

República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación
Dirección de Estudios Económicos

ARCHIVOS DE ECONOMÍA

***Evaluación de la descentralización municipal en
Colombia***
***La relación entre corrupción y proceso de
descentralización en Colombia***
(Documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP)

Edgar A. GONZALEZ SALAS

Documento 167
1° de Diciembre de 2001

La serie ARCHIVOS DE ECONOMIA es un medio de la Dirección de Estudios Económicos, no es un órgano oficial del Departamento Nacional de Planeación. Sus documentos son de carácter provisional, de responsabilidad exclusiva de sus autores y sus contenidos no comprometen a la institución.

EVALUACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN COLOMBIA

LA RELACIÓN ENTRE CORRUPCIÓN Y PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

En el marco de la estrategia Profundización de la descentralización se vio la necesidad de adelantar una evaluación integral de la misma. En este sentido la Dirección de Desarrollo Territorial –DDT- del Departamento Nacional de Planeación –DNP-, formuló y puso en marcha el “Proyecto Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia”, con el apoyo del Programa Profundización de la Descentralización en Colombia -PNUD, FONADE y la GTZ.

El presente artículo hace parte de una serie de documentos que prepara la Dirección de Desarrollo Territorial donde se evalúan los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico y los componentes de democracia y participación, fiscal, capacidad de gestión y desarrollo institucional, tanto desde el nivel nacional como regional y municipal.

Las opiniones expresadas en el documento son de responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del Departamento Nacional de Planeación.

COMPONENTE DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Consultor: Edgar A. GONZÁLEZ SALAS

INTRODUCCIÓN

A continuación se presenta una síntesis del informe final de la investigación contratada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD cuyo objeto es analizar la interrelación existente entre el fenómeno de la corrupción con el proceso de descentralización en Colombia. La presente investigación se inscribe dentro del proyecto general de evaluación de la descentralización que viene desarrollando la Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación con Fonade y que cuenta con el apoyo de GTZ y Naciones Unidas.

El tema de la corrupción y su interrelación con el proceso de descentralización se incluye dentro del esquema de dicha evaluación por cuanto existe una opinión generalizada y algunos datos disponibles de los Organismos de control que señalan que éste ha sido un factor que ha incidido en el logro de los objetivos previstos.

El presente informe inicia con el enfoque de la investigación. A partir de dicho marco, se establecen las hipótesis de trabajo que tienen que ver con: i) el efecto modulador (moderador) del proceso descentralizador tanto en la reducción como en la amplificación del fenómeno de la corrupción a nivel territorial dependiendo del logro diferencial de los objetivos de la descentralización. Se entiende como efecto moderador de la descentralización con respecto a las causas estructurales (macro vectores y fuerzas) de la corrupción que operan a nivel de todo el conjunto de la sociedad colombiana en general y del funcionamiento del sistema político en particular. Estas fuerzas operan desde tiempo atrás y se reflejan en conductas y procesos relativos a la corrupción, con mayor o menor

intensidad en el territorio dependiendo de mecanismos¹ (Elster, 1998) y situaciones locales particulares que deben identificarse. Se establece como hipótesis central de éste trabajo que el fenómeno de la corrupción no puede atribuirse al proceso de descentralización en sí mismo sino que este la ha hecho mas visible. Dependiendo del avance relativo en el logro de los objetivos buscados por el proceso descentralizador en cada municipio, en particular en relación con los objetivos políticos, se ha disminuido o amplificado el fenómeno de la corrupción. Ello es así debido a que el proceso descentralizador se ha profundizado en diversos grados en cada municipio, en dos sentidos: i) logros diferenciales en el cumplimiento de los objetivos políticos, del acercamiento del Estado a la ciudadanía, de la modernización del aparato estatal y de la gestión pública y del fortalecimiento de los sistemas de control y sanción y ii) logros diferenciales entre municipios y departamentos debido a la existencia de mecanismos locales. El nivel particular de avance en cada municipio y frente a cada objetivo genera un impacto particular sobre el nivel de corrupción en cada nivel territorial.

Se presentan a continuación los debates actuales sobre la definición del fenómeno de la corrupción, haciendo énfasis en el enfoque socio- político desde la perspectiva de la interrelación Estado- Sociedad civil que supera los enfoques tradicionales puramente administrativistas o jurídicos del fenómeno.

Se introduce a continuación la teoría de costos de transacción y el Modelo Principal-Agente como un modelo que permite interrelacionar tanto el análisis del proceso descentralizador como la comprensión de las micro- motivaciones de los funcionarios al interior de las entidades públicas y su posible propensión hacia la corrupción.

Posteriormente se hace una discusión sobre la relación entre descentralización y corrupción desde la perspectiva del caso colombiano. Se discute si la corrupción fue un objetivo original en el diseño del proceso de descentralización y se señalan brevemente las

¹ Un mecanismo es un modelo causal específico que puede reconocerse una vez ocurridos los hechos pero que

estrategias anti- corrupción que se han seguido en Colombia haciendo énfasis en el diseño de los sistemas de control. A partir de información primaria de los organismos de control, de una encuesta de percepción realizada con funcionarios, expertos y Alcaldes (80 encuestas) y de un análisis con expertos de las causas (fuerzas) que actúan en la sociedad colombiana, se establece la intensidad de cada fuerza en el territorio, distinguiendo sus causas críticas y activas. Como complemento del punto anterior y a partir de la información disponible de los organismos de control, que es dispersa, no sistemática y discontinua se intenta hacer una aproximación objetiva del fenómeno, estableciendo algunas tendencias y su relación con variables explicativas de tipo macro.

Finalmente se desarrolla un marco de recomendaciones y se proponen estrategias acerca de cómo profundizar la investigación.

difícilmente puede vislumbrarse con anterioridad.

La Relación entre corrupción y el proceso de descentralización en Colombia

1. Enfoque

El fenómeno de la corrupción no es un fenómeno reciente en Colombia. No se puede afirmar que este se haya iniciado a raíz del proceso descentralizador que puede situarse a mediados de la década de 1980. Puede si decirse que es un fenómeno que llama hoy en día mas la atención de la ciudadanía y de los medios de comunicación en razón a que altos funcionarios y diferentes políticos han sido involucrados tanto en el nivel nacional como en el departamental y municipal. Existe igualmente hoy en día una mayor conciencia sobre los devastadores efectos de la corrupción en términos de la pérdida de legitimidad de las instituciones públicas, la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza. Tampoco puede decirse que se trata de un fenómeno circunstancial (Laporta, 1997). Por lo mismo es un fenómeno que no se circunscribe a un periodo histórico particular. Algunos estudiosos del fenómeno sostienen inclusive que la corrupción es algo que ha existido siempre, cualquiera sea el sistema político y el tiempo histórico que se analice (Meny, 1997) y que constituye un fenómeno que es endémico a todas las formas de gobierno (Klitgaard, 1988). Por ello se establece como punto de partida de este análisis que la corrupción existía y proliferaba en el país con anterioridad al inicio del proceso descentralizador. A partir de allí su incidencia en el nivel municipal ha tendido a aumentar o a disminuir dependiendo de factores y circunstancias locales ligadas muy estrechamente a la particularidad que ha tomado el proceso de descentralización en cada municipio y cada departamento del país. En particular, una mayor ampliación del fenómeno de la corrupción o por el contrario su contención y eventual disminución a nivel municipal, debe explicarse a partir del grado de avance alcanzado en el cumplimiento de tres objetivos centrales del proceso descentralizador: i) la apertura política y el desarrollo y profundización de mecanismos de la democracia participativa; ii) la modernización del aparato estatal a nivel municipal y de la gestión estatal y iii) el desarrollo y profundización de sistemas de control y sanción social así como la aplicación de acciones judiciales que permitan contrarrestar la enorme impunidad que se presenta con respecto a los delitos contra la administración pública

Interesa en este análisis (descentralización- corrupción) profundizar sobre el fenómeno de la corrupción política y administrativa reflejada en el aparato y los funcionarios estatales de los distintos niveles, en particular del nivel local, aceptando que la corrupción se da igualmente en el ámbito privado. Al limitar el análisis del fenómeno a la corrupción política se enfatiza que se trata de un fenómeno que es: i) social, es decir existen como mínimo dos partes, ya sea la que ofrece el soborno y quién lo recibe desde un cargo público o al contrario quién abusa de su autoridad o del poder del cargo público y quién sufre dichas consecuencias; ii) involucra necesariamente a un actor que detenta el poder o la autoridad del cargo público, poder a partir del cual se genera una potencialidad de incurrir en actos de corrupción; iii) el agente público, investido de poder y autoridad toma una decisión discrecional que afecta al ciudadano o a personas privadas y públicas, razón por la cual se le genera una ganancia extra ya sea económica o de poder a nivel personal; iv) el agente es inducido a realizar acciones mediante un sistema de recompensas que favorecen a quién ofrece la recompensa y que actúa motivado por su interés particular, razón por lo cual daña a la organización pública de la cual hace parte (Heidenheimer, 1989) y v) genera enriquecimiento privado que puede ser ilícito. Establecemos que la corrupción política tiene como una de sus causas principales el modo de funcionamiento particular del sistema político. En primer lugar, existe el serio problema de la financiación de los costos crecientes de la actividad política y electoral que induce a que los candidatos electos pretendan resarcir a sus financiadores o a su partido o movimiento político del dinero empleado para la consecución del poder. Hoy en día es común reconocer en los distintos municipios del país el valor económico que tiene ser elegido como Alcalde, edil, concejal, diputado, representante a la Cámara y Senador. En segundo lugar, se identifica una importante falla del sistema político manifiesta en la incompleta separación entre los poderes públicos, en particular entre el legislativo y el ejecutivo. En el nivel nacional pero también en el departamental y el municipal se da una imbricación entre Congreso, Asambleas Departamentales y Consejos Municipales y el ejecutivo, formándose redes de favores y reciprocidades que inciden en la transparencia en la asignación y ejecución de los recursos públicos. El ejecutivo negocia las necesarias reformas legislativas que debe desarrollar para su adecuada gestión a cambio de renunciar parcialmente en su autonomía

del gasto público. Le otorga al órgano legislativo mediante diferentes mecanismos prebendas y capacidad de influir en la asignación y distribución de los recursos públicos, mediante fondos que escapan por lo general a cualquier posibilidad de control y que se utilizan muchas veces para beneficios partidistas particulares (Vasco, 1993).

A su vez existe la conducta deshonestas y el bajo sentido de responsabilidad que se encuentra en algunos actores públicos. En general se identifica que el funcionario público tiene un conflicto en términos de a quién dirigir su compromiso, lealtad y sentido de responsabilidad (Bovens, 1995). No tiene claro que su compromiso fundamental es con el cumplimiento del interés público, con la ciudadanía y muchas veces su sentido de lealtad se expresa hacia grupos políticos o grupos de interés particulares, lo que conlleva a que utilice su capacidad discrecional en el proceso de toma de decisiones para favorecer dichos intereses en desmedro del interés público. Por su parte, existe un relativo consenso entre varios analistas del fenómeno de la corrupción (Klitgaard,1998; Laporta, 1997, Heidenheimer, 1989, Meny, 1997) y de las instituciones de la Banca Multilateral (Birf, 1995) acerca que la democracia y el Estado social de Derecho es el sistema político que menos favorece la prevalencia y proliferación de la corrupción y que es este el sistema que mas instrumentos ofrece para una adecuada lucha en su contra. El sistema democrático es el sistema político que mejor previene la proliferación de la corrupción ya que permite controlar y combatir la principal condición formal identificada por Klitgaard (1988) que se expresa como:

Nivel de Corrupción es igual a nivel de monopolio en la decisión pública más el nivel de discrecionalidad del funcionario público menos la responsabilidad del actor público en el sentido de rendir cuentas de su gestión(accountability).

Si aceptamos con la debida reserva la tesis que la democracia es el sistema político que menos favorece la prevalencia de la corrupción, es posible señalar que el proceso de descentralización en su diseño tuvo indirectamente como uno de sus objetivos el combate a la corrupción. Esta tesis es corolario de aquella que sostiene que el principal objetivo del

proceso descentralizador en Colombia fue el de profundizar el sistema de democracia participativa en todos sus niveles mediante la elección popular de alcaldes, la promoción de mecanismos de control político y ciudadano a la gestión estatal, el fomento a diversas formas de participación ciudadana y la descentralización de la autoridad y de la discrecionalidad en el proceso de toma de decisiones (Maldonado, 2000). La descentralización se concibió igualmente como una política pública que permitiera superar el sentimiento de desconfianza, cinismo y apatía hacia el funcionamiento de las instituciones estatales, aspectos éstos que a su vez son consecuencias directas también de la proliferación de la corrupción.

La profundización del sistema democrático, en particular del de democracia participativa, promovido explícitamente por el proceso descentralizador, en particular a partir de la expedición de la Constitución de 1991, permitiría en principio: i) combatir el monopolio en el proceso de decisiones públicas al tomarse las decisiones de manera plural y descentralizadamente (Laporta, 1997); ii) someter las decisiones públicas a debates públicos ii) la prevalencia del derecho y del sistema normativo, iii) generalizar el principio de la legalidad de la administración pública y el sometimiento del poder discrecional al derecho público; iv) ampliar el sistema de rendición de cuentas al aumentar la circulación de la información concerniente a la gestión municipal, reduciendo la información asimétrica y la capacidad discrecional de los funcionarios, realizando una mayor y mas cualificada rendición de cuentas ante el legislativo (control político); ante los ciudadanos (elecciones periódicas de Alcaldes y Gobernadores); y ante la opinión pública en general mediante diversos tipos de aplicación del control social. Por ello mismo en la medida en que el proceso de descentralización logre: i) ampliar los mecanismos de la democracia participativa, ii) mejorar la gestión estatal; ii) eliminar monopolios estatales y privados en la prestación de servicios y funciones públicas, iii) mejorar la transparencia y el control a la discrecionalidad de los funcionarios en la toma de decisiones y finalmente iv) contrarrestar la impunidad mediante acciones judiciales efectivas y mecanismos idóneos de sanción y control social y v-) desarrollar mecanismos efectivos de rendición de cuentas y control social que conlleven a un aumento del sentido de responsabilidad del funcionario en el

ejercicio de las funciones públicas, se estará conteniendo e inclusive disminuyendo la incidencia de la corrupción en el nivel local.

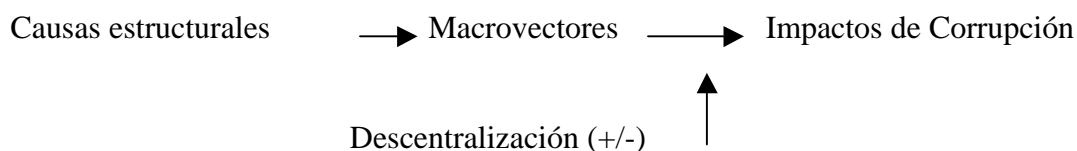
Sin embargo es necesario considerar que según la evidencia empírica disponible, los objetivos políticos de la descentralización han sido alcanzados de manera diferencial en los distintos municipios como se muestra en el análisis realizado dentro de este estudio (Maldonado, 2001). En algunos municipios, se han generado importantes procesos de apertura política con la irrupción de nuevos movimientos y liderazgos políticos y el fortalecimiento de la democracia participativa, mientras que en muchos otros sigue imperando el esquema tradicional de funcionamiento del sistema político basado en esquemas de clientelismo y apropiación del aparato estatal por parte de grupos políticos. (Ver por ejemplo, estudios de caso del Crece y Foro por Colombia en los municipios de La Dorada, Chinchina, Caloto y Versalles, 2001) Los avances relativos en el proceso de descentralización, en particular del proceso de la descentralización política, han sido también paradójicos y contradictorios: se descentralizó el poder de toma de decisiones y se delegó mayor autoridad de decisión a los municipios creando múltiples “Principales” en la política pública. Este es un avance desde la perspectiva de aumentar la pluralidad en la toma de decisiones públicas. El municipio actúa simultáneamente como Principal en los asuntos públicos sobre los que tiene autonomía y como Agente del gobierno central en la aplicación de otras políticas públicas. Sin embargo las reglas de juego en uno y otro caso no son siempre coincidentes. Es posible que se haya “democratizado” la corrupción ante estos nuevos y múltiples “Principales” (Ver Modelo Principal- Agente –Cliente mas adelante) al no haberse cualificado la toma de decisiones por parte de estos nuevos principales. Por otra parte la modernización de la administración pública en el nivel municipal y departamental no se ha logrado consolidar completamente notándose un avance diferencial en estos aspectos y finalmente los nuevos mecanismos de rendición de cuentas son incipientes, desarticulados y no cuentan con posibilidades reales de sanción que permitan aumentar el costo social o moral de incurrir en actos relativos a la corrupción. En particular es necesario entender a nivel de cada municipio que tanto se ha podido avanzar en la consolidación de los siguientes procesos:

i) Menor clientelismo; ii) Mayor democracia participativa: que tanto se han aplicado y con que calidad mecanismos tales como la revocatoria del mandato, iniciativa popular, cabildos abiertos, referendos, plebiscitos, etc..; iii) Mayor fiscalización política a las administraciones municipales. Ha aumentado la capacidad de ejercer una oposición política organizada y vigilante, se ha aumentado la libertad de prensa; iv) Mayor control y fiscalización social: que tanto han avanzado y con que resultados y calidad mecanismos como constitución de veedurías, Juntas de vigilancia a servicios públicos, Concejos ciudadanos, control de usuarios a los servicios públicos, etc..; v) Mayor información: que publicidad tienen los actos del gobierno municipal, presupuestos, contratos, etc..; vi) Menor impunidad y mayores acciones judiciales: nivel de avance y resultados de mecanismos como tutelas, acciones populares, de cumplimiento, de repetición, de grupo, etc..; vii) Mejores sistemas de denuncias y de control institucional: que tanto se articulan y avanzan los sistemas de control institucional, el fiscal, disciplinario, penal, control interno, etc..; viii) Mejor administración y gestión pública. Hasta que punto ha mejorado la gestión estatal del nivel municipal , en sus sistemas de planeación, contratación, control, financiación, atención al usuario; ix) Menor capacidad discrecional en la toma de decisiones. Ha aumentado la competencia en la prestación de servicios públicos, existen criterios de corresponsabilidad que limiten la discrecionalidad del funcionario; x) Mayor o menor presencia de fuerzas desestabilizadoras como narcotráfico y presencia de grupos armados.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones se propone el desarrollo del siguiente enfoque para el presente estudio: i) Analizar y si es posible medir, a partir de percepciones y juicios de expertos y con la información disponible, si la dimensión de la corrupción ya existente en el país ha aumentado, disminuido o permanecido igual a partir del proceso descentralizador; Establecer cómo y a través de que mecanismos ha incidido el proceso de descentralización en la extensión del fenómeno de la corrupción en el nivel municipal y departamental; iii) El fenómeno de la corrupción abarca una gran cantidad de conductas y procesos y se ha definido de diversas maneras. En particular interesa saber si se trata de un fenómeno que se puede circunscribir puramente a lo jurídico o si se trata de entender una gama mas amplia de comportamientos políticos y sociales. Los escándalos a través de los

cuales los medios y la opinión pública señalan su inconformidad frente al fenómeno tienen a su vez distintas motivaciones no siempre explícitas. A su vez los organismos de control no tienen una definición unificada del fenómeno y cada uno lo trata desde su perspectiva particular de control razón por la cual la escasa información disponible es difícil de agregar e interpretar; iv) . En el sentido positivo, la descentralización se ve como atenuante de la corrupción en aquellos municipios en que se ha logrado un mayor grado de profundización de la descentralización en particular con relación a sus objetivos políticos. La modificación de las prácticas del sistema político, afianzando el modelo de democracia participativa, la generación de liderazgos políticos democrático, la modernización de la administración pública y la generación de una mayor conciencia de ciudadanía. También ha generado impactos positivos en aquellos municipios que han logrado desarrollar mejores mecanismos de control social y de rendición y que hacen prevalecer el principio de legalidad de la Administración Pública y la prevalencia del derecho y las normas sobre la capacidad discrecional de las autoridades y los funcionarios públicos.

Como hipótesis central de éste análisis se plantea la siguiente:



Se plantea como hipótesis de este estudio la existencia y prevalencia de dos modalidades diferentes de la corrupción que tienen a su vez impactos diferenciales en el territorio:

La corrupción que se origina por la disfuncionalidad del sistema político y que se representa en un sentido patrimonialista , de apropiación del aparato estatal por parte de un partido, grupo o movimiento político con intención de utilizar el poder y su capacidad discrecional para favorecer partidarios, pagar favores y consolidarse en el poder, que a su vez se manifiesta en conductas particulares como el amiguismo, nepotismo, desconocimiento de normas de presupuesto y contratación, ausencia de mecanismos idóneos en la selección y nombramiento de personal, etc.. ; y modalidades novedosas de

corrupción en las cuales la utilización de información privilegiada, utilización de la capacidad discrecional del funcionario para favorecer intereses particulares, etc.. han generado nuevos esquemas de corrupción, modernizándola y volviéndola más peligrosa por la cuantía de recursos involucrada. Estas modalidades nuevas de corrupción prevalecen en el nivel central y se van desplazando progresivamente hacia los territorios mientras que la corrupción de tipo patrimonialista prolifera fundamentalmente en los municipios y territorios mas atrasados en los que no ha habido un verdadero avance en el logro de los objetivos políticos de la descentralización

2. Elementos Conceptuales y Definición de la Corrupción

La corrupción es un fenómeno que se presenta en muy diversos ámbitos a la vez que su conceptualización varía según contextos específicos. Se presenta tanto en sociedades con alto nivel de riqueza y desarrollo como en las de mediano y bajo nivel de crecimiento. Se manifiesta en diversas esferas: en esferas públicas y privadas. Las causas que explican el fenómeno son múltiples. Causas y efectos van muy ligados: se retroalimentan en un proceso que es circular y que por lo general – cuando no hay medidas eficaces que ataquen el problema -, ocasiona cada vez mayor perversidad, deslegitimidad en el sistema político en el que se presenta. Existen diferentes aproximaciones para entender el problema de la corrupción. Algunas de ellas lo hacen desde visiones éticas y moralistas; otras, se limitan a explicar el problema desde posiciones legalistas; también hay visiones que realizan el análisis desde el campo sociológico o puramente político y estructural. Si bien todos los enfoques son importantes, para la relevancia del estudio se enfatizará el enfoque político estructural. A su vez, el análisis de las causas de la corrupción va en direcciones radicalmente opuestas, al igual que sucede con el análisis de la descentralización, dependiendo de los paradigmas o las preferencias ideológicas.: La escuela neoliberal (que ha hecho una gran aportación al análisis del fenómeno) considera a la corrupción como una de las manifestaciones de los mercados negros originados por el exceso de intervencionismo estatal (Meny, 1998). Cuanto más interviene el Estado y más reglamenta, más riesgos existen de que se den mercados paralelos, origen de comportamientos relativos

a la corrupción². Por el contrario, aquellos que no están convencidos de la perversidad intrínseca del Estado o de los méritos evidentes del mercado, insisten en otro aspecto: el debilitamiento de la ética pública y la disolución de los valores colectivos como falla en la formación de ciudadanía, la deslegitimación del Estado como encarnación del interés público general y la incapacidad de defensa ante intereses privados egoístas llevados al extremo (Rose- Ackerman,1978).

Siguiendo a Meny (1998) , se define la corrupción como un *intercambio clandestino entre dos mercados, el mercado político y/o administrativo y el mercado económico y social. Este intercambio se realiza a escondidas pues viola las normas públicas, jurídicas y éticas, y sacrifica el interés general a favor de los intereses privados (personales, corporativistas, partidistas, etc...)*. Esta transacción que permite a unos actores privados tener acceso a los recursos públicos (contratos, financiaciones, decisiones) de manera privilegiada y desviada (por falta de transparencia y de competencia) proporciona a los actores públicos corruptos unos beneficios materiales.

La corrupción que interesa es pues la que se da en el punto de unión de lo público y de lo privado y de lo que cada sociedad y cultura entienda por lo uno y lo otro. La corrupción en un estado de derecho democrático tiene pocas posibilidades de producirse allí donde el funcionario lo único que puede hacer es responder positivamente al ciudadano sometido a reglas estrictas que no dejan márgenes de discrecionalidad. Por el contrario, la pequeña y gran corrupción pueden se abren camino allí donde el decisor dispone de poder discrecional sobre todo si las reglas de procedimiento que se supone que garantizan el *debido proceso* no se aplican de acuerdo con la letra o con el espíritu de las mismas.

² Bresson (1993) resume así la postura de los economistas neoliberales sobre esta cuestión: "El mercado se cobra siempre sus derechos contra la intervención estatal y da lugar a la aparición de los mercados negros que ostentan una cierta legitimidad autoritaria. En estas condiciones, y con los gobiernos dominados por grupos más preocupados de su propio bienestar que del bienestar colectivo, se instaura un inevitable mercado negro de los derechos de propiedad pública. Su objeto es la apropiación de las rentas de situación por parte de los cazadores de rentas. Sólo la vuelta a unos principios intocables de competición política y de libre competencia económica y social, puede hacer que disminuyan los fenómenos de corrupción".

2.1 Tipo de Aproximaciones (ética, sociológica, organizacional, política o jurídica)

¿Qué es la corrupción? ¿Es solamente el delito tipificado como tal por las leyes penales de cada sistema político o hay que dar una definición más amplia, basada en una observación más realista del fenómeno? Dicho de otra manera, ¿es preferible una definición más jurídica o una aproximación más sociológica? La tipología establecida por Heidenheimer (corrupción blanca, corrupción gris, corrupción negra) permite hacer más explícito el carácter subjetivo y volátil de la definición de la corrupción [Heidenheimer et al 1989]. La corrupción blanca se emplea para referirse a prácticas que no son reconocidas como corruptas ni por la opinión pública ni por las minorías. En otras palabras, la corrupción está tan completamente integrada en una cultura que ya ni siquiera se percibe el problema (caso clientelismo). La corrupción negra tiene el mismo consenso, pero al revés: todos, minorías y ciudadanos, están de acuerdo en estigmatizar ciertas prácticas. El desacuerdo aparece en la opción gris: lo que unos definen como corrupción, otros no lo consideran como tal. Es en este desajuste donde hay riesgo de que aparezca el escándalo, en el choque entre las percepciones de unos y las prácticas de otros, como ha ocurrido por ejemplo en el asunto de la financiación de los partidos políticos.

2.1.1 Visión Sociológica

Que actitud adoptan los ciudadanos de un país determinado frente a las conductas relativas a la corrupción? Es claro y así lo reconocen diferentes analistas (Laporta, García Valdez, 1995, Heidenheimer,1989) que lo que cuenta como corrupción para una sociedad varía de una cultura a otra y evoluciona y cambia según el momento histórico. En esta perspectiva se habla de la existencia de diferentes códigos de interpretación: el oficial, que es el conjunto de normas jurídicas declaradas y el código práctico, que es el conjunto de conductas que se practican en la realidad. Dentro de éstas últimas y según Heidenheimer (1989) encontramos las prácticas y conductas BLANCAS, que son aquellas prácticas que están tan integradas al sistema que no son reconocidas como corruptas por los ciudadanos

en ciertos momentos históricos aunque en otros momentos si lo pueden ser, especialmente a partir de escándalos mediante los cuales la opinión pública manifiesta que ya no está dispuesta a seguir tolerando ciertas prácticas (como ha sido el caso de la financiación de los partidos políticos); las NEGRAS, que son aquellas prácticas todo el mundo estigmatiza y como tales existe un consenso en la sociedad que se trata de conductas corruptas y finalmente la zona GRIS, la mas extensa en la que según el momento, la circunstancia y la forma como se revela la conducta, es considerada corrupta en unos caso y no en otros. Interesa de manera particular en esta visión sociológica analizar el fenómeno del clientelismo y su relación e inscripción dentro del fenómeno de la corrupción. Veamos según Caciagli (1995) las relaciones y entramados entre estos dos fenómenos:

Tabla 1
Visión Sociológica: Clientelismo versus Corrupción

	Clientelismo	Corrupción
Posición de los Actores	Desigualdad	Igualdad
	Asimetría	Simetría en la acción de corrupción
	Reciprocidad	Reciprocidad
	Subordinación	Autonomía
Modalidades del Intercambio	Jerarquía Vertical	Paridad Horizontal
	Transparencia	Secreto
	Legal, lícito	Ilegal. Ilícito
	Lealtad	Indiferencia
	Contexto cultural Político	Interpersonal
Contenido del Intercambio	Apoyo Protección	Dinero
	Difuso	Dinero
Finalidad	Poder	Dinero

Fuente: Caciagli (1996)

El clientelismo es una categoría útil para estudiar las relaciones informales de poder (Caciagli, 1996) que se basan en el intercambio de favores entre dos personas o un grupo, en posición desigual cada uno de ellos, (una mas débil, otra mas fuerte) con interés de constituirse como aliados. Por ejemplo, un grupo de status mas elevado, como un partido o

grupo político utiliza su influencia, su poder y sus recursos para dar protección y beneficios a la persona de status inferior, el cliente, que ofrece fundamentalmente apoyo político a través del voto. Esta relación se caracteriza por la desigualdad, la asimetría de poder y la dependencia entre las partes (Caciagli, 1996). El contenido del intercambio es concreto y los recursos del principal (en este caso) el grupo político son el control de los cargos públicos a partir de los cuales se pueden obtener benéficos extra- legales ya sean económicos, de influencia o de poder. La obligación del principal es conseguir bienes o favores a partir de la apropiación del aparato estatal y de sus cargos públicos y la del cliente es mantener fidelidad y sostén político mediante el voto. Este modelo de relación entre principal y agente se convierte en hábito entre elegidos y electores. Se trata de una forma de gobierno (disfuncional en virtud de los principios de la democracia participativa). Este conjunto de relaciones tienen una tradición, mas extendida en ciertas regiones que en otras y forja una mentalidad particular razón por la cual se convierte en una cultura. La visión optimista del fenómeno la asigna la virtud de haber incluido grupos anteriormente marginados dentro del sistema político pero minimiza sus costos y riesgos para el desarrollo democrático y la proliferación de conductas constitutivas de corrupción. Pervierte el verdadero sentido de participación, discrimina el acceso a los recursos públicos y mantiene el privilegio de los grupos mas poderosos. El clientelismo se entiende entonces de manera genérica como “la utilización de los recursos del Estado o la apropiación indebida de recursos públicos por parte de personalidades políticas o agrupaciones partidistas para destinarlos a la reproducción del propio poder político o caudal electoral y para sostener y ampliar las maquinarias clientelistas”.³ “En Colombia, las prácticas clientelistas son el principal modo de inserción de una buena parte de la población en el sistema político; el régimen clientelista utiliza las estructuras del electorado, para darle cohesión a su proyecto político, ya sea a través de los partidos tradicionales o de los nuevos movimientos que emergen. El clientelismo entonces perturba la racionalidad del Estado y altera el normal funcionamiento de las entidades públicas.”⁴ Es también “compra de votos, contribuciones legales a las campañas electorales o los recursos provenientes de

³ PALAU (1997)

⁴ WILLS (Política Económica, 1995)

actividades ilícitas para influir en la adopción de normas y regulaciones”⁵ El clientelismo hace parte de la fisiología (funcionamiento) del sistema político. Es propio de la cultura política y en cierta medida es consustancial a los distintos sistemas políticos, antiguos y nuevos y definitivamente es un antídoto de la democracia participativa. Se puede afirmar que en Colombia hoy en día es la regla y la democracia participativa la excepción. Es aceptado y practicado y se encuentra en todas partes aunque con diferentes grados y calidades diferentes. Es lícito y sus práctica no se encuentra proscrita por ningún código o Ley. Por el contrario la corrupción y sus manifestaciones en conductas es ilícito e ilegal y tiene como característica propia ser secreto y su finalidad la obtención de dinero. Sin embargo y de acuerdo con la tipología de Heidenheimer (1982) es válido preguntarse hasta que punto el clientelismo cae en la zona gris de la corrupción actualmente y si desde el punto de vista sociológico la sociedad está dispuesta a tolerarlo o proscribirlo. De acuerdo con las encuestas de percepción que se trabajaron con funcionarios y expertos en el tema (Ver mas adelante), el clientelismo se ve claramente como constitutivo del fenómeno de la corrupción independiente de que este no este proscrito en los códigos y leyes. Falta por establecer si esta percepción se comparte en los demás estamentos sociales y de ser así cuando y como se tomara la iniciativa política para clasificarlo como conducta constitutiva de corrupción

2.1.2 Visión jurídico- legalista

En esta aproximación, corrupción es solo lo que no se ajusta a códigos estrictos o leyes. Ninguna otra práctica - sea considerada reprobable así no sea ilegal- , es considerada como corrupta. En este sentido, corrupción es la “violación a la normatividad de un Estado o a las disposiciones jurídicas y legales existentes, con el fin último de obtener o conceder beneficios particulares”⁶. Esta visión no esta exenta de contradicciones y discusiones: Hasta donde el exceso de legalismo y formalización de los tramites e interacciones sociales en las organizaciones públicas lleva efectivamente a un comportamiento mas ético y con menor propensión para la corrupción? O por el contrario no será el exceso de leyes y reglamentos

⁵ CUÉLLAR (1999)

afianzados en el supuesto oportunista y de mala fe de la naturaleza humana lo que provee espacios para la proliferación de conductas antipáticas y corruptas? Tiene la ventaja de la certeza. Corrupto es todo aquel comportamiento que está tipificado en los códigos y leyes. Sin embargo como lo plantea la visión sociológica, las prácticas corruptas rara vez se limitan a las definiciones penales y las novedosas modalidades de corrupción (“lobby”, lavado de activos, etc) rara vez quedan consignadas. Finalmente hoy en día las prácticas de corrupción se han vuelto tan complejas que muchas veces no es posible separar corruptor de corrompido para tipificar con claridad el delito ya sea de soborno o extorsión.

2.1.3 Visión ética

La ética es entendida como un “conjunto de estándares de conducta basados en una serie de valores que guían el comportamiento de una sociedad. Los estándares de conducta provienen del consenso social y en esa medida son aceptados por la sociedad.

Los principios en los que una conducta ética se enmarcan, son los siguientes: beneficiar lo público sobre lo particular; superar los conflictos de interés, no utilizar información privilegiada; basar el comportamiento en la honestidad, imparcialidad, responsabilidad e integridad; no obtener beneficios privados del cargo; promover la igualdad. El contenido ético debe basarse en las intenciones asociadas y el logro del equilibrio entre los diferentes involucrados en una política pública: los funcionarios que tienen su propia visión ética y de justicia, los políticos que revelan las preferencias de sus seguidores, los beneficiarios o afectados por las políticas y la opinión pública. Los problemas éticos se revelan cuando existen conflictos entre los intereses y las expectativas de dichos involucrados tales como el dilema de la apropiación personal: se trata del grado con el cual los funcionarios protegen y salvaguardan los intereses de la organización pública en la que trabajan; el dilema de las múltiples manos: ocurre cuando los funcionarios se esconden en la maraña organizacional para eludir responsabilidades y cumplimiento de deberes propios del cargo; el dilema de las manos sucias que se relaciona con el grado en el cual los funcionarios se

⁶ PALAU, 1997

sienten directamente estimulados a balancear sus intereses particulares contra los intereses de la organización pública.

Se pueden señalar algunos criterios para evaluar el mayor o menor grado de incidencia de estos dilemas éticos: El grado de claridad (prioridad que otorga el líder a los comportamientos éticos); El grado de consistencia; (coherencia de la conducta ética de los empleados); El grado de sancionabilidad (hasta que punto las acciones disciplinarias, las sanciones jurídicas y sociales son efectivas en su aplicación);El grado de logro (hasta donde se pueden cumplir las responsabilidades asignadas al cargo publico); El grado de visibilidad (grado en el cual las conductas son observadas y expuestas al publico) y El grado de participación en las decisiones (tomadas de manera participativa o autocrática).

2.1.4 Visión Organizacional

Considera que la corrupción prospera fundamentalmente en aquellas organizaciones cuya estructura y cultura permite el florecimiento de climas morales o éticos que favorecen la propagación del fenómeno de la corrupción. Por ejemplo demasiada centralización en el proceso de toma de decisiones. Igualmente estructuras rígidas, jerárquicas, muy verticales que poco permiten la interacción entre diferentes miembros de la organización. Por otra parte los mecanismos de selección de personal y de medición del desempeño que se utilicen. Finalmente elementos tales como el compromiso organizacional, la satisfacción en el trabajo, el grado de confianza que existe entre los distintos miembros de una organización son factores que explican una mayor o menor proliferación de la corrupción.

2.2.1 Soborno y Abuso de Autoridad. Desequilibrio entre Sociedad Civil y Estado

Si bien son múltiples las causas que pueden explicar la sintomatología del fenómeno de corrupción su raíz principal se encuentra en el desequilibrio observado entre el poder que obtiene el Estado de la sociedad y el poder mismo de la sociedad que expresa en últimas la voluntad colectiva. Evidentemente en Colombia no existe un equilibrio entre dichos

poderes por lo que se plantea una dicotomía Estado- sociedad que se refleja en la indefinición de lo que es el interés colectivo.

El interés público en una sociedad que cuenta con sistemas de democracia formal se define idealmente mediante un proceso de negociación política a través de los órganos representativos y de participación y dicho interés debe expresarse en leyes, normas y reglas de juego establecidas y aceptadas por la colectividad. El interés colectivo se define a partir de una interacción política y sociológica, no exclusivamente valorativa o moral. Por ello es importante como se dijo anteriormente dar una visión sociológica, de funcionamiento de la sociedad, sobre lo que se acepta es o no la corrupción y no desde el punto de vista jurídico exclusivamente. Es importante aceptar que en la negociación que surge sobre la definición del interés general, cada grupo social o político intentará que dicho interés general incorpore sus propios intereses particulares en el momento de expedición de la norma. La transacción que ocurre con el objetivo de incorporar el interés particular en el interés colectivo debe darse en el momento de discutir y expedir la norma o la ley. Si se incorpora con posterioridad, cuando la norma se ejecuta, una vez ella ha sido definida, este proceso puede llevar a actos corruptos mediante la utilización de la fuerza o de incentivos para que la norma se interprete o aplique de una manera distinta de la intención original.

La noción de interés público permea la interdependencia que existe entre grupos e individuos desarrollada a partir de esquemas de cooperación. Si dicha cooperación que en principio se da a través de la expedición de reglas de juego se rompe, aparece la corrupción. Por lo mismo, cuando existe una noción clara de interés público es porque existe equilibrio entre Estado y Sociedad civil. Igualmente porque existe una clara separación de poderes.(legislativo, gubernativo, judicial) y no hay interferencia entre ellos en el ejercicio de su poder.

En situación de equilibrio, cuando existe una clara noción de interés general y se cuenta con la legitimidad en los mecanismos de control (fiscal, político, social), ni los funcionarios públicos ni ningún grupo o individuo puede apropiarse para su propio y exclusivo beneficio

de los recursos públicos. Bajo ésta situación el Estado y las organizaciones sociales protegen y promueven sus propios intereses y se controlan mutuamente y el Estado arbitra con una burocracia altamente profesionalizada y despolitizada. Sin embargo la situación anterior es excepcional. Por el contrario encontramos dos casos extremos: el Estado es demasiado débil y en consecuencia los grupos políticos o los grupos e individuos poderosos económicamente se apoderan de los recursos públicos para su propio beneficio, o por el contrario

La Sociedad civil es demasiado débil y poco organizada y por ello el aparato estatal impone con despotismo y arbitrariedad su capacidad extorsiva sobre ésta.

En ambos casos la corrupción prosperará. En el primer caso se ejercerá predominantemente a través del soborno. En el segundo caso prevalecerá el abuso de autoridad. Ambas desviaciones se caracterizarán como fenómenos de corrupción.

2.3 Novedad y Extensión del Fenómeno de la Corrupción

La novedad del fenómeno constituye otra fuente importante de discusiones. Algunos analistas pretenden que la corrupción es un fenómeno nuevo y que nunca había causado tantos estragos como hoy. Afirman que el período actual se distingue por el hecho de que la corrupción se ha generalizado, alcanzando cada vez más territorios (Meny, 1998). Otros analistas por el contrario contestan que la corrupción es tan vieja como el hombre y que esta es inherente a toda acción de gobierno.. Para estos analistas, lo que es nuevo no es tanto el fenómeno de la corrupción como el escándalo que se hace de ella. Más que la infracción en sí misma, es el escándalo y su explotación política lo que se discute. [Sánchez, 1995]. El escándalo político puede verse como una reacción de la opinión pública contra un agente político al que se le considera responsable de una conducta que es percibida como un abuso de poder o una violación de las normas y de la confianza social (Sánchez, 1995). El escándalo puede emplearse como un medio de la sociedad para establecer que no tolerará mas una conducta que hasta ese momento no fue corrupta o para estigmatizar y hacer responsable a un agente político de su acción con la pérdida de status.

Es por ello necesario tener precaución acerca de la extensión de los escándalos políticos en los medios de comunicación y su relación con el efectivo dimensionamiento de la corrupción.

La extensión de la corrupción constituye un importante aspecto sobre el que tampoco hay acuerdo. Como se ha señalado, la corrupción es, en síntesis, una transacción clandestina [Claeys y Frogner, 1995], salvo allí donde por ser ya sistemática, disfruta de un estatus casi oficial, de un "acuerdo" no escrito pero conocido y aceptado por todos. (conductas constitutivas de la zona blanca según Hoppenheimer, 1989). Por lo mismo toda comparación entre diferentes niveles territoriales o de un período a otro, parece casi imposible de ser realizado. Otro aspecto que es importante tener en cuenta es el hecho que tan pronto se ponen en funcionamiento sistemas y estrategias efectivas de combate a la corrupción, un efecto no previsto de éstas, es que la percepción en el público inmediatamente aumenta acerca de la dimensión del fenómeno de la corrupción. Esto lleva al efecto contradictorio que mayor sanción efectiva de la conducta causa en el público la sensación que el fenómeno se ha incrementado fuertemente. Este fenómeno puede estar pasando con las crecientes investigaciones que los órganos de control están llevando a cabo con los Alcaldes y Gobernadores. Investigaciones y sanciones ligadas muchas veces a infracciones menores sobre desconocimiento del estatuto de presupuesto o de contratación generan en el público la sensación de que la corrupción se ha salido de cauce en el nivel territorial. Por consiguiente, la extensión real o imaginaria de la corrupción es tanto una cuestión de percepción y de sensibilidad como de medida objetiva del fenómeno.

Según Meny (1998) “ ante esta falta de seguridad, la discusión prácticamente no tiene salida: los optimistas insisten en el carácter coyuntural del fenómeno, Por el contrario, los pesimistas se declaran convencidos de que los hechos que salen a la luz no son sino la parte visible del iceberg.” Según los pesimistas, la corrupción que se conoce y se divulga no es más que una ínfima parte de la realidad. Numerosos estudios han ilustrado que la historia de la corrupción es vasta y viene de tiempo atrás(Laporta, 1995). En Colombia en particular se ha ilustrado desde tiempos inmemoriales (Cepeda, 1996). Es un hecho incontrovertible

que la corrupción ha existido siempre cualquiera sea el sistema político o el momento histórico que se analice. Por ello mismo no se puede establecer que el inicio del proceso descentralizador en Colombia a mediados de la década de los ochenta haya sido el hito histórico que disparó el fenómeno de la corrupción en el país. Será mayor o menor según el grado de profundización que haya alcanzado el proceso de descentralización en los diferentes municipios y territorios del país.

3 Descentralización y Corrupción: Elementos para entender su Interrelación

3.1 Teorías y Modelos: Costos de Transacción y Modelo Principal- Agente

El entorno institucional en el que se desenvuelve la política pública (como la descentralización) define en buena medida los logros que puedan ser alcanzados por dicha política. En un entorno de gran incertidumbre y complejidad como el actual, las instituciones juegan un papel fundamental en la orientación y resultados de la política pública. Por instituciones se entienden los contratos, acuerdos, reglas de juegos, asignación de derechos y procedimientos utilizados para formular e implementar la política. Una vertiente de la economía institucional ha desarrollado el modelo de agencia que es útil para el propósito de explicar los problemas de coordinación y control que se dan entre los gobierno nacional y los departamentales y municipales en el proceso de descentralización. También es útil para explicar los micro fundamentos de comportamiento del funcionario que puede incurrir potencialmente en actos de corrupción. Por ello el modelo de agencia puede ser un puente teórico para inter- relacionar ambos fenómenos.

Contrario a lo que plantea la teoría neoclásica de la economía es el “hombre organizacional” no el hombre económico quién toma las principales decisiones sobre política pública. Este hombre organizacional se caracteriza por tener como principal motivación para la acción su interés particular, actúa sobre la base de racionalidad limitada y de manera oportunista frente a la interpretación de reglas en situaciones complejas. (

Williamson, 81). Por lo mismo este actor sólo puede desarrollar contratos incompletos (no solamente en el sentido jurídico sino en la generación de compromisos mutuos). Por ello mismo existe un incentivo para el comportamiento oportunista ya sea a través de selección adversa (no revela las preferencias antes de establecer el contrato) o el riesgo moral (cambia el comportamiento una vez firmado el contrato). El actor tratará de actuar de forma oportunista escondiendo información, distorsionando los datos, ocultando sus preferencias y motivaciones y confundiendo las transacciones. De acuerdo con North (1995) los costos de transacción que aparecen son los costos que se requieren para hacer cumplir las normas contenidas en los contratos, monitorear la acción de los agentes y la identificación completa de la calidad de los bienes y servicios que están siendo transados.

Los costos de transacción en sistemas que operan con base en autoridades jerárquicas (gobiernos) son aquellos requeridos para imponer limitaciones a la acción del individuo dentro de la organización (costos de coordinación y motivación) mas los costos asociados con la tendencia a generar el menor esfuerzo dentro de la propia organización. Por ello mismo, como lo establece Coarse, cuando es costoso hacer transacciones, el diseño institucional se vuelve muy importante. El diseño institucional se orienta fundamentalmente hacia la reducción de la incertidumbre en las transacciones entre actores. La capacidad limitada de los actores para procesar, entender y organizar la información aumenta dicha incertidumbre.

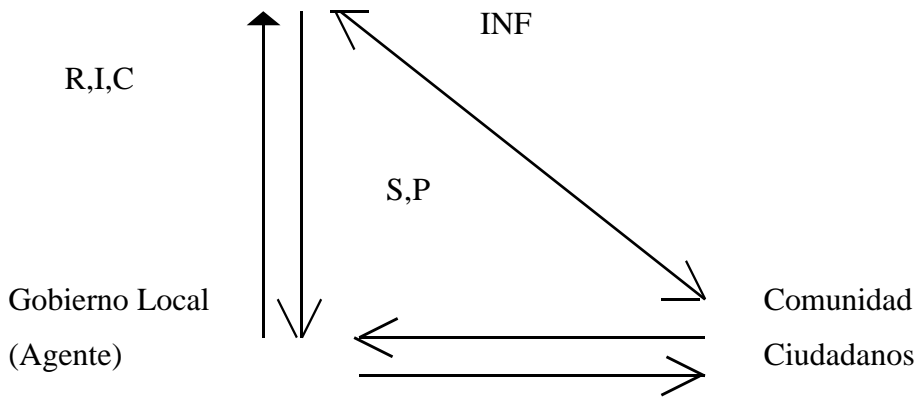
Esta nueva visión institucional cuestiona los conceptos del Estado de bienestar. El Estado no solamente no es eficiente por sí mismo sino que el concepto mismo de existencia de un interés colectivo podría cuestionarse. Parecería que el Estado obedece mas al esquema de Principal- Agente, cada uno actuando desde su interés particular, lo que en últimas puede pervertir la aplicación del interés colectivo y eventualmente fomentar la corrupción.

El Modelo Principal – Agente, explica los mecanismos de gobernabilidad y el tipo de contratos que pueden desarrollarse entre actores institucionales que pretenden trabajar de manera cooperativa. Si se acepta una relación entre principal y agente basada en el interés

particular de cada uno de ellos, y adicionalmente se acepta la racionalidad limitada de los actores y la existencia de asimetría de información, la teoría explica que sucede cuando los objetivos del Principal y del Agente entran en conflicto y cuando es difícil o costoso para el Principal entrar a monitorear y controlar exactamente que esta haciendo el agente. Este es el caso particular del proceso de descentralización en el que un Principal (el gobierno central) fija unos objetivos y unos medios para alcanzarlos y le delega a los Agentes (departamentos y municipios) su implementación. De acuerdo con Eisenhardt (1989), la teoría de la Agencia analiza que ocurre cuando las partes que quieren desarrollar acuerdos cooperativos poseen diferentes objetivos. Bajo estos acuerdos, el Principal le delega la responsabilidad al agente de ejecutar los objetivos que el ha diseñado y formulado. Que sucede cuando los objetivos del Principal y el Agente entran en conflicto y cuando es muy costoso para el Principal vigilar y controlar lo que el Agente hace? Cual es el mecanismo de gobierno mas efectivo para garantizar acuerdos cooperativos eficientes bajo condiciones tales como la racionalidad limitada de los actores, la aplicación de intereses propios llevados al externo (oportunismo), aversión al riesgo y manejo privado y asimetría en la información.

El proceso de descentralización partió del supuesto que los gobiernos locales y regionales complementan el esfuerzo fiscal e interactúan de manera mas cercana con las comunidades y la ciudadanía. A su vez la ciudadanía es beneficiaria directa de la prestación de los servicios. En este caso el Principal (Gobierno Nacional) establece las reglas de juego, formula la política y establece los incentivos y controles y el Agente provee bienes y servicios a la ciudadanía y le reporta información al Principal sobre sus productos y el costo con el cual los ofrece. El ciudadano a través de esquemas de control social monitorea al Agente y le provee información al Principal sobre que tan efectivamente está actuando el Agente. Con esta información adicional el Principal puede evaluar si el Agente está alineado con el principal. Esta relación se expresa en el siguiente gráfico:

Gobierno Nacional
(Principal)



R= Reglas del juego , I= Incentivos, C= Controles, Inf= Información, S= Servicios,

Tanto el proceso de descentralización como el fenómeno de corrupción al interior de las organizaciones gubernamentales pueden ser explicados a partir de la aplicación de dicho modelo.

De acuerdo con Eisenhardt, la teoría de agencia establece que cuando el contrato entre Agente y Principal está orientado hacia el desempeño, el agente tenderá a actuar a favor del principal. En este caso el riesgo de las decisiones y de las acciones se le transfiere al agente. Por otra parte, si el Principal tiene un sistema de monitoreo y evaluación eficiente, el agente tenderá a actuar a favor del Principal siempre y cuando el contrato se plantee en términos de comportamientos

Si el principal no conoce exactamente que es lo que hace el Agente, la probabilidad de riesgo moral y selección adversa aumentará. En el caso de riesgo moral el actor no pondrá el esfuerzo al que se había comprometido previamente y no trabajará hacia el logro de los objetivos que le ha señalado el Principal. Por otra parte ocurrirá selección adversa cuando

existe una mal- interpretación sobre las habilidades y capacidades del Agente. Este podrá ofrecer ciertas capacidades en el momento de negociar el contrato y desplegar otras menores cuando implementa los acuerdos.

El funcionario público es un agente comprometido a actuar a nombre del Principal en este caso el gobierno del nivel nacional, departamental o local quién a su vez produce y ofrece servicios públicos. Dicho agente puede hacer valer su posición monopólica o discrecional para obtener beneficios propios en la transacción con el cliente. Tales transacciones pueden resultar en mella del interés general y corrupción. El agente actuará calculando los costos y beneficios para él. Según Klitgaard (1998), el agente hará el siguiente cálculo: Si se rehusa el soborno, se obtiene el salario y la satisfacción moral de no ser corrupto. Si por el contrario, se acepta el soborno, se paga un costo moral y existe una probabilidad de ser descubierto y sancionado. El funcionario aceptará el soborno, si su monto menos el costo moral de aceptarlo menos la probabilidad de ser descubierto y sancionado es mayor que el salario que obtiene mas la satisfacción moral de no ser corrupto. Las variables fundamentales que deben ser tenidas en cuenta según este modelo son las siguientes:

Salario: Los Salarios bajos alientan el comportamiento corrupto. Deben a su vez depender del desempeño ; Costos morales: Hay que crear códigos de ética en las organizaciones con sus propios empleados. De esta forma se aumenta la satisfacción moral de no ser corrupto. Igualmente debe operar un sistema de rendición de cuentas que involucre a la ciudadanía; Magnitud del Soborno: El agente privado ofrecerá soborno sólo si el servicio así obtenido es mas barato que por la vía gubernamental. La capacidad de fijar sobornos por parte del funcionario está en función de su capacidad discrecional y de su posición monopólica, de la demanda por el servicio y la probabilidad de ser descubierto y sancionado; Aumentar probabilidad de Descubrir al funcionario corrupto: Depende de los sistemas de información y de control del cumplimiento de reglas de juego.

Veamos a la luz del Modelo Principal- Agente las relaciones entre corrupción y descentralización:

El proceso de descentralización debe entenderse como una alianza cooperativa entre el nivel nacional y el local. Cuáles son los espacios para que prospere el oportunismo y eventualmente la corrupción? En primer lugar los Agentes no necesariamente siguen los comandos del principal, entre otras cosas por efectos del protagonismo en la gestión local que se utiliza como un medio para obtener votos para mantener el poder. Los agentes están posiblemente permeados por intereses políticos cuyo objetivo primordial es mantener el poder a nivel territorial a través del ofrecimiento de oportunidades de empleo y favoreciendo a ciertos grupos el acceso privilegiado de bienes y servicios.

Como puede el Principal monitorear al Agente? El resultado de las políticas públicas no siempre cuenta con indicadores de gestión adecuados para la medición del desempeño. Existe igualmente una gran incertidumbre sobre los montos y tiempos de aplicación de los recursos. Por otra parte, los Agentes pueden aprobar tácitamente los contratos con los Principales sobre unas reglas acordadas previamente y cambiar diametralmente sus comportamientos una vez se firma y establece el contrato. La distribución de recursos por parte del Principal ocurre fundamentalmente a partir de visiones sectoriales (salud, educación,) mientras que al agente le interesa especialmente garantizar integralidad en su nivel territorial. Por ello los Agentes pueden intentar modificar la asignación de recursos una vez estos han sido asignados.

Cuánta autonomía financiera, institucional, política y fiscal se le debe asignar a los Agentes? Delegación de la autonomía implica crear riesgos al Principal en el sentido que los objetivos nacionales no terminen siendo cumplidos por favorecer intereses locales. Si no existen incentivos y controles claros los agentes se sentirán motivados a actuar de manera oportunista lo cual favorecerá la corrupción. Por otra parte otorgar una mayor autonomía a los entes territoriales ofrece también grandes ventajas: Por una lado puede existir una mayor capacidad de adaptación de los Agentes a los entornos locales que se

caracterizan por ser altamente inciertos y complejos. Por ello mismo ellos pueden ser mas creativos en la formulación e implementación de las políticas. Pueden tener en cuenta las especificidades locales que no se detectan a nivel nacional.

El Principal deberá diseñar sistemas de información y monitoreo que le permitan evaluar en todo momento y sobre la marcha el cumplimiento de los objetivos por parte de los Agentes e identificar sus desviaciones. Bajo estas condiciones los Agentes no abusaran de su autonomía al sentir que el Principal tiene claros sus objetivos, que incentivará el cumplimiento de metas y sancionará su incumplimiento. Este tipo de sistemas de monitoreo reemplazarían los tradicionales controles burocráticos.

El Principal puede delegar su función de control a la ciudadanía. El Principal debería confiar en la ciudadanía para acopiar información y controlar las conductas de los Agentes. Si los Agentes le proveen a los ciudadanos productos cuya cantidad y calidad puede ser medida por estándares e indicadores objetivos, el Principal podrá delegar dicha facultad. Igualmente es necesario: i) Aumentar el costo de la sanción por ser descubierto; ii) Generar esquemas de control social que conlleven a la pérdida de reputación profesional, iii) aumentar multas, iv) Mejorar la Selección de los Agentes y Sistemas de Remuneración; v) Alterar incentivos que tienen los agentes y clientes para incurrir en corrupción; vi) Mejorar los sistemas de información sobre resultados, viii) Reestructurar la relación agente-cliente (reducir monopolios y discrecionalidad, clarificar y publicar reglas de juego, cambio en proceso de toma de decisiones); ix) elevar los costos morales de la corrupción (códigos de ética y cambios de comportamiento en la organización); x) Introducir mejoras organizacionales e institucionales que logre desarrollar un funcionario comprometido con los objetivos de la entidad pública que representa, xi) mejorar las condiciones de selección de personal, carrera administrativa, entrenamiento y generar condiciones salariales adecuadas y xii) dignificar el trabajo del servidor público, comprometiéndolo con la entidad y la causa pública que esta representa a través de incentivos en el trabajo y un trato justo en la toma de decisiones.

3.2 El Proceso de Descentralización tuvo en su Diseño como objetivo el Combate a la corrupción

Interesa en este aparte analizar como se ha dado en la práctica, en el caso colombiano, la relación entre descentralización y corrupción, a partir de dos grandes preguntas: i) se tuvo en cuenta el objetivo del “combate a la corrupción” en los criterios de diseño e implementación del proceso y ii) que vacíos se han ido identificando en la implementación misma del proceso que a su vez conllevan riesgos para la proliferación del fenómeno de la corrupción.

Se hace referencia a tres elementos explicativos: i) si en el discurso descentralizador y en su normatividad conviven visiones ideológicas y políticas heterogéneas; ii) cómo hay actores políticos que se han visto afectados por el proceso descentralizador y cómo estos se han opuesto, no en el momento de expedir las leyes sino en la práctica, modificando el espíritu original y iii) cómo buena parte de la formulación de la política se ha visto desdibujada en su implementación, en particular al no haberse realizado a fondo una reforma política y del aparato estatal consecuente con los principios descentralizadores.

Con respecto al primer punto se señalan los siguientes aspectos: i) ni el diseño de la política ni su correspondiente normatividad ni la implementación de la política de la descentralización se realizó sobre un marco unívoco de objetivos e instrumentos, razón por la cual el proceso no ha seguido una ruta única ni pre- definida. En la práctica, se combinaron argumentos desde diferentes perspectivas teóricas e ideológica (enfoque neoliberal que entiende la descentralización como privatización y enfoque de democracia social que lo entiende como un ejercicio de delegación y reforma política) creando inconsistencias. Estas inconsistencias de diseño a su vez se han reflejado en la implementación misma del proceso. Se han creado vacíos que han sido aprovechados por las fuerzas sociales y políticas que tienen proyectos particulares diferentes a los enunciados en el proceso descentralizador. Hay quienes plantearon la descentralización como un proceso técnico, singular, de carácter fiscal y económico, con objetivos definidos a priori, rígidos e inalterables sin dar cabida a procesos de negociación entre actores sociales y políticos y entre

niveles de gobierno. Según esta interpretación, los objetivos del proceso no son resultado de la concertación y de la negociación entre intereses sociales e intereses políticos, sino que éstos son fijados desde afuera, generalmente por quienes “supuestamente” establecen la política pública: una tecnocracia altamente calificada pero centralizada, apolítica y con poca relación con el país local y regional.

Se señala, desde una visión más política, que la descentralización pretendía modificar el sistema político, ahondando en la democratización participativa. Bajo ésta visión la descentralización permitiría generar gobiernos responsables, ya que promueve una cercanía mayor entre quien gobierna y quienes son gobernados, gozando éstos, a través de la elección popular de autoridades locales, de una mayor capacidad de fiscalización y de control político y social.

Bajo esta interpretación, el proceso acerca las decisiones públicas y el control de las políticas públicas al ciudadano, fortalece la democracia participativa a nivel local, establece un mayor control ciudadano sobre los gobernantes elegidos democráticamente y genera gobiernos locales autónomos y responsables. Según esta visión, la reforma se orientó hacia la generación de nuevos canales de interlocución entre la comunidad y el Estado y hacia la ampliación de la participación ciudadana. Esta visión de la descentralización claramente la entiende como un proceso efectivo de democratización y de mayor participación y control social con el objetivo implícito de disminuir los niveles de corrupción. Desde esta perspectiva, la descentralización se entendería como un medio para hacer mas transparente y democrática la administración pública. Sin embargo, es necesario analizar que actores pierden poder en el proceso de descentralización y por lo mismo cómo y mediante que mecanismos se oponen a su avance. El proceso de descentralización conlleva la pérdida de poder de tres actores principales: el gobierno central, los partidos políticos tradicionales y, eventualmente, las elites políticas locales. Así, la descentralización puede entenderse como la respuesta del poder central a las exigencias, cada vez mayores de las elites políticas regionales y locales en términos de aumentar el “ponqué” regional en la distribución de recursos sin adelantar de manera simultánea las reformas políticas que les afectan

directamente Bajo esta segunda visión, la descentralización se entiende como una respuesta del gobierno central para mantener la estabilidad política nacional, objetivo superior al cual se supeditan otras reformas de manera que al final nada cambie con respecto al objeto de mayor democratización y a la posibilidad de crear nuevas formas de relación entre Estado y ciudadanía. Bajo esta visión, el proceso de descentralización estaría fortaleciendo a las elites políticas regionales y el proceso estaría descentralizando prácticas políticas tales como el clientelismo, la corrupción y el patrimonialismo.

Las elites políticas tradicionales en el país promovieron reformas en las décadas del 70 y del 80 con el fin de aumentar la participación de los ingresos fiscales en los niveles local y regional, los cuales debían atarse, obligatoriamente, a los gastos e inversiones del nivel central. “En Colombia, los jefes políticos regionales tradicionales lucharon fuertemente por aumentar las transferencias fiscales hacia las regiones, pero nunca se preocuparon ni promovieron la elección popular de las autoridades locales ni una mayor participación ciudadana. Tampoco les interesó promover una clara definición y transferencia de responsabilidades del nivel central a los niveles inferiores de gobierno, ni la promoción de la participación comunitaria.”

A su vez, el proceso se acompañó con esquemas burocráticos de la administración pública y apropiación del aparato administrativo por parte de los partidos políticos los que lograron convivir funcionalmente con redes de lealtades clientelistas.

Las demandas sociales se canalizan hacia la burocracia y ésta responde hacia abajo con sus favoritismos a través de puestos y servicios públicos precarios. Si bien, los políticos regionales se afiliaban ideológicamente a uno de los dos partidos tradicionales,(liberal - conservador) en la práctica navegaban independientemente de acuerdo al contexto político regional particular y a las alianzas y negociaciones que podían hacer con las autoridades locales de turno. Se da por lo tanto una tensión fundamental entre sectores progresistas que ven en la descentralización la posibilidad de afianzar movimientos políticos alternativos, mayor democratización y participación ciudadana y las elites tradicionales aferradas a

mantener el funcionamiento del sistema político al tiempo que intentan apropiarse de el mayor flujo de recurso hacia las localidades sin llevar a cabo las reformas políticas demandadas por un grupo creciente de ciudadanos.

En Colombia, el sistema centralizado de gobierno se fragmentó cuando los políticos empiezan a actuar independientemente, como intermediarios entre el Estado central y la ciudadanía, con el fin de obtener favores del gobierno, canalizar recursos de inversión y obtener puestos en la administración pública. Esta ha sido la práctica política tradicional y el proceso descentralizador parece no haberla podido superar. El aparato administrativo tanto a nivel central como local no parece haberse adecuado a las nuevas demandas de la descentralización y ha reproducido los anteriores vicios en particular los de clientela y patrimonialismo.

Podemos establecer entonces que el diseño del proceso descentralizador, en especial aquel que hace énfasis en la descentralización política que propende por una mayor democratización y participación y mayor control político y social consideró implícitamente a la corrupción como un objetivo a ser alcanzado. El cual se ha visto distorsionado en la práctica al haberse descentralizado las prácticas clientelistas y de apropiación del aparato estatal.

ii) El proceso descentralizador en Colombia no está exento de contradicciones. Tanto su diseño (Constitución de espíritu descentralista, leyes y reglamentos basados en distintos enfoques de que se entiende por descentralización) como su implementación (inercia centralista, desconfianza del nivel central frente a las autoridades locales, negociaciones entre ejecutivo y legislativo, importancia de las transferencias sobre el déficit fiscal, influencia de grupos armados, etc..) ha sido contradictorio y sujeto a innumerables negociaciones a partir de actores con intereses y puntos de vista disímiles.

iii) Dichos actores a su vez han tratado de plasmar tanto en el diseño de la normatividad como en su interpretación y en la propia ejecución de las políticas descentralizadoras y los correspondientes programas y proyectos, sus intereses y puntos de vista particulares.

Los últimos gobiernos han asumido y aceptado el discurso democratizador de la descentralización de manera simbólica. Si embargo en combinación con otros actores políticos afectados por el avance del proceso, se han desarrollado acciones para mantener en la práctica la gobernabilidad, acciones que se oponen a los propósitos democratizadores de la descentralización ya que se desarrollan “a través de una intrincada red de favores, favoritismos y clientelas, con lo cual se obtiene el soporte y la lealtad de las elites tradicionales locales, quienes, en recompensa, mantienen el gobierno y ejercen la autoridad formal e informal en las localidades.”⁷ Estas acciones se han reflejado en los diferentes e innumerables figuras de imbricación entre ejecutivo y legislativo que se han desarrollado en los últimos años tales como los fondos de cofinanciación con destinación específica, los auxilios de tipo regional, etc...

Como se ha señalado, el proceso de descentralización tiende a romper con dicho esquema de gobernabilidad debido a que los recursos fluyen automáticamente del centro a las regiones, sin necesidad de intermediación política para garantizarlo. La asignación de recursos y la decisión sobre en qué sectores y programas se debe invertir, quedan en manos de las autoridades locales. Igualmente, la autoridad de las elites locales se ve desafiada electoralmente por nuevos movimientos políticos y movimientos cívicos de base que van ganando poder en el acceso a los recursos, lo que se convierte en importante fuente de poder en la comunidad local. Por ello en algunas zonas y municipios se avanza en este propósito democratizador y por ende se generan mayores mecanismos de combate a la corrupción mientras que en otras zonas las prácticas atávicas se mantiene, aumentando los riesgos para la proliferación de la corrupción.

3.3 Estrategias Anti Corrupción en Colombia

Formalmente las estrategias anti- corrupción se introdujeron en Colombia en el gobierno de César Gaviria mediante la constitución de la Misión para la Moralización y Eficiencia de la Administración Pública (Decreto 1860 de 1991) como un Convenio tripartito entre la

⁷ Hommes, op.cit.

Presidencia de la República, la Contraloría General de la Nación y al Procuraduría general de la Nación. Sin embargo es bueno anotar que el Gobierno del Presidente Barco había tenido importantes iniciativas en este sentido al introducir el esquema gobierno- partidos de oposición y desarrollar una lucha frontal contra los carteles de la droga. (Cepeda, 2000)

La Consejería para la Moralización en el Gobierno Gaviria desarrolló un análisis inicial sobre la corrupción, puso en práctica acciones inmediatas contra la corrupción en entidades que se percibían en ese entonces con altos índices de corrupción como el Instituto de Seguros Sociales, La Aduana, Cajanal, etc.. . estableció un frente común entre la Presidencia y los dos principales órganos de control, realizando auditorías e investigaciones selectivas. Desarrolló mecanismos de control social y adelantó importantes reformas de modernización y simplificación de trámites. Por otra parte a través de la Reforma Constitucional se modernizaron la Procuraduría y la Contraloría, se introdujo temporalmente la Veeduría y se creó la Fiscalía. Adicionalmente se suprimieron los auxilios parlamentarios y se estableció un nuevo régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los funcionarios públicos. Introdujo el principio de responsabilidad en los directivos del Estado, el principio de la buena fe y estableció formas de participación ciudadana. Se introdujo el sistema de control interno en las Entidades Públicas y se modernizó el control fiscal. Finalmente se modificó el régimen de contratación administrativa, se definió un nuevo conjunto de normas electorales y se preparó un proyecto de Estatuto Anti- corrupción. Sin embargo y por tratarse del primer esfuerzo institucional a gran escala contra la corrupción se concentró en el nivel nacional. La relación corrupción- proceso de descentralización no constituyó una preocupación central en ese momento.

Por su parte durante el Gobierno del Presidente Samper se creó la Consejería Presidencial para la Administración Pública (Decreto 2098 de 1994). Se presentó el Plan transparencia para Volver a Creer el cual recogió buena parte de las recomendaciones que ya se habían planteado con anterioridad. Se introdujo el sistema de control de gestión a las entidades

públicas y se trabajó en el fortalecimiento del derecho de petición, las veedurías ciudadanas, las acciones populares y las acciones de cumplimiento.

Se aprobó finalmente la Ley del estatuto anti- corrupción (Ley 190 de 1995) que había sido impulsado a través de proyectos de Ley en el Gobierno anterior. Sin embargo el escándalo ocasionado por las denuncias de infiltración de dineros del narcotráfico en la campaña presidencial le restó toda credibilidad al avance de la estrategia en este periodo. Igualmente el tema de la corrupción en los niveles territoriales no fue enfatizado ni se examinó su incidencia en el proceso de descentralización.

3.4 Sistemas de Control

La descentralización generó una fragmentación en la estructura burocrática tradicional de la administración central. Si bien allí los sistemas de control administrativos no funcionaban a la perfección, existía un sistema unificado, con reglas específicas. A partir de la Constitución de 1991 y las reformas introducidas a la Contraloría General de la Nación, se debilitó el control formal de un número apreciable de recursos del nivel central al tiempo que no se fortalecieron las contralorías del nivel departamental y municipal y no se definieron con claridad los criterios de subsidiaridad, es decir cuando interviene la Contraloría General de la Nación y cuando las municipales y departamentales.

Otra importante debilidad es que los controles penales, fiscales y disciplinarios actúan cada uno separadamente y una vez la infracción o el delito se ha cometido. El tiempo que transcurre entre la denuncia del hecho y su sanción (5 años en promedio en la Procuraduría) y los altos índices de impunidad existentes hacen que en la práctica este tipo de control sea altamente ineficaz y no sirva como contención a potenciales corruptos.

Adicionalmente la tipificación de conductas no sigue una lógica común lo que a su vez se refleja en los sistemas de información particulares que cada organismo de control maneja, que hace difícil sumar las estadísticas y tener un panorama claro sobre la magnitud del fenómeno de la corrupción.

Finalmente el sistema de control interno introducido en la administración pública no parece haber comprendido y desarrollado la esencia de la noción de auto- regulación y auto-control. En muchas entidades se ha convertido en una oficina más, separada del diario accionar y de la toma de decisiones. Es poco lo que se ha avanzado en desarrollar el sentido de responsabilidad del funcionario público como elemento central del auto control. No se ha entendido la importancia del mecanismo de rendición de cuentas, no como un mecanismo formal ante la respectiva autoridad que inclusive puede generar pérdida de responsabilidad sino ante la ciudadanía, mediante informes calificados de la gestión y de la toma de decisiones.

Que tanto avanza la fiscalización y el control social a partir de la expedición de la Constitución del 91 y del avance en el proceso descentralizador? Existe un desarrollo normativo y jurídico muy completo y sofisticado el cual en la práctica no se ha implementado cabalmente ya sea por falta de voluntad política clara en su aplicación, por desconocimiento de la ciudadanía sobre las posibilidades que esta legislación le otorga, por aspectos procedimentales y por falta de una conciencia ciudadana desarrollada.

Es importante hacer referencia a los mecanismos de control ciudadano existentes en la legislación colombiana y su aplicación a partir del proceso descentralizador.

La constitución política otorgó facultades de control social sobre la administración pública así a través de la figura de el Control Ciudadano. Básicamente lo que se pretende, es incentivar la participación ciudadana en los diferentes niveles de decisión del Estado, haciendo de ella una herramienta necesaria para fortalecer los procesos democráticos que se gestan en las instituciones públicas. En otras palabras, el control ciudadano ha sido contemplado como un mecanismo a través del cual se contribuye a democratizar las diferentes entidades de la Administración Pública; es algo absolutamente necesario para promover e impulsar la democracia participativa: El artículo 259 introduce la figura del voto programático el cual se refiere a que los electores de los mandatarios elegidos popularmente, tienen la atribución

de exigir el cumplimiento del programa expuesto durante la campaña política. El Capítulo IV de la ley 190 de 1995 (Estatuto Anticorrupción), se refiere a los sistemas de control a través de los cuales las entidades sin ánimo de lucro y las entidades públicas de la rama Ejecutiva son sometidas. La parte b del capítulo mencionado establece los mecanismos de control social. En su artículo 48 establece que Todas las entidades públicas del Estado, deben fijar a más tardar el 31 de diciembre de cada año los objetivos a cumplir para desarrollar a cabalidad las funciones correspondientes y los planes que incluyan los recursos presupuestados necesarios y las estrategias para el logro de los objetivos, de manera tal que los mismos puedan ser evaluados de acuerdo con los indicadores de eficiencia que se diseñen.

Por otro lado, el artículo 49 establece que cada entidad pública tiene la obligación de tener una línea telefónica gratuita que esté a disposición de la ciudadanía para que ésta pueda reportar cualquier recomendación, denuncia o crítica que tenga con relación a las funciones que cumplen las entidades. Las entidades por su parte tienen que rendir informes trimestrales sobre las quejas y reclamos de la ciudadanía y la manera como se trataron o solucionaron las denuncias.

La ciudadanía puede evaluar mediante encuestas realizadas por el Fondo para la Participación Ciudadana en coordinación con la Comisión Ciudadana de Lucha contra la Corrupción, las condiciones de las funciones que desempeñan o los servicios que prestan las entidades del Estado. Finalmente, el artículo 51 de la ley en mención, establece que para incentivar el control social y la participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública, las alcaldías municipales y distritales, así como las oficinas o secciones de compras de las gobernaciones y demás dependencias estatales, están obligadas a publicar una relación singularizada de los bienes adquiridos y servicios contratados, el objeto y el valor de los mismos, su destino y el nombre del adjudicatario, así como las licitaciones declaradas desiertas.

La ley 489 de 1998, “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la CP y se dictan otras disposiciones”, en su capítulo VIII se refiere a la democratización y control social de la administración pública. Básicamente se plantea que las entidades y organismos de la administración pública, deben funcionar mediante principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. La idea es involucrar a la ciudadanía en las acciones dirigidas a formular, ejecutar, controlar y evaluar la gestión pública.

Entre las acciones que las entidades públicas pueden desarrollar para darle participación a la ciudadanía, está la convocatoria a audiencias públicas, la difusión y promoción de los mecanismos de participación y los derechos de los ciudadanos, la formación de asociaciones y mecanismos de asociación de intereses para representar a los ciudadanos, el apoyo a los mecanismos de control social y la aplicación de mecanismos que brinden transparencia al ejercicio de la función administrativa. Uno de los mecanismos mediante los cuales los ciudadanos pueden ejercer control social, es mediante la conformación de veedurías ciudadanas. La administración pública está obligada a brindar todo el apoyo requerido para el ejercicio de dicho control. Para esto deben garantizar la eficacia de las veedurías, facilitar el acceso a la información necesaria y contribuir a formar o capacitar ciudadanos que deseen ser veedores de la gestión pública. Las veedurías públicas fueron reglamentadas en la ley 563 de febrero 2 del año 2000. En esta se definen como el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre el proceso de la gestión pública frente a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales y legislativas, así como la convocatoria de las entidades públicas o privadas, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público. En la ley reglamentaria se define que todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones civiles, podrán constituir veedurías ciudadanas, las cuales elegirán a los veedores de forma democrática. La vigilancia de la gestión pública se puede ejercer sobre

la gestión administrativa, con sujeción al servicio de los intereses generales y la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Las veedurías ejercen vigilancia preventiva posterior del proceso de gestión haciendo recomendaciones escritas y oportunas ante las entidades que ejecutan el programa, proyecto o contrato y ante los organismos de control del Estado para mejorar la eficiencia institucional y la actuación de los funcionarios públicos. Ejercerán vigilancia en los ámbitos nacional, departamental, municipal y demás entidades territoriales sobre la gestión pública y los resultados de la misma.

Los objetivos de las veedurías ciudadanas son: - fortalecer los mecanismos de control contra la corrupción en la gestión pública y la contratación estatal; - fortalecer los procesos de participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones, en la gestión de los asuntos que les atañen, y en el seguimiento y control de los proyectos de inversión; - apoyar las labores de las personerías municipales y distritales en la promoción y fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana y comunitaria; velar por los intereses de las comunidades como beneficiarios de la acción pública y propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública.

La reglamentación de artículo 32 de la ley 489 de 1998 arriba mencionada, está dada en el decreto 1714 del año 2000. En este se define la conformación y naturaleza de Consejos Ciudadanos para facilitar el ejercicio de la participación ciudadana. La responsabilidad de ellos es la de promover el control efectivo por parte de la ciudadanía sobre la gestión pública y sus resultados y de articular y apoyar las iniciativas ciudadanas para prevenir y controlar los delitos contra la administración pública. Según la norma en mención, los Consejos serán convocados por la subcomisión ciudadana de la Comisión Nacional de Moralización. La primera convocatoria será realizada por el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción.

La ley 508 de julio de 1999 (Plan Nacional de Desarrollo) en el segundo capítulo, artículo cuarto, plantea la creación de Consejos Ciudadanos de Control de Gestión y de Resultados de la Inversión Pública y los define de la siguiente manera:

El programa presidencial de lucha contra la corrupción, o quien haga sus veces, conformará en cada departamento, Consejos Ciudadanos de Control de Gestión de Resultados de la Inversión Pública, CGRI, como instancias responsables de promover el control efectivo de la ciudadanía sobre la gestión pública y sus resultados y de canalizar las iniciativas ciudadanas para prevenir y controlar los delitos contra la administración pública. Las solicitudes de estos Consejos tendrán el carácter de derecho de petición. Todo funcionario público que no atienda las solicitudes de los CGRI incurrirá en causal de mala conducta.

A petición de los Consejos Ciudadanos de Control de Gestión y de Resultados de la Inversión Pública, las entidades responsables de los proyectos de inversión promoverán pactos públicos por la transparencia y la eficiencia de la ejecución de la inversión. En estos pactos participarán las entidades públicas que los promueven, los contratistas y las organizaciones ciudadanas. Su objeto es establecer por consenso las reglas de juego que rigen la gestión de los programas y proyectos de inversión. Con tal objeto deben fijar las responsabilidades de los actores sociales e institucionales involucrados, sobre los aspectos técnicos, sociales, ambientales, financieros y administrativos requeridos para garantizar la eficiencia, la eficacia y la efectividad de la inversión pública.

El artículo mencionado fue reglamentado con el decreto 2517 del 16 de diciembre de 1999. En la reglamentación se define que los Consejos Ciudadanos de Control de Gestión y de Resultados de la Inversión Pública son instancias permanentes de participación ciudadana responsables de promover el control efectivo de la ciudadanía sobre la gestión pública y sus resultados y de canalizar las iniciativas ciudadanas para prevenir y controlar los delitos contra la administración pública. Los Consejos son convocados pro el programa presidencia de lucha contra la corrupción.

Entre las funciones atribuidas a los Consejos, se cuentan entre otras, las siguientes: colaborar con los organismos de control de la administración pública y exigir resultados de los mismos; - estimular y propiciar la creación de veedurías ciudadanas; examinar y

efectuar las correspondientes sugerencias a las entidades públicas de su departamento; - ejercer control ciudadano; - convocar y coordinar audiencias públicas; recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten las veedurías, los ciudadanos y las organizaciones sociales y remitirlos a las entidades competentes para su atención; - consultar la opinión ciudadana sobre el desarrollo y el impacto de los proyectos de inversión pública de su departamento; - exigir información a las entidades territoriales sobre aspectos relativos a sus funciones y gestión; - denunciar omisiones o actuaciones irregulares de los servidores públicos; - presentar un balance anual sobre la gestión y resultados de la inversión en el departamento, desde la perspectiva ciudadana; - participar en el seguimiento de los sistemas de información y control de la gestión pública; - finalmente, darse su propio reglamento.

4. Causas Estructurales de la Corrupción. Análisis de las Fuerzas que causan el fenómeno de la corrupción e Impactos

Del análisis desarrollado se establecen cuales son las Fuerzas (macrovectores) que actúan a nivel de toda la sociedad y posibilitan la ocurrencia de corrupción en los niveles territoriales.

Cada macrovector generará unos impactos particulares sobre la proliferación de la corrupción

Causas estructurales → Macrovectores → Campos de Impacto

Se definen los siguientes macro vectores:

1. Falla en Sistema Político. (FSP). Clientelismo. Forma de sistema de gobierno que forma un conjunto de hábitos socialmente compartidos y que forja mentalidades. (Ver Punto 2.5). Debilita la costumbre y las instituciones de la democracia. Impide la maduración de una conciencia política, desarrolla escasa legitimación de las instituciones públicas, sacrifica formas concretas y verdaderas de participación y mediante prácticas corruptas se apropia del poder adscrito al aparato estatal y a los cargos públicos parar establecer beneficios particulares ya sea económicos, de status o influencia a sus clientes quienes en reciprocidad mantienen su fidelidad mediante la entrega del voto.

2. Insuficiente separación de los Poderes Públicos. (ISP). El legislativo interfiere en el funcionamiento del ejecutivo mediante presiones y exigencias de cargos y contrato y la utilización del presupuesto para orientar el sentido de las leyes y normas, etc...
3. La financiación de los partidos políticos. Al no existir financiación estatal de las campanas políticas, una vez obtenida la elección se utiliza la administración pública como un mecanismo de refinanciación de dichos gastos. Este aspecto es mas preocupante todavía cuando está de por medio el crimen organizado y los frecuentes casos a todos los niveles de vinculación entre el crimen organizado y la financiación de las campañas políticas. (Cepeda, 2000)
4. Falla en capacidad de fiscalización política (FCF) por parte del Congreso, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales. No existe un mecanismo claro mediante el cual el ejecutivo rinde cuentas al legislativo y este fiscalice principalmente a través de los partidos o grupos en la oposición la garantía y mantenimiento del interés público y la buena implementación de los planes y políticas. La falta de control político sobre los funcionarios permite que estos actúen con gran discrecionalidad sin temor a ser castigados.
5. Sistema Democrático Representativo Restringido y Sistema de Democracia Participativa Incipiente (SD) (Ver Puntos anteriores)
6. Insuficiente desarrollo e valores éticos y conciencia de ciudadanía (IDVE)
7. Falla en Modernización organizacional de la administración Pública.(MO) La inexistencia de una verdadera carrera administrativa, la ausencia de identidad del funcionario con una ética del servicio público y el extremado formalismo de los mecanismos de control han fortalecido la tendencia a diluir las responsabilidades por los actos oficiales. Los bajos ingresos de los funcionarios públicos hacen que éstos maximicen su actividad pública en la búsqueda de beneficios privados. Los ingresos conseguidos con actividades corruptas pueden ser considerablemente superiores a los salarios de cualquier funcionario honesto que desempeñe la misma actividad. Igualmente, la corrupción prolifera en aquellas culturas organizacionales privilegian a los ciudadanos y a los clientes y por lo mismo no cuentan con mecanismos de control social a través de los cuales los cuales la ciudadanía tenga un activo protagonismo en la fiscalización de los asuntos públicos. Esta tendencia se ha visto fortalecida por la ausencia, escasez o mala calidad de la información

que recibe la ciudadanía sobre los actos y motivaciones de los funcionarios públicos. El usuario final o el potencial beneficiario de la acción pública, solo se entera de las decisiones después de adoptadas y sobretodo, cuando las obras no aparecen, cuando los contratos no se cumplen o los objetivos esperados de la utilización de los recursos públicos no se alcanzan. Con el hecho creado, se imposibilita la prevención de las desviaciones oficiales.

8. Existencia de Monopolios en la prestación de servicios públicos (M). Desde el punto de vista de la cultura organizacional y según varios estudiosos del tema (Klitgaard),⁸ se puede establecer que el fenómeno de la corrupción prospera y tiene campo abonado en aquellas culturas organizacionales que otorgan un alto poder monopolístico al Estado en la provisión de bienes y servicios, en aquellas estructuras organizacionales de toma de decisiones que permite el ejercicio de los cargos públicos con un alto grado de discrecionalidad y finalmente, en aquellos sistemas donde el control sobre los actos oficiales es difuso y formal.

9. Tamaño del aparato Estatal. Excesiva regulación y tramitología (RT), como se ha señalado con anterioridad. Entre mayor el tamaño del aparato estatal a nivel municipal y departamental con su consabida burocratización y excesiva reglamentación y discrecionalidad, mayor la probabilidad de que ocurran conductas de corrupción.

La excesiva reglamentación, el ansia por normatizar todos los aspectos y la capacidad discrecional ha fomentado y generado espacios en los que las oportunidades e incentivos para corrupción prosperan, debido a que las normas y regulaciones que se establecen para regular el acceso de la población a los bienes y servicios, se utilizan por algunos funcionarios para extraer beneficios particulares.

10. Narcotráfico (N)

11. Presencia de Grupos Armados en el Territorio (GA)

12. Impunidad.(I) La excesiva normatividad de las instituciones públicas y los frecuentes cambios que tal normatividad sufre de manera permanente, explican en muchos casos la

⁸ Véase por ejemplo a Klitgaard Robert, "Controlling Corruption" y "Political Corruption, Strategies for Reform", Journal of Democracy, Fall, 1991

violación de normas, reglas y leyes. En este sentido la corrupción se da de manera inconsciente y se debe al total o parcial desconocimiento del sistema legal. Ligado a esto, la falta de educación y la ausencia de capacitación de los funcionarios, hace que los mismos no conozcan ni sepan cómo desempeñar sus funciones llevando a que en variados casos actúen con amplia discrecionalidad sin regirse en parámetros determinados o en reglas de comportamiento claras. Además, “la inestabilidad legislativa causa desestabilización del derecho y crea ambiente propicio para la corrupción”⁹

13. Fallas en los mecanismos de control y sanción social y moral a corruptos (CSS), incluyendo restricciones potenciales a libertad de prensa. Existe un vacío en la formación de valores ciudadanos y de los funcionarios públicos. En particular existe confusión en la interpretación de hasta dónde es legítimo propugnar por el interés personal al interior de una organización pública. No se cuenta con suficientes estándares éticos para resolver los dilemas de manos sucias y múltiples manos señalados anteriormente. Los dilemas éticos no se discuten públicamente al interior de las organizaciones públicas y no existe un análisis y discusión de sus consecuencias que sirva como señal y guía para la toma de decisiones de los funcionarios públicos. Hasta ahora existe un desarrollo parcial de códigos de ética. En el caso de su existencia ellos no se han elaborado directamente con la participación de los involucrados, razón por la cual no se ven como una imposición externa y no se logra internalizar los valores en ellos contenidos en los funcionarios

14. Falla en el Desarrollo de un Sistema de control Unificado y Rendición de cuentas (SC) tal como se explicó en el punto anterior.

Con el fin de dimensionar la importancia relativa de cada uno de los macrovectores sobre el territorio y el impacto que causan así como la inter- relación entre los distintos macrovectores, se trabajó con expertos y se utilizaron las encuestas de percepción de funcionarios y conocedores. Con base en dicha información cualitativa se priorizaron las distintas fuerzas y macrovectores según su capacidad de generar impactos (conductas y procesos relativos al fenómeno de la corrupción) en los distintos niveles territoriales.

⁹ CEPEDA, 1997

Para establecer un orden de importancia de dichas fuerzas en el nivel territorial se establecen los siguientes criterios:

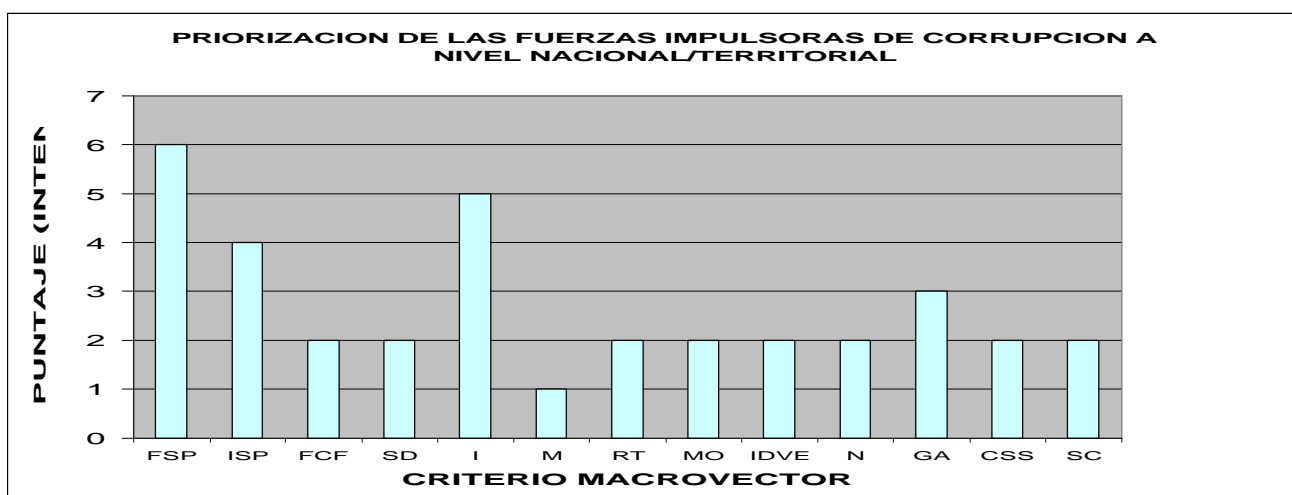
Intensidad del fenómeno (medido de 1 a 5 según grado de importancia. Muy Alta = 5; Alta = 4; Media = 3; Baja=2, Nula = 1)

Posibilidad de Modificación de la fuerza a partir del proceso descentralizador (medido de 1 a 5). Se indagó sobre la posibilidad que el proceso de descentralización incida de manera positiva o negativa sobre dichas fuerzas, medido en una escala de uno a cinco. Positiva en el sentido de atenuar el impacto de las diferentes causas sobre corrupción (por ejemplo el proceso de descentralización ha reducido la incidencia del clientelismo como generador de corrupción) y negativa en el sentido de ampliar su impacto.

El impacto total se calculó de la siguiente forma: intensidad de cada fuerza medida cualitativamente por expertos menos la incidencia positiva (negativa) en la reducción de dicha fuerza a partir de la descentralización. Positiva en el sentido que el proceso de descentralización reduce la intensidad del macrovector que esta causando la corrupción del territorio a nivel territorial y viceversa.

A continuación se muestran los resultados obtenidos:

Fuigura No 1. Priorización de las fuerzas impulsoras de corrupción a nivel nacional/territorial



Fuente: Encuesta a Expertos

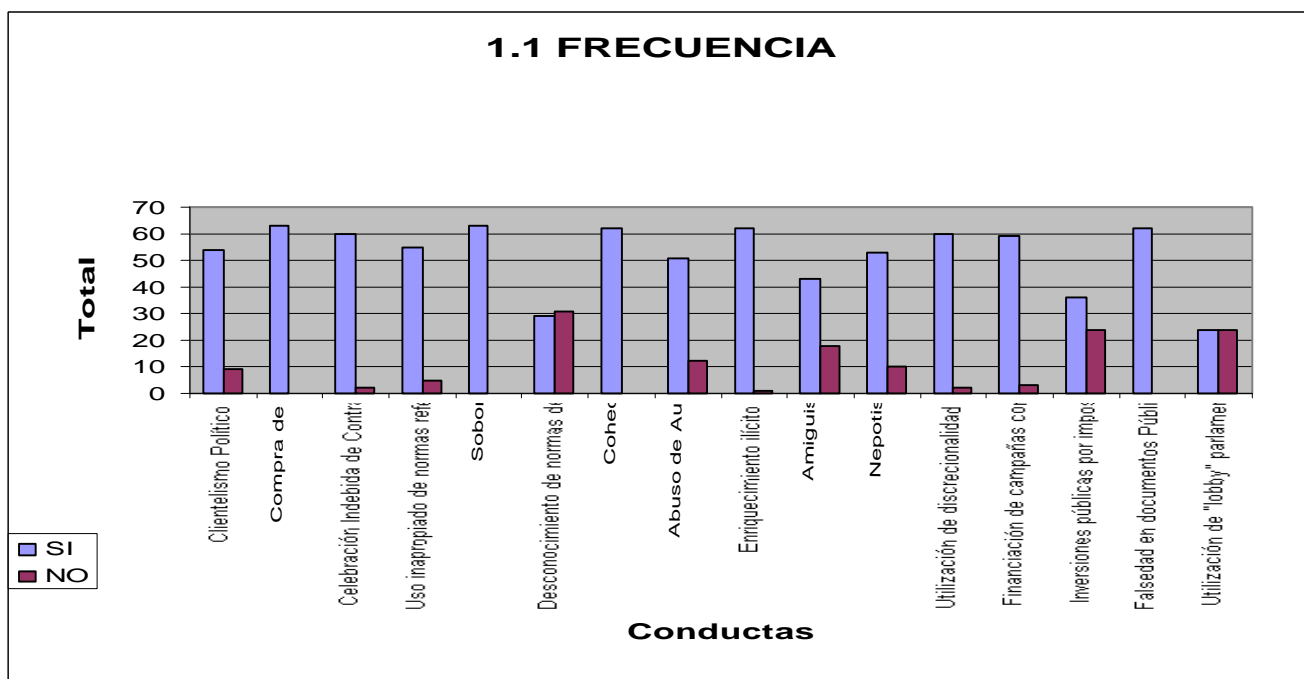
Como se puede observar los conocedores y expertos señalan a las fallas en el funcionamiento político FSP (clientelismo en particular) como la mayor fuerza que esta incidiendo sobre la corrupción a nivel municipal, seguido por la impunidad y falta de operatividad de las acciones judiciales (I). En tercer lugar se señala la insuficiente fiscalización política e insuficiente separación de los poderes públicos (ISP).

Se establece el impacto de cada fuerza sobre la extensión del fenómeno de la corrupción. Por impacto en este caso se entiende la intensidad y la extensión de las distintas conductas y procesos relativos a la corrupción debidos a la existencia de cada una de las fuerzas. Se mide como impacto aquellas conductas que están tipificadas en las leyes y los códigos así como aquellas que son mas de tipo sociológico pero que los ciudadanos consideran son constitutivas de corrupción así estas no estén tipificadas jurídicamente en las Leyes y códigos Se establecen las siguientes conductas como impacto:

Clientelismo político (CI) ; Compra de votos (V); Utilización de Lobby por parte de la Rama legislativa para influir en la destinación de recursos públicos (LLBY); Uso inapropiado de normas referentes a la utilización del presupuesto (PRE); Celebración Indevida de Contratos (CC); Sobornos (S); Abuso de Autoridad (AA) ; Enriquecimiento Ilícito por parte de funcionarios (EI); Amiguismo y Nepotismo (AM y NP); Discrecionalidad para favorecer intereses particulares y Uso de Información privilegiada (DISCR) ; Alteración Fraudulenta del Mercado ;Malversación de Fondos Públicos y Fraude ;Financiación de campañas políticas con recursos públicos (FINP); Destinación de inversiones por imposición de grupos armados (GA); Falsedad en documentos Públicos (FSD)

A continuación se señala el resultado obtenido de las encuestas de percepción acerca de si se consideran las anteriores conductas como constitutivas de corrupción, es decir independientemente de que estén o no tipificadas en los códigos y leyes si sociológicamente los funcionarios, conocedores y ciudadanos consideran que conductas son constitutivas o no de corrupción

Figura No. 2. Frecuencia de las Fuerzas impulsoras de Corrupción



Fuente: Encuesta de Opinión

Es importante señalar que la mayoría (83%) de los funcionarios y expertos consultados consideraron que el clientelismo es una modalidad asociada con corrupción además de las otras conductas señaladas. Por ello el clientelismo aparece como causa de la corrupción tal como se explicó en apartes anteriores pero también como efecto ya que la mayoría de los expertos consultados la consideran como una conducta corrupta así no este tipificada en los códigos y leyes. Donde existe una mayor duda (zona gris) acerca de cual conducta es constitutiva o no de corrupción aparecen fundamentalmente: el desconocimiento de las normas de contratación, la imposición de inversiones pro presencia de grupos armados y el Lloby parlamentario.

Con el fin de identificar claramente cuales son las fuerzas o macrovectores que generan mayores impactos se empleó una matriz para hacer la valoración de los mismos a partir de expertos en el tema.

Los expertos deciden sobre la intensidad que causa cada macrovector a partir de la pregunta:

Que grado de importancia tiene el macrovector X para que se presente el Impacto Y?

Calificado de 1 a 5 con el siguiente criterio:

TABLA N. 2: IMPACTOS (CONDUCTAS Y PROCESO DE CORRUPCIÓN A PARTIR DE MACROVECTORES)

Impacto Macrovector	Compra de Votos	Lobby Parlamentario	Uso inapropiado normas de presupuesto	Celebración Indevida de contratos	Soborno	Abuso de Autoridad	Nepotismo-Amiguismo	Uso de Información Privilegiada	Alteración Fraudulenta de Mercado	Financiación de Campañas Políticas	Inversiones impuestas por grupos armados	Malversación de Fondos Públicos	Totales
Falla en Sistema Político. Clientelismo	3	4	3	3	4	3	4	4	3	3	3	4	41
Insuficiente Separación de Poderes Públicos	4	5	4	2	2	2	4	4	1	4	1	1	34
Democracia Participativa Incipiente	1	2	3	4	4	5	1	4	3	1	1	5	34
Inestabilidad de Alcaldes y Gobernadores	2	2	3	3	2	4	2	2	1	3	1	1	26
Falla en Modernización organizacional Administración Pública	1	1	3	4	3	4	4	4	1	1	1	3	30
Monopolios en Servicios Públicos	1	1	3	4	3	3	1	3	3	1	1	1	25
Excesiva Regulación , y Tramitología	1	3	4	2	4	1	1	4	1	1	1	3	26
Insuficiente Desarrollo de valores éticos	3	1	1	1	3	3	3	2	1	3	2	4	27
Narcotráfico	4	1	1	2	2	1	1	1	1	4	1	3	22
Presencia de Grupos Armados	3	1	1	1	1	1	1	1	1	2	4	3	20
Falla en Sistema de control y Rendición de cuentas	1	2	3	4	4	5	1	4	3	1	1	5	34
Insuficiente sanción social y moral	2	1	3	4	4	4	4	3	1	3	1	3	33
Total Puntos	35	34	34	34	32	31	30	29	29	26	19	18	351

Fuente: Encuesta a Expertos y Conocedores

Finalmente es necesario entender la interrelación entre las múltiples causas del fenómeno de la corrupción y dimensionar su dinámica Cada Macro vector tiene a su vez un conjunto de causa que explican su ocurrencia. Se trata de establecer cuales son las fuerzas que mas inciden sobre las demás (causas activas), es decir las fuerzas que tienen un mayor impacto

como variable independiente y aquellas que son mas influenciadas por las demás fuerzas, (causas pasivas) es decir aquellas que dependen en grado importante de las demás. Combinando los dos criterios de causas activas y pasivas podemos obtener un Cuadro que nos establece una tipología de cuatro tipo de fuerzas:

TABLA N. 3 INTERACCIÓN DE LA CAUSALIDAD DE IMPACTOS.

	Disfuncionalidad en Sistemas políticos	In-separación de poderes públicos	Falla en capacidad de fiscalización política	Democracia participativa incipiente	Inestabilidad de Gobernadores y Alcaldes	Impunidad	Monopolios en Prestación de Servicios	Excesiva Regulación y Tramitología	Falla en Modernización aparato estatal	Insuficiente Desarrollo de Valores éticos	Narcotráfico	Presencia grupos de guerrilla	Falta de sanción social a corruptos	Falla en Sistema de Control y de Rendición de cuentas	Total Causas Activas
Falla en sistema político (clientelismo)	x	5	4	4	4	1	1	2	4	2	1	3	3	3	37
In- separación de poderes públicos	4	x	5	3	3	1	1	2	1	1	1	2	2	3	29
Falla en capacidad de fiscalización política	2	4	x	2	3	1	1	3	3	1	1	2	4	4	31
Democracia participativa incipiente	3	4	5	x	4	2	1	3	4	4	1	3	4	4	42
Inestabilidad de gobernadores y alcaldes	1	2	2	3	x	1	1	2	3	1	2	2	1	3	24
Impunidad	2	2	2	1	1	x	1	3	2	1	5	2	4	5	31
Monopolios en prestación de servicios	1	1	2	1	1	1	x	2	2	1	1	2	2	3	20
Excesiva regulación y tramitología	1	1	3	1	1	1	2	x	4	2	1	2	2	5	26
Falla en modernización aparato estatal (selección, salarios, promoción)	1	2	2	2	2	1	3	5	x	1	1	2	1	3	26
Insuficiente desarrollo de valores éticos. Falla en ciudadanía	3	3	3	5	2	3	1	3	4	x	5	3	5	4	44
Narcotráfico	1	2	2	3	2	5	1	1	1	2	x	2	1	1	24
Presencia grupos de guerrilla	2	2	4	2	2	3	1	1	1	1	4	x	2	2	27
Insuficiente control y sanción social a corruptos	3	1	4	1	2	5	1	3	2	1	1	1	x	4	29
Falla en sistema de control y rendición de cuentas	1	1	3	2	1	1	1	4	2	1	1	2	5	x	25
Total causas pasivas	25	30	41	30	28	26	16	34	33	19	25	28	36	44	415

- ✓ Fuerzas indiferentes: que tienen un bajo grado como causas pasivas y activas
- ✓ Fuerzas críticas: que tiene un alto grado como causas pasivas y activas
- ✓ Fuerzas activas. Tienen un alto grado de incidencia como causas activas mas no como pasivas
- ✓ Fuerzas Reactivas: que tienen un alto grado de incidencia como causas pasivas

Según este análisis se pueden establecer como causas indiferentes: la existencia de monopolios en la función pública y en la prestación de servicios públicos; el narcotráfico; la presencia de grupos armados y la inestabilidad de Alcaldes y Gobernadores. Si bien son causas muy importantes para ser tenidas en cuenta no ameritan la primera prioridad en el diseño de estrategias anticorrupción a nivel territorial. Como fuerzas activas aparecen el tamaño del aparato estatal y su correspondiente carga de regulación y tramitología, las fallas presentadas en la modernización de la gestión pública y un insuficiente control y sanción social. Estas son las causas que generan mayor interrelación con las demás, por lo cual deben ser necesariamente consideradas en cualquier estrategia a ser llevada a cabo. Como fuerzas críticas aparecen la insuficiente separación de los poderes públicos, la insuficiente capacidad de control y sanción social y el sistema de democracia incipiente. Estas tres causas deben ser la prioritarias a ser tenidas en cuenta cuando se trate de diseñar estrategias anticorrupción a nivel municipal. Finalmente como causas reactivas aparecen las fallas en el funcionamiento del sistema político y el insuficiente desarrollo de valores éticos y ciudadana: Estas son causas muy importantes a ser tenidas en cuenta pero que requieren un esfuerzo continuado de largo plazo con políticas consistentes para poder ser combatidas efectivamente.

A continuación se presenta un análisis a partir de la experiencia y percepción de los expertos sobre las fuerzas que tienen una mayor incidencia en la extensión del fenómeno de la corrupción y sobre las cuales se debe actuar prioritariamente para lograr un mayor impacto del proceso descentralizador en la reducción del fenómeno de la corrupción a nivel municipal

Matriz No 1. Análisis de Macrovectores de Corrupción

MacroVectores			
1. Falla en Funcionamiento Sistema Político y Ampliación Democracia	“Auxilios Parlamentarios” y afines Capacidad de fiscalización política de Asambleas y Consejos	Separación de Poderes Público Imbricación de partidos y grupos políticos sobre ejecutivo y administración pública Grado de imbricación de Congreso, Asambleas y Consejos sobre ejecutivo y Administración pública	Estabilidad de alcaldes y Gobernadores Capacidad de Fiscalización de los Medios de Comunicación
2. Existencia de Monopolios e Imperfección en Mecanismos del Mercado	Monopolios en la prestación de servicios Públicos Alta Discrecionalidad de Funcionarios		
3. Impunidad e Incremento en Denuncias	Nivel de Impunidad en Aparato Judicial Inaplicabilidad de acciones judiciales		
4. Falta de conciencia ciudadana, valores éticos	Falta de credibilidad en Instituciones Nivel de Sanción Social a Corruptos		
5. Fallas sistémicas en Administración Pública	Tamaño del Aparato estatal Rotación de Cargos Sentido de Justicia en las Organizaciones Sistema de Contratación	Nivel de Salarios de administración municipal frente a otros Sentido de Responsabilidad y compromiso de Funcionarios Debilidad en Planeación	Confianza en las Instituciones Influencia Política en Selección y Promoción de Funcionarios Medición del Desempeño
7. Sistema Unificado y de Control y Rendición de cuentas	Capacidad de Fiscalización y Control Social de la Comunidad	Ausencia de un Sistema de Rendición de Cuentas	Elecciones de Alcaldes y Gobernadores no premian o castigan
8. Débil Control y Sanción Social	Nivel de Organización de la sociedad civil	Nivel de participación de la comunidad en políticas públicas	Compromiso explícito de Alcaldes y Gobernadores de combatir la corrupción

4.2 Análisis de los Datos de los Organismos de Control

Cuantificación Objetiva del fenómeno: Con el fin de tener un “dimensionamiento objetivo” del fenómeno de la corrupción a nivel territorial (municipal y departamental) se trabajo con cuatro fuentes primarias de información:

1. Serie de tiempo (1982- 1991; 1991-2000) sobre sanciones en primera y segunda instancia según tipología de seis categorías de conducta de la Procuraduría General de la Nación. Estas series de tiempo están a nivel municipal y por tipo de cargo y se agregaron a nivel departamental. Las conductas consideradas se muestran en el Anexo No 1
2. Serie de Tiempo de Boletines Fiscales de la Contraloría General de la República a partir de 1991. Esta serie de tiempo se construyó directamente a partir de los boletines fiscales que establecen a nivel de municipio y por funcionario la existencias de un caso (sanción) fiscal. Esta serie se construye con base en los registros de fallos en los boletines de responsables fiscales. Es posible que existan duplicaciones, ya que si el responsable no paga la sanción impuesta o apela el fallo , vuelve a aparecer en los siguientes Boletines.
3. Serie de tiempo de delitos contra la administración pública de la Fiscalía General de la Nación a partir de 1991. Se aclara que la información directa de la Fiscalía ocurre a partir de 1994. Los datos anteriores se calcularon con base en los reportes de los expedientes judiciales. Esta serie de tiempo se construyó a nivel departamental
4. Serie de Tiempo del Dane sobre delitos contra la administración pública.

Estas series se agregaron a nivel departamental. Igualmente se trabajo un modelo econométrico relacionando el número de incidentes anuales frente a la Población Total del Departamento, Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, Nivel de transferencias y situado Fiscal.

El análisis de las series de tiempo arroja dos resultados importantes: en primer lugar son muy pocos datos en el tiempo para poder tener un nivel de significación aceptable. En segundo lugar se dan fluctuaciones en las curvas sin explicación aparente, con picos

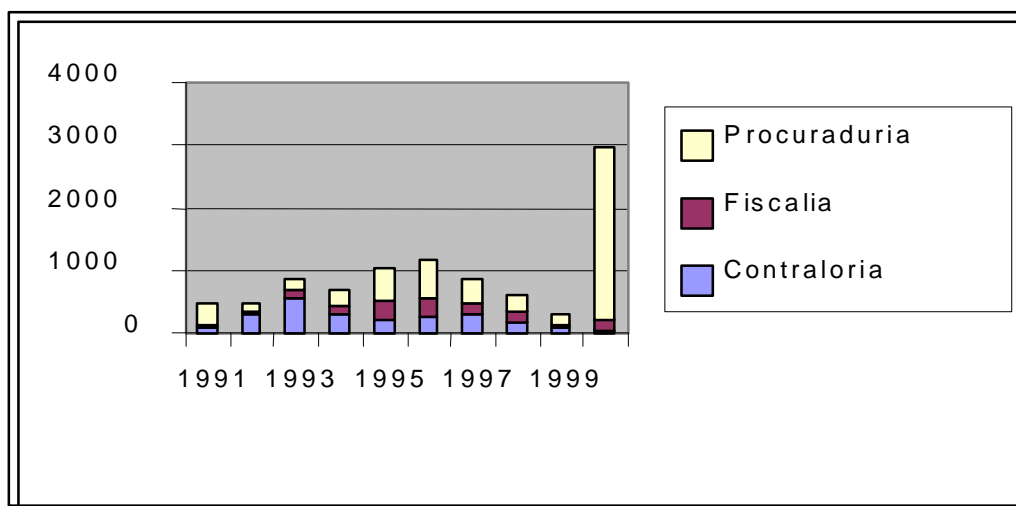
definidos en cada entidad. Se señala igualmente como limitación la existencia de un importante desfase entre la fecha en que se establece la denuncia y la fecha de sanción. Por ejemplo en la serie de tiempo de la Procuraduría el año en que aparece la sanción es en promedio cinco años mayor que el año en que se dio la denuncia.

A continuación y a manera de ilustración se presentan los datos obtenidos:

Tabla No. 3
Dimensión Objetiva de la Corrupción
Numero de Casos por Organismo de Control 1991-2000

	Contraloría	Fiscalía	Procuraduría	Dane	Total sin Dane	Total con Dane
1991	104	15	352	2637	471	3108
1992	316	38	100	2556	454	3010
1993	553	122	195	2517	870	3387
1994	307	134	246	3160	687	3847
1995	229	287	508	3194	1024	4218
1996	246	334	595	3777	1175	4952
1997	290	200	390	4030	880	4910
1998	193	161	239	4926	593	5519
1999	106	21	178	4823	305	5128
2000	32	202	2734	5855	2968	8823
Total	2376	1514	5537	37475	9427	46902
Total con Cundinamarca			6027			

Figura No 3 Serie Anual de Sanciones



Fuente: Datos Directos Organismos de control

Como se observa no existe una tendencia definida en la serie de casos de los organismos de control. Inclusive sorprende ciertos saltos cualitativos como el reflejado en los datos de la Procuraduría para el año 2000.

La primera mitad de la década del noventa presenta un incremento progresivo de los casos en las tres entidades de control llegando a un pico en 1996 (1175 casos reportados, en promedio uno por municipio) año a partir del cual se presenta un descenso en el reporte de casos. El total de caso reportado en el periodo asciende a 9427 casos.

En el Anexo No 2 pueden observarse las series de tiempo por organismo de control. Algunos comentarios sobre cada Entidad siguen a continuación

Con respecto a Contraloría se puede observar un pico bastante marcado en el año 1993, año a partir del cual desciende de manera significativa. Inclusive en los años 1998 y 1999 los casos reportados son menores a los históricos. Las cifras del año 2000 aparecen solamente los casos reportados hasta Junio de ese mismo año. La serie de la Procuraduría presenta un pico muy marcado en el año 2000 en el cual se hizo una campaña especial promovida pro el Procurador general para mostrar resultados contra la corrupción. De resto se muestra una serie con altibajos año a año con un bajo nivel de sanción. La Procuraduría ha armado una serie de tiempo interesante en dos periodos de tiempo: de 1982 a 1991 y de 1991 al 2000. Esta información se encuentra por Departamento según las seis modalidades de conductas en las que la entidad ha clasificado las conductas relativas a corrupción. Esta series de tiempo muestran por Departamento, por conducta y por cargo cómo han evolucionado las denuncias y las sanciones disciplinarias en primera y segunda instancia. Se hacen las siguientes observaciones:

Existe desafortunadamente un Capítulo 0 en el que se agrupan la mayoría de las denuncias y sanciones que no está claramente definido por conducta

El Capítulo 1: **Faltas contra la moralidad y la eficiencia pública**, comprende el abuso de autoridad, la corrupción administrativa, las irregularidades en la contratación, el mal manejo del presupuesto, la deficiente prestación de los servicios públicos, el mal manejo y el uso indebido de bienes públicos y el enriquecimiento ilícito constituye el segundo lugar en importancia en materia de denuncias y sanciones.

Existe una tendencia clara en términos de que las sanciones en segunda instancias son bastante menores que las sanciones en primera instancia, lo cual demostraría un problema en el proceso de sustentación de las investigaciones.

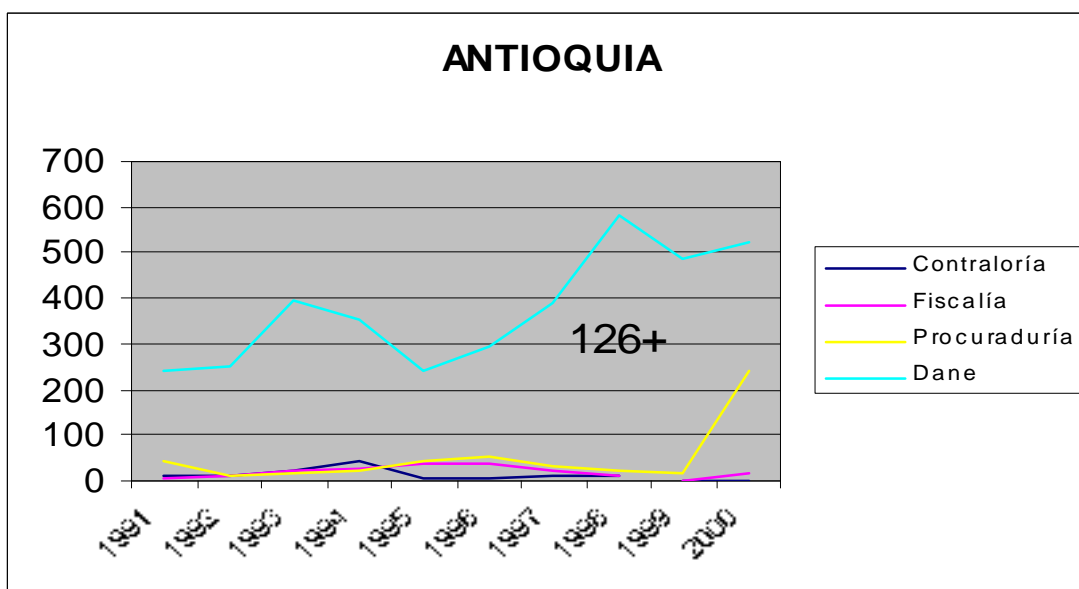
A continuación se presenta a modo de ejemplo las series de tiempo que se construyeron para el departamento de Antioquia. En el Anexo No 3 pueden observarse los datos relativos a los demás departamentos.

Se observa para el caso particular del Departamento de Antioquia un total de 820 casos reportados (sin incluir DANE) mostrando un valor pico en el año 2000 con 777 casos reportados (los casos de Procuraduría se incrementan sustancialmente para el año 2000)

Tabla N. 4 Antioquia. Serie Anual de Casos de Organismos de Control

ANTIOQUIA					
	Contraloría	Fiscalía	Procuraduría	Dane	TOTAL
1991	13	4	45	241	303
1992	13	13	9	249	284
1993	22	24	17	396	459
1994	44	25	22	351	442
1995	5	40	45	243	333
1996	7	35	53	295	390
1997	11	24	34	391	460
1998	10	9	21	585	625
1999	1	2	16	488	507
2000	0	18	238	521	777
TOTAL	126	194	500	3760	4580

Figura No. 4 Organismos de Control Antioquia



Como se puede observar el cargo que presenta un mayor número de sanciones es el de Alcalde municipal en los dos periodos considerados. Es importante notar que en el primer periodo el segundo cargo con mayor numero de sanciones era el de tesorero municipal el cual fue reemplazado en el segundo periodo por el de concejal municipal. Este a nuestro modo de ver es un cambio significativo a partir del proceso descentralizador y manifiesta que claramente los concejales han incurrido en mayores conductas relacionadas con la corrupción a partir del avance en el proceso descentralizador. Es importante notar también que el cargo de Tesorero municipal muestra una presencia bastante alta en este tipo de sanciones así como el cargo de Contralor municipal lo cual es bastante diciente ya que son precisamente ellos quienes deberían comandar las estrategias anticorrupción en sus respectivos municipios. Tesorero Municipal, Contralor municipal y Gobernador.

Es interesante señalar la incidencia de Departamentos que por su Población, Valor de transferencias, etc.. no deberían mostrar tan alta incidencia como es el caso de los Departamentos de Boyacá, Santander, Nariño , Tolima, Norte de Santander y Cauca.

Igualmente se señala que la mayoría de las conductas categorizadas por la Procuraduría corresponden al Capítulo 0 que literalmente aparece como conductas no clasificadas.

4.3 Análisis De Los Datos de los Organismos de control

Del análisis llevado a cabo de los datos de los organismos de control se pueden deducir las siguientes conclusiones generales:

1. Las sanciones sobre conductas relacionadas con corrupción desde una perspectiva disciplinaria, fiscal y penal han tendido a aumentar en la última década si se le compara con la década anterior, lo cual es un indicador preliminar que las conductas objetivas relacionadas con corrupción a nivel municipal han aumentado a partir del proceso descentralizador. Esta conclusión debe tomarse con reserva debido a las inconsistencias en las series de tiempo de los organismos de control (no muestran una tendencia clara) y a la falta de unificación de criterios y categorías.
2. El proceso de descentralización ha llevado consigo un incremento en el tamaño del aparato estatal a nivel municipal. Por lo mismo es probable que el mayor número de sanciones está directamente correlacionado con esta variable y no necesariamente con un incremento de la corrupción si se mantiene esta última variable constante. El aumento en el número de sanciones es por lo mismo proporcional al aumento en el tamaño del Estado a nivel municipal como resultado del proceso descentralizador.
3. La clasificación del tipo de conductas relativas a fenómenos de corrupción que emplean los organismos de control no son homogéneas (es decir se clasifican con criterios diferentes), no se pueden agregar e impiden que dichos organismos unifiquen procesos, procedimientos e investigaciones conjuntas.) No se puede establecer cuando una sanción disciplinaria conlleva una sanción fiscal o cuando una sanción fiscal conlleva una sanción penal, etc..) haciendo que los esfuerzos de los organismos de control sean incrementales, no coordinados y aislados
4. Las series de tiempo construidas a partir de los casos encontrados en Procuraduría, Contraloría y Fiscalía tienen series de deficiencias en la información en cuanto a tipificación de conductas (la mayoría de las conductas reportadas por Procuraduría se

categorizan como “otras” conductas, existe un desfase muy grande en el tiempo entre denuncia y sanción en primera y segunda instancia (hasta cinco años) y existe un alto grado de impunidad (hasta del 98%) en la Rama Judicial según las investigaciones de Restrepo (1998) y el Consejo Nacional de la Judicatura

5. Los cargos mas propensos a ser sancionados a nivel municipal y departamental son en su orden el de Alcalde Municipal, Concejal Municipal, Tesorero Municipal y Contralor Municipal. Es significativo en el incremento en el número de sanciones a concejales municipales en particular en la década del noventa
6. Las series de tiempo construidas presentas fluctuaciones con picos particulares en ciertos años . (Contraloría en 1996 y 1997, Procuraduría en 2000) que son indicadores de campañas o esfuerzos por encima del desempeño normal que han hecho los organismos de control alrededor del control a a la corrupción)
7. Existen Departamentos que están claramente por encima de la media en materia de sanción disciplinaria y fiscal (Santander, Nariño, Boyacá, Tolima) lo cual amerita hacer estudios de casos mas detallados en dicho Departamentos. Este hecho puede ser un reflejo de menor impunidad, mayor eficiencia de los organismos de control o por el contrario desborde de dichas conductas en los respectivos Departamentos)
8. No existe un sistema unificado de información sobre denuncias, apertura de investigación y sanción a nivel de control fiscal. Las estadísticas de las contralorías municipales son prácticamente desconocidas a nivel nacional y no está claramente definida la jurisdicccionalidad de la Contraloría Nacional y el criterio de subsidiaridad con las contralorías municipales. Es decir no se sabe con claridad cuándo actúa la una y hasta donde. Este aspecto es particularmente grave con relación a las transferencias nacionales que se hacen a los municipios y que son ejecutadas por las administraciones municipales , casos en los que existe una co- responsabilidad entre Contraloría Nacional y municipal cuya coordinación no está resuelta.
9. Es necesario separar para efectos de clasificación y categorizacion de la información los casos (denuncias y sanciones de aquellas inversiones nacionales- sectoriales que son ejecutadas en los municipios y departamentos; las inversiones realizadas directamente por los municipios y departamentos, las relativas a transferencias de

recursos nacionales utilizados a nivel territorial. Hoy en día no existe separación en este tipo de niveles de inversión en los organismos de control por lo cual se confunden los efectos y la magnitud del fenómeno.

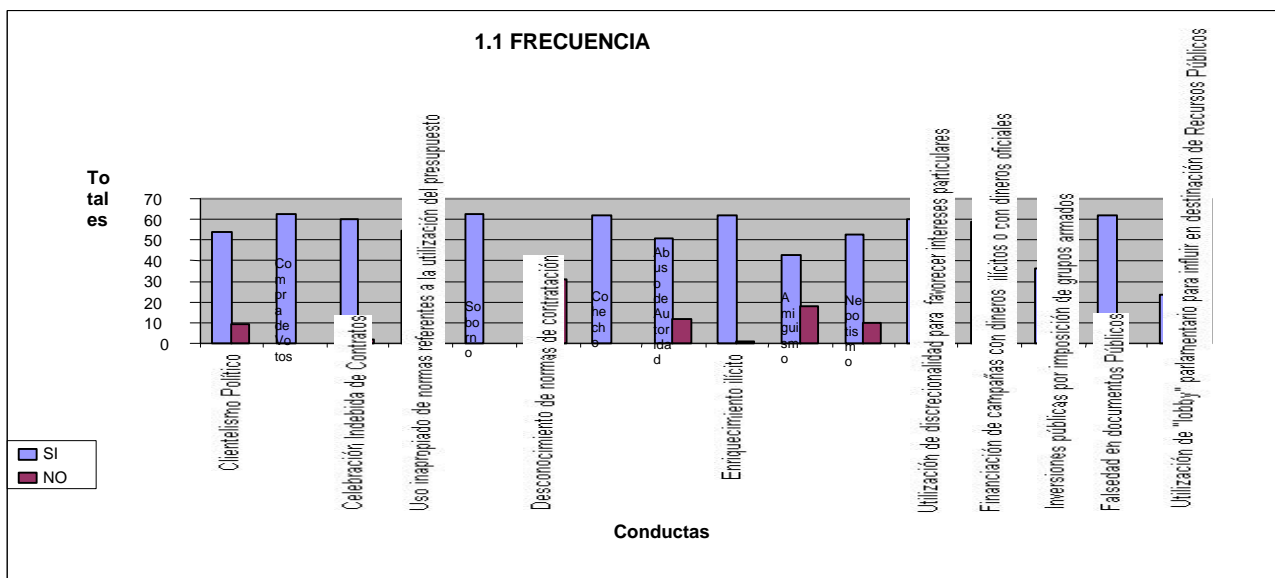
4.4 Análisis de Percepciones de Funcionarios, Expertos y Alcaldes

Como se mencionó anteriormente se levantaron 80 encuestas (63 válidas) de funcionarios públicos vinculados a las principales entidades nacionales que tienen incidencia sobre el proceso de descentralización a sí como entidades de control (Procuraduría, Contraloría, Fiscalía ; Veeduría de Bogotá, Superintendencias, Comisiones Reguladoras) , funcionarios del DNP y el Ministerio de hacienda, así como académicos, expertos y un número reducido de Alcaldes con base en la encuesta de percepciones cuyo diseño aparece en el Anexo 2

A partir de dicha encuesta se logró dimensionar cualitativamente los siguientes aspectos relativos a la incidencia del proceso de descentralización en la extensión del fenómeno de la corrupción:

1. Percepción de funcionarios sobre definición sociológica o jurídica de las conductas relacionadas con corrupción. Los resultados se muestran a continuación:

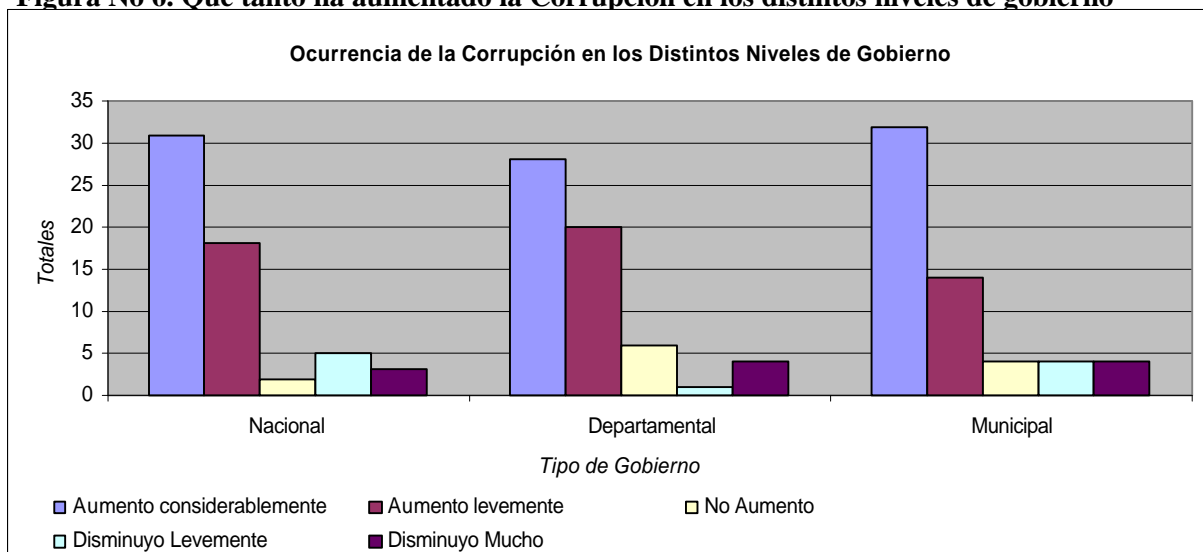
Figura No. 5. Difusión de las Conductas relacionadas con Corrupción



Como se puede observar, de las conductas preguntadas como constitutivas de corrupción, los encuestados solamente descartaron las relativas a desconocimiento de las normas de contratación, utilización de lobby para influir en la destinación de los recursos, y en menor proporción el amiguismo. La mayoría de encuestados considera que el clientelismo es una conducta relacionada con la corrupción así no esté tipificada en los códigos penales y disciplinarios. De acuerdo a esto último el clientelismo no es solamente un vector impulsor de posibles conductas de corrupción sino que a juicio de los encuestados constituye en sí mismo una acto de corrupción.

- Extensión y novedad del fenómeno de la corrupción. Que tanto ha aumentado la corrupción a nivel nacional, departamental y municipal desde el inicio del proceso de descentralización en Colombia (1= ha aumentado considerablemente; 2= ha aumentado levemente; 3= no ha aumentado; 4= ha disminuido levemente; 5= ha disminuido sustancialmente).

Figura No 6. Que tanto ha aumentado la Corrupción en los distintos niveles de gobierno



Como se puede observar la mayoría de los encuestados considera que el fenómeno ha aumentado considerablemente en los tres niveles de gobierno, mostrándose una mayor

incidencia en el nivel nacional seguido por el municipal y el departamental. Ante la pregunta que tanto ha aumentado la corrupción a partir del proceso descentralizador (1= aumento considerablemente; 2= aumento levemente: 3= no aumentó; 4= disminuyó levemente y 5 = disminuyó fuertemente) la mayoría de los encuestados consideró que ha aumentado considerablemente principalmente en el nivel municipal y nacional como se muestra a continuación:

Preguntados sobre las conductas relativas a corrupción que mas han aumentado a partir del proceso de descentralización se encontraron las siguientes respuestas:

La celebración indebida de contratos, el clientelismo y el uso inapropiado de normas referentes a la utilización del presupuesto aparecen como las conductas que mayormente han aumentado.

Consultados acerca del impacto que el proceso descentralizador causa de manera positiva en la reducción de conductas relacionadas con corrupción en el territorio se encontró lo siguiente:

Figura No 7. Percepción de si la descentralización ha favorecido o combatido la corrupción

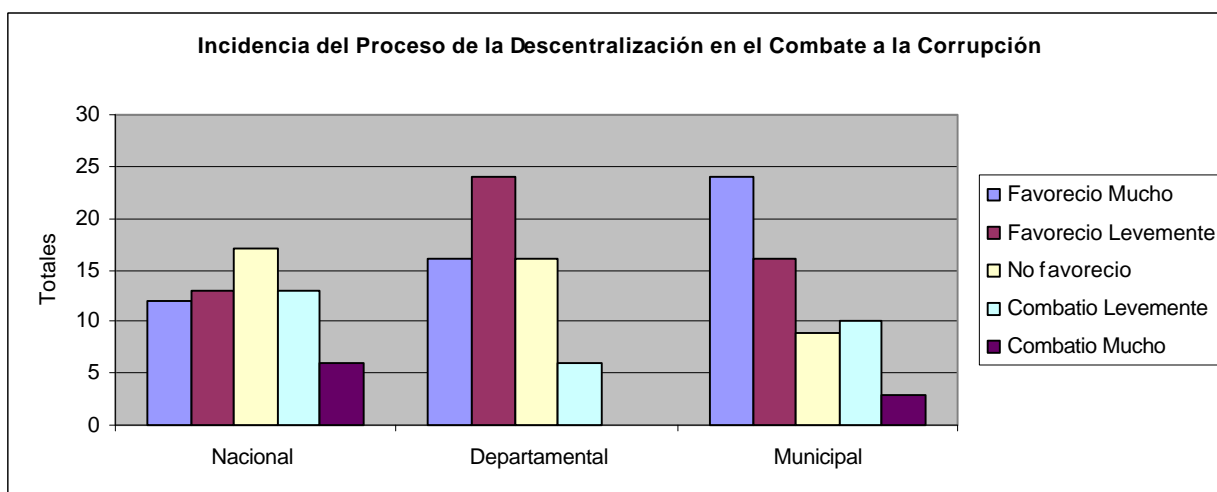
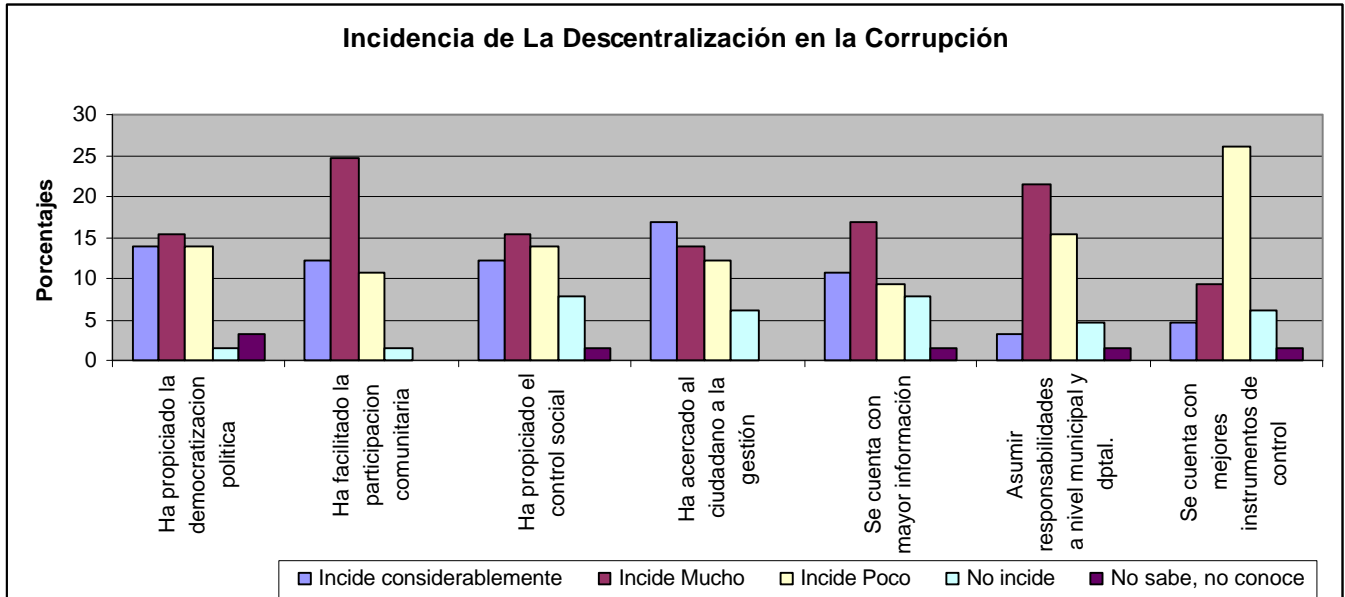
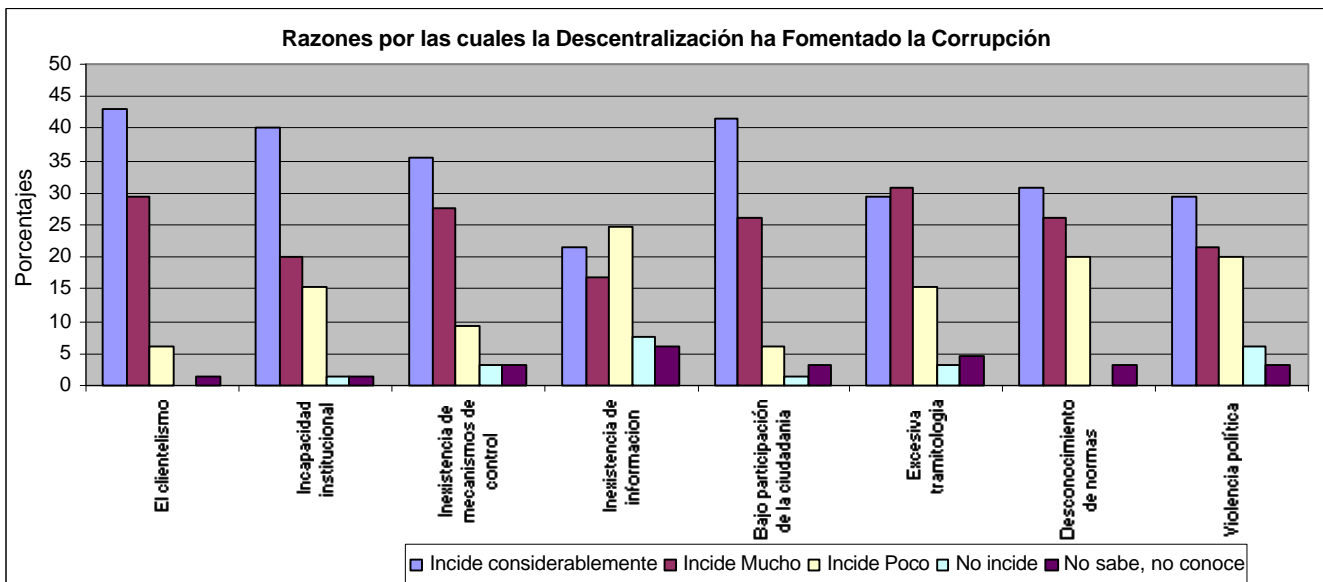


Figura No 8. Causas del porqué la descentralización ha propiciado el aumento de conductas relativas a la corrupción



Con relación a como la descentralización ha combatido el fenómeno de la corrupción a nivel municipal se encontró lo siguiente:

Figura No 9. Cómo la descentralización puede combatir la corrupción ha nivel local



Se establece que la Contraloría Nacional y la Procuraduría a parecen como las entidades con mayor legitimidad en el combate a la corrupción seguidas por la Fiscalía. Las entidades que tienen una menor credibilidad son las oficinas de control interno, las personerías y las superintendencias.

Acerca de cuales son las áreas prioritarias para introducir reformas tendientes a combatir la corrupción se encontró:

Figura No. 10. Areas de la gestión pública que poseen un mayor riesgo para desarrollar conductas relacionadas con la corrupción:

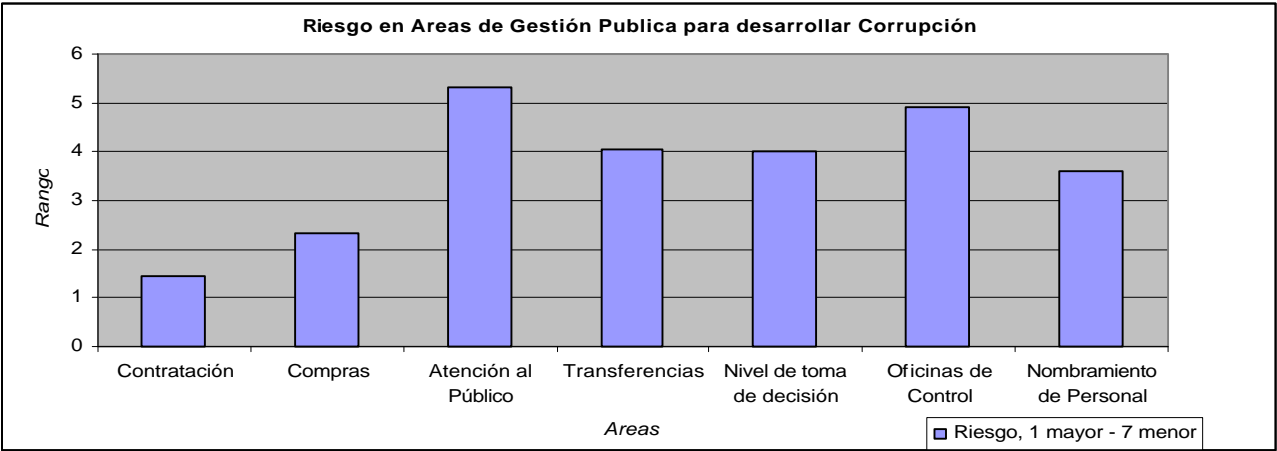


Figura No 11. Los organismos mas efectivos para combatir la corrupción a nivel municipal y departamental:

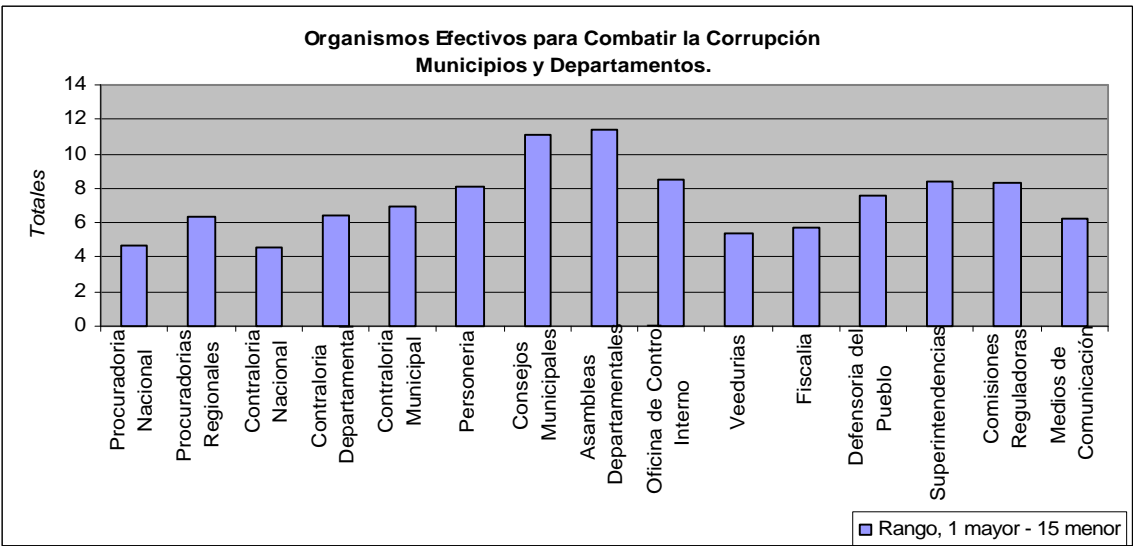
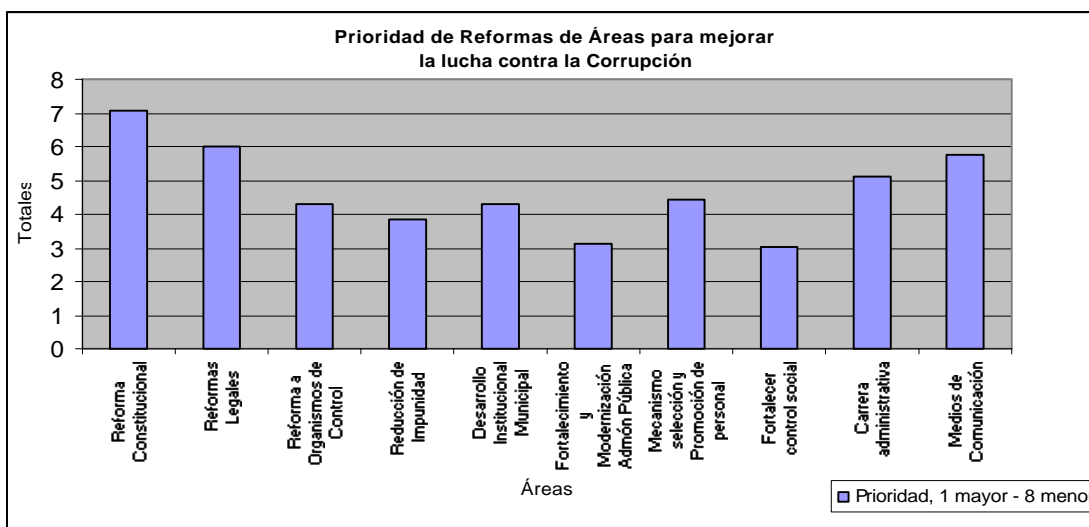


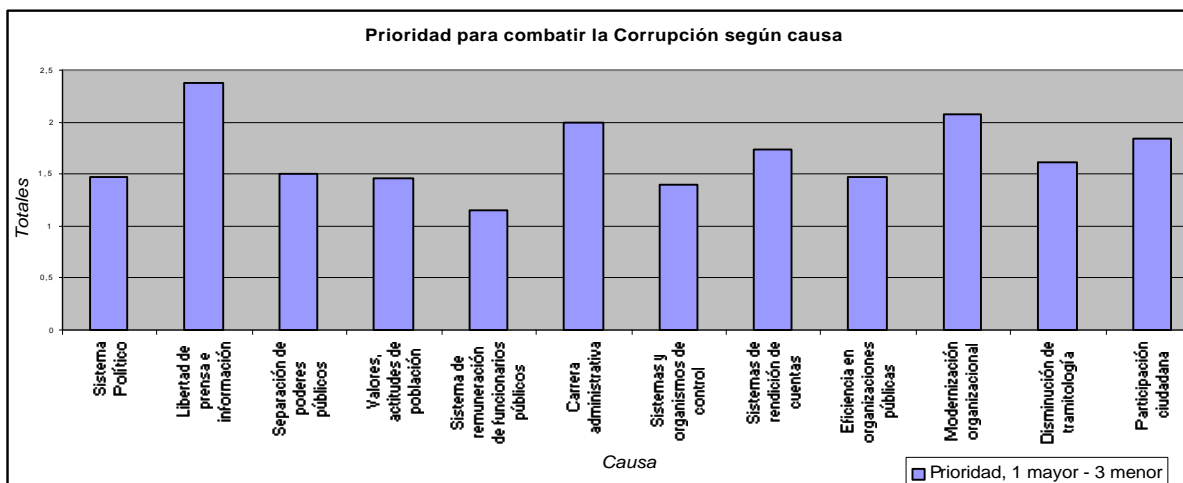
Figura No. 12 Prioridad en áreas en las que se debe introducir reformas para mejorar la efectividad de la lucha contra la corrupción:



Aparece claramente que el fortalecimiento de los mecanismos de control social y la modernización de la administración pública son las áreas prioritarias

Finalmente, con respecto a que causas deberían atacarse prioritariamente en una estrategia anticorrupción se señala lo siguiente:

Figura No 13. Tres principales causas en las que Usted se concentraría para combatir la corrupción:



El sistema de remuneración de los empleados públicos aparece como la principal reforma que se debería adelantar con su corolario de modernización del aparato estatal y reglas de juego claras en la carrera administrativa. No se trata simplemente de aumentar los salarios de los servidores públicos sino de diseñar esquemas de remuneración que den incentivos claros y precisos al funcionario con respecto a no incurrir en actos de corrupción. Es decir el hecho de ser un funcionario honesto y competente debe ser reconocido explícitamente y la remuneración debe corresponder a indicadores claros y preciso de desempeño.

En segundo lugar, como reiterativamente ha aparecido es necesario reformar el funcionamiento del sistema político, la financiación de campañas electorales, entregar garantías para ejercer oposición y fiscalización política y reducir el clientelismo como forma preponderante de funcionamiento del sistema político.

En tercer lugar la modernización de las organizaciones estatales, en particular lo relativo a desarrollar y fomentar un mayor sentido de responsabilidad del funcionario público con la ciudadanía.

Con respecto a la Encuesta de opinión llevada a cabo con funcionarios, expertos y Alcaldes se pueden resumir las principales conclusiones de la siguiente manera:

1. Para la mayoría de los encuestados es claro que el fenómeno de la corrupción debe abordarse desde una perspectiva sociológica y cultural, no solamente estrictamente jurídica, razón por la cual conductas tales como el clientelismo y la apropiación del aparato estatal a nivel municipal para favorecer intereses del partido deben ser consideradas como corrupción así no estén tipificadas en los códigos. Esta conclusión es particularmente importante si se tiene en cuenta los avances de los análisis regionales y municipales del presente estudio en los que se señala que el clientelismo es una de las principales trabas y obstáculos para lograr los objetivos políticos de la descentralización y que necesariamente se refleja en conductas relacionadas con la corrupción (amiguismo, nepotismo, asignación discrecional de puestos en la administración , indebida contratación, etc...)

- 2 La mayoría de los encuestados está de acuerdo en que la corrupción es un fenómeno estructural que existía de tiempo atrás y que la descentralización lo que ha hecho es visibilizar el fenómeno y aumentar los espacios y riesgos para que ocurra a nivel municipal y departamental. En este sentido, existe consenso en afirmar que se percibe que la corrupción ha aumentado a partir del proceso descentralizador y que este fenómeno es mayor a nivel municipal seguido por el nivel nacional y finalmente el nivel departamental
3. La mayoría de los encuestados considera que el fenómeno de la corrupción ha aumentado a partir de tres causas fundamentales: el incipiente avance en los mecanismos de democracia participativa, el insuficiente control social y la inexistencia de mecanismos de sanción social a los corruptos y la falla que se presenta en el sistema de valores y de ejercicio de la ciudadanía en la mayoría de los niveles municipales
4. La mayoría de los encuestados señala que existe una falla muy protuberante en el sistema institucional de control en Colombia. De hecho se señala que la Contraloría es la entidad menos eficaz para combatir la corrupción seguida por la Procuraduría y en siguientes lugares la Fiscalía que goza todavía de un mayor margen de credibilidad.
5. Se señala que las tres principales áreas de reforma en las que se debe concentrar una estrategia exitosa de lucha contra la corrupción son: las reformas políticas, la reforma al sistema de control y la democratización de la administración municipal.
6. Igualmente existe unanimidad al señalar que el sistema de contratación es el que presenta los mayores riesgos para que incidan conductas relativas a la corrupción seguidas por el sistema de selección de personal y el sistema de compras de las entidades municipales.
7. Se señala que el sector eléctrico (posiblemente a raíz de los recientes escándalos es el sector mas propicio para la ocurrencia de conductas relativas a la corrupción seguido por el de obras públicas y

5. Recomendaciones para continuar la Investigación

1. Como se ha señalado esta es una primera investigación que pretende relacionar dos facetas del proceso de modernización en Colombia: la corrupción y el proceso descentralizador. Desafortunadamente el sistema de información existente a partir de

las estadísticas de los organismos de control es insuficiente y presenta además inconsistencias que no permiten llegar a conclusiones definitivas. Esta información objetiva se ha complementado con la sistematización de opiniones y percepciones de funcionarios de entidades nacionales y organismos de control, Alcaldes y expertos y conocedores del tema. Se lograron procesar 80 encuestas y trabajar con la opinión cualificada de diez expertos. Si bien este es un esfuerzo interesante debe ser complementado con el fin de aumentar su cobertura para lo cual se puede aprovechar hacia adelante las encuestas del estudio del Banco Mundial y otras encuestas que propicie tanto el DNP como el Ministerio del Interior

2. Es necesario desarrollar una línea base tanto de datos objetivos provenientes de los organismos de control como de percepciones y opiniones de funcionarios, expertos y ciudadanía. Esta es una actividad prioritaria que debe iniciarse muy rápidamente. A partir de la constitución de dicha línea de base se debe actualizar periódicamente de manera anual para lo cual se podría pensar en delegar dicha actividad en el DANE o concentrarla en el DNP
3. Crear un Sistema Unificado de Información y estadísticas sobre denuncias, proceso y conductas relativas a la corrupción en los niveles territoriales. Debe considerarse seriamente la posibilidad de establecer una alianza estratégica entre el Ministerio de Hacienda, El DNP., la Contraloría, la Fiscalía y la Procuraduría para establecer un Centro de Información y Análisis sobre el fenómeno de la corrupción. Dicho Centro debe unificar criterios, categorías de conductas, realice estudios de caso y profundización de análisis en caso severamente graves, establezca un índice anual de desempeño en materia de combate a la corrupción por parte de cada municipio y lleve actualizada la información de responsables, denuncias, inversiones nacionales, municipales y departamentales
4. Paralelamente al punto anterior es necesario diseñar y poner en marcha un Sistema de monitoreo al Desempeño Municipal y al fenómeno de corrupción , sistema que debe idearse en forma de RED que articule a los diferentes organismos de la sociedad civil interesados en realizar control social, estableciendo nodos municipales y regionales en los cuales se haga monitoreo sobre la marcha, se generen alarmas para los organismos

de control y las entidades nacionales, se realice un seguimiento permanente a procesos con base en indicadores que se4 puedan comparar intra municipal e intra deprtamental y que tengan a su vez una incidencia en la magnitud de las transferencias del nivel nacional. Las Universidades nacionales y Regionales deben jugar un papel preponderante en la articulación de dicha red y deben aliarse a partir de metodologías unificadas en el análisis e interpretación del fenómeno de la corrupción promoviendo a su vez Foros y debates con los responsables. Existen ya experiencias en el país como los desarrolladas por Cider- Universidad de los Andes y la Red de Universidad para el Monitoreo de Políticas Públicas las que se han aplicado en programas como la Red de Solidaridad Social (proyecto Reunirse), Forec, Plante, etc.. que bien podrían utilizarse para desarrollar un proyecto en este sentido.

5. Es importante analizar con mayor profundidad que prácticas sociales y políticas son consideradas por la ciudadanía como prácticas asociadas a la corrupción y discutir porque ellas no se han consignado enteramente en las Códigos Penales , disciplinarios y Fiscales. En particular es muy importante propiciar un debate amplio en el país sobre el tema de clientelismo y corrupción. Igualmente deben establecerse diferencias regionales (Costa Atlántica y Pacífica, Región Andina, Zona Cafetera, etc..) en la percepción de que conductas están asociadas o no con la corrupción
6. Es necesario diseñar estrategias orientadas hacia la prevención de conductas relacionadas con la corrupción y no continuar con las políticas puramente represivas de los organismos de control. En este sentido el trabajo respecto a mayor y mejor control social sobre las políticas públicas y su implementación es fundamental. La principal deficiencia en este sentido es la calidad de la información sobre las decisiones públicas, sus motivaciones, los procesos de toma de decisiones, el manejo del presupuesto y la contratación.

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
1	La coyuntura económica en Colombia y Venezuela	Andrés Langebaek Patricia Delgado Fernando Mesa Parra	Octubre 1992
2	La tasa de cambio y el comercio colombo-venezolano	Fernando Mesa Parra Andrés Langebaek	Noviembre 1992
3	¿Las mayores exportaciones colombianas de café redujeron el precio externo?	Carlos Esteban Posada Andrés Langebaek	Noviembre 1992
4	El déficit público: una perspectiva macroeconómica	Jorge Enrique Restrepo Juan Pablo Zárate Carlos Esteban Posada	Noviembre 1992
5	El costo de uso del capital en Colombia	Mauricio Olivera	Diciembre 1992
6	Colombia y los flujos de capital privado a América Latina	Andrés Langebaek	Febrero 1993
7	Infraestructura física. “Clubs de convergencia” y crecimiento económico	José Dario Uribe	Febrero 1993
8	El costo de uso del capital: una nueva estimación (Revisión)	Mauricio Olivera	Marzo 1993
9	Dos modelos de transporte de carga por carretera	Carlos Esteban Posada Edgar Trujillo Ciro Alvaro Concha Juan Carlos Elorza	Marzo 1993
10	La determinación del precio interno del café en un modelo de optimización intertemporal	Carlos Felipe Jaramillo Carlos Esteban Posada Edgar Trujillo	Abril 1993
11	El encaje óptimo	Edgar Trujillo Ciro Carlos Esteban Posada	Mayo 1993
12	Crecimiento económico, “Capital humano” y educación: la teoría y el caso colombiano posterior a 1945	Carlos Esteban Posada	Junio 1993
13	Estimación del PIB trimestral según los componentes del gasto	Rafael Cubillos Fanny Mercedes Valderrama	Junio 1993
14	Diferencial de tasas de interés y flujos de capital en Colombia (1980-1993)	Andrés Langebaek	Agosto 1993
15	Empleo y capital en Colombia: nuevas estimaciones (1950-1992)	Adriana Barrios Marta Luz Henao Carlos Esteban Posada Fanny Mercedes Valderrama Diego Mauricio Vásquez	Septiembre 1993

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
16	Productividad, crecimiento y ciclos en la economía colombiana (1967-1992)	Carlos Esteban Posada	Septiembre 1993
17	Crecimiento económico y apertura en Chile y México y perspectivas para Colombia	Fernando Mesa Parra	Septiembre 1993
18	El papel del capital público en la producción, inversión y el crecimiento económico en Colombia	Fabio Sánchez Torres	Octubre 1993
19	Tasa de cambio real y tasa de cambio de equilibrio	Andrés Langebaek	Octubre 1993
20	La evolución económica reciente: dos interpretaciones alternativas	Carlos Esteban Posada	Noviembre 1993
21	El papel de gasto público y su financiación en la coyuntura actual: algunas implicaciones complementarias	Alvaro Zarta Avila	Diciembre 1993
22	Inversión extranjera y crecimiento económico	Alejandro Gaviria Javier Alberto Gutiérrez	Diciembre 1993
23	Inflación y crecimiento en Colombia	Alejandro Gaviria Carlos Esteban Posada	Febrero 1994
24	Exportaciones y crecimiento en Colombia	Fernando Mesa Parra	Febrero 1994
25	Experimento con la vieja y la nueva teoría del crecimiento económico (¿porqué crece tan rápido China?)	Carlos Esteban Posada	Febrero 1994
26	Modelos económicos de criminalidad y la posibilidad de una dinámica prolongada	Carlos Esteban Posada	Abril 1994
27	Regímenes cambiarios, política macroeconómica y flujos de capital en Colombia	Carlos Esteban Posada	Abril 1994
28	Comercio intraindustrial: el caso colombiano	Carlos Pombo	Abril 1994
29	Efectos de una bonanza petrolera a la luz de un modelo de optimización intertemporal	Hernando Zuleta Juan Pablo Arango	Mayo 1994
30	Crecimiento económico y productividad en Colombia: una perspectiva de largo plazo (1957-1994)	Sergio Clavijo	Junio 1994
31	Inflación o desempleo: ¿Acaso hay escogencia en Colombia?	Sergio Clavijo	Agosto 1994

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
32	La distribución del ingreso y el sistema financiero	Edgar Trujillo Ciro	Agosto 1994
33	La trinidad económica imposible en Colombia: estabilidad cambiaria, independencia monetaria y flujos de capital libres	Sergio Clavijo	Agosto 1994
34	¿'Déjà vu?: tasa de cambio, deuda externa y esfuerzo exportador en Colombia.	Sergio Clavijo	Mayo 1995
35	La crítica de Lucas y la inversión en Colombia: nueva evidencia	Mauricio Cárdenas Mauricio Olivera	Septiembre 1995
36	Tasa de Cambio y ajuste del sector externo en Colombia	Fernando Mesa Parra Dairo Estrada	Septiembre 1995
37	Análisis de la evolución y composición del Sector Público	Mauricio Olivera G. Manuel Fernando Castro Q. Fabio Sánchez T.	Septiembre 1995
38	Incidencia distributiva del IVA en un modelo del ciclo de vida	Juan Carlos Parra Osorio Fabio José Sánchez T.	Octubre 1995
39	Por qué los niños pobres no van a la escuela? (Determinantes de la asistencia escolar en Colombia)	Fabio Sánchez Torres Jairo Augusto Núñez M.	Noviembre 1995
40	Matriz de Contabilidad Social 1992	Fanny M. Valderrama Javier Alberto Gutiérrez	Diciembre 1995
41	Multiplicadores de Contabilidad Derivados de la Matriz de Contabilidad Social	Javier Alberto Gutiérrez Fanny M. Valderrama G.	Enero 1996
42	El ciclo de referencia de la economía colombiana	Martin Maurer María Camila Uribe S.	Febrero 1996
43	Impacto de las transferencias intergubernamentales en la distribución interpersonal del ingreso en Colombia	Juan Carlos Parra Osorio	Marzo 1996
44	Auge y colapso del ahorro empresarial en Colombia 1983-1994	Fabio Sánchez Torres Guillermo Murcia Guzmán Carlos Oliva Neira	Abril 1996
45	Evolución y comportamiento del gasto público en Colombia 1950-1994	Cielo María Numpaque Ligia Rodríguez Cuestas	Mayo 1996
46	Los efectos no considerados de la apertura económica en el mercado laboral industrial	Fernando Mesa Parra Javier Alberto Gutiérrez	Mayo 1996
47	Un modelo de Financiamiento óptimo de un aumento permanente en el gasto público: Una ilustración con el caso colombiano.	Alvaro Zarta Avila	Junio 1996

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
48	Estadísticas descriptivas del mercado laboral masculino y femenino en Colombia: 1976 -1995	Rocío Ribero M. Carmen Juliana García B.	Agosto 1996
49	Un sistema de indicadores líderes para Colombia	Martín Maurer María Camila Uribe Javier Birchenall	Agosto 1996
50	Evolución y determinantes de la productividad en Colombia: Un análisis global y sectorial	Fabio Sánchez Torres Jorge Iván Rodríguez Jairo Núñez Méndez	Agosto 1996
51	Gobernabilidad y Finanzas Públicas en Colombia	César A. Caballero R	Noviembre 1996
52	Tasas Marginales Efectivas de Tributación en Colombia	Mauricio Olivera G.	Noviembre 1996
53	Un modelo keynesiano para la economía colombiana	Fabio José Sánchez T. Clara Elena Parra	Febrero 1997
54	Trimestralización del Producto Interno Bruto por el lado de la oferta.	Fanny M. Valderrama	Febrero 1997
55	Poder de mercado, economías de escala, complementariedades intersectoriales y crecimiento de la productividad en la industria colombiana.	Juán Mauricio Ramírez	Marzo 1997
56	Estimación y calibración de sistemas flexibles de gasto.	Orlando Gracia Gustavo Hernández	Abril 1997
57	Mecanismos de ahorro e Inversión en las Empresas Públicas Colombianas: 1985-1994	Fabio Sánchez Torres Guillermo Murcia G.	Mayo 1997
58	Capital Flows, Savings and investment in Colombia 1990-1996	José Antonio Ocampo G. Camilo Ernesto Tovar M.	Mayo 1997
59	Un Modelo de Equilibrio General Computable con Competencia imperfecta para Colombia	Juan Pablo Arango Orlando Gracia Gustavo Hernández Juan Mauricio Ramírez	Junio 1997
60	El cálculo del PIB Potencial en Colombia	Javier A. Birchenall J.	Julio 1997
61	Determinantes del Ahorro de los hogares. Explicación de su caída en los noventa.	Alberto Castañeda C. Gabriel Piraquive G.	Julio 1997
62	Los ingresos laborales de hombres y mujeres en Colombia: 1976-1995	Rocío Ribero Claudia Meza	Agosto 1997

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
63	Determinantes de la participación laboral de hombres y mujeres en Colombia: 1976-1995	Rocío Ribero Claudia Meza	Agosto 1997
64	Inversión bajo incertidumbre en la Industria Colombiana: 1985-1995	Javier A. Birchenall	Agosto 1997
65	Modelo IS-LM para Colombia. Relaciones de largo plazo y fluctuaciones económicas.	Jorge Enrique Restrepo	Agosto 1997
66	Correcciones a los Ingresos de las Encuestas de hogares y distribución del Ingreso Urbano en Colombia.	Jairo A. Núñez Méndez Jaime A. Jiménez Castro	Septiembre 1997
67	Ahorro, Inversión y Transferencias en las Entidades Territoriales Colombianas	Fabio Sánchez Torres Mauricio Olivera G. Giovanni Cortés S.	Octubre 1997
68	Efectos de la Tasa de cambio real sobre la Inversión industrial en un Modelo de transferencia de precios	Fernando Mesa Parra Leyla Marcela Salguero Fabio Sánchez Torres	Octubre 1997
69	Convergencia Regional: Una revisión del caso Colombiano.	Javier A. Birchenall Guillermo E. Murcia G.	Octubre 1997
70	Income distribution, human capital and economic growth in Colombia.	Javier A. Birchenall	Octubre 1997
71	Evolución y determinantes del Ahorro del Gobierno Central.	Fabio Sánchez Torres Ma. Victoria Angulo	Noviembre 1997
72	Macroeconomic Performance and Inequality in Colombia: 1976-1996	Raquel Bernal Mauricio Cárdenas Jairo Núñez Méndez Fabio Sánchez Torres	Diciembre 1997
73	Liberación comercial y salarios en Colombia: 1976-1994	Donald Robbins	Enero 1998
74	Educación y salarios relativos en Colombia: 1976-1995 Determinantes, evolución e implicaciones para la distribución del Ingreso	Jairo Núñez Méndez Fabio Sánchez Torres	Enero 1998
75	La tasa de interés "óptima"	Carlos Esteban Posada Edgar Trujillo Ciro	Febrero 1998
76	Los costos económicos de la criminalidad y la violencia en Colombia: 1991-1996	Edgar Trujillo Ciro Martha Elena Badel	Marzo 1998
77	Elasticidades Precio y Sustitución para la Industria Colombiana	Juán Pablo Arango Orlando Gracia Gustavo Hernández	Marzo 1998

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
78	Flujos Internacionales de Capital en Colombia: Un enfoque de Portafolio	Ricardo Rocha García Fernando Mesa Parra	Marzo 1998
79	Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia: 1978-1996	José Antonio Ocampo María José Pérez Camilo Ernesto Tovar Francisco Javier Lasso	Marzo 1998
80	La Curva de Salarios para Colombia. Una Estimación de las Relaciones entre el Desempleo, la Inflación y los Ingresos Laborales, 1984- 1996.	Fabio Sánchez Torres Jairo Núñez Méndez	Marzo 1998
81	Participación, Desempleo y Mercados Laborales en Colombia	Jaime Tenjo G. Rocio Ribero M.	Abril 1998
82	Reformas comerciales, márgenes de beneficio y productividad en la industria colombiana	Juán Pablo Arango Orlando Gracia Gustavo Hernández Juán Mauricio Ramírez	Abril 1998
83	Capital y Crecimiento Económico en un Modelo Dinámico: Una presentación de la dinámica Transicional para los casos de EEUU y Colombia	Alvaro Zarta Avila	Mayo 1998.
84	Determinantes de la Inversión en Colombia: Evidencia sobre el capital humano y la violencia.	Clara Helena Parra	Junio 1998.
85	Mujeres en sus casas: Un recuento de la población Femenina económicamente activa	Piedad Urdinola Contreras	Junio 1998.
86	Descomposición de la desigualdad del Ingreso laboral Urbano en Colombia: 1976-1997	Fabio Sánchez Torres Jairo Núñez Méndez	Junio 1998.
87	El tamaño del Estado Colombiano Indicadores y tendencias 1976-1997	Angela Cordi Galat	Junio 1998.
88	Elasticidades de sustitución de las importaciones Para la economía colombiana.	Gustavo Hernández	Junio 1998.
89	La tasa natural de desempleo en Colombia	Martha Luz Henao Norberto Rojas	Junio 1998.
90	The role of shocks in the colombian economy	Ana María Menéndez	Julio 1998.
91	The determinants of Human Capital Accumulation in Colombia, with implications for Trade and Growth Theory	Donald J. Robbins	Julio 1998.
92	Estimaciones de funciones de demanda de trabajo dinámicas para la economía colombiana, 1980-1996	Alejandro Vivas Benítez Stefano Farné Dagoberto Urbano	Julio 1998.
93	Análisis de las relaciones entre violencia y equidad	Alfredo Sarmiento Lida Marina Becerra	Agosto 1998.

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
94	Evaluación teórica y empírica de las exportaciones no tradicionales en Colombia	Fernando Mesa Parra María Isabel Cock Angela Patricia Jiménez	Agosto 1998.
95	Valoración económica del empleo doméstico femenino no remunerado, en Colombia, 1978-1993	Piedad Urdinola Contreras	Agosto 1998.
96	Eficiencia en el Gasto Público de Educación.	María Camila Uribe	Agosto 1998.
97	El desempleo en Colombia: tasa natural, desempleo cíclico y estructural y la duración del desempleo. 1976-1998.	Jairo Núñez M. Raquel Bernal S.	Septiembre 1998.
98	Productividad y retornos sociales del Capital humano: Microfundamentos y evidencia para Colombia.	Francisco A. González R. Carolina Guzmán R. Angela L. Pachón G.	Noviembre 1998.
99	Reglas monetarias en Colombia y Chile	Jorge E. Restrepo L.	Enero 1999.
100	Inflation Target Zone: The Case of Colombia 1973-1994	Jorge E. Restrepo L.	Febrero 1999.
101	¿ Es creíble la Política Cambiaria en Colombia?	Carolina Hoyos V.	Marzo 1999.
102	La Curva de Phillips, la Crítica de Lucas y la persistencia de la inflación en Colombia	Javier A. Birchenall	Abril 1999.
103	Un modelo macroeconómico para la economía Colombiana	Javier A. Birchenall Juan Daniel Oviedo	Abril 1999.
104	Una revisión de la literatura teórica y la experiencia Internacional en regulación	Marcela Eslava Mejía	Abril 1999.
105	El transporte terrestre de carga en Colombia Documento para el Taller de Regulación.	Marcela Eslava Mejía Eleonora Lozano Rodríguez	Abril 1999.
106	Notas de Economía Monetaria. (Primera Parte)	Juan Carlos Echeverry G.	Abril 1999.
107	Ejercicios de Causalidad y Exogeneidad para Ingresos salariales nominales públicos y privados Colombianos (1976-1997).	Mauricio Bussolo Orlando Gracia Camilo Zea	Mayo 1999.
108	Real Exchange Rate Swings and Export Behavior: Explaining the Robustness of Chilean Exports.	Felipe Illanes	Mayo 1999.
109	Segregación laboral en las 7 principales ciudades del país.	Piedad Urdinola	Mayo 1999.
110	Estimaciones trimestrales de la línea de pobreza y sus relaciones con el desempeño macroeconómico Colombiano. (1977-1997)	Jairo Núñez Méndez Fabio José Sánchez T.	Mayo 1999
111	Costos de la corrupción en Colombia.	Marta Elena Badel	Mayo 1999

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
112	Relevancia de la dinámica transicional para el crecimiento de largo plazo: Efectos sobre las tasas de interés real, la productividad marginal y la estructura de la producción para los casos de EEUU y Colombia..	Alvaro Zarta	Junio 1999
113	La recesión actual en Colombia: Flujos, Balances y Política anticíclica	Juan Carlos Echeverry	Junio 1999
114	Monetary Rules in a Small Open Economy	Jorge E. Restrepo L.	Junio 1999
115	El Balance del Sector Público y la Sostenibilidad Fiscal en Colombia	Juan Carlos Echeverry Gabriel Piraquive Natalia Salazar Ma. Victoria Angulo Gustavo Hernández Cielo Ma. Numpaqué Israel Fainboim Carlos Jorge Rodriguez	Junio 1999
116	Crisis y recuperación de las Finanzas Públicas. Lecciones de América Latina para el caso colombiano.	Marcela Eslava Mejía	Julio 1999
117	Complementariedades Factoriales y Cambio Técnico en la Industria Colombiana.	Gustavo Hernández Juan Mauricio Ramírez	Julio 1999
118	¿Hay un estancamiento en la oferta de crédito?	Juan Carlos Echeverry Natalia Salazar	Julio 1999
119	Income distribution and macroeconomics in Colombia.	Javier A. Birchenall J.	Julio 1999.
120	Transporte carretero de carga. Taller de regulación. DNP-UMACRO. Informe final.	Juan Carlos Echeverry G. Marcela Eslava Mejía Eleonora Lozano Rodriguez	Agosto 1999.
121	¿ Se cumplen las verdades nacionales a nivel regional? Primera aproximación a la construcción de matrices de contabilidad social regionales en Colombia.	Nelly. Angela Cordi Galat	Agosto 1999.
122	El capital social en Colombia. La medición nacional con el BARCAS Separata N° 1 de 5	John SUDARSKY	Octubre 1999.
123	El capital social en Colombia. La medición nacional con el BARCAS Separata N° 2 de 5	John SUDARSKY	Octubre 1999.
124	El capital social en Colombia. La medición nacional con el BARCAS Separata N° 3 de 5	John SUDARSKY	Octubre 1999.
125	El capital social en Colombia. La medición nacional con el BARCAS Separata N° 4 de 5	John SUDARSKY	Octubre 1999.

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
126	El capital social en Colombia. La medición nacional con el BARCAS Separata N° 5 de 5	John SUDARSKY	Octubre 1999.
127	The Liquidity Effect in Colombia	Jorge E. Restrepo	Noviembre 1999.
128	Upac: Evolución y crisis de un modelo de desarrollo.	Juan C Echeverry Orlando Gracia B. Piedad Urdinola	Diciembre 1999.
129	Confronting fiscal imbalances via intertemporal Economics, politics and justice: the case of Colombia	Juan C Echeverry Verónica Navas-Ospina	Diciembre 1999.
130	La tasa de interés en la coyuntura reciente en Colombia.	Jorge Enrique Restrepo Edgar Trujillo Ciro	Diciembre 1999.
131	Los ciclos económicos en Colombia. Evidencia Empírica (1977-1998)	Jorge Enrique Restrepo José Daniel Reyes Peña	Enero 2000.
132	Colombia's natural trade partners and its bilateral Trade performance: Evidence from 1960 to 1996	Hernán Eduardo Vallejo	Enero 2000.
133	Los derechos constitucionales de prestación y sus Implicaciones económico- políticas. Los casos del derecho a la salud y de los derechos de los reclusos	Luis Carlos Sotelo	Febrero 2000.
134	La reactivación productiva del sector privado colombiano (Documento elaborado para el BID)	Luis Alberto Zuleta	Marzo 2000.
135	Geography and Economic Development: A Municipal Approach for Colombia.	Fabio José Sánchez T. Jairo Núñez Méndez	Marzo 2000.
136	La evaluación de resultados en la modernización del Estado en América Latina. Restricciones y Estrategia para su desarrollo.	Eduardo Wiesner Durán	Abril 2000.
137	La regulación de precios del transporte de carga por Carretera en Colombia.	Marcela Eslava Mejía	Abril 2000.
138	El conflicto armado en Colombia. Una aproximación a la teoría de juegos.	Yuri Gorbaneff Flavio Jácome	Julio 2000.
139	Determinación del consumo básico de agua potable subsidiario en Colombia.	Juan Carlos Junca Salas	Noviembre 2000.
140	Incidencia fiscal de los incentivos tributarios	Juan Ricardo Ortega Gabriel Armando Piraquive Gustavo Adolfo Hernández Carolina Soto Losada Sergio Iván Prada Juan Mauricio Ramirez	Noviembre 2000.

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
141	Exenciones tributarias: Costo fiscal y análisis de incidencia	Gustavo A. Hernández Carolina Soto Losada Sergio Iván Prada Juan Mauricio Ramírez	Diciembre 2000
142	La contabilidad del crecimiento, las dinámicas transicionales y el largo plazo: Una comparación internacional de 46 países y una presentación de casos de economías tipo: EEUU, Corea del Sur y Colombia.	Alvaro Zarta Avila	Febrero 2001
143	¿Nos parecemos al resto del mundo? El Conflicto colombiano en el contexto internacional.	Juan Carlos Echeverry G. Natalia Salazar Ferro Verónica Navas Ospina	Febrero 2001
144	Inconstitucionalidad del Plan Nacional de Desarrollo: causas, efectos y alternativas.	Luis Edmundo Suárez S. Diego Mauricio Avila A.	Marzo 2001
145	La afiliación a la salud y los efectos redistributivos de los subsidios a la demanda.	Hernando Moreno G.	Abril 2001
146	La participación laboral: ¿qué ha pasado y qué podemos esperar?	Mauricio Santamaría S. Norberto Rojas Delgadillo	Abril 2001
147	Análisis de las importaciones agropecuarias en la década de los Noventa.	Gustavo Hernández Juan Ricardo Perilla	Mayo 2001
148	Impacto económico del programa de Desarrollo alternativo del Plan Colombia	Gustavo A. Hernández Sergio Iván Prada Juan Mauricio Ramírez	Mayo 2001
149	Análisis de la presupuestación de la inversión de la Nación.	Ulpiano Ayala Oramas	Mayo 2001
150	DNPENSION: Un modelo de simulación para estimar el costo fiscal del sistema pensional colombiano.	Juan Carlos Parra Osorio	Mayo 2001
151	La oferta de combustible de Venezuela en la frontera con Colombia: una aproximación a su cuantificación	Hernando Moreno G.	Junio 2001
152	Shocks fiscales y términos de intercambio en el caso colombiano.	Ómer ÖZAK MUÑOZ.	Julio 2001
153	Demanda por importaciones en Colombia: Una estimación.	Igor Esteban Zuccardi	Julio 2001
154	Elementos para mejorar la adaptabilidad del mercado laboral colombiano.	Mauricio Santa María S. Norberto Rojas Delgadillo	Agosto 2001
155	¿Qué tan poderosas son las aerolíneas colombianas? Estimación de poder de mercado de las rutas colombianas.	Ximena Peña Parga	Agosto 2001

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
156	Elementos para el debate sobre una nueva reforma pensional en Colombia.	Juan Carlos Echeverry Andrés Escobar Arango César Merchán Hernández Gabriel Piraquive Galeano Mauricio Santa María S.	Septiembre 2001
157	Agregando votos en un sistema altamente desistitucionalizado.	Francisco Gutiérrez Sanín	Octubre 2001
158	Eficiencia -X en el Sector Bancario Colombiano	Carlos Alberto Castro I	Noviembre 2001
159	Determinantes de la calidad de la educación en Colombia.	Alejandro Gaviria Jorge Hugo Barrientos	Noviembre 2001
160	Evaluación de la descentralización municipal. Descentralización y macroeconomía	Fabio Sánchez Torres	Noviembre 2001
161	Impuestos a las transacciones: Implicaciones sobre el bienestar y el crecimiento.	Rodrigo Suescún	Noviembre 2001
162	Strategic Trade Policy and Exchange Rate Uncertainty	Fernando Mesa Parra	Noviembre 2001
163	Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Avances y resultados de la descentralización Política en Colombia	Alberto Maldonado C.	Noviembre 2001
164	Choques financieros, precios de activos y recesión en Colombia.	Alejandro Badel Flórez	Noviembre 2001
165	Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa.	Juan Gonzalo Zapata Olga Lucía Acosta Adriana González	Noviembre 2001
166	Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. La descentralización en el Sector de Agua potable y Saneamiento básico.	Maria Mercedes Maldonado Gonzalo Vargas Forero	Noviembre 2001
167	Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. La relación entre corrupción y proceso de descentralización en Colombia.	Edgar González Salas	Diciembre 2001