	$19,202,063,205	$268,530,269	$19,470,593,474
CÚCUTA	$5,588,191,780	$ 511,204,955	$6,099,396,735
SANTA MARTA	$3,946,397,235	$515,643,598	$4,462,040,833
MONTERÍA	$4,048,746,222	$368,435,818	$4,417,182,040
MOCOA	$1,811,806,485	$28,981,250	$1,840,787,735
BARRANQUILLA	$609,671,392	$923,086,843	$1,532,758,235
CARTAGENA	$143,029,194	$1,120,265,451	$1,263,294,646
RIOHACHA	$865,268,424	$70,167,868	$935,436,292
PASTO	$811,762	$642,447,370	$643,259,132
PEREIRA	$29,658,177	$438,029,979	$467,688,156
BUCARAMANGA	$ 0	$460,015,417	$460,015,417
IBAGUÉ	$43,489,176	$405,169,319	$448,658,495
MANIZALES	$79,187,018	$369,148,999	$448,336,017
VALLEDUPAR	$16,284,293	$372,874,243	$389,158,536
ARMENIA	$ 22,085	$ 384,306,831	$384,328,916
QUIBDÓ	$216,778,488	$ 83,789,014	$300,567,502
POPAYÁN	$7,764,292	$ 233,642,474	$241,406,766
FLORENCIA	$5,556,323	$168,964,150	$174,520,473
LETICIA	$154,906	$31,063,763	$31,218,669

Fuente: *Agencia Nacional de Hidrocarburos ** Departamento Nacional de Planeación.

iv. Si se relaciona la clasificación de los municipios por calificación obtenidas en el ITM y porcentaje de familias con NBI (Ver tabla 11) con el total del monto de recursos que han recibido por regalías y por el sistema general de participaciones - SGP, mejor conocidos como recursos de transferencias, entre los años 2002 y 2005 (Ver tabla 12), se observa que los municipios que concentran las peores condiciones (bajas calificaciones en el ITM, altos porcentajes de hogares con NBI) clasificados con los colores marrón, rojo y

naranja, son en su mayoría las entidades municipales que han recibido mas cantidad de recursos. Se destacan como agudas situaciones las de Arauca y Sincelejo.

De otro lado, se observa que municipios con mejores calificaciones en el ITM y recursos económicos importantes, como es el caso de Neiva y Yopal, presentan porcentajes de hogares con NBI menor al promedio nacional.

Tabla 13. Municipios por Categoría 1 y 2 - NBI e ITM 2005

Municipio	% de Hogares con NBI Total - 2005	ITM 2005 (puntos)	Población Censo 2005 (Habitantes)
Categoría Municipal 1			
Manizales	10.03	78.10	368,433
Pereira	13.34	77.81	428,397
Ibagué	16.23	70.97	495,246
Bucaramanga	11.55	70.94	509,918
Barranquilla	17.72	67.46	1,112,889
Santa Marta	29.03	52.17	414,387
Cúcuta	23.24	47.58	585,543
Categoría Municipal 2			
Pasto	16.20	84.50	383,846
Neiva	17.70	74.46	315,332
Valledupar	32.74	71.38	348,990
Armenia	13.21	68.51	272,574
Montería	44.51	65.36	381,284
Popayán	18.07	59.48	258,653
Cartagena	26.01	58.29	895,400

Fuente: ITM 2005 - Corporación Transparencia por Colombia/ NBI y población- 2005 Departamento Administrativo Nacional Estadística - DANE.

Convenciones
Calificaciones muy deficientes - % de NBI superior el promedio
Calificaciones muy deficientes - % de NBI igual o cercano al promedio
Calificaciones muy deficientes - % de NBI por debajo del promedio
Calificaciones deficientes - % de NBI superior el promedio
Calificaciones deficientes - % de NBI igual o cercano al promedio
Calificaciones deficientes - % de NBI por debajo del promedio
Calificaciones deficientes - % de NBI menor al 15% de los hogares
Calificaciones aceptables - % de NBI por debajo del promedio

v. Teniendo en cuenta la clasificación por categorías municipales (Ver tabla 13 y 14)[159] se observa cómo se concentra en las categorías municipales 3,4 y 5 el escenario más crítico del análisis: calificaciones muy deficientes y deficientes en el ITM con porcentajes superiores o iguales al promedio nacional de hogares con NBI.

[159] Donde las categorías 1 y 2 representan a los municipios de mayor capacidad fiscal y mayor número de habitantes, mientras que los municipios categoría 3, 4 y 6 representan exactamente lo contrario.

Tabla 14. Municipios por Categoría 3, 4 y 6 - NBI e ITM 2005

Municipio	% de Hogares con NBI Total - 2005	ITM 2005 (puntos)	Población (Habitantes)
Categoría 3			
Yopal	24.47	76.34	103,754
Florencia	26.85	61.34	137,896
Categoría 4			
Arauca	33.73	59.79	68,222
Sincelejo	42.02	56.21	236,780
Riohacha	49.10	34.67	169,311
Categoría 6			
Mocoa	27.91	70.45	36,185
Leticia	37.65	48.55	32,450
Quibdo	89.47	31.07	109,121

Fuente: ITM 2005 - Corporación Transparencia por Colombia/ NBI y población- 2005 Departamento Administrativo Nacional Estadística - DANE.

Convenciones	
	Calificaciones muy deficientes - % de NBI superior el promedio
	Calificaciones muy deficientes - % de NBI igual o cercano al promedio
	Calificaciones muy deficientes - % de NBI por debajo del promedio
	Calificaciones deficientes - % de NBI superior el promedio
	Calificaciones deficientes - % de NBI igual o cercano al promedio
	Calificaciones deficientes - % de NBI por debajo del promedio
	Calificaciones deficientes - % de NBI menor al 15% de los hogares
	Calificaciones aceptables - % de NBI por debajo del promedio

Son los municipios de menor categoría los que evidencian calificaciones más deficientes en el ITM y porcentajes más altos de hogares en situaciones de pobreza. Al tiempo que, observando la distribución de las capitales en las regiones colombianas, se observan, en primer lugar una alta concentración de las deficiencias analizadas en varios de los municipios de la región atlántica (siete de las ocho capitales que se analizan, presentan esta situación[160]).

En segundo lugar, en condiciones igualmente deficientes en ambos aspectos, le siguen las capitales de los llamados "territorios nacionales" o nuevos departamentos y las capitales situadas en regiones de frontera con otros países (las cinco ciudades ubicadas en estas regiones se incluyen en la tendencia[161]). En tercer lugar, se observa que las capitales ubicadas en la región central del país

[160] Sincelejo, Riohacha, Cartagena, Santa Marta, Valledupar, Montería.
[161] Arauca, Leticia, Cúcuta, Mocoa, Florencia

muestran mejores condiciones en los indicadores estudiados (Seis capitales de esta región se incluyen en esta tendencia[162]).

4.4 CALIDADES INSTITUCIONALES, TRANSPARENCIA Y POBREZA

Las entidades del Estado en Colombia a pesar de esfuerzos importantes alrededor del proceso de modernización y fortalecimiento de la capacidad de gestión, siguen teniendo deficiencias institucionales que obstaculizan el cumplimiento de la misión del Estado en términos de Bienestar y Desarrollo.

Uno de estos obstáculos es la precariedad de las instituciones que refleja el ITM, de hecho son los municipios colombianos las entidades del Estado que están más rezagadas en el proceso de modernización, así mientras las entidades evaluadas en el Índice de Transparencia Nacional en el 2005 obtienen un promedio de 75,77 puntos, las departamentales, evaluadas en el Índice de Transparencia Departamental 2005, alcanzan una calificación de 58,95 puntos, los municipios evaluados en el mismo año obtienen un promedio de 55,09 puntos[163].

Los estudios de José Gamarra[164] y Darío Restrepo[165], el primero sobre pobreza y corrupción y el segundo sobre equidad en el ordenamiento territorial, señalan como el desarrollo territorial y social del país ha estado marcado por una tendencia que concentra los procesos de desarrollo en la región central del país[166], versus un deterioro progresivo de las regiones ubicadas hacia las costas[167] y las zonas de frontera[168]. Para estos autores – y otros más – el desarrollo en

[162] Neiva, Ibagué, Barranquilla, Pereira, Manizales, Bucaramanga, Armenia.
[163] CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. Índice de Transparencia Nacional. Resultados 2005 y 2006. Bogotá: [s.n], 2008. Colección Documentos, Observatorio de Integridad No. 7. p. 6-7
[164] GAMARRA, José R. Pobreza, corrupción y participación política: una revisión para el caso colombiano. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional. Banco de la República. [online] Marzo, 2006, no. 70. Disponible en: http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/regional/documentos/DTSER-70%20(VE).pdf.
[165] RESTREPO, Dario. Equidad y Ordenamiento espacial. Desarrollo, democracia y bienestar. Documento Interno. Agosto, 2009. p. 6
[166] En esta región se encuentran ciudades capitales como Pereira, Manizales, Armenia, Ibagué, Neiva, entre otros.
[167] En la región atlántica se localizan municipios como Cartagena, Riohacha, Montería, Santa Martha, Barranquilla, entre otros.
[168] Se hace referencia a ciudades como Cúcuta y Arauca en la frontera con Venezuela, Leticia que limita con el Brasil, Mocoa en la frontera con Ecuador. Sobre este tema, Jaime Bonet también plantea que la concentración del centro versus la periferia tiene raíces históricas: *"Después de la prohibición de 1912, la moneda vieja y las extranjeras continuaron circulando en algunos*

Colombia se ha concentrado históricamente en tres zonas específicas: i. el llamado "triángulo de oro" (Bogotá, Departamentos de Valle y Antioquia); ii. los departamentos de Atlántico y Santander y iii. la región del eje cafetero (Departamentos de Quindío, Risaralda y Caldas); esta concentración del desarrollo se expresa en mayores niveles de inversión pública asociadas al mayor capital político, por ejemplo en términos de representación política en instancias como el Congreso de la República, situación que impacta directamente, además en la capacidad de producir riqueza – ver gráfica 20 -, al tiempo que en estos departamentos se han desarrollado de manera más continuada y estable políticas públicas orientadas al desarrollo institucional y al aumento de la capacidad de gestión de las administraciones municipales y departamentales[169].

Es claro el desequilibrio en el desarrollo de las calidades de las entidades del Estado a nivel local; se evidencia esto en sus deficientes calificaciones en el ITM y en la clara dificultad que tienen para liderar los procesos de desarrollo en sus territorios. Un ejemplo significativo es el municipio de Arauca, pareciese que el principal obstáculo no son los recursos para generar desarrollo (Ver tabla 12), pues sólo por concepto de regalías entre el año 2000 y 2005 recibió $127,825,236,489 (en miles de pesos), sin embargo, el porcentaje de hogares con NBI, para el 2005, es de 33,7% - más de 5 puntos por encima del promedio nacional-. Si el obstáculo no son los recursos, pareciera que si lo es la institucionalidad local y los riesgos de corrupción que se evidencia en los 59.79 puntos que obtiene en la calificación del ITM 2005. Cabe destacar que Arauca para el año 2005 contaba con 75 mil habitantes aproximadamente, según cifras del DANE.

Mientras que el municipio de Pasto recibió en estos mismos cuatro años por concepto de regalías y transferencias $643,259,132 (en miles de pesos), el porcentaje de hogares con NBI es de 16,2% y la calificación que obtiene en el ITM es de 84,5 para el mismo año. Finalmente, Pasto contaba para el 2005 con 382 mil habitantes aproximadamente, según el DANE. Así, Pasto, con casi 5 veces más la población de Arauca y casi 200% menos de recursos que este mismo municipio, logra con sus mejores niveles institucionales menos hogares con NBI.

---

territorios como Norte de Santander, Chocó y Nariño, las cuales eran economías que estaban relativamente más expuestas al intercambio comercial con el resto del mundo y más aisladas del resto del país". En: BONET, Jaime. ¿Por qué es pobre el Chocó?. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional. Banco de la República. [online], Abril, 2007. No. 90. P.21. Disponible en: http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/regional/documentos/DTSER-90.pdf

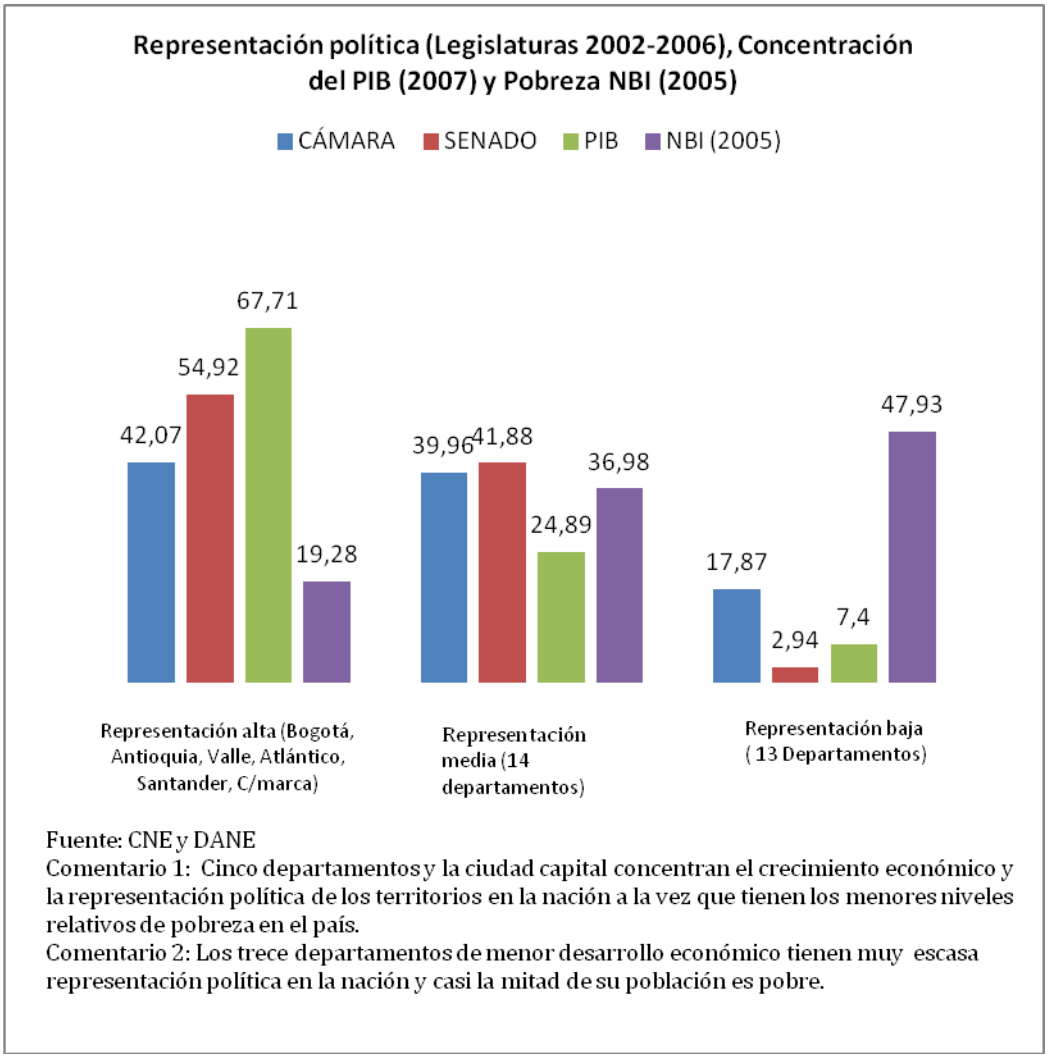
[169] Iniciativas como el Programa para el Desarrollo Institucional de los municipios, liderado por el Departamento Nacional de Planeación y financiado con recursos de la cooperación internacional y la Banca Multilateral, en la década de los 90 tuvieron esta finalidad.

Los riesgos de corrupción se observan más fuertes en escenarios institucionales poco transparentes y con el atractivo adicional de recursos públicos abundantes. Son estos los escenarios más propicios para los hechos de corrupción y en varios de los municipios observados esta situación se destaca. Ciudades como Arauca, Sincelejo, Cúcuta, Santa Marta y Montería muy seguramente explican sus pobres resultados en desarrollo en sus debilidades institucionales asociadas a riesgo de corrupción administrativa.

Finalmente, es necesario señalar que si bien el indicador de NBI mide de manera parcial la pobreza, es de reconocer que los indicadores simples del NBI representan escenarios de actuación de los gobiernos municipales, expresados en las competencias y funciones que la Constitucional y sus normas y decretos reglamentarios les señalan. Viviendas adecuadas, acceso a servicios públicos domiciliarios de calidad y acceso a la educación por parte de los niños en edad escolar, hacen parte de las tareas cotidianas de un gobierno[170] y si bien no representan todas las dimensiones que el desarrollo humano y social requiere para superar la pobreza, son insumos básicos de la supervivencia. Nueve de los 22 municipios analizados logran porcentajes de NBI por debajo del promedio nacional; ocho de los veintidós logran calificaciones en el ITM entre 61 y 79 puntos y sólo 1 municipio logra más de 80 puntos. Está el Estado local en desventaja para proveer bienes y servicios y para garantizar el desarrollo, dadas las protuberantes fallas en la administración, escenario de riesgo para la ocurrencia de hechos de corrupción.

[170] Ver capítulo 2 del presente trabajo.

Gráfica 20. Representación política (legislaturas 2002 – 2006), concentración del PIB y Pobreza NBI (2005)



Fuente: CNE y DANE
Comentario 1: Cinco departamentos y la ciudad capital concentran el crecimiento económico y la representación política de los territorios en la nación a la vez que tienen los menores niveles relativos de pobreza en el país.
Comentario 2: Los trece departamentos de menor desarrollo económico tienen muy escasa representación política en la nación y casi la mitad de su población es pobre.

Fuente: RESTREPO, DARIO, *Equidad y Ordenamiento espacial*. Desarrollo, democracia y bienestar, Documento, Agosto de 2009. Pág.6

5. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta los planteamientos conceptuales y analíticos que se presentan en los capítulos 1 y 2 del presente trabajo de grado, la corrupción es considerada un fenómeno social de carácter sistémico que se institucionaliza en las estructuras del Estado y de la sociedad en general. No es un problema que se presenta de manera aislada y esporádica; permea las diferentes estructuras de la sociedad: el poder público, los órganos de control, el ministerio público, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil. El abuso de poder por parte de actores que ostentan posiciones privilegiadas en los escenarios públicos, con el fin de satisfacer sus anhelos individuales en detrimento de los intereses colectivos, termina siendo considerado como un fenómeno común, incluso normal, en las diferentes relaciones sociales, políticas y económicas que se dan entre actores.

Esto implica para la sociedad que la corrupción sea una práctica funcional en el entramado de relaciones que se establecen entre los individuos, sus organizaciones y las instituciones públicas y privadas; lo cual impacta directamente en el rol de los actores y en las reglas que regulan la función de cada uno; evidentemente, distorsiona y desvanece el pacto social a través del cual se garantiza la convivencia regulada por el Estado a través de normas reconocidas por todos. La legitimidad de las acciones y las decisiones de los actores que intervienen en lo público se ve afectada, al tiempo que la confianza de los actores en el Estado y su capacidad de regular los asuntos públicos decae, razón por la cual se evidencia un bajo desarrollo institucional, asociado a una baja calidad de la democracia.

Las consecuencias para la regulación de las relaciones sociales y el trámite de los asuntos públicos son evidentes tanto en la constitución y operación del Estado como en lo relacionado con las decisiones de los individuos. Algunas de estas consecuencias son:

- El Estado no tiene el monopolio de la regulación de la vida social compitiendo con otros actores más. Las situaciones más críticas se evidencian en los sistemas de justicia.

- Las relaciones sociales, políticas y económicas caracterizadas por transacciones constantes están cargadas de sobre costos (sobornos, trámites extra, etc.)

- La gestión corrupta de los asuntos públicos requiere alta concentración del poder en unos pocos; esto se manifiesta a través del autoritarismo, el cual a su vez está acompañado del monopolio de la información, el exceso de discrecionalidad de las autoridades públicas y la opacidad de las acciones y las decisiones.

- Para los individuos es cada vez más complejo diferenciar lo correcto de lo incorrecto, lo permitido de lo prohibido. Las fronteras son difusas porque tanto las normas como las prácticas muestran este panorama y la masificación de las prácticas corruptas en entornos institucionales corruptos terminan por ser un excelente neutralización de la inquietud ética que se pueda manifestar.

- La corrupción como fenómeno social produce un sistema normativo aceptado y compartido por todos.

El impacto de este fenómeno social se expresa en la existencia de un sistema de redes sociales e interpersonales de alta eficiencia, grado de organización y capacidad de acción. Basadas en lealtades clientelares que agilizan el intercambio de favores y pagos en medio de las cuales han intervenido de manera directa actores políticos, empresariales (nacionales y extranjeros), actores armados ilegales y narcotraficantes, evidenciándose así que es ésta una estructura de oportunidad muy favorable para la inclusión de una amplia gama de actores, que ven en este escenario la oportunidad de maximizar sus ganancias y/o transformar el modelo político del Estado desde dentro, no sólo para aumentar su renta, sino para legalizar e incluso legitimar acciones criminales y mafiosas.

En este sentido, hay una convivencia del Estado y la sociedad con condiciones institucionales y prácticas que son evidentemente corruptas o que pueden llegar a favorecer o permitir hechos de corrupción. Es en ese espacio que las fallas en la administración del Estado se constituyen en escenarios propicios para la ocurrencia de hechos de corrupción; ahí se configuran los escenarios de riesgo de corrupción administrativa. Opacidad en la gestión, altos niveles de discrecionalidad en las decisiones y acciones que se enmarcan en la gestión pública, desconocimiento o inexistencia de pesos y contrapesos y, si se quiere, de controles al poder, facilitan la acción de actores con intereses netamente individuales, con su correlato de afectación a los intereses colectivos o al bien común.

Con la medición del Índice de Transparencia Municipal – ITM - se introduce un mecanismo que busca, a partir de una lectura precisa sobre la función del Estado y los fines de la gestión pública, identificación de los escenarios de riesgos de corrupción administrativa en los municipios evaluados, proponiendo de esta manera un enfoque sobre lo que es o no tolerable en la gestión del Estado y, claro está, en relación con su misión.

En el caso de las 22 capitales departamentales colombianas, la evaluación señala la existencia de riesgos de corrupción administrativa en un número importante de entidades, riesgos principalmente relacionados con una débil promoción de la participación ciudadana, pobre visibilidad de los asuntos públicos y procesos de gestión que no se rigen por la norma. Todo ésto constituye una radiografía institucional que señala un rezago en el proceso de gestión moderna de las entidades locales, situación que puede favorecer los hechos de corrupción administrativa.

Concentra el gobierno local un monto muy importante de recursos públicos, no sólo expresados en dinero, sino en un amplio espectro para la toma de decisiones, como el control de porciones muy importantes de territorio. Es por esta razón que muchos de los escándalos de corrupción y un porcentaje importante de sanciones fiscales, disciplinarias y penales son proferidas contra autoridades y servidores públicos del nivel local.

Es éste un asunto estrechamente relacionado con la calidad de la democracia en Colombia y la calidad de sus instituciones. Desde finales de la década de los 80 el país realizó serios ajustes y reformas (p.e. Reforma Municipal de 1986 y proceso de la formulación de la Constitución Política de Colombia de 1991) con el fin de reordenar el territorio, redistribuir el poder político, ampliar las fronteras de la democracia en la gestión de los asuntos públicos, al tiempo que buscó darle un nuevo espacio a la negociación del conflicto armado. El actor principal de este proceso fue el municipio colombiano. Se consideró que éste era el espacio ideal para la refundación del proyecto democrático en el país, democracia basada en garantía de derechos e intervención de la ciudadanía, a través de la participación, en la gestión del desarrollo. De ahí que, a pesar de las últimas reformas que se han generado desde el gobierno nacional, los gobiernos municipales concentren recursos importantes para el desarrollo del país y sus habitantes.

A manera de síntesis final se señalan los principales hallazgos del trabajo de grado:

1. Son las administraciones municipales entidades con un riesgo de corrupción administrativa importante, situación que obstaculiza el cumplimiento de su misión al tiempo que deslegitima su acción y razón de ser institucional.

2. Los riesgos de corrupción administrativa afectan a un mayor porcentaje de municipios de menor tamaño (en términos poblacionales y fiscales).

3. La lectura agregada de los tres factores de la evaluación del ITM señala calificaciones deficientes en todos los factores, siendo el más pobre el factor de promoción de la participación ciudadana, seguido por el de visibilidad; finalmente está el cumplimento de normas y estándares.

4. En termino del factor de visibilidad, los riesgos se evidencian claramente en:

- el secreto en la gestión de los recursos económicos, fiscales y humanos.

- la escasa publicidad sobre el monto y la gestión de los dineros públicos – poca publicidad del presupuesto del municipio y de los recursos de regalías – y casi nula es la información sobre el recurso humano.

- la escasa publicidad de la gestión de la contratación pública.

- deficientes audiencias de rendición de cuentas a la ciudadanía. Es este un ejercicio pobre en los municipios, lo cual ratifica el manejo cerrado que se le da a los procesos de gobierno y a las decisiones administrativas.

- más del 60% de los municipios evaluados no entregaron completa ni a tiempo información sobre la gestión del recurso humano (conformación de plantas de personal) sobre contratación pública.

5. El factor que evalúa el cumplimiento de las normas y los estándares de la gestión municipal señaló los escenarios de riesgo en:

- los instrumentos de planeación, si bien son elaborados dentro de los parámetros formales, no son desarrollados para su implementación en el proceso de gestión.

- las plantas de personal son desequilibradas en razón de un alto número de contratistas. Así mismo, hay bajo nivel de capacitación y evaluación.

6. La promoción de la participación ciudadana, señaló los siguientes riesgos:

- la participación ciudadana es invitada recurrente de los Planes de Desarrollo Municipal; sin embargo, esta situación poco se expresa en los presupuestos municipales.

- la oferta de instancias y canales para la intervención de los ciudadanos en los procesos de gestión es deficiente, producto de arreglos institucionales - para la promoción de la participación - , muy preliminares e insuficientes.

7. Los municipios con calificaciones deficientes en términos de riesgo de corrupción son también los que reportan mayores porcentajes de hogares con NBI.

8. Hay una tendencia que señala que algunos municipios con calificaciones deficientes en el ITM y que tienen altos porcentajes de hogares con NBI son municipios que han recibido, por concepto de regalías y transferencias, sumas muy superiores al resto de entidades. La incapacidad de estas entidades para garantizar menos hogares con NBI no radica en el monto de su presupuesto sino en pobre capacidad institucional, evidenciada en los riesgos de corrupción identificados.

9. Algunos municipios evaluados han demostrado cómo con menos recursos económicos y mejores condiciones institucionales, por lo menos las evaluadas en el ITM, se pueden garantizar mejores condiciones de desarrollo para la población, pues muestran menores porcentajes de hogares con NBI.

BIBLIOGRAFÍA

BOLTVINIC, Julio. Conceptos y Medición de la Pobreza. La necesidad de ampliar la mirada. Papeles de población. Universidad Autónoma del Estado de México. [online], Octubre–diciembre, 2003. no. 038, p. 9-25. Disponible en: http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11203801

BONET, Jaime. ¿Por qué es pobre el Chocó?. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional. Banco de la República. [online], Abril, 2007. No. 90. Disponible en: http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/regional/documentos/DTSER-90.pdf

BECK, Ulrich. La Sociedad del Riesgo. Hacia una nueva modernidad. Barcelona: Editorial Paidós, 1998.

_____. Retorno a la teoría de la Sociedad del Riesgo. En: Boletín de la AGE. Marzo, 2001. no. 30, p. 9-20.

COLOMBIA. VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad en Colombia. Bogotá: [s.n], marzo, 2002.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOJURÍDICAS – CIJUS. Acceso a la Justicia y defensa del interés ciudadano en relación con el patrimonio público y la moral administrativa. Estudios ocasionales. Bogotá: Ediciones UNIANDES, 2001.

COLOMBIA. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, COMISIÓN DE ÉTICA PÚBLICA, PROBIDAD ADMINISTRATIVA Y TRANSPARENCIA. Documento Técnico. Declaración de Cartagena. En: Seminario Internacional Transparencia Contra la Corrupción. Memorias. Cartagena de Indias: 2006.

CORPORACIÓN CHILE TRANSPARENTE. Acerca del concepto en español de corrupción postulado por Transparency Internacional. Documento Interno. Santiago de Chile: 2006.

CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. Elementos para Fortalecer el Sistema Nacional de Integridad. Documento interno. Bogotá D.C.: 2003.

_____. La Transparencia como categoría de trabajo. Documento Interno. Bogotá: 2005.

_____. Índice de Transparencia Departamental. Resultados 2004 y 2005, Gobiernos, Asambleas y Contralorías. Bogotá: [s.n], 2006. Colección Documentos Observatorio de Integridad No. 5.

_____. Índice de Transparencia Municipal. Resultados 2004, Ejercicio Piloto. Bogotá: [s.n], 2006. Colección Documentos, Observatorio de Integridad No. 6.

_____. Documento Metodológico. Índice de Transparencia Municipal 2005 y 2006. [online] Bogotá: 2007. Disponible en: http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Resumen%20metodologico%20ITM%202006.pdf

_____. Índice de Transparencia Nacional. Resultados 2005 y 2006. Bogotá: [s.n], 2008. Colección Documentos, Observatorio de Integridad No. 7.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADISTICA. Censo General 2005, Nivel Nacional. [online], Bogotá, 2008. Disponible en: http://www.dane.gov.co/censo/files/libroCenso2005nacional.pdf.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Índice de Desempeño Integral 2006. Dirección de Desarrollo Territorial. Bogotá: [s.n], 2006.

DOUGLAS, Mary. La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales. Barcelona: Colección Paidós, 1996.

FERES, Juan Carlos y MANCERO, Xavier. El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina. CEPAL. [online] p. 61-100 Disponible en: http://www.eclac.cl/deype/mecovi/docs/TALLER5/8.pdf

GAMARRA, José R. Pobreza, corrupción y participación política: una revisión para el caso colombiano. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional. Banco de la República. [online] Marzo, 2006, no. 70. Disponible en: http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/regional/documentos/DTSER-70%20(VE).pdf

GARAY, Luis Jorge. Sobre el papel y la naturaleza de la Corrupción en Colombia. En: Foro de Lucha contra la Corrupción, gobernabilidad y desempeño institucional. (21,marzo, 2002: Bogotá D.C.). Paper. Bogotá D.C: 2002.

GARAY, Luis Jorge. et al. Conflicto Armado y delincuencia organizada en escenarios de corrupción. A propósito del caso de Colombia. Corporación Transparencia por Colombia. Bogotá: [s.n], 2007. Colección Cuadernos de Transparencia No. 13.

GARAY, Luis Jorge. et al. La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia. Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia. Bogotá: Taller Imprenet, 2008.

GARCÍA CANO, Patricia. Indicadores Sociales Departamentales. Sistema de Indicadores Demográficos para Colombia. Departamento Nacional de Planeación. [online], Bogotá. Disponible en: www.dnp.gov.co

GIDDENS, Anthony. Pobreza, Bienestar y Exclusión Social. En: Sociología. 4 ed. Madrid: [s.n], 2004.

GONZÁLEZ, Esperanza y VELÁSQUEZ, Fabio. ¿Qué ha pasado con la participación Ciudadana en Colombia?. Fundación Corona. Bogotá: [s.n], 2003.

HALL, Richard. Organizaciones, estructuras, procesos y resultados. México: Prentice Hall Hispanoamericana S.A., 1996.

LORA, Eduardo. Técnicas de Medición Económica. Metodologías y aplicaciones en Colombia. FEDESARROLLO. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1997.

MONTAGUTH, Teresa. Política Social, Una introducción. Barcelona: Ed. Ariel, 2000.

OLIVERA, Mario. Hacia una sociología de la corrupción. Iniciativa Nacional Anticorrupción.

PEÑA, Guillermo de la. Corrupción e Informalidad. En: Revista Espiral. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Septiembre-Diciembre, 1996, vol. 3, no. 7.

RESTREPO, Dario. Equidad y Ordenamiento espacial. Desarrollo, democracia y bienestar. Documento Interno. Agosto, 2009.

RESTREPO, Marcela. Descentralización una agenda urgente y candente. En: Memorias del curso de contexto [sobre] Descentralización, conflicto, participación y territorio. Comp. y ed. Bertha Jeannette Niño. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas. Bogotá: [s.n], 2008.

ROSE – ACKERMAN, Susan. La Corrupción y los Gobiernos. Causas, Consecuencias y Reforma. Madrid: Siglo veintiuno editores, 2001.

ROWNTREE, Derek. Introducción a la estadística. Un enfoque no matemático. Bogotá: Editorial Norma, 1984.

SALAMA, Pierre y VALIER, Jacques. Corrupción y Pobreza. En: Revista Espiral. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Septiembre–Diciembre, 1995, Vol 2, no. 4, p. 45-67.

SALCEDO – ALBARÁN, Eduardo, et al. Corrupción, Cerebro y Sentimientos. Una indagación neuropsicológica en torno a la corrupción. Bogotá: Grupo Método, 2007.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. El Índice de Percepción de la Corrupción 2006 de Transparencia Internacional. Berlín: [s.n], 2006.

UVALLE BERRONES, Ricardo. Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado. En: XI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. (7-10, noviembre, 2006). Memorias. Ciudad de Guatemala: 2006.

VELÁSQUEZ, Fabio. Seguimiento y Evaluación de la Gestión Urbana. En: Cuadernos de Planeación Participativa, No. 2. Red de Apoyo a la Planeación Participativa. Bogotá: [s.n], 1997.

_____. Descentralización y gestión local en América Latina. En: Varios autores, América Latina entre el desencanto y la esperanza. Corporación Viva la Ciudadanía. Bogotá: [s.n], Octubre de 1997.

_____. La agenda de la descentralización en Colombia. En: Revista Foro. Marzo, 2000, no. 38, p. 5-20.

VELÁSQUEZ, Fabio (Coordinador). Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos. Fundación Foro Nacional por Colombia y Agencia de Cooperación Alemana GTZ. Bogotá: Panamericano Formas e impresos, 2009.

WEBER, Max. Economía y Sociedad. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1944.

ZEISEL, Hans. Dígalo con Números. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

FACTOR VISIBILIDAD (Variables/Total Factor/ITM 2005)

Municipio	Departamento	Categoría	Rendición de cuentas a la ciudadanía	Publicidad del Plan de Desarrollo y Presupuesto	Publicidad de la destinación de recursos de regalias	Publicidad en la contratación	SICE	Publicidad de la administración de los recursos humanos	Publicidad de la oferta de Bienes y Servicios de la Administración	Acceso Información	Página Web		Total Visibilidad 2005	ITM 2005
Arauca	Arauca	4	0,00	80,00	100,00	100,00	0,00	100,00	77,50	50,00	No aplica		63,44	59,79
Armenia	Quindio	2	0,00	70,00	No Aplica	100,00	0,00	40,00	78,75	100,00	77,00		58,22	68,51
Barranquilla	Atlántico	1	85,00	80,00	No Aplica	45,00	0,00	80,00	52,50	90,00	82,00		64,31	67,46
Bucaramanga	Santander	1	40,00	80,00	No Aplica	91,67	50,00	100,00	76,88	100,00	97,00		79,44	70,94
Cartagena	Bolivar	2	0,00	50,00	70,00	71,67	100,00	0,00	79,38	40,00	82,00		54,78	58,29
Cúcuta	Norte de Santander	1	0,00	50,00	80,00	0,00	100,00	0,00	44,38	10,00	No aplica		35,55	46,71
Florencia	Caquetá	3	85,00	50,00	No Aplica	53,33	100,00	30,00	82,50	60,00	74,00		66,85	61,34
Ibague	Tolima	1	40,00	50,00	0,00	53,33	100,00	80,00	68,13	90,00	97,00		64,27	70,97
Leticia	Leticia	6	0,00	100,00	No Aplica	100,00	0,00	100,00	82,50	50,00	No aplica		61,79	48,55
Manizalez	Caldas	1	85,00	60,00	80,00	61,67	100,00	50,00	75,00	90,00	82,00		75,96	78,10
Mocoa	Putumayo	6	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	70,00	86,25	100,00	No aplica		94,53	70,45
Monteria	Córdoba	2	85,00	70,00	80,00	45,00	50,00	0,00	85,00	90,00	77,00		64,67	65,36
Neiva	Huila	2	100,00	100,00	100,00	53,33	0,00	40,00	52,50	100,00	100,00		71,76	74,46
Pasto	Nariño	2	100,00	100,00	No Aplica	91,67	50,00	50,00	86,88	80,00	97,00		81,94	84,50
Pereira	Risaralda	1	85,00	70,00	No Aplica	45,00	100,00	100,00	56,25	100,00	97,00		81,66	77,81
Popayán	Cauca	2	0,00	60,00	No Aplica	53,33	50,00	50,00	82,50	40,00	70,00		50,73	59,48
Quibdó	Chocó	6	0,00	30,00	No Aplica	33,33	0,00	80,00	36,88	40,00	No aplica		31,46	31,07
Riohacha	La Guajira	4	0,00	50,00	0,00	33,33	0,00	0,00	81,25	50,00	No aplica		26,82	34,67
Santa Marta	Magdalena	1	55,00	50,00	70,00	36,67	50,00	60,00	80,00	50,00	91,00		60,30	52,17
Sincelejo	Sucre	4	0,00	60,00	No Aplica	80,00	0,00	50,00	65,00	90,00	No aplica		49,29	56,21
Valledupar	Cesar	2	100,00	50,00	No Aplica	45,00	100,00	80,00	73,75	100,00	77,00		78,22	71,38
Yopal	Casanare	3	85,00	70,00	80,00	45,00	100,00	60,00	70,00	100,00	85,00		77,22	76,34
Promedio			**47,50**	**67,27**	**69,09**	**60,83**	**52,27**	**55,45**	**71,53**	**73,64**	**85,67**	**Media Geométrica**	**60,65**	**61,20**

FACTOR CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y ESTÁNDARES (Variables/Total Factor/ITM 2005)

Municipio	Departamento	Metas cuantificables en el PDM	Instrumentos de Planeación	Sanción en regalias	Riesgos en la contratación	Riesgos en el Empleo Público	Evaluación y capacitación del Recurso Humano	Reporte Organos de Control	Rendición de Cuentas al Concejo Municipal	Avance en Sistema de Control Interno	Desempeño Fiscal		Total CNyE 2005	ITM 2005
Arauca	Arauca	100,00	100,00	100,00	30,71	50,00	0,00	70,60	0,00	57,19	64,62		57,31	59,79
Armenia	Quindio	100,00	60,00		75,00	25,00	100,00	30,60	100,00	92,94	62,35		71,76	68,51
Barranquilla	Atlántico	100,00	60,00	0,00	70,00	50,00	75,00	51,00	100,00	90,87	62,81		65,97	67,46
Bucaramanga	Santander	100,00	60,00	0,00	95,00	0,00	50,00	47,74	100,00	92,90	70,54		61,62	70,94
Cartagena	Bolivar	100,00	80,00	100,00	95,00	75,00	50,00	51,00	No Disponible	33,33	70,10		72,71	58,29
Cúcuta	Norte de Santander	100,00	0,00	100,00	90,00	No Disponible	0,00	53,16	No Disponible	57,38	62,43		57,87	46,71
Florencia	Caquetá	0,00	80,00		78,93	12,50	75,00	1,00	100,00	22,08	64,04		48,17	61,34
Ibague	Tolima	100,00	80,00	100,00	82,50	100,00	75,00	59,17	100,00	89,40	61,66		84,77	70,97
Leticia	Leticia	100,00	0,00		57,86	37,50	0,00	30,60	100,00	59,30	65,86		50,12	48,55
Manizalez	Caldas	100,00	80,00	100,00	45,00	75,00	100,00	70,30	100,00	26,00	63,44		75,97	78,10
Mocoa	Putumayo	100,00	100,00	0,00	75,00	25,00	0,00	40,60	100,00	54,46	56,66		55,17	70,45
Monteria	Córdoba	100,00	60,00	100,00	87,50	100,00	0,00	70,60	100,00	56,38	67,79		74,23	65,36
Neiva	Huila	100,00	60,00	100,00	25,00	62,50	50,00	62,03	100,00	92,92	57,62		71,01	74,46
Pasto	Nariño	100,00	100,00		100,00	62,50	75,00	40,60	100,00	89,81	66,74		81,63	84,50
Pereira	Risaralda	100,00	60,00	0,00	95,00	50,00	100,00	70,30	100,00	61,41	68,38		70,51	77,81
Popayán	Cauca	100,00	100,00	0,00	73,93	75,00	50,00	70,30	100,00	59,48	66,81		69,55	59,48
Quibdó	Chocó	No Disponible	0,00	0,00	90,00	No Disponible	0,00	51,00	No Disponible	33,33	55,84		32,88	31,07
Riohacha	La Guajira	No Disponible	100,00	0,00	82,50	No Disponible	0,00	51,00	No Disponible	59,43	60,47		50,49	34,67
Santa Marta	Magdalena	100,00	80,00	100,00	78,93	100,00	0,00	51,00	0,00	66,67	62,31		63,89	52,17
Sincelejo	Sucre	100,00	60,00	0,00	95,00	0,00	100,00	51,00	No Disponible	58,85	65,31		58,91	56,21
Valledupar	Cesar	100,00	80,00	0,00	87,50	100,00	100,00	0,60	100,00	94,48	62,08		72,47	71,38
Yopal	Casanare	No Disponible	60,00	100,00	90,00	100,00	75,00	70,60	100,00	58,46	74,36		80,94	76,34
Promedio		**94,74**	**66,36**	**50,00**	**77,29**	**57,89**	**48,86**	**49,76**	**88,24**	**63,96**	**64,19**	**Media Geométrica**	**63,55**	**61,20**

FACTOR PARTICIPACIÓN CIUDADANA (Variables/Total Factor/ITM 2005)

Municipio	Departamento	Estrategias y recursos para participación	Instancias y acciones para la promoción de la participación	Participación ciudadana en el presupuesto	Quejas y reclamos		Total PC 2005	ITM 2005
Arauca	Arauca	50,79	79,00	0,00	100,00		57,45	59,79
Armenia	Quindio	65,25	65,00	100,00	100,00		82,56	68,51
Barranquilla	Atlántico	62,05	45,00	100,00	100,00		76,76	67,46
Bucaramanga	Santander	60,23	30,00	100,00	100,00		72,56	70,94
Cartagena	Bolivar	60,76	85,00	0,00	0,00		36,44	58,29
Cúcuta	Norte de Santander	56,95	30,00	100,00	0,00		46,74	46,71
Florencia	Caquetá	75,66	91,00	100,00	40,00		76,67	61,34
Ibague	Tolima	66,96	60,00	0,00	100,00		56,74	70,97
Leticia	Leticia	45,65	30,00	0,00	0,00		18,91	48,55
Manizalez	Caldas	61,45	85,00	100,00	100,00		86,61	78,10
Mocoa	Putumayo	51,37	20,00	100,00	40,00		52,84	70,45
Monteria	Córdoba	60,07	36,00	100,00	0,00		49,02	65,36
Neiva	Huila	62,00	85,00	100,00	100,00		86,75	74,46
Pasto	Nariño	81,51	100,00	100,00	100,00		95,38	84,50
Pereira	Risaralda	68,82	70,00	100,00	100,00		84,70	77,81
Popayán	Cauca	51,33	36,00	100,00	40,00		56,83	59,48
Quibdó	Chocó	36,66	30,00	0,00	40,00		26,66	31,07
Riohacha	La Guajira	35,94	39,00	0,00	0,00		18,73	34,67
Santa Marta	Magdalena	50,00	0,00	0,00	0,00		12,50	52,17
Sincelejo	Sucre	60,53	58,20	100,00	40,00		64,68	56,21
Valledupar	Cesar	62,20	60,00	100,00	0,00		55,55	71,38
Yopal	Casanare	42,55	79,00	100,00	40,00		65,39	76,34
Promedio		**57,67**	**55,15**	**68,18**	**51,82**	**Media Geométrica**	**51,64**	**61,20**

FACTOR VISIBILIDAD (Variables/Total Factor/ITM 2006)

Municipio	Departamento	Categoría	Rendición de cuentas a la ciudadanía	Publicidad del Plan de Desarrollo y Presupuesto	Publicidad de la destinación de recursos de regalias	Publicidad en la contratación	SICE	Publicidad de la administración de los recursos humanos	Publicidad de la oferta de Bienes y Servicios de la Administración	Acceso Información	Página Web		Total Visibilidad 2006	ITM 2006
Arauca	Arauca	4	0,00	80,00	100,00	100,00	100,00	100,00	81,25	60,00	No Aplica		77,66	72,96
Armenia	Quindio	2	80,00	80,00	No Aplica	100,00	100,00	40,00	78,75	100,00	77,00		81,97	79,35
Barranquilla	Atlántico	1	80,00	80,00	No Aplica	45,00	100,00	60,00	53,13	90,00	82,00		73,77	73,39
Bucaramanga	Santander	1	80,00	80,00	No Aplica	83,33	0,00	100,00	76,88	100,00	97,00		77,15	75,66
Cartagena	Bolivar	2	0,00	60,00	70,00	46,67	100,00	30,00	76,88	40,00	82,00		56,17	63,88
Cúcuta	Norte de Santander	1	0,00	50,00	80,00	0,00	100,00	0,00	44,38	20,00	No Aplica		36,80	50,98
Florencia	Caquetá	3	0,00	30,00		66,67	100,00	30,00	82,50	80,00	74,00		57,90	55,23
Ibague	Tolima	1	40,00	50,00	0,00	53,33	100,00	80,00	57,50	90,00	97,00		63,09	70,18
Leticia	Leticia	6	0,00	100,00	No Aplica	83,33	0,00	100,00	83,75	60,00	No Aplica		61,01	51,44
Manizalez	Caldas	1	80,00	60,00	80,00	55,00	100,00	50,00	75,00	80,00	82,00		73,56	77,59
Mocoa	Putumayo	6	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	70,00	86,25	100,00	No Aplica		94,53	79,06
Monteria	Córdoba	2	0,00	70,00	80,00	36,67	100,00	0,00	85,00	70,00	77,00		57,63	63,63
Neiva	Huila	2	100,00	100,00	100,00	75,00	100,00	0,00	52,50	100,00	100,00		80,83	83,66
Pasto	Nariño	2	100,00	100,00	No Aplica	91,67	100,00	60,00	87,50	90,00	97,00		90,77	90,41
Pereira	Risaralda	1	80,00	70,00	No Aplica	55,00	100,00	100,00	56,25	100,00	97,00		82,28	78,08
Popayán	Cauca	2	80,00	60,00	No Aplica	63,33	100,00	50,00	80,63	40,00	70,00		67,99	63,92
Quibdó	Chocó	6	0,00	30,00	0,00	46,67	0,00	80,00	36,88	40,00	No Aplica		29,19	36,58
Riohacha	La Guajira	4	0,00	50,00	0,00	66,67	0,00	0,00	81,25	50,00	No Aplica		30,99	43,58
Santa Marta	Magdalena	1	0,00	50,00	70,00	46,67	100,00	50,00	78,75	50,00	91,00		59,60	50,69
Sincelejo	Sucre	4	80,00	60,00	No Aplica	83,33	100,00	60,00	73,13	100,00	No Aplica		79,49	65,36
Valledupar	Cesar	2	100,00	50,00	No Aplica	45,00	100,00	80,00	72,50	100,00	77,00		78,06	73,50
Yopal	Casanare	3	80,00	70,00	80,00	45,00	100,00	60,00	70,00	100,00	85,00		76,67	77,07
Promedio			**49,09**	**67,27**	**63,33**	**63,11**	**81,82**	**54,55**	**71,39**	**75,45**	**85,67**	**Media Geométrica**	**64,75**	**65,54**

FACTOR CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y ESTÁNDARES (Variables/Total Factor/ITM 2006)

Municipio	Departamento	Metas cuantificables en el PDM	Instrumentos de Planeación	Sanción en regalias	Riesgos en la contratación	Riesgos en el Empleo Público	Evaluación y capacitación del Recurso Humano	Reporte Organos de Control	Rendición de Cuentas al Concejo Municipal	Avance en Sistema de Control Interno	Desempeño Fiscal		Total CNyE 2006	ITM 2006
Arauca	Arauca	100,00	100,00	100,00	78,93	50,00	0,00	95,00	100,00	67,43	68,14		75,95	72,96
Armenia	Quindio	100,00	60,00	No Aplica	75,00	25,00	100,00	60,00	100,00	95,12	60,77		75,10	79,35
Barranquilla	Atlántico	100,00	60,00	0,00	50,00	50,00	100,00	100,00	100,00	90,48	65,18		71,57	73,39
Bucaramanga	Santander	100,00	60,00	0,00	95,00	50,00	100,00	82,86	100,00	93,11	70,32		75,13	75,66
Cartagena	Bolivar	100,00	80,00	100,00	95,00	75,00	75,00	100,00	No Disponibl	67,89	64,49		84,15	63,88
Cúcuta	Norte de Santander	100,00	66,67	100,00	90,00		0,00	85,71		43,99	58,36		68,09	50,98
Florencia	Caquetá	0,00	80,00	No Aplica	78,93	12,50	75,00	100,00	0,00	13,36	62,68		46,94	55,23
Ibague	Tolima	100,00	80,00	100,00	82,50	100,00	75,00	88,57	100,00	93,02	63,78		88,29	70,18
Leticia	Leticia	100,00	40,00	No Aplica	57,86	50,00	0,00	60,00	100,00	25,00	65,79		55,41	51,44
Manizalez	Caldas	100,00	80,00	100,00	45,00	87,50	75,00	60,00	100,00	44,62	68,64		76,08	77,59
Mocoa	Putumayo	100,00	100,00	100,00	87,50	50,00	25,00	70,00	100,00	67,70	60,86		76,11	79,06
Monteria	Córdoba	100,00	60,00	100,00	100,00	100,00	0,00	100,00	No Disponibl	66,12	66,26		76,93	63,63
Neiva	Huila	100,00	60,00	100,00	95,00	62,50	50,00	97,14	100,00	93,93	66,41		82,50	83,66
Pasto	Nariño	100,00	100,00	No Aplica	82,50	75,00	100,00	70,00	100,00	92,19	68,22		87,55	90,41
Pereira	Risaralda	100,00	60,00	0,00	95,00	50,00	100,00	70,00	100,00	69,57	69,75		71,43	78,08
Popayán	Cauca	100,00	80,00	0,00	95,00	75,00	0,00	100,00	66,67	43,10	62,88		62,26	63,92
Quibdó	Chocó	No Disponible	0,00	100,00	90,00		0,00	50,00	No Disponibl	43,10	58,55		48,81	36,58
Riohacha	La Guajira	No Disponible	100,00	100,00	70,00		0,00	100,00	No Disponibl	50,81	60,85		68,81	43,58
Santa Marta	Magdalena	100,00	80,00	100,00	78,93	100,00	0,00	50,00	0,00	67,09	57,76		63,38	50,69
Sincelejo	Sucre	100,00	60,00	0,00	95,00	50,00	100,00	100,00	0,00	69,24	66,48		64,07	65,36
Valledupar	Cesar	100,00	80,00	0,00	100,00	87,50	75,00	60,00	100,00	68,84	60,01		73,14	73,50
Yopal	Casanare	No Disponible	60,00	100,00	95,00	100,00	75,00	70,00	100,00	69,04	74,24		82,59	77,07
Promedio		94,74	70,30	66,67	83,28	65,79	51,14	80,42	80,39	65,22	64,57	**Media Geométrica**	**70,63**	**65,54**

FACTOR PARTICIPACIÓN CIUDADANA (Variables/Total Factor/ITM 2006)

Municipio	Departamento	Estrategias y recursos para participación	Instancias y acciones para la promoción de la participación	Participación ciudadana en el presupuesto	Quejas y reclamos		Total PC 2006	ITM 2006
Arauca	Arauca	51,38	79,00	0,00	100,00		57,60	72,96
Armenia	Quindio	65,42	65,00	100,00	100,00		82,61	79,35
Barranquilla	Atlántico	60,21	45,00	100,00	100,00		76,30	73,39
Bucaramanga	Santander	65,00	30,00	100,00	100,00		73,75	75,66
Cartagena	Bolivar	63,91	91,00	0,00	0,00		38,73	63,88
Cúcuta	Norte de Santander	50,40	30,00	100,00	0,00		45,10	50,98
Florencia	Caquetá	75,00	91,00	100,00	0,00		66,50	55,23
Ibague	Tolima	62,47	30,00	0,00	100,00		48,12	70,18
Leticia	Leticia	67,38	30,00	0,00	0,00		24,35	51,44
Manizalez	Caldas	63,75	91,00	100,00	100,00		88,69	77,59
Mocoa	Putumayo	50,11	26,00	100,00	40,00		54,03	79,06
Monteria	Córdoba	60,11	36,00	100,00	0,00		49,03	63,63
Neiva	Huila	81,64	85,00	100,00	100,00		91,66	83,66
Pasto	Nariño	81,58	100,00	100,00	100,00		95,40	90,41
Pereira	Risaralda	61,82	70,00	100,00	100,00		82,96	78,08
Popayán	Cauca	60,41	36,00	100,00	40,00		59,10	63,92
Quibdó	Chocó	37,58	30,00	0,00	40,00		26,89	36,58
Riohacha	La Guajira	34,18	39,00	0,00	0,00		18,30	43,58
Santa Marta	Magdalena	30,00	0,00	0,00	0,00		7,50	50,69
Sincelejo	Sucre	60,48	58,20	0,00	40,00		39,67	65,36
Valledupar	Cesar	60,43	60,00	100,00	40,00		65,11	73,50
Yopal	Casanare	48,33	79,00	100,00	40,00		66,83	77,07
Promedio		58,71	54,60	63,64	51,82	**Media Geométrica**	**49,95**	**65,54**