

TD
364.132
C67
Ej.1

*A mis Padres, mi origen,
A Carmen mi llegada,
A María Carmen, mi realización.*



TD
364,132
C67
ej. 1

25-09-93

Trabajo de Tesis presentado por Mauricio
Córdoba Villota, para optar el Título de
Doctor en Jurisprudencia del Colegio
Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

03 1707

Presidente de Tesis :
Doctor Juan Manual Charry U.

FBA

EL FENOMENO DE LA CORRUPCION

AUTORIDADES

COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

Fundador : Don Fray Cristobal de Torres

Rector Honorario : Ex Señor Arzobispo Primado Mario Rebollo Bravo

Rector Encargado : Doctor Guillermo Salah Zuleta

Consiliarios : Doctor Manuel Fernando Guzman Mora

Doctor Luis Eduardo Puerto Ramírez

Doctor Guillermo Zalah Zuleta

Monseñor Fabio Suescún Mutis

Doctor Fernando Suescún Mutis

Secretaria General : Doctora Ana María de Jaramillo

Decana Facultad

Jurisprudencia : Doctora Lucy Cruz de Quiñones



C O N T E N I D O

Definición del Problema de Corrupción en la Administración Pública.

El Contexto y las Raíces de la Corrupción.

El Patrimonialismo como fuente primera de Corrupción.

El Patrimonialismo en América Latina.

Efectos negativos de la Modernización.

El Sector Privado y su Relación con el Fenómeno de la Corrupción.

Administración Pública y Ciudadanía.

Esquemas de Representación.

Administración Pública.

Responsabilidad y Control.

Distorsiones en la Interacción Administrativa Pública-Ciudadanía.

Marco de Formulación de Políticas.

Ejercicio de la Responsabilidad.

Democratización de la Administración Pública y Participación Ciudadana.

La Nueva Cara Constitucional y sus Implicaciones sobre la Modernización y Eficiencia en el Sector Público.

Actualmente en Colombia se debate de manera intensa, y con gran preocupación, tanto por parte del Gobierno como de los diferentes estamentos de la Sociedad, la existencia de fenómenos relacionados con la corrupción e ineficiencia de la Administración Pública y se señala a este aspecto como una de las principales causas en la pérdida progresiva de la credibilidad de la ciudadanía en las instituciones democráticas, así como una causa de freno al cabal proceso de desarrollo socioeconómico y de modernización de las instituciones, por el cual debe transitar el país.

Si bien el fenómeno de la corrupción no es un hecho reciente en Colombia la mayoría de los observadores señalan que éste fenómeno ha venido aumentando progresivamente en los últimos años, llegando a niveles críticos, perturbando el orden político y social, haciendo vanos los esfuerzos de los diferentes gobiernos por alcanzar una sociedad equitativa y moderna.

Para realizar un análisis a profundidad de éste fenómeno, se requiere desarrollar una definición precisa del mismo, con el fin de dimensionarlo y situarlo en la realidad social, económica y política concreta, para formular estrategias que ataquen sus causas y su evolución, sacando a flote las características esenciales de dicho fenómeno y creando condiciones propicios para su control y eliminación.

- ✦ La corrupción generalmente se señala como un proceso de desintegración de aspectos esenciales del funcionamiento de la sociedad en general. Su característica fundamental se refiere a la insuficiente generalización de los beneficios derivados de la acción que presta el funcionamiento público en su actuación con el particular.

Los recursos aportados por la comunidad en forma de impuestos, tasas y contribuciones no siempre terminan promoviendo el interés general; en múltiples ocasiones se desvían a través de mecanismos ilegítimos o ineficaces materializados en el abuso de la función pública, la arbitrariedad y el desconocimiento de derechos y garantías hacia el beneficio y el interés particular de individuos o grupos.

La complejidad de las relaciones políticas, sociales y económicas que determinan la existencia de este fenómeno, constituyen la base de la distorsión de la prestación del servicio público y enmarcan el problema de la corrupción como un todo.

En la coyuntura actual, el análisis de la corrupción debe ir más allá de sus implicaciones puramente jurídicas, para ubicarse en el campo de las reflexiones políticas, sociológicas, económicas y de la naturaleza y funciones de la Administración Pública, analizando de igual

forma la interacción entre ésta y los grupos organizados y no organizados que representan el interés particular y general de la ciudadanía.

Para ello, es necesario evaluar la incidencia de la evolución del sistema de representación política, y desarrollar esquemas que propendan por una organización administrativa del sector público eficaz y transparente, que responda a cabalidad por los anhelos y demandas de la ciudadanía y que ejecute eficazmente las prioridades y programas del Gobierno. Igualmente se requiere desarrollar esquemas de interacción entre la Administración Pública y la ciudadanía, que sean transparentes, con reglas de juego claramente definidas, y que dé razón y cuenta de las actuaciones y de la gestión por parte de la Administración a los gobernados.

" No se requiere la descripción de situaciones institucionalizadas de la representación ciudadana a través de la rama legislativa, sino que actúa directamente sobre la Administración Pública para obtener decisiones que, según los interesados, no quedaron contempladas o no reflejan sus intereses en la normatividad establecida ".

En este escenario, la corrupción vista como un proceso de influencia política informal, tiende a aumentar, cuando el sistema político formal es incapaz, por cualquier razón, de satisfacer las demandas y necesidades de los ciudadanos. En este sentido un proceso de modernización y cambio social profundo como el que ocurre actualmente en el país, puede generar una carga de necesidades insatisfechas muy grande, sobre los frágiles esquemas de representación, lo cual lleva a su declinación y a la aparición generalizada del fenómeno de la corrupción. Así, la corrupción no es sólo la manifestación de fallas por parte del sistema político para resolver demandas de importantes sectores de la sociedad, sino también el resultado de los esfuerzos no institucionales de individuos o grupos para que el sistema político y la Administración Pública se acomoden a sus intereses. Aquellos que perciben que sus intereses esenciales son ignorados o considerados ilegítimos por el sistema político formal, recurrirán a canales informales de influencia, representados por la corrupción.

De acuerdo con esta definición, se esperaría que grupos e individuos, que actúan o han actuado a través de prácticas corruptas, dejarán de hacerlo cuando obtengan acceso formal al sistema

² véase : THEOBALD Robin: 'Corruption, Development and Under Development'. Duke University Press, 1990. SCOTT James C. : Handling Historical Comparisons Cross-Nationally. En Arnold J. Heindenheimer - Political Corruption a Handbook.

de poder o de representación, con el fin de cambiar la legislación y las decisiones, de forma que su punto de vista sea tenido en cuenta.

Paralelamente, en la esfera económica el soborno, el nepotismo y demás prácticas conexas con la corrupción, sobrevivirán en la medida en que el sistema económico permanezca relativamente cerrado, con todo tipo de intervenciones y de control por parte de la Administración Pública. En la medida en que el sistema económico se muestre más abierto, se desregule y haga más transparente las interacciones entre gobierno e intereses privados, se esperará consecutivamente una reducción en los niveles de corrupción³.

De esta forma podemos establecer, sintéticamente, una definición del problema a ser afrontado:

✧ a. La corrupción definida como el comportamiento que se desvía de las normas establecidas, con la intención de servir a intereses privados. La presión sobre la Administración Pública se ejercerá a través de un " sistema político informal ".

✧ b. La corrupción como un comportamiento que se desvía de las obligaciones formales del servicio a favor de intereses privados ya sea éstos de tipo personal, familiar, clientelista, o de influencia individual en la actuación pública. Se define así la corrupción como un sistema de transacciones, en el cual un grupo intercambia recursos o protección para obtener influencia sobre las decisiones de la Administración Pública.

El Contexto y las Raíces de la Corrupción

Max Weber ha presentado una imagen muy precisa de la burocracia que gobierna al Estado industrial. se trata de un cuerpo ordenado jerárquicamente, constituido y renovado mediante criterios objetivos de reclutamiento y promoción, donde los funcionarios que lo integran gozan de la garantía de una paga regular, tasada de acuerdo al grado y calificación del empleado, un cuerpo donde las competencias están delimitados al máximo.

Esta burocracia se caracteriza por los siguientes rasgos, su imparcialidad ante los sujetos

³ véase para ilustración, las referencias al caso americano en el artículo de Margaret Goodman, 'Preserving Privilege in Yucatán' en Arnold J. Heindenheimer - Political Corruption a

pasivos de su actividad, el carácter impersonal que impregna sus actos, la universidad relativa de sus decisiones, una clara conciencia de la separación que debe existir entre el cargo y el funcionamiento que lo desempeña y la certeza presente en cada funcionario de estar administrando recursos ajenos, sean del Estado o de una corporación mixta.

Los tres primeros rasgos hablan del carácter totalizante de la burocracia y del Estado moderno, lo que ha llevado a algunos autores a hablar del Estado como una "impersona", con una presencia inmensa y a la vez inmaterial.

Los dos últimos rasgos mencionados son los más relevantes por el momento, pues hablan de la relación entre el funcionario, que es la cédula básica de la burocracia y dos aspectos fundamentales para entender el fenómeno de la corrupción, su cargo como destino público abstracto y los bienes, recursos y poderes que maneja. Se ha encontrado que és precisamente en éstas dos relacionados donde pueden presentarse variaciones o desviaciones a las que se denominan genéricamente corrupción, por entender que el funcionario ha ignorado la apropiada relación que debe tener con su cargo o ha confundido los bienes que administra con los propios, o con los de su grupo familiar o político.

El patrimonialismo como fuente primera de corrupción

Robin Theobald en su ensayo "Corruption, Development and Underdevelopment" señala que la corrupción es una subcategoría del fenómeno denominado patrimonialismo. Este es un desarrollo del llamado patriarcalismo, esto es, la modalidad de gobierno imperante al interior de las sociedades familiares y tribales, donde el jefe del clan ejerce un poder omnímodo sobre sus parientes, colaterales y dependientes. Se trataba de un ejercicio benévolo, pero no por ello menos absoluto, de un poder de disposición de los bienes y en los casos extremos de los destinos de sus gobernados.

Este régimen, muy acentuado en sociedades como las japonesas e imperante en la Roma antigua, se extendió al gobierno de los monarcas absolutos que aparecieron en Europa a partir del siglo XIII. En éste momento aparece el patrimonialismo, que no es otra cosa que la estructura paternalista aplicada al Estado, donde los empleados públicos eran en un principio servidores de la casa real, las cortes eran los tribunales del rey y el erario público se consideraba patrimonio personal del soberano.

Octavio Paz lo describe en los siguientes términos " el patrimonialismo es tan antiguo, probablemente, como el poder político. Se caracteriza por la fusión de lo privado y lo público, el príncipe o el presidente manejan los asuntos colectivos como si fueran los de su casa. El



Estado se convierte en la proyección de la familia. En Europa se identificó y confundió con la monarquía absoluta, transplantado a América, ha sobrevivido después de la Independencia porque logró incrustarse en el presidencialismo y en el caudillismo. "

Este fenómeno varía sustancialmente de los patrones de modernidad en el Estado actual, donde se tiene como premisa la igualdad de todos los ciudadanos ante la Ley, lo cual hace parecer aborrecible cualquier desviación de un deber público en favor de determinados ciudadanos. También es propio de los regímenes modernos considerar al Estado como una entidad abstracta, separada de sus ciudadanos, creada para la defensa del cuerpo social y para la consecución de un bienestar colectivo, llamado de manera genérica el bien común o el interés público.

Esta visión ascética del Estado es bien distinta del Estado como casa. Por eso la intromisión, saqueo o despojo del erario público y el hecho de la apropiación arbitraria por parte de funcionarios o de sus familiares y amigos que han ingresado al patrimonio del Estado se considera hoy un acto particularmente contrario a la moral social.

El patrimonialismo en América Latina

Europa se liberó de ésta particular visión del Estado en virtud de la dinámica de la revolución industrial. La monetización de la economía y la profesionalización de la burocracia trajeron un grado de generalización profundo a las relaciones económicas y administrativas entre las distintas partes del Estado y los particulares, lo cual terminó con la disposición libre y personal de los recursos públicos. Se creó igualmente una base de subsistencia estable para la creciente y estandarizada burocracia, eliminándose así dos factores que habían sido determinantes para la continuación del patrimonialismo, la inseguridad y la escasez.

Economías desarrolladas, en las cuales la economía capitalista permitió la subsistencia de casi todos los ciudadanos, liberó la necesidad de requerir a funcionarios parientes o amigos, mediante una intermediación económica para satisfacer las necesidades elementales. Lo anterior por su puesto no significa que haya desaparecido la corrupción en las sociedades industriales avanzadas. La Unión Soviética por ejemplo es un caso dramático de corrupción.

En América Latina la situación es diferente. No se ha alcanzado un grado tal de desarrollo y crecimiento económico, del desarrollo del mercado y por supuesto de industrialización que permita satisfacer plenamente las necesidades mínimas de la gran mayoría de la población. Así, el latinoamericano que vive en la inseguridad y en la escasez propias de la falta de oportunidades económicas, tiende a compensar tales carencias mediante las relaciones



personales a su alcance, sean éstas de tipo nepotista, como el recurrir a parientes en la Administración Pública, o arbitrariamente ilegales como el soborno, la extorsión y el cohecho, siempre bajo el ámbito de una transacción personal.

Desde el punto de vista de la Administración Pública hay varios elementos que conspiran para hacer del Estado, aparatos patrimonialistas, recubiertos por segmentos de modernidad. En primer lugar al no recaudar lo suficiente para pagar una burocracia moderna, como aquella descrita por Weber. El Estado deja a una buena parte de los funcionarios en un estado de indefensión económica similar a la de aquellos particulares que acuden por favores o prebendas. De otra parte siendo el Estado débil en sus cimientos fiscales, no puede pagar un cuerpo moderno de su burocracia, por lo cual una gran mayoría de sus funcionarios quedan en un estado de indefensión tan grave como la de aquellos particulares que acuden a las puertas de sus despachos.

El Estado ha crecido desmesuradamente en un intento de abarcar todas las necesidades de los ciudadanos, o de poner en vigencia teorías económicas ya desuetas. Unido a factores culturales y sociológicos, legados del aparato administrativo del imperio español, tales como el intento de abarcar y estatizar todas las relaciones comerciales, el carácter religioso y elitista de la educación ... etc, crearon las condiciones propicias para que el patrimonialismo sobreviviera en lo que más tarde sería denominado el fenómeno del clientelismo, es decir, la forma de vida de segmentos de los partidos políticos, consistente en la utilización económica del Estado para satisfacer sus necesidades políticas y las personales de sus miembros.

Efectos Negativos de la Modernización

Si bien el patrimonialismo es la raíz profunda de la corrupción como queda dicho, que tener adicionalmente en cuenta el efecto negativo sobre la sociedad y sus valores establecidos, del acceso a la modernidad.

El elemento denominado genéricamente corrupción, constituye un factor endógeno, que como ya se vió, nace de un sistema patriarcal ampliado. Sin embargo esta explicación, por atractiva que aparezca, no incluye los efectos que sobre un sistema de gobiernopremoderno, patrimonialista y atrasado produce el movimiento hacia lo moderno, hacia la modernidad. Este es un factor exógeno, que no se puede señalar propiamente como causa de la corrupción, sino como mas bien un elemento posiblemente amplificador de la misma.

En muchos casos las desviaciones de conductas de funcionarios frente a su deber se producen

con motivo de la pervivencia de sistemas premodernos y de la colisión entre tales sistemas y situaciones nuevas bloqueadas anteriormente por éstos sistemas. Allí, la corrupción se acentúa en ese momento de tránsito hacia la modernidad. Su exacerbamiento es un subproducto de ese cambio, pero no se puede por ello asociarlo precisamente con lo nuevo.

Esto podría explicar porqué en éste preciso momento histórico, se observa un auge de la corrupción en nuestro país. Colombia, a pesar de la situación difícil que vive, está enrutada hacia la modernidad, hacia la constitución de una economía de mercado abierta al comercio y a la comunidad internacional., que permitirá un crecimiento no sólo de la economía sino también de las oportunidades de trabajo en el país. Se tendrá entonces que la Nación está creciendo precisamente porque pasa de una economía cerrada con rasgos patrimonialista a una economía abierta, moderna, integrada al circuito económico internacional. Se está entonces en el filo del cambio, en el cual estructuras, valores, códigos morales y legales y posiciones de poder se ven sometidos a presiones externas. La inmoralidad reinante y la violencia son síntomas de una estrechez institucional y sobre todo de la irrupción en el panorama nacional de nuevos agentes económicos, sociales y políticos que pujan por salir a la luz y ganar respetabilidad.

Si a lo anterior se suma el hecho de encarnarse tales valores modernos en leyes estrictas, que por su misma dureza y rigidez crean un incentivo para la violación de su articulado, se tiene que la ley es fuente de corrupción, lo cual es un contrasentido que recuerda el carácter de Antiderecho de las prácticas corruptas. Así, un factor de disminución reside en la adopción de códigos más adecuados a la realidad fluída de un país en proceso de modernización. Finalmente es bueno recordar dos caracteres del patrimonialismo que pueden pasar o no al Estado moderno.

En primer término está el crecimiento del Estado, que puede llevar al enfrentamiento entre una burocracia excesiva, ineficiente por la precaria generalización de sus premisas, con el ciudadano que ve la intrusión del Estado en todos los ámbitos de su vida diaria, su economía personal y sus convicciones.

El otro elemento es el de la discrecionalidad. Donde ésta es excesiva se abre siempre una compuerta a la corrupción. En los sistemas modernos la corrupción aumenta a medida que se sube en la escala de la Administración, en relación a la equivalencia entre rango y discrecionalidad.

El Sector Privado y su Relación con el Fenómeno de la Corrupción.

Estamos en un momento decisivo para el acoplamiento de la economía colombiana con la economía mundial. El Gobierno entiende claramente que ya pasó la hora del proteccionismo que es necesario integrarse a la economía regional y a los mercados internacionales a riesgo de que el país se quede aislado no solo de las oportunidades que esos mercados ofrecen, sino por fuera de los sistemas crediticios internacionales y de las corrientes tecnológicas que cimentan la producción del próximo siglo.

El actual gobierno entiende también que hay que reducir el tamaño y el alcance del Estado en materias económicas si se quiere crear las condiciones para que el sector privado intervenga activamente en la apertura económica. Por esto se está adelantando un programa de privatización en los servicios ferroviarios, en los servicios portuarios, en el sector financiero y en el sector de las telecomunicaciones. Se espera con ésto no sólo reactivar tales sectores, sino imbuir a todo el proceso de apertura con la necesaria confianza de los industriales, banqueros y empresarios agrícolas.

A partir de éste racionamiento es preciso establecer el deber del sector privado en particular en la campaña de moralización en que esta empeñada la actual Administración. No se puede pretender que el fenómeno de la corrupción sea una manifestación social patológica que tiene su origen y desarrollo exclusivamente en el sector público.

Si bien la corrupción se manifiesta en el sector público, pues es éste el medio donde se requiere que existan prácticas anómalas, éste es un proceso que nace con el concurso de la ciudadanía y del sector privado, que necesita de tales prácticas y procedimientos irregulares, para sortear el obstáculo de la escasez intrínseca del mercado para obviar el sinnúmero de requisitos previos que hasta hace poco hacían infructuosa las actividades de exportación, importación o financieras. Tales requisitos, de suyo entorpecedores, se vuelven instrumentos idóneos en manos de funcionarios inescrupulosos. Basta pensar en la lista interminable de pasos y requisitos que es necesario para llevar a cabo un contrato con la Administración. En éste caso los requisitos que el legislador quiso poner como salvaguardia, se han convertido en mecanismos de privilegio o exclusión.

También la escasez, es un estado endémico de éstas economías, se ha convertido en un negocio rentable, ejercido tanto por funcionarios corruptos como por particulares ávidos. Piénsese en las múltiples formas que puede adoptar esta forma de crear y explotar las deficiencias del

mercado, desde figuras simples como el acaparamiento hasta la utilización de normas de integración andina en materia industrial para favorecer la ineficiencia y penalizar el ingreso de maquinaria y tecnologías avanzadas.

Encontramos entonces, que la Administración se corrompe parcialmente para hacer efectivos intereses económicos de los funcionarios que han caído en esas prácticas, pero también para satisfacer necesidades del sector privado, que se ve forzado a tales prácticas para subsanar cuellos de botella como los mencionados.

Existe también un sector de la ciudadanía que considera a los medios informales como el camino para llegar al sueño de una vida opulenta sin esfuerzo. Es éste el producto de la existencia de capitales provenientes del contrabando, del tráfico de estupefacientes, de la especulación financiera y de los delitos de cuello blanco.

Finalmente, es el resultado de una situación crónica de inmovilidad social y económica que prevaleció en el país hasta hace poco. La presión de ascenso social y económico se veía frenada por las reglas sociales de aceptación prevalecientes, por lo cerrado de las sociedades, inclusive las anónimas y por la falta de oportunidades comerciales de una economía monoexportadora, fundamentalmente volcada hacia adentro aprisionada por el dogma de la sustitución de importaciones. En buena parte todo esto hacía de Colombia un país con una creciente población joven que no encontraba el desarrollo personal que exigía.

El académico venezolano Perez Perdomo ... 1/ define éste fenómeno en los siguientes términos " En definitiva la corrupción se refiere a la interacción entre el poder político y la creación de riqueza ". El ejercicio del primero es asunto que se da entre la clase política y el Estado, en tanto que la correcta o incorrecta aplicación de la riqueza es un asunto de la empresa privada. Al Gobierno le corresponde entonces sanear sus cuadros erradicando en lo posible la corrupción, mientras que al sector privado le corresponde asegurar que su riqueza no será utilizada a espaldas de la sociedad en actitudes egoístas.

Administración Pública y Ciudadanía

Al enfocar la corrupción desde esta perspectiva, es de gran importancia para su análisis, el entendimiento de la interacción Administración Pública - Ciudadanía; el tipo de sistemas de intermediación y representación política que se utilizan, así como la descripción de las características mismas de la Administración Pública; de sus funcionarios; de los sistemas de

toma de decisiones; del nivel y grado de organización de los ciudadanos y de los elementos de control disponibles para asegurar que la Administración Pública actúe hacia el bien común. Con el objeto de abordar esquemáticamente dicho análisis, se hará en primer lugar una descripción del modelo ideal de interacción y de los sistemas constitutivos en la relación Administración - Ciudadanía, con el fin de compararlo con la situación actual existente en Colombia, señalando sus características principales y sus elementos condicionantes, para luego determinar las desviaciones e interferencias que existen y que puedan quedar contempladas globalmente bajo el término de corrupción. Sobre esta base, se desarrolla el marco de políticas requerido para enfrentar el fenómeno y los elementos que deben ser diseñados para tal fin.

Esquemas de Representación

En sistemas de democracia liberal, las instancias mediadoras entre ciudadano y Administración Pública son primordialmente los órganos de representación, los partidos políticos y las organizaciones que representan intereses particulares. El ciudadano común por su parte, interactúa con la Administración a través de una normatividad legal, relativa a la protección de los derechos de los usuarios frente a las actuaciones del Gobierno.

Bajo éste esquema ideal, los ciudadanos en igualdad de condiciones, con libertad absoluta de escogencia y manejo de información sobre asuntos públicos eligen a sus representantes, quienes a su vez defienden sus puntos de vista, sus intereses y canalizan sus demandas hacia el Estado. La suma de la interacción de los representantes y las decisiones que finalmente adopten, preferiblemente a través del mecanismo del consenso, representa el interés público y este queda amparado bajo normas que deben ser respetadas y acatadas por todos los miembros de la comunidad.

Finalmente, a través del derecho de petición, el ciudadano tienen la posibilidad de concertar aspectos relacionados con el interés general o particular y hacer las correspondientes demandas, manifestaciones, y quejas con el fin de obtener el correspondiente dictamen o parecer, de manera que el interesado pueda defender sus derechos e intereses.

Sin embargo, la situación real difiere de manera importante de la planeada. La corrupción como forma de " influencia política " y en una de sus manifestaciones, puede surgir de las demandas y requerimientos que la ciudadanía impone hacia la Rama Ejecutiva, una vez las leyes y las normas han sido promulgadas y deben ser ejecutadas por el Gobierno.

Una gran cantidad de demandas provenientes de individuos o grupos, se canalizan hacia el sistema político, no en el momento en que las leyes son debatidas y promulgadas sino cuando éstas deben ser aplicadas y desarrolladas. La influencia que se ejerce hacia la Rama Legislativa, generalmente toma la forma de política de grupos de influencia, lobby, etc, mientras que la presión que se ejerce hacia la Administración puede tomar la forma de corrupción, con el fin de desviar la aplicación de normas que supuestamente reflejan el interés general, hacia formas de beneficio privado. Un ejemplo claro de lo anterior es cuando se evade el pago de impuestos o aranceles a través de mecanismos como el soborno hacia funcionarios públicos, en vez de ejercer influencia de grupo sobre el Congreso con el fin de modificar el régimen impositivo.

Para ciertos grupos es más efectivo y eficiente ejercer presión y obtener cambios en las decisiones, actuando sobre los funcionarios estatales, cuando las políticas deben ser implementadas, en vez de opinar e influenciar cuando las normas son debatidas en el Congreso.

De acuerdo James C. Scott, ya citado, esta situación puede tornarse crítica y generalizada cuando se presentan las siguientes características :

- a. Cuando las organizaciones de intereses de los ciudadanos son muy débiles o inexistentes. En estos casos las lealtades de los individuos se orientan más alrededor de valores familiares, locales, de clientela o étnicos, lo cual los hace difícilmente generalizables hacia la sociedad en su conjunto. Así, la corrupción es una forma más eficiente de afectar resultados en la aplicación de políticas, actuando de hecho, sobornando a los empleados públicos y por ende evitando la aplicación de leyes y normas.
- b. Cuando los actos legislativos tienden a ser puramente formales; cuando la promulgación y aplicación de las leyes tiene muy poca relación con los comportamientos de la Administración Pública.
- c. Cuando existen grupos minoritarios que se sienten discriminados por la normatividad o excluidos del proceso de toma de decisiones, razón por la cual tienden a influir a través de la fuerza o de la corrupción.

Por otra parte, la interacción entre Administración Pública e intereses particulares organizados (gremios, sindicatos, asociaciones de usuarios) se traduce generalmente en actos administrativos. Este hecho debería ocurrir a través de la intervención abierta y pública de los

grupos de presión, de tal manera que las decisiones de alcance general, se tomen una vez se haya oído el punto de vista de los diferentes interesados y concertado su línea de acción, avitándose los contactos informales y externos al procedimiento público.

Administración Pública

Las orientaciones de política y las decisiones que se formulen a la Administración Pública se deberán hacer bajo el supuesto de la actuación basada en el interés general, de tal forma que la Administración oriente sus decisiones sobre criterios universales y neutrales, claramente separados de los intereses personales. Así, la Administración Pública debería actuar bajo un marco legal y racional para la toma de decisiones.

Este esquema, implica la existencia de organizaciones que basan su desempeño en el principio de la jerarquización de roles, la responsabilidad en las funciones, y la delimitación del área de competencia, claramente definida para cada funcionario.

La responsabilidad dentro de este esquema es parte de una jerarquía de autoridad cuyos fines y objetivos son fijados por los representantes de los ciudadanos. Los cargos superiores tienen el deber de supervisión y los niveles inferiores el derecho de apelación.

La moderna administración⁴ estatal, con su organización racional de funcionarios, opera sobre la base de un derecho estatuido, es decir, la relación entre Administración y Comunidad opera sobre la base del derecho formal. en estados modernos, cuyas características principales son, la participación de los ciudadanos, la existencia de organizaciones públicas impersonales y responsables de su gestión, y la elaboración de códigos de servicio civil, existe una verdadera transformación en el concepto de servicio público, al pasar de la visión de la actuación particular hacia una de responsabilidad pública.

Cada funcionario conoce dónde empieza y termina su competencia, los asuntos oficiales se gestionan sobre una base regular y continua, el impersonalismo es la característica esencial del funcionario y los asuntos se manejan de acuerdo con reglas preestipuladas. De esta forma las desviaciones que se produzcan son claramente identificables. El deber de cada funcionario de realizar ciertos trabajos, está delimitado por criterios impersonales. se le provee de la autoridad necesaria para desempeñar la función que se le asigna y se le otorgan medios de coacción claramente definidos. Es clara la responsabilidad sobre su ámbito de trabajo, y las condiciones bajo las cuales el desempeño de sus funciones deja de ser legítimo están claramente

identificadas.

Se presume que los funcionarios no son los dueños de los recursos públicos, pero sí son responsables del uso y aplicación de éstos, quedando estrictamente separados de esta forma los asuntos oficiales y los intereses personales; los fondos oficiales y las rentas privadas.

Finalmente se establece que los cargos públicos no pueden ser objeto de apropiación política o personal por quienes los ocupan, y todos los asuntos deben ventilarse y gestionarse mediante documentos, los cuales a su vez deben ser públicos.

Este esquema ideal de Administración Pública nos lleva a establecer que sus actuaciones pueden instituirse como norma, al defender el interés común, con la expectativa de que serán obedecidas por todos aquellos que están sujetos a la autoridad política. La Administración Pública se ejerce conforme a principios generales que han sido objeto de aprobación pública y quienes ocupan posiciones de autoridad no son " barones " o " dueños " sino superiores, que temporalmente ejercen un cargo con autoridad limitada y sujeta a dar cuenta de sus actuaciones. Finalmente las personas obedecen a la autoridad legalmente constituída, lo hacen como ciudadanos y no como súbditos y obedecen a la ley y no al funcionario que la impone.

La experiencia colombiana demuestra que la regla de la Administración responsable basada en sistemas racionales legales no siempre es la que se aplica en el proceso de toma de decisiones. Por el contrario, desde la opinión pública se percibe que, decisiones que afectan de manera sustancial a la ciudadanía en general son tomadas en un proceso cerrado en el cual los funcionarios deciden a su discreción, influenciados por múltiples presiones ejercidas de manera poco visible ⁵.

De esta manera se incrementan sustancialmente los riesgos de un ejercicio de gobierno arbitrario, a veces irresponsable e inclusive ilegítimo en beneficio de intereses particulares de individuos o de grupos. es necesario aceptar que la noción de la Administración Pública, que generalmente se limita a ejecutar leyes o implementar políticas en forma neutral para alcanzar fines públicos, no corresponde estrictamente con la realidad.

⁴ Para una visión sobre la teoría Weberiana de Administración Pública ver : Habermas, Jurgen. Teoría de la Acción Comunicativa. Ed. Taurus.

Responsabilidad y Control

El ejercicio de la responsabilidad en el servicio público es decir, el deber que tiene todo empleado público de responder, tanto al interior del Estado como hacia la ciudadanía, por las acciones por él encomendadas. Según lo anterior, el concepto puede definirse como el grado de claridad en la conducta administrativa y sus consiguientes logros, o de manera más específica, como los métodos por medio de los cuales una entidad o un funcionario llevan a cabo sus funciones y obligaciones, y el proceso por medio del cual esa entidad o ese funcionario puede responder por sus acciones o comportamiento. Esta definición tiene tres elementos constitutivos básicos.

a. Responsabilidad Organizacional. Implica la existencia de una demarcación clara de las funciones al interior de la entidad, las competencias jerárquicas y por consiguiente, los niveles de responsabilidad en cada nivel. está dividida en :

- i) Responsabilidad Gerencial. Hace referencia a la medición cuantitativa y cualitativa del desempeño de las diferentes instancias organizacionales de acuerdo con las responsabilidades específicas a ellas asignadas (indicadores de gestión).
- ii) Responsabilidad Operativa. Hace referencia a la calidad del servicio prestado y a la eficiencia en la ejecución y programación presupuestal.

b. Responsabilidad Legal. Hace referencia a la capacidad de respuesta de la entidad y sus funcionarios a los procedimientos judiciales, administrativos y legislativos establecidos.

c. Responsabilidad Social. Hace referencia tanto a la capacidad de respuesta de las entidades y sus funcionarios a las peticiones del ciudadano, como a la determinación, para y con el ciudadano, del impacto social de los programas o proyectos que se adelanten.

Tradicionalmente, se ha trabajado solo el concepto de responsabilidad legal, de tal manera que el énfasis ha sido sobre la resolución de los dilemas jurídicos antes que los morales.

Así mismo, al limitarse la responsabilidad organizacional y la responsabilidad social a una normatividad presaria de la materia, se generan espacios arbitrarios en los cuales priman los intereses objetivos burocráticos organizacionales antes que los sociales, y los intereses

privados antes que los públicos. Esta falta de armonía en el desarrollo de éstos conceptos ha dado lugar a la pérdida de confianza pública hacia el Estado, al mismo tiempo que a la existencia de distorsiones tanto al interior del Estado como en su relación con la sociedad civil.

Al perderse la perspectiva de los conceptos de responsabilidad organizacional y responsabilidad social, se generan desarticulaciones en las relaciones entre el Estado y la ciudadanía. estas desarticulaciones se manifiestan en la medida en que los funcionarios públicos, al sentirse ajenos al ciudadano, racionalizan el ejercicio de maximización de beneficios con fines diferentes a los del interés común, de tal manera que limitan a la comunidad a convertirse en clientes del Estado antes que en ciudadanos con derechos y responsabilidades.

Esta restricción conduce a que se entorpezcan tanto los principios de la distribución equilibrada de los derechos civiles y sociales, como los supuestos de un Estado representativo, produciéndose entonces un distanciamiento real entre el Estado y la comunidad y una pérdida de confianza de la sociedad hacia acciones emprendidas por el Estado.

Distorsiones en la Interacción, Administración Pública - Ciudadanía.

Los derechos, deberes y responsabilidades tanto de la ciudadanía como de la Administración Pública están sustentados en un sistema sociopolítico formal, de igual manera que lo están los espacios de concertación, definidos en formas jurídicas y/u organizativas, que median la interacción entre la Administración Pública y la sociedad civil. La corrupción toma forma como el conjunto de conductas y prácticas sociopolíticas alternativas o paralelas, por medio de las cuales se ejerce una influencia ilegítima sobre la actividad del Estado, dando lugar a distorsiones tanto en los sujetos de interacción - Administración Pública, ciudadanos, como en los medios de interacción- órganos de representación (entes de elección popular), grupos legítimos y permanentes de interés (gremios, sindicatos, asociaciones), y ejercicio de los derechos ciudadanos.

Actualmente la influencia sobre las organizaciones públicas, no ocurre estrictamente a través de los órganos representativos que obran en aras del interés general, y más bien es ejercida por grupos de presión, miembros de los partidos políticos y por los representantes de los intereses particulares para obtener beneficios personales antes que generales. el sistema actual de representación de intereses en la Administración Pública privilegia a los grupos mejor organizados y con mayores recursos por encima del ciudadano común que percibe un

distanciamiento sistemático u y continuo de la Administración, sintiéndose cada vez menos dispuesto a aceptar la legitimidad de las decisiones y a buscar formas externas de intermediación para obtener lo que él espera en materia de provisión de servicios y bienes públicos por parte del estado.

Distorsiones en los sujetos de la Interacción Administración Pública - Ciudadanía

Antes de iniciar el análisis de los medios de interacción constituídos entre la ciudadanía y la Administración Pública, se elabora una enumeración de las distorsiones que se presentan al interior de cada uno de los sujetos, autónomamente considerados, por ser estas parte determinante del fenómeno de la corrupción.

a. Distorsiones intrínsecas a la Administración Pública.

i) Modelos de organización burocrática rígidos e inflexibles, con responsabilidades difusas y mecanismos de control interno deficientes.

ii) Generación de oportunidades e incentivos para recurrir a la corrupción como mecanismo de compensación salarial por :

- Deterioro constante de la capacidad adquisitiva de los funcionarios públicos.
- Salarios que no corresponden a las funciones y responsabilidades públicas asignadas.
- Pago inoportuno de salarios por restricciones presupuestales o procedimientos.

iii) Selección de funcionarios públicos basada en criterios diferentes al concurso por mérito en el desempeño profesional.

iv) Inestabilidad laboral y falta de continuidad en los objetivos de la Administración debido a cambios políticos.

v) Percepción del cargo público como algo deferente al servicio para el bienestar común : ejercicio de la Administración Pública para la maximización de beneficios personales (patrimonialismo, personalismo).

vi) Difusión precaria de procedimientos de mediación con la ciudadanía.

b. Distorciones presentes en el actuar de la ciudadanía.

i) Apatía ciudadana que conlleva una participación precaria o nula de la comunidad en las decisiones de carácter general o estructural.

Concepción paternalista del estado.

ii) Falta de confianza ciudadana en la Administración Pública debido a la desarticulación existente entre ésta última y la comunidad por la recurrencia a vías paralelas de interacción (corrupción), y por fenómenos de exclusión de la ciudadanía de la actividad pública.

iii) Entendimiento precario de la significación que tienen la administración Pública, debido a la carencia de educación y concientización ciudadana.

iv) Desconocimiento sobre los derechos y deberes del ciudadano frente a la Administración Pública.

v) Desconocimiento sobre los procedimientos para ejercer dichos derechos y deberes ciudadanos.

Distorciones en las Formas que Median la Interacción Administración Pública - Ciudadanía.

a. Organos de representación. La mediación entre la ciudadanía y el Estado ejercida a través de los órganos de representación es el fundamento del sistema representativo colombiano. A través del ejercicio del voto, el ciudadano elige sus representantes para que éstos actúen ante la Administración Pública como garantes y defensores del interés colectivo. En la práctica se presentan desarticulaciones entre representantes y representados que generan distorsiones en el seno tanto de la Administración Pública como de la ciudadanía.

- Distorciones hacia la Administración Pública:

- Apropiación burocrática de la Administración fundamentada en una visión patrimonialista del Estado.

- Distorciones hacia la comunidad :

i) Poca capacidad de respuesta de los representantes hacia las necesidades e intereses de los representados.

ii) Inexistencia de canales de comunicación claros y permanentes entre representante y colectividad.

iii) Existencia de canales de comunicación entre representantes e intereses privados mediados por relaciones clientelistas que no obedecen al interés de la colectividad.

b. Grupos permanentes de interés.

Distorciones hacia la Administración Pública :

- Ejercicio de presiones sobre la Administración Pública (dádivas, prebendas, paros ilegales, violencia) con el fin de obtener respuestas estatales.

Distorciones hacia la ciudadanía :

- Falta de transparencia y publicidad en la concertación entre los grupos permanentes de interés y la Administración Pública.

c. Interacción directa Ciudadanía - Administración Pública

- Distorciones :

i) Utilización de medios paralelos para inducir respuesta de la Administración (Dádivas, prebendas, tráfico de influencias, violencia).

ii) Utilización de vías de hecho (paros cívicos, peticiones informales) para inducir respuesta de la Administración Pública.

iii) Interacción paternalista entre ciudadanía y Administración Pública, siendo el Estado el sujeto activo y la ciudadanía el pasivo.

iv) Actuación errática de la ciudadanía frente a la Administración por la precaria información en materia de derechos y deberes así como los procedimientos para ejercerlos.

v) Actuación ineficiente de la Administración al implementar políticas y acciones en beneficio de la ciudadanía.

De acuerdo con lo anterior, se indican los elementos determinantes para proliferación de la corrupción:

Crisis en los mecanismos de representación, la existencia de un vacío entre voluntad ciudadana y acción política, el incremento en el poder discrecional de la Administración Pública, que se aparta de la visión universalista y racionalista de acción, con funcionarios públicos poco profesionalizados y con niveles de ingreso que se perciben como poco justos y remunerativos de las responsabilidades que se asumen. Igualmente una visión caracterizada por el patrimonialismo y el paternalismo del Estado y una ciudadanía apática e indiferente, que percibe un progresivo alejamiento de la Administración Pública que cuestiona la legitimidad de las decisiones y que no tiene claridad sobre los espacios de concertación con el Estado. Son estos los factores determinantes para la proliferación de la " cultura de la corrupción " en la cual, cada vez es más generalizada la actuación hacia el lucro y el fin privado que el desarrollo y preservación del interés general.

Marco de Formulación de Políticas

De acuerdo con la descripción anterior, y teniendo en cuenta la necesidad de formular un marco estratégico coherente, por medio del cual se puedan iniciar las primeras acciones en la lucha contra la corrupción e ineficiencia en la Administración Pública, se han desarrollado cinco estrategias prioritarias que abordan las distorsiones previamente identificadas: el ejercicio de la responsabilidad o " accountability "; democratización de la Administración Pública y participación ciudadana; el frente común para el control; la revisión de normatividad; la privatización y desregulación.

Ejercicio de la Responsabilidad (Accountability)

La recuperación de la confianza del público en el Estado se logra no sólo demostrándole que los controles internos y externos de la Administración sí funcionan, sino también a través de una evidencia constante que demuestre que los funcionarios públicos sí responden, sí mejoran las fallas, y que la voluntad pública es la que prima. Adicionalmente, es necesario asegurarle a la sociedad civil la existencia tanto de suficientes mecanismos de control externo (diferentes a los organismos de control del Estado) como de mecanismos de acceso a la información administrativa, que le permitan incidir y juzgar desde fuera a la Administración y a las operaciones que ésta realiza. Para ello es necesario generar un compromiso tanto de la

ciudadanía como de los funcionarios públicos a través de una acción de concientización que rompa con el vacío de percepción existente; de esta manera se fomentaría la participación comunitaria en los procesos políticos mediante el fortalecimiento de los derechos ciudadanos, al mismo tiempo que se reducirían las oportunidades de transacciones que atentan contra el interés común.

Bajo este marco, es necesario iniciar acciones en tres frentes complementarios entre sí:

- a. Definir claramente los niveles de responsabilidad, funciones y competencias en las entidades oficiales, de manera que se logre una transparencia en el sistema de toma de decisiones.
- b. Desarrollar, en las entidades oficiales, sistemas e indicadores mediante los cuales se pueda la gestión administrativa.
- c. Implementar y desarrollar acciones de concientización ciudadana, de educación y capacitación de funcionarios públicos.

Democratización de la Administración Pública y Participación Ciudadana

Además de propender por una Administración Pública eficiente y estable, que remunere adecuadamente a sus funcionarios y que los promueva o remueva de acuerdo con el mérito profesional o la negligencia en el actuar público, es igualmente importante contar con un sistema de inhabilidades e incompatibilidades claramente definido y que pueda ser aplicado de manera expedita.

De igual forma se debe avanzar en el desarrollo legislativo de la responsabilidad de los empleados públicos y la forma de hacerla efectiva.

El fortalecimiento de las instituciones democráticas y la definición de procedimientos públicos para garantizar una verdadera participación comunitaria es de alta prioridad así como para garantizar que la utilización de recursos públicos se orienten hacia el interés general.

Un buen campo de acción de estas políticas es el nivel local para lo cual es deseable las políticas en materia de descentralización ya puestas en marcha, de tal forma que se pueda convocar a la ciudadanía en la gestión, ejecución y control de la prestación de los servicios públicos.

Es deseable articular las estrategias de participación, privatización y desregulación de manera tal que la comunidad pueda jugar un rol activo en la planeación, financiación y prestación de los servicios públicos, a través del ejercicio de la planificación participativa.

Es una aproximación inicial a esta estrategia, se vislumbra como supuesto básico la organización ciudadana alrededor de la gestión pública y de la definición de políticas marco de la Administración. Esta organización ciudadana es la llamada a constituirse en el agente comunitario fundamental que permita la activa incidencia de la ciudadanía en las decisiones de la Administración Pública y en la fiscalización y veeduría para una correcta administración.

Para este fin, la capacitación, concientización y educación a funcionarios públicos y la concientización de los ciudadanos alrededor del tema, es requisito esencial para diseñar mecanismos operativos que lleven aun activo control social sobre la gestión pública. Paralelamente, es necesario crear espacios institucionales de participación ciudadana a través de los cuales pueda hacerse afectiva esa interacción. Lo anterior implica:

a. La ciudadanía debe tener acceso a una información clara sobre los procedimientos internos y externos que inciden directamente sobre la función social de cada entidad y específicamente, aquellos mecanismos que culminan en actos administrativos, de manera que la comunidad pueda conocer el funcionamiento de los organismos estatales, y en esa medida pueda velar por el adecuado ejercicio de la gestión pública.

b. Para la creación de espacios institucionales de participación se considera importante mencionar algunas alternativas :

i) Incorporación orgánica de cuerpos representativos de la ciudadanía a las entidades oficiales, a través de la participación comunitaria de los servicios públicos.

ii) Incorporación de los representantes de la ciudadanía a las Juntas Directivas de las entidades públicas.

iii) Implementación y operativización de espacios de debate público en los cuales la administración exponga ante la opinión el fundamento de las políticas puntuales adoptadas en su gestión. Las Veedurías Populares y los Consejos Municipales de Rehabilitación implementados en desarrollo del Plan Nacional de Rehabilitación, como instrumentos de fiscalización y debate ciudadano sobre proyectos puntuales que adelante la Administración Pública son un claro antecedente de apertura de este tipo de espacios.

En la medida en que la apertura de espacios de participación se centre sobre temas concretos

y tangibles, es posible generar en la misma ciudadanía una dinámica activa hacia la organización. Así pues, la organización ciudadana consolidada no es presupuesto ni prerequisite esencial para la apertura de estos espacios.

Frente Común para el Control

La coordinación interinstitucional entre los organismos oficiales involucrados en la tarea de la moralización y eficiencia de la Administración Pública debe ser elemento fundamental para la instrumentalización de políticas que enfrenten este fenómeno. dentro de esta coordinación, el control debe ser ejercido en materia disciplinaria así como en la gestión administrativa.

La coordinación debe abarcar dos niveles: el primero entre la Presidencia de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República; y el segundo, entre dichos organismos y las entidades oficiales de la Rama Ejecutiva.

Para efectos de implementar un frente común, se parte de las base de las responsabilidades legales atribuidas a cada uno de los entes mencionados, de manera tal que para cada nivel de responsabilidad debe existir una política concreta que permita implementar estructuras específicas que busquen racionalizar la función del control.

1. Presidencia - Procuraduria - Contraloría

a. Intercambio de información :

Entre estos organismos debe estructurarse una acción coordinada que se concrete en el intercambio permanente y ágil de información y en la constante elaboración de informes, indicadores y estadísticas sobre las diferentes magnitudes y tipos de corrupción e ineficiencia detectadas en los diversos sectores de la Administración Pública. De esta manera se racionalizaría la actividad de control sobre los agentes de la administración, evitando duplicidad de esfuerzos frente a un mismo problema.

Entidades de la Rama Ejecutiva

a. Responsabilidad de los representantes legales de entidades oficiales:

En la lucha contra la corrupción administrativa y en aras de una mayor eficiencia del sector oficial, la participación activa de los representantes legales de las entidades públicas es requisito " sinequanon ". Son ellos los reponsables de dicha actividad en cada uno de los

organismos que presiden, por lo tanto es fundamental su actuación como agentes de la moralización y eficiencia en cada entidad.

Se busca básicamente que los representantes legales, a corto plazo, tomen las medidas de control interno en materia de corrupción e ineficiencia. el objetivo primordial es el que esta acción interna tenga efectos en la distribución racional de las " competencias " de la Procuraduría y de la misma entidad frente a los casos de corrupción según su gravedad, y a la vez genere una nueva dinámica de gestión pública que tienda a la mayor eficacia administrativa.

b. Sistema de control interno:

En el esfuerzo por reafirmar las responsabilidades a cada entidad de la Rama Ejecutiva del tema que nos ocupa, es necesario diseñar serie de alternativas para la implementación de un sistema apropiado para realizar el control interno en materia disciplinaria y de eficiencia en las entidades públicas, y eventualmente establecer un mecanismo unívoco de recepción de quejas y reclamos de la ciudadanía.

Para la formulación de un sistema de control interno debe partirse de una serie de hipótesis que puedan resumirse así:

i) El sistema de control disciplinario de las entidades es poco eficaz, debido a la carencia de especialidad, exclusividad y permanencia de los sujetos investigadores.

ii) Las entidades carecen de un sistema de control de gestión que permita implementar en ellas un modelo de administración moderna del servicio público.

Lo anterior incluye el supuesto de una estructura fiscal que eventualmente consagraría l a Constitución Política de Colombia (únicamente un control fiscal posterior de los actos administrativos por parte de la Contraloría). y que impondría la necesidad de que las entidades oficiales adopten un sistema de control previo interno que no obstaculice la eficiencia de la administración, sino que contribuya a ella.

Privatización

La ineficiencia en la acción burocrática así como la necesidad de concentrar los escasos recursos públicos en las áreas de mayor impacto y productividad social son el fundamento para

adelantar estrategias de privatización.

Las distorsiones existentes en el mercado se deben, en cierta medida, a la ineficaz intervención estatal; esta a su vez, tiene ingerencia negativa sobre la falta de claridad en la dinámica del sector productivo. Ello hace necesario que el Estado concentre sus esfuerzos en actividades que por su misma naturaleza difícilmente podrían ser ofrecidas por particulares, a la vez que le "ceda" al sector privado actividades que podrían ser desarrolladas de forma más eficiente, con mejor calidad y por consiguiente, con una asignación de recursos de inversión más productiva (v.g. transporte público, servicio de aseo, etc.).

Esta iniciativa tendría los siguientes efectos directos sobre la corrupción e ineficiencia en la Administración Pública.

a. Las oportunidades e incentivos para corrupción e ineficiencia se minimizan en la medida en que el sector privado asuma la producción de algunos bienes y servicios que hoy monopoliza el Estado.

b. Los recursos de inversión pública disponibles así como los esfuerzos de la Administración se concentran en actividades con alto contenido social, de manera que el Estado, al reducir sus frentes de acción directa, pueda exigir y responder por una Administración más ágil y eficiente que no esté rezagada a los nuevos requerimientos sociales.

Desregulación

La racionalización y modernización de la gestión del Estado son el fundamento para adelantar una iniciativa de desregulación en la Administración Pública.

Las distorsiones existentes en la presentación de servicios estatales se debe, en parte, a la existencia de estructuras organizacionales obsoletas que no se adecúan a las exigencias del mercado, más a las exigencias de la población objetivo, aumentándose así, la brecha existente en la calidad de los servicios estatales y la calidad de los servicios privados. Lo anterior hace necesario que el Estado, en la prestación de los servicios de su competencia, inicie un proceso que tenga como fin último readecuar sus estructuras organizacionales y hacerlas equiparables en materia de eficiencia, agilidad y calidad de los servicios, a aquellas del sector privado.



La Nueva Carta Constitucional y su Implicaciones sobre la Moralización y Eficiencia en el Sector Público.

El proceso constituyente se convierte en un referente fundamental para la priorización de las acciones que el Gobierno Nacional debe adelantar en materia de lucha contra la corrupción en la actual coyuntura.

De acuerdo con el diagnóstico realizado el fenómeno de la corrupción e ineficiencia de la esfera pública tienen su sustento en falencias de tipo estructural, que se pueden sintetizar en los siguientes puntos.

- 1) La insuficiencia de los espacios institucionales de participación ciudadana en la función administrativa, la ausencia de transparencia en el proceso de toma de decisiones y la falta de reglas de juego claramente establecidas y definidas en la interacción Ciudadanía-Administración Pública.
- 2) La inoperancia de las herramientas de control interno y externo de la Administración Pública.
- 3) La precariedad del sistema de Administración Pública, la insuficiente remuneración de los funcionarios públicos acorde con sus responsabilidades, el incipiente desarrollo de la carrera administrativa para basarse fundamentalmente en el mérito de sus integrantes, el poco desarrollo de mecanismos idóneos de desvinculación de los funcionarios ineficientes o corruptos, y la ausencia de mecanismos a través de los cuales la Administración Pública dé razón de sus actuaciones.
- 4) Un inadecuado régimen de prevención y sanción de los delitos relacionados con la corrupción.
- 5) La proliferación de Entidades Públicas que asumen actividades en forma ineficiente o que bien podría asumir el sector privado, o actividades que pierden el objeto social de su existencia al modificarse el esquema filosófico orgánico y funcional por efectos del proceso constituyente.

Sobre éstas áreas la nueva Constitución hace importantes desarrollos y planteamientos fundamentales que requieren ser instrumentalizados para que el Gobierno y los organismos de control puedan contar con herramientas efectivas para combatir y prevenir el fenómeno de la corrupción.

El hecho histórico de la nueva constitución ha sentado los fundamentos para una verdadera revolución pacífica, a través de la democracia participativa en la cual el ciudadano sea el protagonista principal del cambio para forjar el nuevo destino de la Nación y de sus instituciones. La construcción de esta nueva democracia requiere un esfuerzo sistemático y conjunto para poner al mismo nivel de transformación y de cambio a la Administración Pública.

Se pretende una Administración Pública transparente y moderna donde la principal responsabilidad del funcionario estatal, más que ejercer la autoridad sea la de servirle a los intereses de los ciudadanos y dar razón de su desempeño a la luz de los principios de la igualdad social, la modernización económica y la transformación política.

La expedición de la nueva Constitución Política del país ofrece una oportunidad inmejorable y para realizar una labor incansable en el desarrollo legislativo y la puesta en marcha de mecanismos e instrumentos que permitan combatir la corrupción, la desidia y la ineficiencia en la Administración Pública.

Para éstos propósitos la nueva Constitución desarrolla tres elementos esenciales: el respeto por los derechos ciudadanos, la responsabilidad y la eficiencia.

El desarrollo de la Carta Política permitirá contar en el corto plazo con unos organismos de control fortalecidos, especializados y eficaces.

La Contraloría General de la República será una entidad eminentemente técnica dedicada al control fiscal de la gestión y de los resultados de la Administración Pública a través del control posterior, eliminándose los vicios de la coadministración y las innumerables trabas y requisitos que imponía el anterior sistema de fiscalización. La responsabilidad de la gestión estará enteramente en manos de los administradores públicos y su rendición de cuentas se realizará ante la nueva Contraloría, fundada en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Bajo ese esquema serán las entidades quienes deban asumir el desarrollo de los sistemas de control fiscal interno como complemento al control fiscal posterior. Consideramos que esta es una labor inaplazable y que las entidades deben orientar los recursos humanos y financieros que se requieran para su pronta puesta en marcha.

La Procuraduría General de la Nación recibe nuevos poderes y es aliviada de ciertas responsabilidades precisamente para que se especialice en la lucha contra la corrupción. Contará con nuevas herramientas para defender el patrimonio del Estado, velar por la eficiencia de las entidades públicas y sancionar de manera ejemplar a los funcionarios corruptos. Desarrollará códigos uniformes de control disciplinario para lograr una mayor eficacia de su control.

Igualmente la Nueva Constitución le asigna un papel fundamental al tema de la participación ciudadana en la concertación, control y vigilancia de la gestión pública, como columna vertebral del nuevo orden jurídico y político de la Nación. A partir de ésta base es necesario estructurar una Administración Pública con responsabilidades claramente definidas en sus funcionarios y con el desarrollo de sistemas eficaces de control interno y externo. Los funcionarios públicos están al servicio del Estado y de la comunidad.

El desarrollo de la Carrera Administrativa de un Régimen Disciplinario homogéneo y demás normas que articulan la función pública se orientarán por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Sobre ésta base constitucional y legal es concebible iniciar un proceso de legitimización de la Administración pública y simultáneamente de moralización y eficiencia de la misma.

Veamos entonces los campos y áreas de acción que requieren ser desarrollados legalmente.

1. Participación Ciudadana

La participación de la ciudadanía es el eje central de la Nueva Carta por lo cual será necesario entrar a establecer el marco normativo que debe regir las diversas instancias participativas en relación con la Administración Pública.

Tomando en cuenta la diversidad de aspectos que toca éste principio se considera necesario diseñar un " Estatuto Orgánico de la Participación ciudadana en la función pública que fije parámetros básicos sobre;

- La participación ciudadana en la gestión y control de la función administrativa, creando mecanismos reales de concertación y fiscalización social.

- La institucionalización de los espacios mismos de participación.

- La democratización de las organizaciones cívicas para una adecuada canalización de la

participación.

- La creación de mecanismos operativos para diculgar efectivamente las decisiones y motivaciones de la Administración, así como de las instancias y procedimientos para la posible impugnación ciudadana de dichas decisiones.

Los artículos 78.79, 103, inciso 2o, 270, 318, 369 y el transitorio 48, son algunas de las normas constitucionales más relevantes que fijan las directrices centrales para desarrollar la participación ciudadana y otorgan las facultades de reglamentación al ejecutivo o al legislativo.

Los servicios públicos domiciliarios adquieren una importancia especial en la dinámica participativa. La Carta Política ha consagrado la necesidad de involucrar directamente a las comunidades en la gestión y fiscalización de los entes que preseten este servicio (artículo 369 de la C.N.). Dentro del marco estratégico propuesto, este tipo de servicio público afecta cotidiana y directamente a la ciudadanía y repercute inmediatamente en la actitud y percepción que ésta tiene sobre la Administración Pública.

En este sentido se debe desarrollar el concepto de la Democracia Participativa frente a la Administración Pública, actuando de acuerdo con las facultades establecidas en el artículo transitorio 448 de la C. N.

Adicionalmente, el derecho de petición, consagrado en el artículo 23 de la C.N. es un aspecto primordial de preocupación. Esta área se abordará juntamente con La Procuraduría, de acuerdo con sus competencias constitucionales y la experiencia de dicho órgano fiscalizador en la materia.

2. Control y evaluación interna y de la Gestión.

Se hace referencia a los sistemas organizacionales de la función administrativa, buscando generar estructuras eficientes y mejores niveles de coordinación que cumplan de manera eficaz los objetivos sociales de las entidades estatales.

La nueva carta política ha otorgado una especial importancia a la eficiencia en el sector público. Las normas relativas al control fiscal que ejerce la Contraloría, como organismo técnico que vela por la adecuada gestión de la Administración, ofrece un ámbito jurídico el cual debe operativisarse con base en las facultades establecidas en el artículo 268, numeral 9, de la C.N.

Se diseñarán las políticas generales de la gestión pública para que se constituyan en una guía legislativa en materia de control interno y de rendición de cuentas entre las distintas instancias jerárquicas en las Entidades.

Así mismo, es primordial desarrollar mecanismos mínimos de rendición de cuentas de la gestión pública ante las diferentes instancias del Estado (Gobierno, Contraloría y Congreso).

El artículo 370 de la C.N. en concordancia con el artículo 209 determina la obligatoriedad de establecer sistemas de control interno en todos los órdenes de la Administración. Igualmente, el artículo transitorio 20 de la C.N. otorga facultades al Gobierno para reestructurar las entidades de la rama ejecutiva. Con base en éstas facultades podrán formularse mecanismos de control interno que le permitan a las Entidades actuar en consonancia con los nuevos esquemas institucionales que otorga la nueva carta constitucional.

Las acciones legislativas que debe adelantar la Procuraduría con base en el artículo 278, numeral 3, se ocupan de las materias disciplinarias que se deben integrar como componente fundamental del control interno bajo la hipótesis de instaurar un Régimen Disciplinario único, no modificable por las Entidades o por las convenciones colectivas de trabajo.

3. Responsabilidad del funcionario público

En materia del ejercicio de la responsabilidad en el ejercicio de la función pública, se hace referencia a la claridad de las funciones y competencias y al ejercicio de rendición de cuentas. Esta iniciativa involucraría entonces dos acciones simultáneas y complementarias entre sí :

- El desarrollo e implementación de esquemas organizacionales simplificados, basados en criterios de eficiencia, calidad y maximización de recursos públicos.
- Eliminación de procedimientos burocráticos y administrativos en procura de una mayor transparencia en la gestión.

Estas funciones y deberes tienen dos componentes esenciales la interna que encarna la responsabilidad del funcionario frente a su organización, con base en las funciones que le competen según las instancias jerárquicas y en cumplimiento de los objetivos sociales de la respectiva entidad y la externa que se refiere a la responsabilidad ejercida a través de la información a la ciudadanía sobre los diferentes aspectos de la gestión.

Es claro que tanto la responsabilidad interna como externa involucran aspectos de

participación ciudadana, así como de control. Adicionalmente existen otras figuras constitucionales que sirven a este propósito, tales como el artículo 210, inciso 3 que otorga a la ley la facultad de establecer la responsabilidad de los presidentes, directores y gerentes de las entidades descentralizadas. Para tal efecto se considera pertinente en diseño de un " Estado de responsabilidad de los representantes legales de las entidades públicas ", que atribuyan en forma clara y transparente los deberes y obligaciones del Administrador, determinando que tipo de figuras jurídicas pueden tipificar esa mayor responsabilidad.

4. Otras Acciones

La nueva Constitución incluye en su articulado el concepto de eficiencia como criterio para evaluar la existencia o nó de ciertas entidades oficiales, y eventualmente proceder a enajenar o liquidar los organismos que no cumplan con las expectativas requeridas en su función. Concretamente el artículo 336 de la C.N. se refiere a los " requisitos de eficiencia " como criterio para tomar las medidas mencionadas sobre las empresas monopolísticas del Estado. La responsabilidad del Gobierno Nacional tomar éste tipo de medidas, lo cual requiere el diseño de un mecanismo de evaluación que permita al Ejecutivo tomar las medidas del caso.

El artículo 88 de la C.N. consagra la Acción Popular para la protección de derechos e intereses colectivos relacionados con la moral Administrativa. Este es un punto de gran importancia que debe entrar a reglamentarse por el Gobierno Nacional.

En materia penal, se deberá realizar una serie de recomendaciones sobre la política de criminalización de conductas corruptas frente a la Administración Pública, las cuales pueden ser implementadas mediante ley.

Finalmente el artículo 84 de la C.N. contiene una disposición que se constituye en la base de la Desburocratización y que debe desarrollarse con relación al principio de la Buena Fé, consagrado en el artículo 83, para así estructurar las políticas gubernamentales sobre los procedimientos administrativos en la interacción con la ciudadanía.

CONCLUSION

El fenómeno de la corrupción e ineficiencia en la Administración Pública tiene en el sistema social, político, económico y jurídico del país, sus causas estructurales; es allí donde el fenómeno debe ser abordado si se busca tener efectos a largo plazo.

El ámbito fundamental en el cual se dinamiza este problema, es el de la interacción entre la

ciudadanía y la Administración Pública. Es éste espacio el que brinda las herramientas metodológicas para el diseño de las estrategias con las que se busca enfrentar este fenómeno.

La confrontación de las distorsiones detectadas en los sujetos de dicha interacción y en sus elementos mediadores, frente al ideal Weberiano de Administración Estatal, nos ofrece una respuesta inmediata sobre el tipo de instrumentos estratégicos a ser utilizados en esta compleja labor, instrumentos que hemos sintetizado en : ejercicio de la responsabilidad en la Administración Pública (accountability), democratización de la Administración Pública y participación ciudadana, frente común para el control, revisión de normatividad, privatización y desregulación.

este amplio marco estratégico es una respuesta no sólo teórica sino práctica, al problema y puede constituirse así en pilar discursivo fundamental sobre el cual debe iniciarse el camino, por parte de todas las esferas de la Nación, en pos de recuperar la moralidad y eficiencia en la Administración Pública Colombiana.

BIBLIOGRAFIA

THEOBALD, Robin : " Corruption ", Development and under development. Duke University, Press, 1990.

SCOTT James C. : Handling historical comparisons - Cross Nationally

HEINDERHEIMER Arnold J. : Political corruption a handbook.

WEBER Max : The burocratic, Berlin 1968.

GOODMAN Mrgaret : " Preserving privilege in Yucatan ".

PEREZ PERDOMO Carlos : Ensayos, Universidad Central de Caracas, Venezuela, 1988.

HABERMAS Jurgen : Teoría de la Acción Comunicativa. Ed Taurus, 1990.

Comisión presidencial para la reforma de la Administración Pública, Presidencia de la República, Bogotá, Colombia, 1990.

Constitución Política de Colombia, 1990.

Código Civil Colombiano.

Código Penal Colombiano.

Código Contencioso Administrativo

Código de Procedimiento

Código de Régimen Político y Municipal.

SACHICA, Luis Carlos : Conferencias de Clase, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, 1980.

CANCINO, Antonio José : Conferencias de Clase. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, 1978.

KELSEN, Hans : Teoría pura del Derecho, Buenos Aires, 1977.



UROSARIO - BIBARA
FENOMENO DE LA CORRUPCION
TD 364.132 C67
100031707

1.5 DEC 2006

20 DIC. 2007

15 DIC 2008

17 DIC. 2009

6 DIC. 2010

T.D.
364.132
C67
Ej.1

031707

