

1-1-2018

Elementos organizacionales asociados a la corrupción en entidades públicas en Colombia

Jeimmy Paola Garay Rojas
Universidad de La Salle, Bogotá

Nicole Stephany Barreto Gómez
Universidad de La Salle, Bogotá

Follow this and additional works at: https://ciencia.lasalle.edu.co/contaduria_publica

Citación recomendada

Garay Rojas, J. P., & Barreto Gómez, N. S. (2018). Elementos organizacionales asociados a la corrupción en entidades públicas en Colombia. Retrieved from https://ciencia.lasalle.edu.co/contaduria_publica/686

This Trabajo de grado - Pregrado is brought to you for free and open access by the Facultad de Economía, Empresa y Desarrollo Sostenible - FEEDS at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Contaduría Pública by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

Elementos Organizacionales Asociados a la Corrupción en Entidades Públicas en Colombia.

Jeimmy Paola Garay Rojas¹

Nicole Stephany Barreto Gómez²

Resumen

Son múltiples las formas que hoy reviste el fenómeno de la corrupción en las entidades públicas. Por tal razón, el presente artículo de revisión se desarrolla para identificar los elementos asociados a la corrupción a partir de las capacidades organizacionales, con el fin de definir elementos para la aplicación de estrategias anticorrupción.

Hemos realizado búsqueda de artículos sobre corrupción en bases de datos especializadas e índices de corrupción en fuentes primarias, lo que permitió comprender que los elementos causales de la corrupción de las Entidades Públicas en la teoría, corresponden al contexto sociopolítico que favorece situaciones de soborno, extorsión y apropiación de bienes públicos. Así mismo, se determinó que el trabajo para mejorar las capacidades organizacionales de las entidades contribuye a atacar la cultura del incumplimiento, la discrecionalidad de los funcionarios públicos, el grado de ineficiencia y la divulgación de la información.

Palabras Claves: Determinantes de la Corrupción, Capacidades Organizacionales, Transparencia, Gestión Pública.

Abstract

There are multiple forms that today the phenomenon of corruption in public entities. Therefore, this article can be reviewed to identify the elements associated with corruption to

¹ Universidad de la Salle, Bogotá D.C., Colombia; Facultad de ciencias administrativas y contables, Programa de Contaduría Pública, estudiante. Correo electrónico: jgaray50@unisalle.edu.co.

² Universidad de la Salle, Bogotá D.C., Colombia; Facultad de ciencias administrativas y contables, Programa de Contaduría Pública, estudiante. Correo electrónico: nbarreto32@unisalle.edu.co

organizational capacities, in order to define the elements for the application of anticorruption strategies.

We have conducted a search of articles on corruption in the data bases in primary companies, in the drafting of primary entities, in the social network, in the sociopolitical context that favors the situations of bribery, extortion and appropriation of public goods. . Likewise, it was determined that the work to improve the organizational capacities of the entities that help to attack the culture of non-compliance, the discretionality of public services, the degree of inefficiency and the disclosure of information.

Keywords: Corruption, elements of corruption, transparency, corruption capabilities.

Introducción

La corrupción es un fenómeno multifacético y difícil de detener por su propia naturaleza, ya que adopta diversas formas y funciones dependiendo del contexto en el que se desarrolla, lo que facilita su rápida expansión, para convertirse en un problema global donde se hace difícil el flujo de información transparente, ya que los datos son poco confiables o enmascarados. (Andvig, Amundsen, & Søreide, 2001).

El suceso aqueja paralelamente al mundo entero, obstaculizando el desarrollo de las democracias y por ende dificultando el desarrollo político, económico y social de los países, considerando, que al generar desconfianza en dirigentes e instituciones públicas, desestabiliza la posibilidad en que los sujetos de un territorio o de un estado se sientan realmente representados por el gobierno; además de generar sobrecostos institucionales en obras, programas, adecuaciones, destinadas en muchos casos a atender población vulnerable, afectando la confianza de personas y empresas que por medio de impuestos mantienen en funcionamiento la burocracia del estado, desestimulando la inversión privada y la creación de nuevas empresas, así mismo da ejemplo para que otras personas deseen hacer parte de la misma estructura corrupta. (UNODC, 2018).

Esta investigación enfocada en identificar y evaluar los elementos organizacionales de la corrupción con énfasis en el espacio grupal y social, de esta manera, se llega a diagnósticos y conclusiones bastante diferentes y muchas veces contra intuitivas, respecto a la visión individualista. El punto de partida entonces está en, que la corrupción se genera y florece en el mundo de las relaciones sociales, donde los individuos, la agencia, el comportamiento, están íntimamente vinculados y afectados por las interacciones y contextos donde se mueven y construyen su propia imagen y su propia voluntad. (Arellano, 2016)

Las prácticas corruptas son amplias e incluyen actividades de apropiación indebida de dineros, aceptación de dádivas, desviación de dineros, uso indebido de influencias, hasta la abstención de denunciar dichas prácticas. Si bien, en la constitución política de 1991, el gobierno ha tratado de reducir la corrupción para garantizar y proteger los intereses de los ciudadanos, según (Isaza, 2012) “es innegable que se han llevado a cabo esfuerzos para disminuir la corrupción, entre ellos, se han formulado leyes, documentos de política, se han creado organizaciones públicas y se han trazado planes y programas.”

En Colombia, el ITN (Índice de Transparencia Nacional) ha establecido 3 niveles de riesgo, alto, moderado y bajo con los cuales califica a cada una de las entidades en una escala de 0 a 100 puntos, dando a conocer que las calificaciones más altas representan menos riesgo de corrupción, como de detalla en a continuación:

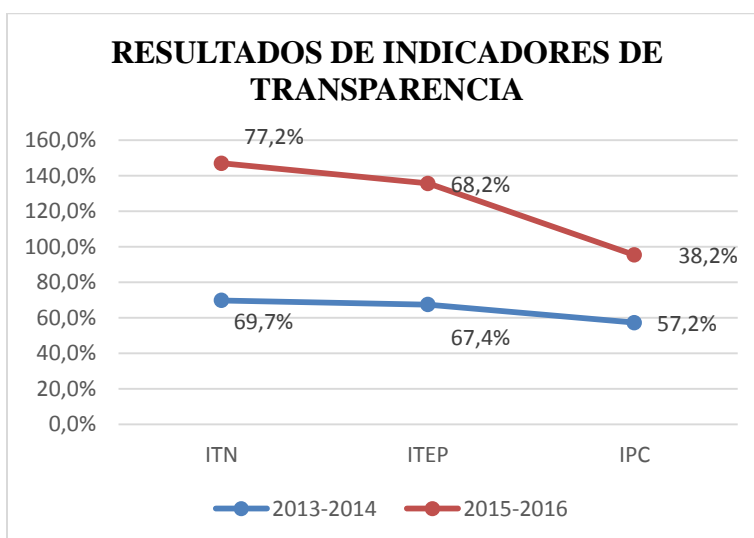
Niveles de Riesgo

- *Riesgo Bajo* = 89.5-100
- *Riesgo Moderado* = 74.5-89.4
- *Riesgo Medio* = 60-74.4
- *Riesgo Alto* = 44.5-59.9
- *Riesgo Muy Alto* = 0-44.4
- Fuente: (ITEP , 2018)

Es innegable que en Colombia los avances para combatir la corrupción van de una manera lenta, a lo que va conexo los niveles de riesgo dependiendo el tipo de entidad pública. Se puede

apreciar en las siguientes tablas el número de entidades que se ubican en los diferentes niveles de riesgo de corrupción según las mediciones realizadas por Transparencia Nacional en el Índice de Percepción de la Corrupción, donde 20 entidades se ubican en riesgo moderado, 41 en riesgo medio y 14 en riesgo alto, lo que reitera la importancia de trabajar para lograr mejores condiciones institucionales con las cuales proteger en forma efectiva los bienes de la nación; como se puede apreciar en la siguiente gráfica:

Gráfica N 1. Resultados indicadores de transparencia 2013-2014, 2015 - 2016



Fuente: Elaboración propia con base en Corporación Transparencia por Colombia (2017) Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015 - 2016. Corporación Transparencia por Colombia 2017.

De las 75 entidades evaluadas 14 tienen un riesgo alto de corrupción con un promedio de calificación de 56,34 las cuales son foco de corrupción denotando de esta manera, menos índice de transparencia.

Metodología

Esta revisión se desarrolla para responder ¿Qué elementos organizacionales de las entidades públicas se asocian con la corrupción?, pretendiendo reconocer los factores que propician las prácticas corruptas, con el fin de aportar elementos a la construcción de estrategias anticorrupción.

Se elaboró partiendo de la revisión de los artículos recientes sobre corrupción, en las bases de datos Scielo y Jstor, con las palabras clave de búsqueda “corrupción organizacional”, la información obtenida fue complementada con datos obtenidos de las fuentes primarias, en el caso de los índices de corrupción que se mencionan en estos textos.

Por último, se elaboró una matriz que clasifica los elementos organizacionales con relación a los determinantes de la corrupción pública identificados en los papers revisados.

La corrupción

El término corrupción raras veces resulta tan interesante como cuando se utiliza para calificar determinadas formas de conducta o aún la naturaleza misma de la especie humana en otro sentido, “la corrupción es la práctica que consiste en hacer abuso de poder, de funciones o de medios para sacar un provecho económico o de otra índole, refiriéndose al mal uso del poder público para obtener beneficios individuales”. (Porto & Merino, 2014)

El origen etimológico de la palabra corrupción procede del latín **corruptio**, que se refiere a los cambios respecto a lo que se considera la naturaleza esencial de las cosas. Así pues, se reconoce en la corrupción una forma particular de cambio en virtud de la cual algo esencialmente deja de ser lo que es o bien se aparta de la que fuera su original intención u objetivo. En la actualidad, al margen de su vigencia en la Filosofía Moral y la Teología, resulta cada vez más frecuente el uso del término en referencia a la gestión del sector público. Cuando se asume que la gestión pública existe para encausar y optimizar los esfuerzos de los particulares hacia el bienestar colectivo, como lo hicieron antaño Adam Smith y Jean Jacques Rosseau, la misma puede tenerse como corrupta en la medida en que se desvía deliberadamente del que se considera su fundamental objetivo. (Zuleta, 2015)

La historia colombiana está llena de ejemplos de conducta corrupta, como la compra de funcionarios para favorecer determinados fines, la apropiación de bienes y fondos públicos, y la designación de empleos o el otorgamiento de contratos a parientes de manera directa o por interpuesta persona, conocidos como cohecho, peculado respectivamente.

Lo anterior se ha venido presentado desde comienzos del siglo XX, como por ejemplo el soborno de funcionarios colombianos para colaborar con la separación de Panamá del territorio nacional en 1903; lo que representó para el país la pérdida de un espacio de gran importancia geopolítica y el detrimento de la hegemonía en la región. Ya durante la primera mitad de dicho siglo se observaron sucesos como la asignación de terrenos petroleros bajo el mandato de Rafael Reyes a su ahijado Roberto Mares, lo que se percibe como indicios de favoritismos, preferencias y abusos de poder, que para ese entonces se consideraban hechos aislados, mientras que en la actualidad tales sucesos se toman, en sentido literario, como el pan de cada día. (Restrepo, Osorio, & Alzate, 2018)

Los problemas del narcotráfico y el conflicto armado han ayudado al crecimiento de la corrupción en el país, por ser un medio para lograr la financiación y el encubrimiento de sus actividades ilícitas y que cada vez involucra más actores (guerrilleros, paramilitares y Estado). Así, en base al concepto de corrupción el conflicto interno ha contribuido a incrementarla por el hecho de que muchos fondos públicos, como las transferencias u otros recursos de libre destinación, son apropiados por algunos agentes o particulares con el fin de financiar la guerra, que con el paso del tiempo ésta ha ido creciendo.

Causas de la Corrupción

Con el fin de comprender la corrupción en las Entidades Públicas en Colombia, la figura N. 1 enunciada como: diagnóstico de la corrupción en Colombia, elaborada por (Newman & Ángel, 2017) donde relacionan las causas y condiciones sociopolíticas e institucionales, incluyendo dentro de éstas últimas escenarios monopólicos de generación de rentas económicas,

mecanismos institucionales de abuso de la discrecionalidad y problemas de implementación y coordinación de las herramientas.

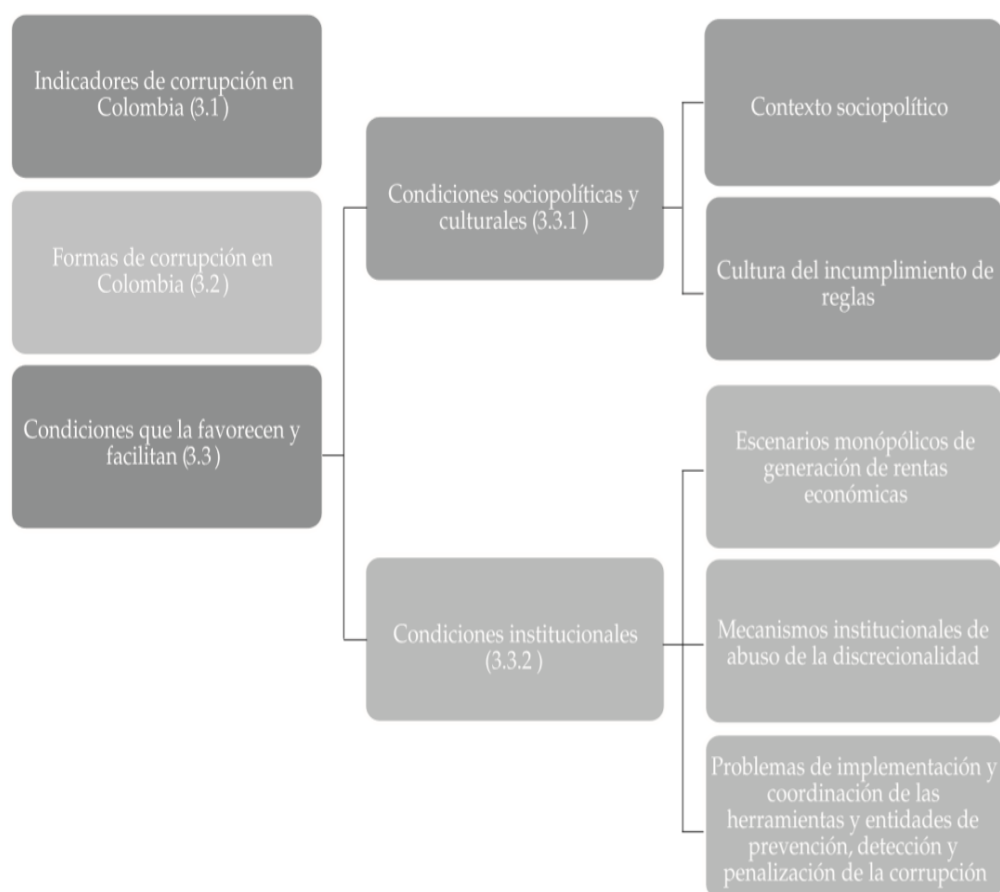


Figura 1. Diagnóstico de la corrupción en Colombia. Fuente: Newman & Ángel (2017)

De acuerdo con el sistema de análisis desarrollado por Robert Klitgaard, puede esperarse que la corrupción aumente al grado de ineficiencia en el cual se desarrolla la actividad de las instituciones, la discrecionalidad de los funcionarios, el grado de monopolio sobre los servicios que prestan, los ingresos que pueden obtenerse en las actividades corruptas, con una baja probabilidad de ser descubierto y unos bajos castigos para las actividades corruptas como también una baja sanción social sobre los individuos corruptos. (Cepeda, 1994)

Las formas de corrupción se producen y reproducen en nuestro país principalmente gracias a dos clases de condiciones, una de estas son las condiciones sociopolíticas y culturales y las condiciones institucionales, pero Colombia ha generado una cultura del incumplimiento de reglas

que favorece la corrupción; porque ha imperado un conjunto de prácticas clientelistas y mafiosas que reproducen una cultura del desacato propicia para cultivar la corrupción.

En cuanto a las condiciones institucionales, en Colombia existen un conjunto de incentivos institucionales que facilitan la corrupción y el Estado colombiano presenta escenarios monopólicos de generación de rentas económicas en cuya adjudicación los políticos y los funcionarios públicos gozan de un poder monopólico y discrecional; adicionalmente, las herramientas de prevención y de sanción de la corrupción que existen tienen, entre otros, problemas de implementación y coordinación. (Newman & Ángel, 2017).

Así mismo, el abuso o desviación del poder confiado para beneficio privado se manifiesta de formas muy diferentes, como dar o exigir dinero u otra utilidad para que se realice u omita un acto propio del cargo de un funcionario público, o para que se ejecute uno contrario a sus deberes oficiales; retener activos que han sido confiados, para ser utilizados con fines privados; y dar comisiones y prebendas a familiares y amigos, a los que se otorgan cargos o empleos públicos o incluso se facilitan permisos y licencias, por el mero hecho de serlo, sin tener en cuenta otros méritos.

Causas de la corrupción en Colombia

Por su parte (Cepeda, 1994) en su libro *Corrupción Gubernamental Política Empresarial* donde identifica elementos causales de la corrupción, como se menciona en la entrevista a la revista *Semana*:

Tabla N 1 Causas de la Corrupción en Colombia.

Causa	Argumento
Ineficiencia	La ineficiencia reduce la calidad del servicio que las entidades prestan al público y, por consiguiente, crea estímulos tanto para que cliente ofrezca dinero a cambio de la obtención del servicio como para que el funcionario se involucre en este tipo de transacciones. La ineficiencia está asociada a la carencia o el pobre funcionamiento de los sistemas de planeación y

	control, lo que hace difícil diferenciar los efectos de las acciones corruptas, establecer las responsabilidades y aplicar los castigos.
Mala calidad del control	Los mecanismos de control de los resultados de la gestión pública en Colombia son de baja calidad, tanto en lo que se refiere al control puramente administrativo e interno de las instituciones, como al castigo penal a cargo de agentes externos (por ejemplo, el sistema judicial). En la teoría y en la letra de las leyes, la responsabilidad de los funcionarios puede manifestarse en cuatro tipos de consecuencias: civiles, disciplinarias, penales y políticas. Sin embargo, estas consecuencias no llegan a verificarse en la práctica por diversos motivos.
Discrecionalidad	Los temas de la operación de los mecanismos de control en Colombia y la discrecionalidad de los funcionarios públicos en el cumplimiento de sus funciones están estrechamente ligados, a los funcionarios le dan la mayor prioridad al cumplimiento de los requisitos ordenados por las normas que al cumplimiento de su verdadera responsabilidad, es decir, al logro de unos objetivos de gestión dejando a un lado la discreción de los procesos en las entidades públicas.
Monopolios del estado	El Estado opera como proveedor monopólico de muchos de los servicios que presta en la sociedad colombiana. Estos monopolios permiten que existan entidades que funcionan durante largos períodos con bajos grados de eficiencia elevados índices de corrupción, sin que el público pueda rechazarlas absteniéndose de comprar sus servicios.
Sanción social sobre los corruptos	Esto hace parte de un ambiente general en el cual el tráfico de influencias es mirado con benevolencia y el uso de recursos públicos para fines privados es considerado como una prerrogativa normal asociada al logro de altas posiciones de mando en el sector público. El atractivo del dinero es suficientemente grande como para que se olviden los reparos respecto de la forma como éste es obtenido; desde el punto de vista de la actividad social de una persona, en Colombia probablemente causa una sanción social mayor no tener dinero que haberlo obtenido a través de la corrupción.

La ciudadanía y la lucha contra la corrupción

La ciudadanía no ha encontrado vínculos efectivos para presionar por una solución efectiva al problema de la corrupción. Esto se debe en buena parte a que su posición respecto del tema es ambigua, pues los actos corruptos existen precisamente porque hay agentes privados dispuestos a involucrarse en ellos. Existe una percepción extendida en cuanto a la inutilidad de la acción de los ciudadanos sobre este problema. Los grupos más afectados por la corrupción (los consumidores y usuarios de bienes y servicios producidos por el Estado) no se han organizado de modo que su intervención constituya una presión efectiva sobre los funcionarios públicos.

Fuente: Con base en (Cepeda, 1994) citado por Revista Semana.

Se puede identificar, como elementos de la corrupción organizacional el monopolio, la discrecionalidad de los funcionarios, acceso a la información, rendición de cuentas y de control.

Índices de Percepción de Corrupción en Colombia

El Índice de Percepción de Corrupción (IPC)

“La organización no gubernamental Transparencia Internacional publica desde 1995 el índice de percepción de la corrupción (IPC) que mide, en una escala de cero (percepción de muy corrupto) a cien (percepción de ausencia de corrupción), los niveles de percepción de corrupción en el sector público en un país determinado y consiste en un índice compuesto, que se basa en diversas encuestas a expertos y empresas”. (Transparencia Internacional, 2014)

De acuerdo con informe de Transparencia Internacional, Colombia obtiene el puesto 96 entre 180 países en el Índice de Percepción de la Corrupción 2017 – IPC- Transparencia por Colombia plantea cuales son los cambios estructurales que se requieren en el sistema político, la justicia y el fortalecimiento de la gestión pública nacional y territorial. (Transparencia Colombia, 2018)

El Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP)

El Índice de Transparencia de las entidades públicas se mide a través del ITN que es una herramienta de la sociedad civil para identificar riesgos de corrupción en la gestión pública. De esta manera las entidades cuentan con una radiografía que muestra las fisuras institucionales a las que se les debe prestar especial atención para limitar la acción de los corruptos y los riesgos que en ellas se presenten hechos de corrupción.

Para vencer la corrupción se requieren acciones a través de los factores de visibilidad, institucionalidad y control y sanción, por lo que es necesario contar con información confiable que permita a gobernantes y ciudadanos identificar los riesgos de corrupción.

El principio de publicidad según lo indicado por el ITN el factor Visibilidad presenta notables avances, pasando de 69.6 puntos en la vigencia 2013-2014 a 77.2 puntos en la última medición de 2016. Esto se debe, en parte, a los esfuerzos institucionales que han realizado las entidades para poner en marcha la Ley de Acceso a la Información Pública, y a las facilidades que las nuevas tecnologías brindan a la hora de gestionar, publicar y divulgar la información.

“El acceso a la información pública es un presupuesto irrenunciable para prevenir la corrupción” (Cifuentes, 2017)

La imposibilidad de acceder a información de calidad en los procesos o las instancias de inversión de cuantiosos recursos públicos, no solo hace ineficiente el ejercicio de control social, sino que crea un escenario propicio para permitir la ocurrencia de actos corruptos. (Conpes 167, 2013)

En el factor de Institucionalidad se concentra la revisión del diseño institucional y las prácticas de cada una de las entidades relacionadas con planes, procesos y procedimientos. Estos

elementos influyen de manera determinante en la eficiencia y calidad de las actividades que desarrollan las distintas entidades.

“Si se busca prevención de la corrupción, es necesario evitar el monopolio, clarificar la discrecionalidad mediante la adopción de unas reglas del juego aplicables de manera general y aumentar la transparencia del proceso” (Klitgaard, 2000)

La contratación pública debe tener controles estrictos y contemplar sanciones drásticas por procedimientos delictivos. (Transparencia Internacional, 2014) Arreglos institucionales, liderazgo, conocimiento y rendición de cuentas. (Isaza, Carolina, s.f)

Finalmente, el factor de Control y Sanción comprende la evaluación a los PQRS, rendición de cuentas a la ciudadanía, control social y el control interno de gestión y disciplinario.

El Rol de la Transparencia y Anticorrupción, hace necesario que exista una demanda ciudadana para obtener el acceso a la información la cual es un bien público. La lucha contra la corrupción es transversal a toda actividad de la administración pública ya que integra y dinamiza todas las actividades y disminuye las causas que generan riesgos de corrupción

Medidas y estrategias anticorrupción

Este indicador evalúa los instrumentos de corto y largo plazo con los que cuentan las entidades para guiar acciones de prevención y mitigación de hechos de corrupción y para crear una cultura de la transparencia. (ITEP, 2018)

Este indicador contiene diferentes sub-indicadores y variables que evalúan tanto el cumplimiento normativo sobre el Plan Anticorrupción, el trabajo de las entidades para incorporar buenas prácticas a propósito del proceso de difusión y socialización del mismo. (ITEP, 2018)

Además, contiene sub-indicadores que se traducen en prácticas esperadas para fortalecer la transparencia y reducir los riesgos de corrupción en las entidades públicas. Se evalúa, entonces, la existencia, proceso de formulación y contenido de procesos e instrumentos como lineamientos internos, estrategias o una política pública de transparencia y anticorrupción, y los lineamientos para la declaración y trámite de posibles conflictos de intereses. (ITEP, 2018).

Gestión de la planeación

La Ley 152 de 1994, el Estatuto Anticorrupción Ley 1474 de 2011, el Modelo Estándar de Control Interno y el Modelo Integrado de Planeación y Gestión establecen que las metas y estrategias que se han planteado las entidades deben estar articuladas entre sus diferentes documentos de planeación. (ITEP, 2018)

Adicionalmente se han establecido líneas en temas relevantes a incluir en dichos documentos, transparencia, anticorrupción, acceso a la información, participación ciudadana, rendición de cuentas y fortalecimiento institucional. (ITEP, 2018)

Es así que este indicador busca evidenciar que las entidades incluyen los anteriores temas y los traducen en objetivos y metas realizables y que son coherentes entre sus diferentes planes, programas y proyectos. (ITEP, 2018).

Políticas de comportamiento ético y organizacional

Este indicador evalúa los esfuerzos de las entidades de implementar un conjunto de normas, valores éticos o lineamientos encaminados a moralizar los comportamientos de sus funcionarios, bajo los principios de transparencia y responsabilidad, de manera que el servicio público alcance una mayor sintonía con la sociedad y los grupos de interés. (ITEP, 2018)

Adicionalmente, se evalúa como buena práctica la existencia de una instancia responsable no sólo de la implementación de dichos lineamientos, sino también del trabajo continuo con los funcionarios para que se apropiación de éstos. (ITEP, 2018)

Gestión de la contratación

Este indicador busca identificar, a través de dos escenarios, los procesos de la entidad en la gestión contractual. El primero está enfocado en la identificación de las condiciones institucionales (lineamientos internos), a través de instrumentos de las entidades como sus Manuales de Contratación, Políticas de Supervisión y Planes de Adquisiciones, y en la práctica, la correcta implementación a partir de la normativa existente. Así mismo, el indicador hace

especial énfasis en el ejercicio de planeación contractual, en el análisis de las modalidades y tipologías de contratación más frágiles a los riesgos de corrupción. (ITEP, 2018)

Gestión de Talento Humano

Este indicador evalúa las herramientas con las que cuentan las entidades para la planeación, coordinación, desarrollo y seguimiento al conjunto de acciones que configuran la gestión estratégica de su talento humano. De esta forma se busca evidenciar una correcta organización y funcionamiento del recurso humano, la profesionalización de los funcionarios, la consolidación de instrumentos de evaluación del desempeño, entre otros. (ITEP, 2018)

Capacidades Organizacionales de la Entidad Pública.

La entidad pública es una organización que en la gestión pública tradicional se desempeña en un sistema burocrático, aunque este paradigma ha venido cambiando con la nueva gestión pública que busca mejorar las condiciones de eficiencia y eficacia de las organizaciones del estado.

La palabra entidad se entiende y se ajusta a la teoría de la empresa pública que tuvo su mayor desarrollo entre las décadas de 1950 y 1970, y se basó esencialmente en la idea de que las empresas públicas y privadas podían coexistir, y que las decisiones de producción y precios de la empresa pública podían servir como instrumentos de política para alcanzar distintos objetivos que afectaban tanto al sector público como al sector privado. Este punto de vista estaba sin duda influido fuertemente por ciertos hechos que estaban ocurriendo en aquellos años, relacionados con la nacionalización de los servicios públicos y otras grandes industrias en diversos lugares del mundo. (Coloma, 2018).

Si se considera las entidades públicas como organizaciones entonces, el análisis de sus capacidades puede aportar a identificar fallas que propician la corrupción, según (Isaza, 2012) dentro de las entidades públicas se puede caracterizar las capacidades organizacionales, con el fin de realizar una medición organizacional, que ayuden a entender por qué la corrupción ha optado un papel importante en Colombia y lo que realmente se espera en asocio para combatir este problema.

1. **Capacidad institucional.** El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha desarrollado un enfoque muy detallado para la medición de la capacidad institucional que cuenta con cuatro pilares: arreglos institucionales, liderazgo, conocimiento y rendición de cuentas. Adicionalmente, los componentes de la medición comprenden la estabilidad, que se compone de institucionalización y mitigación de riesgo; el desempeño institucional, que comprende la eficiencia y efectividad y; la adaptabilidad, que incluye la innovación y el mejoramiento. (Isaza, Carolina, s.f)
2. **Capacidad organizacional.** plantea la construcción y manejo de asociaciones, generación de legitimidad; los dos enfoques plantean este punto con la misma intención, una organización debe ser capaz de legitimar sus acciones en el cumplimiento de sus objetivos a nivel organizacional, estos son el enfoque CDRA y ECDPM, que se entiende como la comprensión de normas, valores y prácticas de la organización. la estructura, es decir, los roles, funciones, procedimientos y canales de comunicación definidos dentro de la institución; las habilidades individuales y; los recursos físicos. (Isaza, Carolina, s.f)
3. **Gestión del personal:** en las organizaciones públicas. En esta área se proponen mediciones del programa de reclutamiento, el desarrollo y la retención del personal y el sistema de recompensas referido a las regulaciones del servicio civil. (Isaza, Carolina, s.f)
4. **Capacidades individuales** que plantea el enfoque CDRA y ECDPM donde el primero de estos menciona que se debe medir la combinación de las habilidades individuales y las habilidades de relación que tienen las organizaciones, estas habilidades, se logran por el conocimiento y los niveles de destreza de los funcionarios en cumplir con sus obligaciones. (Isaza, Carolina, s.f)

Tabla N. 2 Elementos Asociados a la Corrupción en Colombia

Causas	
Contexto sociopolítico	Newman & Ángel A partir de las teorías sociológicas impulsadas por Mauricio García Villegas y Javier Revelo (2010), Francisco Thoumi (1999) y Fernando Cepeda Ulloa (2011), relacionadas en el libro de (Newman & Ángel, 2017) se identifican cuatro aspectos del contexto sociopolítico y cultural de Colombia que favorecen la reproducción de la corrupción basada en el soborno, la extorsión, la apropiación de bienes públicos y bienes de uso privado y el nepotismo.

Dentro de los cuatros aspectos se encuentra la debilidad institucional del Estado, clientelismo, narcotráfico y cultura del incumplimiento de las reglas.

Cultura del incumplimiento

Newman & Ángel

La cultura mafiosa, que según Mauricio García y Javier Eduardo Revelo (2010), está soportada en un tipo de sociabilidad y de prácticas sociales muy cercanas a la sociabilidad clientelista y tiene un orden basado en la figura del “patrón local” y un sistema informal de justicia. Como resultado de la combinación de estas dos culturas tenemos lo que Mauricio García Villegas (2009) ha denominado la cultura del incumplimiento de las reglas.

Escenarios monopólicos de generación de rentas

Newman & Ángel

La adjudicación discrecional se encuentra a cargo de los funcionarios públicos y de los políticos. Según Anne Krueger (1974), las rentas económicas se generan a partir de restricciones gubernamentales a las actividades económicas. De acuerdo con la investigación, ese es el caso de la contratación estatal, el acceso al empleo público, la asignación de permisos y licencias para dedicarse a actividades económicas lucrativas, la formulación de normatividad, y los procesos electorales.

Robert Klitgaard

Puede esperarse que la corrupción aumente con el grado de ineficiencia en el cual se desarrolla la actividad de las instituciones, con la discrecionalidad de los funcionarios, con el grado de monopolio sobre los servicios que prestan, con los ingresos que pueden obtenerse en las actividades corruptas, con una baja probabilidad de ser descubierto, con unos bajos castigos para las actividades corruptas y con una baja sanción social sobre los individuos corruptos.

Fernando Cepeda

El Estado opera como proveedor monopólico de muchos de los servicios que presta en la sociedad colombiana. Estos monopolios permiten que existan entidades que funcionan durante largos períodos con bajos grados de eficiencia y elevados índices de corrupción, sin que el público pueda rechazarlas absteniéndose de comprar sus servicios.

Discrecionalidad

El ordenamiento jurídico colombiano incluye una gama amplia de normas que pretenden, entre otras cosas, regular detalladamente los procedimientos que se deben seguir para adjudicar contratos estatales, nombrar cargos públicos, asignar permisos y licencias, formular normatividad, y elegir autoridades de elección popular. En el mismo sentido, se ha dispuesto un conjunto de entidades públicas encargadas de desarrollar y hacer cumplir esas disposiciones. Todo con el fin de introducir sistemas de adjudicación competitivos, en los que primen los criterios objetivos de selección y en los que por ende sea más difícil abusar de la discrecionalidad.

Fernando Cepeda

Siempre que un organismo ejerza el monopolio en la decisión, y tiene la

	<p>discrecionalidad para tomar sus decisiones sobre quién recibe o presta un determinado servicio, y no hay transparencia sobre la forma de tomar esa decisión, la corrupción es inevitable. (Klitgaard, 2000)</p> <p>“Si se busca prevención de la corrupción, es necesario evitar el monopolio, clarificar la discrecionalidad mediante la adopción de unas reglas del juego aplicables de manera general y aumentar la transparencia del proceso” (Klitgaard, 2000)</p>
Problemas de implementación y coordinación de las herramientas	<p>Resultado de la investigación realizada por (Newman & Ángel, 2017) sobre la Corrupción en Colombia se concluyó que la eficacia de estas normas e instituciones se ha encontrado con varios obstáculos de implementación y coordinación, a saber:</p> <p>i) falta de implementación de las herramientas de lucha contra la corrupción en las zonas periféricas del país;</p> <p>ii) ausencia de un enfoque diferenciado por sector en la aplicación de las herramientas de lucha contra la corrupción.</p>
Grado de ineficiencia	<p>Robert Klitgaard</p> <p>“Puede esperarse que la corrupción aumente con el grado de ineficiencia en el cual se desarrolla la actividad de las instituciones, con una baja probabilidad de ser descubierto, con unos bajos castigos para las actividades corruptas y con una baja sanción social sobre los individuos corruptos”</p> <p>Fernando Cepeda</p> <p>La ineficiencia reduce la calidad del servicio que las entidades prestan al público y, por consiguiente, crea estímulos tanto para que cliente ofrezca dinero a cambio de la obtención del servicio como para que el funcionario se involucre en este tipo de transacciones. La ineficiencia está asociada a la carencia o el pobre funcionamiento de los sistemas de planeación y control, lo que hace difícil diferenciar los efectos de las acciones corruptas, establecer las responsabilidades y aplicar los castigos. (Cepeda, 1994)</p>
Sanción social	<p>Esto hace parte de un ambiente general en el cual el tráfico de influencias es mirado con benevolencia y el uso de recursos públicos para fines privados es considerado como una prerrogativa normal asociada al logro de altas posiciones de mando en el sector público. El atractivo del dinero es suficientemente grande como para que se olviden los reparos respecto de la forma como éste es obtenido; desde el punto de vista de la actividad social de una persona, en Colombia probablemente causa una sanción social mayor no tener dinero que haberlo obtenido a través de la corrupción. (Cepeda, 1994)</p>
Divulgación de la información	<p>Carolina Isaza</p> <p>La exposición de la información es la dimensión que incorpora actividades tendientes a disponer, difundir, presentar o reportar toda aquella información sobre el desarrollo de las competencias sociales y administrativas básicas que la ley obliga a las entidades territoriales del país y las obligaciones constitucionales y legales relacionadas con la publicidad de la función administrativa. Esta dimensión se convierte en la premisa para generar procesos de rendición de cuentas e instrumentos de información visible por parte de las entidades. (Isaza, 2012)</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Isaza (2012), Newman & Ángel (2017), Klitgaard (2000), Cepeda (1994).

Como se ha entendido, las entidades públicas tienen funciones y procesos dependiendo en el sector en el que se ubiquen, por tal motivo se plasmarán algunos elementos organizacionales importantes en la siguiente figura, según literatura revisada sobre el tema de corrupción en las entidades públicas.

Debido a lo anteriormente planteado y dadas las condiciones de corrupción en las entidades públicas, se desprenden de manera simultánea, cuatro ámbitos importantes; el contexto sociopolítico, el monopolio de renta, la discrecionalidad y la divulgación de la información. Con ellos se busca contextualizar las principales causas y efectos que se han presentado basados en importantes hechos culturales en Colombia.

Por un lado, tenemos el contexto Sociopolítico que se fundamenta en la realidad social y política colombiana, donde se evidencia un fuerte impacto en la debilidad institucional dada la falta de credibilidad y confianza de la mayoría de los habitantes a sus gobernantes, además, de presentar problemas como la exclusión social y la desigualdad en términos de riqueza e ingresos, la deuda externa, el impacto de la corrupción, la inestabilidad en procesos sociales y el aún existente conflicto armado y sus múltiples impunidades. Ahora bien, esto también se da gracias al clientelismo que hoy por hoy se ve reflejado en el ámbito político, debido a una serie de intercambios “favores”, donde los funcionarios regulan y dictaminan a cambio de apoyo electoral, con el fin, de tomar vocería frente a papeles fundamentales que acogen el poder colombiano y de esta manera poder influir en la toma de decisiones que favorecen a los mismos, pero, si esta capacidad de decisión los amenaza, perjudica directamente a quienes no colaboren con el sistema. (U, Nacional).

Adicionalmente, otro de los principales problemas que acongojan la sociedad colombiana es el narcotráfico que empieza a finales de los años 60's en la región caribe, donde específicamente creció el cultivo de marihuana y se dio el auge de la bonanza marimbera, después, con la llegada de la cocaína se observaban los cargamentos desde el procesamiento y eran distribuidos a las mafias en Estados Unidos, en los 70's se da un ciclo aún más fuerte con la llegada de Pablo Escobar que emprendió fuertes guerras con el Estado para tratar de evitar la extradición en

EE.UU, cometiendo atentados terroristas en contra la sociedad civil hasta expandirse a carteles de mafia hasta el 2000. (U, Nacional).

De tal forma es la influencia del narcotráfico, que en la sociedad colombiana se crea la figura del dinero fácil, la cultura de la ilicitud por la facilidad del dinero, y hace menos gravosa la corrupción, de quien la ejecuta.

Ahora bien, cuando se habla de discrecionalidad, es todo aquello que se realiza en plena libertad a la facultad de gobierno y se divide en dos partes fundamentales; la primera es el proceso de contratación que se basa en una serie de procedimientos que por ley deben estar fundamentados bajo firmas y cláusulas donde especifican las responsabilidades del empleador y del empleado, y la segunda, la transparencia que busca contribuir a la prevención de hechos de corrupción en la gestión administrativa del Estado (Restrepo M. M., 2001).

Por lo anterior, combinando los dos elementos mencionados se puede inferir que el grado de eficiencia aplicado a las instituciones se concentra específicamente en las estrategias utilizadas para la contratación, midiendo la productividad y el rendimiento de los recursos utilizados por un proceso determinado y por otra parte la publicidad del procedimiento (transparencia). Además, la divulgación de la información en el marco de la Constitución Política Colombiana, la rendición de cuentas establece que las entidades de Administración Pública tienen la plena obligación de desarrollarse bajo la democracia de la gestión pública y por ende, estas deben otorgar su rendición de cuentas a la ciudadanía.

Análisis de los Elementos Asociados a la Corrupción aplicados a las Capacidades Organizacionales de las Entidades Públicas

Con el fin de comprender los elementos asociados a la corrupción de acuerdo con las capacidades organizacionales en las Entidades Públicas en Colombia, se detalla a continuación la tabla N. 3 de elaboración propia:

Tabla N. 3 Elementos de la Corrupción en Colombia asociados a las Capacidades Organizacionales de la Entidad Pública

	Capacidad Institucional	Capacidad Organizacional	Gestión del Personal	Capacidades Individuales
Contexto sociopolítico			Regulaciones del servicio civil.	
Cultura del Incumplimiento	Liderazgo	Comprensión de normas, valores y prácticas de la organización.	Programa de reclutamiento, desarrollo y retención del personal y sistema de recompensas	
Discrecionalidad	Arreglos institucionales	Roles, funciones, procedimientos y canales de comunicación		
Problemas de implementación y coordinación de las herramientas	Conocimiento y liderazgo			Niveles de destreza de los funcionarios.
Grado de ineficiencia	Conocimiento	Habilidades individuales y los recursos físicos.		Niveles de destreza de los funcionarios
Divulgación de la información	Rendición de cuentas			

Fuente: elaboración propia a partir de Isaza, Carolina (2012), Newman & Ángel (2017), Klitgaard (2000), Cepeda (1994).

El Liderazgo entendido como la capacidad de influir, inspirar y motivar a personas, organizaciones e instituciones para que alcancen o incluso superen sus metas, es uno de los pilares fundamentales en las capacidades institucionales para la mitigación de la cultura del incumplimiento, ayuda a determinar el grado de eficiencia de las instituciones y los problemas de implementación y coordinación de las herramientas de lucha contra la corrupción, razón por la cual, es allí donde se pueden diseñar programas para mejorar la calidad de los procedimientos y canales de comunicación

A su vez la comprensión de prácticas, valores y normas de la organización son un componente para evitar la cultura del incumplimiento, llevando a la entidad a lograr una capacidad organizacional basada en el liderazgo a partir de reclutamiento, desarrollo y retención del personal que ejecute sus funciones bajo un sistema de recompensas transparente.

Los arreglos institucionales permiten que los sistemas funcionen de manera eficaz y eficiente en un contexto organizado, donde se regulan detalladamente los procedimientos que deben seguir las entidades para que sea difícil abusar de la discrecionalidad. De tal modo se establecen las reglas y funciones, procedimientos y canales de comunicación que deben asumir las entidades, el conocimiento, nivel de habilidades de los funcionarios, la adaptabilidad a futuros cambios, todas aquellas condiciones que garanticen la transparencia de la información en la rendición de cuentas.

Conclusiones

Los elementos causales de la corrupción de las Entidades Públicas en la teoría, corresponden al contexto sociopolítico que favorece situaciones de soborno, la extorsión, la apropiación de bienes públicos y bienes de uso privado, cultura del incumplimiento, escenarios monopólicos de generación de rentas, discrecionalidad de los funcionarios, problemas de implementación y coordinación de las herramientas, grado de ineficiencia en el cual se desarrolla la actividad de las instituciones, sanción social y divulgación de la información.

Se identificaron las capacidades organizacionales relevantes para la lucha contra la corrupción en las Entidades Públicas, las cuales se enmarcan en estas cuatro categorías, capacidad institucional, organizacional, gestión del personal y capacidad individual.

Así mismo, se estableció que el trabajo para mejorar las capacidades organizacionales de las entidades contribuye a atacar la cultura del incumplimiento, la discrecionalidad de los

funcionarios públicos, problemas de implementación y coordinación de las herramientas, grado de ineficiencia y la divulgación de la información.

Finalmente, las capacidades que deben desarrollarse para mejorar aspectos de la cultura organizacional de la legalidad son el liderazgo, afianzar las regulaciones del servicio civil, mejorar la comprensión de normas, valores y prácticas de la organización, aplicar de forma adecuada el sistema de incentivos, arreglos institucionales, canales de comunicación, incrementar el conocimiento y los niveles de destreza de los funcionarios para que las habilidades individuales, recursos físicos y rendición de cuentas se manejen y desarrollen de forma transparente.

Referencias bibliográficas

- Andvig, F., Amundsen, S., & Søreide. (2001). *Corruption: A review of Contemporary research*. Bergen: CMI. Bergen, Noruega: Chr. Michelsen Institute, Development Studies and Human Rights.
- Arellano, D. (2016). Corrupcion como proceso organizacional. En D. Arellano, *Introduccion* (pág. 812). Mexico: Universidad Nacional Autonoma de Mexico.
- Banco Mundial. (19 de diciembre de 2013). *Banco Mundial*. Obtenido de La corrupción es el “enemigo público número uno” de los países en desarrollo, afirmó Jim Yong Kim, presidente del Grupo del Banco Mundial : <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2013/12/19/corruption-developing-countries-world-bank-group-president-kim>
- Cepeda, F. (19 de septiembre de 1994). *Revista Semana*. Obtenido de causas de la corrupcion: <https://www.semana.com/nacion/articulo/las-causas-de-la-corrupcion/23515-3>
- Cifuentes, G. (11 de Septiembre de 2017). *Secretaría de Transparencia Presidencia de la República*. Obtenido de http://www.secretariatransparencia.gov.co/prensa/comunicados/Paginas/comunicado_acceso-informacion-presupuesto-irrenunciable-para-prevenir-corrupcion.aspx

- Coloma, G. (2018). Empresa pública, privatización, regulación y competencia: su papel en la provisión de servicios de infraestructura . (*Universidad del CEMA*, 3.
- Conpes 167. (9 de Diciembre de 2013). *Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación : http://www.anticorrupcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/Publicaciones/Conpes_167.pdf
- Corporacion transparencia por Colombia. (2008). Primera encuesta nacional sobre Prácticas contra el soborno en emPresas colombianas. En C. t. Colombia, *Encuesta Probidad de Confecámaras* (pág. 12). Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Corporación Transparencia por Colombia. (2017). *Índice de transparencia de las Entidades publicas 2015-2016*.
- El pais. (22 de febrero de 2018). *El pais*. Obtenido de En Colombia hay cada vez más corrupción, dice ranking de Transparencia Internacional: <https://www.elpais.com.co/colombia/en-colombia-hay-cada-vez-mas-corrupcion-dice-ranking-de-transparencia-internacional.html>
- Isaza, C. (2012). El fracaso de la lucha anticorrupción en Colombia. En C. Isaza, *El fracaso de la lucha anticorrupción en Colombia* (pág. 221). Bogotá, Colombia: Revista Ópera.
- Isaza, C. (s.f). Capacidad del Estado: cómo medir y qué medir para mejorar el desempeño de la administración pública . En C. Isaza, *capacidad organizacional* (págs. 3-9). Bogota, Colombia: Universidad externado de Colombia.
- ITEP . (9 de agosto de 2018). *ITEP Índice de Transparencia de las Entidades Públicas*. Obtenido de ¿que es el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas?: <http://indicedetransparencia.org.co/QueEs>
- ITEP. (9 de agosto de 2018). *ITEP Índice de Transparencia de las Entidades Públicas*. Obtenido de ¿que es el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas?: <http://indicedetransparencia.org.co/QueEs>
- Klitgaard, R. (2000). Sólo las leyes no son suficientes. *Semana*, 1.

Newman, V., & Ángel, M. (2017). sobre la corrupción en colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política. En V. Newman, & M. Ángel, *Diagnostico* (págs. 47-48). Colombia: Fedesarrollo.

Porto, J. P., & Merino, M. (2014). *Definición.de*.

Restrepo, N., Osorio, P., & Alzate, W. (2018). Los efectos socio-economicos por la presencia de corrupcion en el gasto publico. En N. Restrepo, P. Osorio, & W. Alzate, *Introduccion* (pág. 1).

Serrano, A. (2014). corrupción en la contratación pública en colombia . En A. Serrano. Colombia: universidad militar nueva granada .

Silva, M. (28 de abril de 2015). *Periodico El Tiempo*. Obtenido de Contratación pública y corrupción: [http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15648817Periodico El Tiempo](http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15648817Periodico%20El%20Tiempo)

Transparencia Colombia. (21 de febrero de 2018). *Índice de Percepción de Corrupción*. Obtenido de <http://transparenciacolombia.org.co/tag/indice-de-percepcion-de-corrupcion/>: <http://transparenciacolombia.org.co/tag/indice-de-percepcion-de-corrupcion/>

Transparencia Internacional. (3 de diciembre de 2014). *Índice de Percepción de la Corrupción 2014 El crecimiento transparente en riesgo*. Obtenido de Transparencia Internacional: https://www.transparency.org/news/pressrelease/indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2014_el_crecimiento_transparente_en_r

Transparencia por Colombia. (22 de agosto de 2018). *Capitulo transparencia internacional*. Obtenido de <http://transparenciacolombia.org.co/que-hacemos/>: <http://transparenciacolombia.org.co/que-hacemos/>

UNODC. (8 de agosto de 2018). *www.unodc.org*. Recuperado el 10 de 08 de 2018, de [www.unodc.org](https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corruptcao/): <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corruptcao/>

VLEX Colombia. (9 de agosto de 2018). *Entidad Publica*. Obtenido de VLEX Colombia: <https://vlex.com.co/tags/definicion-entidades-publicas-colombia-3700815>

Zuleta, A. (2015). La corrupcion, su historia y sus consecuencias en Colombia. En A. Zuleta, *La Corrupción, su Historia y sus Consecuencias en Colombia* (pág. 5). Bogota, Colombia: Universidad Militar Nueva Granada.