Guía práctica para la elaboración de mapas de riesgos y planes anticorrupción

Sé un líder ★ Sé un ejemplo ★ Sé honesto ★ Sé un experto

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA
Capítulo Transparencia Internacional

CAMARA DE COMERCIO DE BUCARAMANGA
¡vamos a competir!

Créditos

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA

Junta Directiva
Alejandro Linares
Andrés Echavarría
Rosa Inés Ospina
Fernando Jaramillo
Eulalia Arboleda
Guillermo Carvajalino
Fernando Cortés
Daniel Perea
Esperanza González

Consejo Rector
Rosa Inés Ospina
Andrés Echavarría
Alejandro Linares
Rodrigo Gutiérrez

Directora Ejecutiva
Elisabeth Ungar Bleier

Dirección general y coordinación
Marcela Restrepo Hung
Directora del Área de Sector Público

Gerardo Andrés Hernandez Montes
Director del Área de Ciudadanía

Ana Paulina Sabbagh A.
Coordinadora General del Programa Transparencia para la paz y el desarrollo

Autores
Marcela Restrepo Hung
Ana Paulina Sabbagh A.
Francy Milena Alba Abril

Colaboradores
Paula Vanessa Paez Barreto

Agradecimiento especial a:
A los servidores públicos de las alcaldías de Bucaramanga, Piedecuesta, Barrancabermeja y a la Contraloria de Bucaramanga; a la gobernación de Norte de Santander, las alcaldías de Cúcuta, los Patios; y a la gobernación de Cundinamarca y las alcaldías de Sopó, Madrid, y Mosquera, quienes aportaron con su valioso conocimiento al perfeccionamiento de la metodología

Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Comunidad Europea y el apoyo de la Cámara de Comercio de Bucaramanga. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de la Corporación Transparencia por Colombia y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea o la Cámara de Comercio de Bucaramanga.

Corporación Transparencia por Colombia
PBX: (571) 235 0900 | Fax. (571) 346 3262
Carrera 8 No. 69–60
Bogotá – Colombia
transparencia@transparenciacolombia.org.co
www.transparenciacolombia.org.co
www.twitter.com/transparenciaco

Equipo Técnico Cámara de Comercio de Bucaramanga

Doctor
JUAN CAMILO BELTRÁN DOMÍNGUEZ
Presidente Ejecutivo

Ingeniero
FÉLIX JAIMES LASPRILLA
Vicepresidente UEN Desarrollo e Inversión Regional

Economista
MAURICIO VILLAMIZAR JAIMES
Ejecutivo de Proyectos
mauricio.villamizar@camaradirecta.com

Economista
ANDREA LILIANA DÍAZ BAUTISTA
Coordinadora de Gestión Pública
andrea.diaz@camaradirecta.com

Conceptualización
MARÍA PAULA MANTILLA GALVIS
Directora de mercadeo

Diseño y diagramación
OSCAR CÁRDENAS
Agencia Ideogrupo
oscarcardenas@ideogrupo.com

Presentación

La Guía práctica para la elaboración de mapas de riegos y planes anticorrupción centra su atención en uno de los mayores desafíos que enfrentan día a día varias de las entidades de estado en Colombia: prevenir la corrupción.

Para la Corporación Transparencia por Colombia, el programa Transparencia para la Paz y el Desarrollo, y la Cámara de Comercio de Bucaramanga, la lucha contra la corrupción ha sido un pilar en cada una de sus actividades. Este fenómeno es sin lugar a dudas una de las más graves amenazas a la gobernabilidad democrática y el desarrollo del pais. Sus principales consecuencias se observan cuando se altera la prestación de los servicios sociales, y se limita el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales

Dados los impactos económicos y sociales de este fenómeno, ambas organizaciones, con el apoyo de la Unión Europea y la Embajada de la República Federal de Alemania, han aunado esfuerzos para la realización de esta guía, que tiene como objetivo contribuir a prevenir y combatir la corrupción.

Los lineamientos que hoy se presentan están encaminados a reforzar el trabajo que vienen emprendiendo desde los territorios los servidores públicos, con una propuesta metodológica sencilla, de fácil comprensión y aplicación, que permita generar alertas institucionales frente a la corrupción.

La Guía reafirma nuestro compromiso de enfrentar la corrupción, el cual esperamos se materialice en las regiones a través del diseño e implementación de mapas de riesgos y planes anticorrupción que contribuyan a prevenir, investigar y sancionar la corrupción. Queda mucho camino por recorrer y los esfuerzos de todos los niveles del Gobierno deberán ser superiores.

La Corporación Transparencia por Colombia y la Cámara de Comercio de Bucaramanga quieren agradecer a todos los servidores públicos y ciudadanos involucrados en los ejercicios pilotos. Esperamos que estas guías sean un aporte para las diferentes entidades del país en la generación de medidas concretas anticorrupción, que permitan alcanzar mayores niveles de integridad y transparencia

ELISABETH UNGAR BLEIER
Directora Ejecutiva
Transparencia por Colombia

JUAN CAMILO BELTRÁN DOMÍNGUEZ
Presidente Ejecutivo
Cámara de comercio de Bucaramanga

Introducción

Como parte del compromiso de la Corporación Transparencia por Colombia de promover la lucha integral contra la corrupción y por la transparencia, y con el apoyo de la Cámara de Comercio de Comercio de Bucaramanga aliado del proyecto Transparencia para la paz y el Desarrollo, se presenta a continuación la **Guía práctica para la elaboración de mapas de riegos y planes anticorrupción.**

El "Estatuto Anticorrupción" (Ley 1474 de 2011) establece como parte de las políticas institucionales y pedagógicas, la elaboración del Plan anticorrupción y de atención al ciudadano por parte de todas las entidades del Estado Colombiano (artículo 76) para enfrentar la corrupción y mejorar la gestión pública. El propósito es crear un instrumento de carácter preventivo que permita que cada entidad cuente con un mapa de riesgos de corrupción y desarrolle una estrategia con medidas concretas para mitigar los riesgos.

El Plan Anticorrupción y de atención al ciudadano, según lo establecido en las estrategias presentadas por el decreto 2641 de 2012, contiene cuatro dimensiones para abordar el problema de la corrupción a saber: 1) mapa de riesgos de corrupción y las acciones de mitigación, 2) parámetros para la racionalización de trámites, 3) una estrategia de rendición de cuentas y 4) estrategia de tención al ciudadano.

El presente documento es una propuesta metodológica paso a paso para la elaboración de la matriz de riesgos de corrupción y el componente anticorrupción de los Planes anticorrupción y de atención al ciudadano. Esta propuesta fue construida a partir de la experiencia de la Corporación Transparencia por Colombia en la evaluación de los índices de las entidades públicas territoriales, y como resultado del ejercicio piloto de construcción de estrategias anticorrupción del proyecto Transparencia para la Paz y el Desarrollo, financiado por la Unión Europea, la Embajada de la Republica Federal de Alemania y la Cámara de Comercio de Bucaramanga.

Con el propósito de contribuir al desarrollo de capacidades para prevenir y luchar contra la corrupción en las entidades territoriales, la Corporación Transparencia por Colombia y la Cámara de Comercio de Bucaramanga como aliados del proyecto esperan impulsar mejores prácticas en las Entidades Públicas. Para lo anterior, se promovió un ejercicio piloto de formación y acompañamiento a entidades territoriales en la identificación de riesgos, así como en la formulación e implementación de su respectivo Plan anticorrupción.

Las guías recogen el proceso metodológico utilizado en el ejercicio piloto desarrollado en tres departamentos de Colombia: Cundinamarca, Santander y Norte de Santander. Esta novedosa propuesta para el país, se enfoca en construir mapas y planes con orientación específica anticorrupción. Si bien retoma parte del análisis de riesgos tradicionales en la gestión administrativa, va más allá de la sola identificación de dificultades en los procesos y procedimientos, centrando la atención en problemas y prácticas institucionales que generan condiciones de vulnerabilidad a la corrupción en las entidades públicas.

Es así, como con la experiencia de la Corporación y el aporte de los servidores públicos beneficiados con el ejercicio piloto, se consolida una propuesta que contiene: 1) veinticuatro riesgos de corrupción asociados a la gestión, 2) diversos elementos para el análisis y consolidación de una matriz de riesgos de corrupción, 3) y el proceso para construir el plan anticorrupción.

Las guías están construidas para desarrollarse paso a paso, lo cual permitirá elaborar con facilidad el Mapa de Riesgos de Corrupción y el componente anticorrupción de los Planes. La primera guía presenta el enfoque teórico para comprender la problemática de corrupción administrativa, el análisis de riesgos de corrupción y lineamientos para diseñar las acciones del Plan. El segundo instructivo ilustra acerca de la construcción de la matriz de riesgos de corrupción, recomienda acciones para el aprestamiento del grupo de trabajo, y propone una serie de actividades para la elaboración del diagnóstico participativo.

La tercera guía expone el paso a paso para hacer el análisis de riegos y consolidar así la matriz de riesgos de corrupción. La cuarta guía presenta la propuesta para la construcción del componente anticorrupción del plan anticorrupción y de atención al ciudadano. La última guía formula una estrategia de seguimiento a las acciones del componente anticorrupción del plan.

Guía para la incorporación del enfoque de integridad, transparencia y lucha contra la corrupción en la gestión municipal y departamental.

Guía #1

Guía #1

Guía para la incorporación del enfoque de integridad, transparencia y lucha contra la corrupción en la gestión municipal y departamental.

Como punto de partida para la elaboración del "Plan Anticorrupción" es necesario que las entidades elaboren el "Mapa de Riesgos de Corrupción"[1] . Estos dos instrumentos tienen como objetivo consolidar las estrategias de lucha contra la corrupción al interior de la entidad. Esta guía número dos, propone la ruta metodológica mediante la cual, las entidades territoriales inician el proceso de elaboración del mapa de riesgos de corrupción. A saber:

1. ENFOQUE[1]

La corrupción es un fenómeno que afecta la legitimidad y la confianza en el Estado, ya que señala una ruptura en el comportamiento racional del Estado con respecto a la gestión de los intereses colectivos que este debe liderar. La corrupción puede ser considerada como *"el abuso de poder o de confianza por parte de un actor para obtener beneficios personales o de un grupo determinado de poder, en detrimento de los intereses colectivos."* [2]

La corrupción señala variables institucionales de la gestión de lo público e, incluso, de la sociedad en su conjunto, que se expresan en normas y reglamentos, pero también señala los valores y prácticas de los individuos. Por tal motivo cobra un especial interés la percepción y la sanción que los grupos sociales hacen del fenómeno, de sus causas y sus consecuencias negativas. Una gestión incorrecta de los intereses individuales, donde cada actor trata de optimizar su ganancia sin importar las consecuencias sociales de esta acción, genera fallas en el desarrollo social, político y económico de los países. En ese sentido, la corrupción es un obstáculo para lograr el desarrollo sostenible de una comunidad o de un país. Esto se ha demostrado en varios estudios que se han realizado desde diversas ciencias durante más de dos décadas; así se ha podido establecer cómo "altos niveles de corrupción se asocian a bajos niveles de inversión y crecimiento"[3] y, cuando conviven el desarrollo económico y la corrupción, los "sobornos introducen costes y distorsiones (…) la corrupción reduce la inversión total (…), pero alienta una excesiva inversión en infraestructura pública[4].

1.1. SOBRE EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN

La corrupción la entendemos como el "abuso de posiciones de poder o de confianza, para el beneficio particular en detrimento del interés colectivo, realizado a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir bienes o dinero en especie, en servicios o beneficios, a cambio de acciones, decisiones u omisiones"[5]. Este concepto, que orienta las investigaciones de la Organización No Gubernamental Transparencia por Colombia, busca delimitar un fenómeno que ha sido considerado, por algunos autores como ambiguo, ya que "se refiere a una gran cantidad de prácticas humanas y por este motivo su estudio empírico se ha adelantado a partir de prácticas tipificadas penalmente"[6].

---

[1] La base de las propuestas conceptuales y analíticas que se presentan en este documento se encuentran en: Restrepo, Marcela, Riesgos de Corrupción Administrativa y Pobreza 22 Municipios capitales colombianos. Universidad del Valle. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas Departamento de Ciencias Sociales. Maestría en Sociología, Bogotá,2010 y en los documentos de metodología y resultados del Índice de Transparencia Nacional, Departamental y Municipal elaborados por el equipo de investigación de Corporación Transparencia por Colombia disponibles en www.transparenciacolombia.org.co.

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

[3] ROSE – ACKERMAN, La Corrupción y los Gobiernos. Causa, Consecuencias y Reforma, Siglo Veintiuno de España Editores, Madrid, 2001. Pág. 3

[4] Ídem. Pág. 4

[5] Corporación Transparencia por Colombia, Elementos para Fortalecer el Sistema Nacional de Integridad. Bogotá. 2003. pág. 5

[6] Citado por SALCEDO – ALBARÁN, Eduardo; ZULETA, María Margarita, DE LEON BELTRÁN, Isaac; RUBIO, Mauricio, Corrupción, Cerebro y Sentimientos. Una indagación neuropsicológica en torno a la corrupción. Grupo Método, Bogotá, 2007. La afirmación es del Banco Mundial.

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

El primero de ellos revisa la manera como se percibe la corrupción de acuerdo con su alcance. Eduardo Salcedo, Isaac De León, Mauricio Rubio y María Margarita Zuleta (2007) señalan dos enfoques en este orden:

- ***Concepto amplio*** - Estudios culturales: "la gente tiende a identificar la corrupción con situaciones de favoritismo (…) incluso cuando en estricto sentido no está en riesgo el patrimonio público". Esta es una concepción amplia de corrupción. "En este orden de ideas, la corrupción es un tipo de comportamiento antiético que no necesariamente afecta el patrimonio público"[7].

- ***Concepto restringido*** "se refiere a lo que en cada contexto institucional se entiende como corrupción. Se reconoce que los patrones éticos desde los cuales una práctica puede considerarse corrupta tiende a variar entre una sociedad y otra, por lo cual resulta útil interpretar la corrupción desde la tipificación penal que cada sociedad hace" [8].

El segundo enfoque se concentra en qué tan comunes o extendidas son las prácticas que una u otra sociedad ha determinado como corruptas. De esta manera diferencian la corrupción aislada de la sistémica:

- ***Corrupción aislada:*** "Cuando son pocos los individuos los que cometen actos de corrupción en una sociedad, esta resulta extraña y relativamente fácil de identificar por las autoridades[9].

- ***Corrupción sistémica:*** "… es común y reconocida por las autoridades y la sociedad como algo normal. Cuando esto sucede, y las mismas entidades de investigar, juzgar y sancionar los actos de corrupción han sido afectadas por el problema, se dice que la corrupción es sistémica"[10].

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

- ***Corrupción Social:*** "Acción social ilícita o ilegitima encubierta y deliberada con arreglo a intereses particulares, realizada vía cualquier cuota de poder en espacios normativos y estructurados afectando deberes de función, intereses colectivos y/o moral social[11].

- ***Sistemas de corrupción institucionalizada:*** "(…) estructuras y procesos que con el tiempo se instalaron en la sociedad como modalidades corrientes de lograr de manera continua beneficios particulares a expensas de un bien público institucional, organizacional o grupal[12]". Así, se establece una "moral del frontera" que favorece la mayor permisividad social" – "todos lo hacen", lo que en la literatura sociológica es denominado como una "técnica de neutralización[13].

Cuando la corrupción se manifiesta en una sociedad a través de estas dos maneras, la situación es más compleja en la medida en que son más los escenarios y actores afectados por la corrupción y se puede afirmar que la corrupción se convierte en un sistema normativo, donde "el comportamiento de los individuos tiende por lo general ajustarse a 'convenciones morales' vigentes en la sociedad con la convicción de que normalmente dichas convenciones son reconocidas y compartidas por el público en general"[14].

Los enfoques anteriormente mencionados se enfrentan a la dimensión cultural del fenómeno de la corrupción, donde "las prácticas que se interpretan como corruptas son bastante disímiles y cubren un amplio rango de conductas que van desde el favorecimiento hasta el robo"[15]; así, sobre el fenómeno de la corrupción,[16] lo que cada sociedad identifica como hecho de corrupción está íntimamente

---

[7] Johnston, 1968. Citado por Citado por SALCEDO – ALBARÁN, Eduardo; ZULETA, María Margarita, DE LEON BELTRÁN, Isaac; RUBIO, Mauricio, Corrupción, Cerebro y Sentimientos. Una indagación neuropsicológica en torno a la corrupción. Grupo Método, Bogotá, 2007.

[8] Meir y Holbrook, 1992, citado por SALCEDO – ALBARÁN, Eduardo; ZULETA, María Margarita, DE LEON BELTRÁN, Isaac; RUBIO, Mauricio, Corrupción, Cerebro y Sentimientos. Una indagación neuropsicológica en torno a la corrupción. Grupo Método, Bogotá, 2007. pág. 36.

[9] Ídem. Pág.44

[10] Ídem. Pág.44

[11] Olivera, 1999, citado por GARAY, Luis Jorge, SALCEDO – ALBARAN, Eduardo, LEON – BELTRAN, Isaac, GUERRERO, Bernardo En: La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia, Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia, Bogotá, septiembre de 2008 Pág. 34

[12] Suarez, Et. Al. (2001), citado por GARAY, Luis Jorge, SALCEDO – ALBARAN, Eduardo, LEON – BELTRAN, Isaac, GUERRERO, Bernardo, En: La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia, Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia, Bogotá, septiembre de 2008. pág. 34

[13] Groppa y Besada, 2001, citado por GARAY, Luis Jorge, SALCEDO – ALBARAN, Eduardo, LEON – BELTRAN, Isaac, GUERRERO, Bernardo, En: La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia, Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia, Bogotá, septiembre de 2008, pág. 35

[14] Ídem. Pág.36

[15] SALCEDO – ALBARÁN, Eduardo; ZULETA, María Margarita, DE LEON BELTRÁN, Isaac; RUBIO, Mauricio, Corrupción, Cerebro y Sentimientos. Una indagación neuropsicológica en torno a la corrupción. Grupo Método, Bogotá, 2007. Pág. 36

[16] Para ampliar esta reflexión ver: Corrupción como problema cultural (segunda Parte. En: ROSE – ACKERMAN, Susan, La Corrupción y los Gobiernos. Causas, Consecuencias y Reforma. Siglo veintiuno editores, Madrid, 2001. Pág. 125 - 152

ligado a los saberes y las prácticas que configuran el universo cultural de la región o el país. En este sentido,[17] uno de los aportes más importantes de la celebración de las convenciones de lucha contra la corrupción ha sido el de contribuir con la conceptualización y tipificación de las conductas que pueden ser consideradas por los países como corrupción.[18] De alguna manera las convenciones generan acuerdos sobre las definiciones que, al ser ratificadas por los países[19], se convierten en piezas normativas nacionales y, ya sea en estas mismas piezas o en otras (nuevas leyes, decretos reglamentarios, etc.), cada Estado tipifica los delitos de corrupción.[20]

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

1.1.1 Caracterización del fenómeno de la corrupción. El fenómeno de la corrupción se remite a una práctica que se considera incorrecta, partiendo del supuesto de que existe claridad sobre los límites de lo prohibido y lo permitido[21] por parte de actores que tienen responsabilidades públicas, y que va en contra del bien común o el patrimonio público, tal como se señala en la definición antes mencionada:

"La corrupción es el abuso de poder o de confianza por parte de un actor para obtener beneficios personales o de un grupo determinado de poder, en detrimento de los intereses colectivos"[22].

Las manifestaciones del fenómeno en la sociedad occidental y su expresión en las dimensiones económicas, culturales y políticas señalan como punto de partida una tensión entre los intereses particulares y públicos que agencian los actores, ya sean estos estatales, privados o ciudadanos[23]. Algunos autores han definido esta situación como "la tensión entre el comportamiento egoísta y los valores públicos".[24] Esto evidencia cómo se distorsionan los mecanismos que ha generado la sociedad para regular la relación entre el gobierno, el sector privado y la ciudadanía. El sistema de precios, los trámites burocráticos, los impuestos, entre otros, se gestionan por medio de sobornos, los cuales se manifiestan como sobrecostos de transacción y permiten, además, la intervención del crimen organizado en estos procesos. Además, involucran a grandes grupos económicos y funcionarios de alto nivel de los gobiernos, la llamada "gran corrupción". Acceder a información clasificada, ser incluido en listas de oferentes y proveedores o ser seleccionado como contratista son algunas de las fases del proceso contractual o de privatización de empresas estatales que se convierten en hechos de corrupción. Según los estudios de diversos países revisados por Rose – Ackerman, esta situación no es sólo propia de los países en vías de desarrollo sino en los que ocupan el lugar más alto en el índice de honradez.[25]

Las decisiones que toman de los funcionarios sobre la base de su fin egoísta no sólo generan mayores costos sociales y económicos, sino que pueden llevar a inversiones públicas inconvenientes o innecesarias. La racionalidad egoísta, en cuyo principio esta el lucro personal, poco o nada consulta los fines de la inversión pública en lo que respecta a mejores condiciones de vida. Y en este proceso se evidencia que los hechos de corrupción no sólo se asocian a los altos mandos y jefes políticos, sino también al funcionario promedio que integra el aparato administrativo del Estado. En estos hechos el funcionario burocrático, aquel que en teoría de Max Weber se basa en "… el empleo, en el sueldo, pensión y ascenso, en la preparación profesional y la división del trabajo, en competencias fijas, en el formalismo documental y en la subordinación y la superioridad jerárquica…"[26], nutre sus intereses con las ganancias de los hechos de corrupción. El funcionario que agencia este tipo de hechos, la mayoría de las veces esta asociado a procesos clientelares, donde las lealtades políticas señalan preferencias en el desempeño del cargo, preferencias que premian a sus "amigos". Esta situación se hace más evidente en gobiernos autoritarios y en democracias en construcción; en las democracias desarrolladas se dan los casos, pero en menor grado, puesto que son más controlados.

---

[17] A esta conclusión llegan Eduardo Salcedo, Isaac De León – Beltrán, Mauricio Rubio y María Margarita Zuleta. En: SALCEDO – ALBARÁN, Eduardo; ZULETA, María Margarita, DE LEON BELTRÁN, Isaac; RUBIO, Mauricio, Corrupción, Cerebro y Sentimientos. Una indagación neuropsicológica en torno a la corrupción. Grupo Método, Bogotá, 2007

[18] Las dos convenciones más importantes para el caso de América Latina son la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos, promulgada en el año de 1996 y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción aprobada en el año de 2003.

[19] Las convenciones para el año 2005 habían sido suscritas por más de 134 países.

[20] En Colombia la Convención Interamericana contra la corrupción fue ratificada mediante la Ley 412 de 1997 y la Convención de las Naciones Unidas se adoptó a través de la Ley 970 de 2005.

[21] Centro de Investigaciones Socio jurídicas – CIJUS, Acceso a la Justicia y defensa del interés ciudadano en relación con el patrimonio público y la moral administrativa. Estudios ocasionales. Ediciones UNIANDES, Bogotá, 2001. Pág.,

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

[23] Los argumentos que se señalan en este aparte se basan en ROSE – ACKERMAN, Susan, La Corrupción y los Gobiernos. Causas, Consecuencias y Reforma. Siglo veintiuno editores, Madrid, 2001.

[24] Ídem.

[25] Países escandinavos, Singapur y Nueva Zelanda cuenta con hechos de corrupción en la contratación. La autora, además cita estudios de países latinoamericanos como Paraguay, México y Brasil, entre otros. En: ROSE – ACKERMAN, Susan, La Corrupción y los Gobiernos. Causas, Consecuencias y Reforma. Siglo veintiuno editores, Madrid, 2001. p. 37 y ss.

[26] WEBER, MAX, Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica, Bogotá. 1944. Pág. 1057

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

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

a."***Corrupción negra:*** Incluye el conjunto de acciones catalogadas como corruptas tanto por las élites del país correspondiente como por la ciudadanía en general (congruencia entre la ley y la opinión pública)". Todos aceptan ciertos hechos como corruptos"[27].

b.*"Corrupción gris:* corresponde a aquella ambigua situación donde no hay consenso pleno, pero donde sectores relevantes de la población – elite – están a favor de la condena de este tipo de acciones"[28].

c."***Corrupción blanca:*** está libre de oposición fuerte por parte del conjunto de la sociedad. Ni la elite, ni la ciudadanía en general la condena abiertamente; por el contrario, la toleran, aunque no totalmente"[29].

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

Siguiendo con el aspecto cultural de la lectura de los hechos de corrupción, juega un papel fundamental la confianza de los ciudadanos en la capacidad del Estado para resolver las "disputas con justicia y eficacia"[30]. Cuando el Estado no funciona, la sociedad busca grupos y mecanismos alternos para tramitarlos. Rose – Ackerman cita el estudio de Diego Gambetta, que señala la principal causa del nacimiento de la mafia Siciliana: "la falta generalizada de confianza en el Estado Italiano.[31] Un aumento de transacciones privadas se produjo en una época en la que el Estado carecía de capacidad para manejar dichas transacciones. El Estado no pudo ofrecer un método fidedigno de resolver las disputas y de gestionar las transferencias privadas de propiedad. Fue allá cuando surgió la mafia como sustituto".[32]

Así mismo, el fenómeno de la corrupción se apoya en la existencia de redes interpersonales mucho más efectivas para gestionar intereses de grupos que las del gobierno o la administración pública. Estas redes interpersonales agilizan el intercambio de favores y pagos y, a su vez, debilitan la gestión pública. En cada sociedad, de acuerdo con su tamaño y el desarrollo de su institucionalidad, la incidencia de las redes interpersonales – patrimoniales y clientelares – es diferente; así, en países donde la institucionalidad pública no está desarrollada y los valores de la lealtad política tradicional son los que orientan el trámite regular de los asuntos colectivos, estas redes son muy eficientes, mientras que en los países donde se han estandarizado una serie de normas y procedimientos que disminuyen la acción discrecional y personalista del actor, las redes interpersonales pierden reputación por su baja efectividad.

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

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

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

Desde la lógica de las ciencias sociales y políticas, la corrupción es "todo acto que atenta contra la dominación legal – burocrática

---

[27] Transparencia Chile, Acerca del concepto en español de corrupción postulado por Transparencia Internacional, Santiago de Chile, 2006. Documento Interno. Pág. 3

[28] Ídem.

[29] Ídem.

[30] ROSE – ACKERMAN, Susan, La Corrupción y los Gobiernos. Causas, Consecuencias y Reforma. Siglo veintiuno editores, Madrid, 2001. Pág. 133

[31] Ídem.

[32] Ídem.

a través del irrespeto a las reglas abstractas vigentes en una sociedad, lo que a su vez implica el desconocimiento de la jerarquía, organización y división del aparato administrativo",[33] donde además se viola el "derecho que tiene la comunidad a que el patrimonio público sea manejado de acuerdo a la legislación vigente, con la diligencia y cuidados propios del buen funcionario"[34]. En este orden de ideas el Tribunal Administrativo de Cundinamarca señaló:

> *"la moral administrativa es el conjunto de deberes fundamentales que debe cumplir el Estado cuyo contenido esencial es el manejo de la autoridad administrativa con pulcritud y transparencia. Le legitimidad del Estado depende de sus deberes sociales y de la eficiencia de la gestión pública. La población es sensible a la efectiva realización de los fines esenciales del Estado, en particular porque en ella pesa la carga del régimen impositivo. La corrupción y el fraude generalizados hacen que el ciudadano perciba la presencia del Estado como una carga insoportable que puede conducir a su destrucción"*[35](El subrayado es nuestro).

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

> ***ii.La relación con el acceso a los bienes públicos.*** Desde el enfoque de los economistas, la acción corrupta de los individuos es racional y está orientada a la "maximización del beneficio" por parte del el o los actores involucrados. Esta maximización puede expresarse en recursos económicos, poder o estatus[36].

El cálculo racional define una acción con arreglo a fines "que a partir de cierta escala, exigen planeación y se establecen en sistemas constantes y, por lo tanto, no esporádicos (…) Quien comete un acto de corrupción es un agente racional que planifica la violación de ciertas normas con el ánimo de maximizar sus ganancias en el corto, el mediano y el largo plazo y, al mismo tiempo, disminuir la posibilidad de ser detectado y sancionado"[37].

La acción egoísta de los corruptos no plantea reparos morales. Es decir, no se ve afectada por las consecuencias de sus actos en términos del detrimento público; es más, "uno de los problemas que predice la racionalidad económica es que unos pocos individuos 'altamente racionales', ubicados en cargos del Estado y que están tratando de aumentar sus ganancias, pueden ocasionar una profunda disminución de la calidad de vida de una sociedad. Cuando esto sucede, los recursos para agua potable no llegan a su destino, las campañas de vacunación no se realizan (…) y en general disminuye el bienestar que el Estado debe garantizar a toda la sociedad".[38]

Estas situaciones generan fallas en el desarrollo social, político y económico de los países. Esto se ha demostrado en varios estudios que se han realizado desde diversas ciencias hace más de dos décadas¨; así se ha podido establecer cómo "altos niveles de corrupción se asocian a bajos niveles de inversión y crecimiento"[39] y, cuando conviven el desarrollo económico y la corrupción, los "sobornos introducen costes y distorsiones (…) la corrupción reduce la inversión total (…), pero alienta una excesiva inversión en infraestructura pública",[40] justo donde se aumentan los montos de inversión del Estado y el gobierno.

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

> i.Recursos públicos (sean estos monetarios o en especie);
> ii.La participación en la gestión de la corrupción de diversos tipos de actores (públicos, privados, legales o ilegales); que intervienen en diferentes momentos y sobre la base de diferentes motivaciones y racionalidades y,
> iii.El propósito de la acción de los actores – diversos – es la mayor acumulación de poder (de todo tipo).

---

[33] Este enfoque "define la corrupción a partir del estudio del desarrollo de la burocracia y la tecnocracia vinculadas a la expansión del Estado moderno. Así intenta demostrar una íntima relación entre el desarrollo del fenómeno y la pérdida de la legitimidad estatal basada en el dominio legal - racional. La noción de burocracia se encuentra dentro del análisis planteado por Max Weber, cuyos elementos centrales son la legitimidad y el aparato administrativo. En ese sentido, todo poder trata de despertar y cultivar la fe en su propia legitimidad y todo poder se manifiesta en forma de administración". En: Centro de Investigaciones Socio jurídicas – CIJUS, Acceso a la Justicia y defensa del interés ciudadano en relación con el patrimonio público y la moral administrativa. Estudios ocasionales. Ediciones UNIANDES, Bogotá, 2001. Pág.15

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

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

[36] ROSE – ACKERMAN, Susan, óp. cit.

[37] SALCEDO – ALBARÁN, Eduardo; ZULETA, María Margarita, DE LEON BELTRÁN, Isaac; RUBIO, Mauricio, Corrupción, Cerebro y Sentimientos. Una indagación neuropsicológica en torno a la corrupción. Grupo Método, Bogotá, 2007. Citando al Banco Mundial, 1997. pág. 42

[38] Ídem

[39] Rose – Ackermann, óp. cit.

[40] Ídem. Pág. 4

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

a.Corrupción administrativa (CA) El proceso de gestión administrativa de una entidad pública señala la implementación de normas y decisiones – basadas en las normas - de las autoridades públicas. Es lo que en gestión pública se denomina el proceso y la generación de productos orientados a mejorar la calidad de vida de la gente.[41] Es éste el escenario principal para el flujo de recursos de todo tipo (dinero, burocracia, información, etc.). En él interviene un número importante de actores e intereses que definen el norte de la inversión pública. Este tipo de corrupción es, sin lugar a dudas, la más analizada y estudiada y fue la primera expresión del fenómeno que suscitó el interés de científicos y analistas en la década de los años 80;[42] de hecho, un gran número de definiciones de corrupción están ligadas a ejercicio de la función pública o del funcionario público; p.e. el Banco Mundial señala que corrupción es el "abuso, por parte de un funcionario público para beneficio privado"[43]; en el aparte sobre la corrupción privada se planteará cómo la corrupción no es una característica única de la función pública.

En el marco de este trabajo, la corrupción administrativa será entendida como "la reproducción de distorsiones en la etapa de la implementación y ejecución de leyes, reglas y regulaciones formuladas e instituidas";[44] estos hechos de corrupción son los que se dan con mayor frecuencia, por lo que los sistemas de control, investigación y sanción de los países tienen ampliamente desarrollada la normatividad que penaliza estas conductas.[45] Es este el ámbito, si se quiere, más "clásico" de los análisis de corrupción.

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

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

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

- Vinculación de familiares y amigos a la burocracia estatal que no cumplen los requisitos de mérito y perfil.

La cantidad de recursos que se transan en cualquiera de las situaciones anteriores determina lo que los analistas han denominado la pequeña y la gran corrupción. La "pequeña corrupción" puede ser entendida "como el conjunto de actos en que se conceden gabelas, ventajas o tratamientos preferenciales en contratos de bajo monto o en trámites ante el Estado". La gran corrupción "o corrupción de cuello blanco, (…) es aquella en la cual se comprometen grandes recursos del Estado o se crean privilegios de interés. Envuelve a las altas cimas de la burocracia del Estado, a la elite empresarial y a la clase política, en una confabulación que, utilizando una metáfora del concepto weberiano de la "jaula de hierro", se ha denominado el "triangulo de hierro de la corrupción".[46] Ambas afectan principalmente las estructuras institucionales de la rama ejecutiva, seguido por las corporaciones públicas, en especial a nivel departamental y municipal. Lo anterior se explica porque que en el nivel regional las corporaciones públicas cumplen funciones de co-administración con los gobiernos regionales y locales.

b.Captura del Estado (CdE) Mientras en la corrupción administrativa los actores corruptos o actores "egoístas" actúan sobre el proceso de gestión, en el caso de la captura de Estado "la acción de individuos, grupos o firmas, en el sector público y privado, influyen en la formulación de las leyes, regulaciones, decretos y otras políticas de gobierno para su propio beneficio como el resultado de provisiones ilícitas y no transparentes de beneficios privados otorgados a funcionarios públicos"[47]; en estos casos el diseño normativo – institucional del Estado termina respondiendo a los intereses de grupos económicos nacionales y extranjeros, grupos políticos e incluso grupos ilegales, la mayoría de las veces armados.

---

[41] En el Capítulo 2 del presente trabajo se desarrolla en extenso el concepto de gestión pública.

[42] Estudiosos del tema señalan que la preocupación de la banca multilateral por la desviación de los recursos de crédito y donación a los países, sobre todo en vía de desarrollo, llevó a entidades como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo a realizar sendos estudios y análisis sobre este fenómeno, con el fin principalmente de encontrar las vías institucionales que podrían llevar a la solución de la problemática.

[43] Banco Mundial, 1997.p.8. Citado por SALCEDO – ALBARÁN, Eduardo; ZULETA, María Margarita, DE LEON BELTRÁN, Isaac; RUBIO, Mauricio, Corrupción, Cerebro y Sentimientos. Una indagación neuropsicológica en torno a la corrupción. Grupo Método, Bogotá, 2007. Citando al Banco Mundial, 1997.

[44] Banco Mundial, 2000. Citado por GARAY, Luis Jorge, SALCEDO – ALBARAN, Eduardo, LEON – BELTRAN, Isaac, GUERRERO, Bernardo La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia, Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia, Bogotá, septiembre de 2008. Pág.16

[45] Para el caso colombiano se cuenta con organismos como la Procuraduría General de la Nación que investiga los delitos disciplinarios, la Contraloría General de la República la cual indaga los delitos fiscales y entes como la Fiscalía general de la Nación cuenta con Unidades Anti – corrupción. Todas ellas investigan y castigan los delitos contra la administración pública contenidos en la legislación colombiana.

[46] Contraloría General de la República, Comisión de ética pública, probidad administrativa y transparencia, Documento Técnico – Declaración de Cartagena, Seminario Internacional Transparencia Contra la Corrupción, Cartagena de Indias, 2006. Pág. 10

[47] Banco Mundial 2000. Citado por GARAY, Luis Jorge, SALCEDO – ALBARAN, Eduardo, LEON – BELTRAN, Isaac, GUERRERO, Bernardo, La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia, Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia, Bogotá, septiembre de 2008. Pág. 16

La captura del Estado se expresa en:

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

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

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

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

- Incidencia en las decisiones del banco central.

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

- El rentismo como principal consecuencia.[48]

Después de estudiar el fenómeno de la Captura del Estado en más de 23 países, el Banco Mundial concluyó que los escenarios más propicios para este fenómeno están dados por grandes riquezas de una nación (riqueza natural, de industria extractiva o con la posibilidad de ser útil para el tránsito de recursos financieros, narcóticos o armas), la existencia de monopolios económicos y países con precario desarrollo institucional.[49]

Es esta una de las expresiones más complejas de la corrupción, por los siguientes motivos:[50]

i. La captura del Estado no sólo consiste en tomarse las entidades de la rama ejecutiva. Como el objetivo es incidir en la formulación de leyes y disminuir la probabilidad de la sanción penal, también afecta las ramas legislativa y judicial. Decisiones de legisladores (congresistas) y jueces son manipuladas por la acción de los corruptos.

ii. Así mismo, son capturadas las entidades independientes encargadas de controlar y regular las entidades del Estado, tales como contralorías, veedurías, personerías y procuradurías.

iii.Las acciones de los individuos interesados en la captura estaán planeadas (obedecen a un cálculo racional) e involucran: i. altos niveles de conocimiento sobre el proceso o institución a capturar; ii. conocimiento técnico y jurídico sobre los riesgos de la sanción; iii. desarrollo organizativo asociado a redes sociales, políticas y económicas que articulan dinámicas legales e ilegales.[51]

iv.Dentro del cálculo racional de los actores, una de las situaciones más revisadas es la exposición a la pena. La probabilidad, alta o baja, de ocurrencia de sanciones penales ocupa muchos de los recursos del proceso de captura. Ahora bien, es este un tema del que se ocupan los actores en cualquier escenario de corrupción o de acto ilegal; sin embargo, es de destacar que uno de los propósitos de la captura es la distorsión de las leyes para evitar una alta exposición.[52]

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

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

---

[48] "El logro de prebendas y rentas a favor de ciertos actores depende de su poder de persuasión e injerencia ante el Estado, su capacidad de organización y, en ocasiones, de su decisión de optar por otras vías de presión como el soborno y la coerción" En: GARAY, Luis Jorge, SALCEDO – ALBARAN, Eduardo, LEON – BELTRAN, Isaac, GUERRERO, Bernardo, La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia, Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia, Bogotá, septiembre de 2008. Pág. 29.

[49] Word Bank, 2000. Citado por: GARAY, Luis Jorge, SALCEDO – ALBARAN, Eduardo, LEON – BELTRAN, Isaac, GUERRERO, Bernardo, La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia, Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia, Bogotá, septiembre de 2008, Pag. 43

[50] Los planteamientos que se presentan a continuación recogen la lectura de: Capítulo 1. Definición de captura del Estado aproximación teóricas de referencia. Capítulo 2. Características de la Captura del Estado; Capítulo 3. Reconsideración del enfoque tradicional para la Captura del Estado: ámbitos para enriquecer el concepto. En: GARAY, Luis Jorge, SALCEDO – ALBARAN, Eduardo, LEON – BELTRAN, Isaac, GUERRERO, Bernardo, La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia, Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia, Bogotá, septiembre de 2008.

[51] GARAY, Luis Jorge, SALCEDO – ALBARAN, Eduardo, LEON – BELTRAN, Isaac, GUERRERO, Bernardo, op. cit, pág. 23 plantean sobre estas redes que, en primer lugar, estas son garantes de la « confidencialidad de los acuerdos económicos, jurídicos, políticos y, en segundo lugar, su proceso de conformación es de larga data, convirtiéndose en "redes de aprendizaje y gestión criminal".

[52] Es importante tener en cuenta que para los estudiosos de políticas anticorrupción la existencia de instituciones débiles para sancionar la corrupción es una de las condiciones que propicia la ocurrencia de más hechos de corrupción. Kiltgaard, et. Al. (2001) "señala que las personas incurren en actos de corrupción cuando los riesgos son bajos, cuando los castigos y las multas son leves y cuando la recompensa es alta, pues en dichas condiciones, la corrupción es un mecanismo eficiente para obtener los beneficios sociales y políticos". Citado por GARAY, Luis Jorge, SALCEDO – ALBARAN, Eduardo, LEON – BELTRAN, Isaac, GUERRERO, Bernardo, La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia, Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia, Bogotá, septiembre de 2008, pág. 21

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

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

La acción egoísta de los corruptos "genera en los miembros de la clientela una acción oportunista excluyente frente a la cultura cívica al instaurar dobles fidelidades y dobles moralidades, en donde prevalecería la que corresponde a los intereses particulares de la clientela".[53]

La intervención del sector privado en hechos de corrupción es uno de los mayores debates que en estos temas se ha presentado, pues a pesar de ser clara la estrecha relación y el claro interés de las empresas del primer, segundo y tercer sector de la economía en favorecer sus negocios a partir de acciones corruptas, se ha dado una mirada parcial del fenómeno y se ha querido poner todo el peso de la corrupción en el sector público, especialmente el estatal. Sin embargo, diversos estudios han demostrado la vinculación de las empresas extractivas, productoras y prestadoras de servicios en hechos de corrupción. El método preferido de los empresarios y grupos económicos es la captura del Estado con el fin de mejorar sus condiciones en el mercado.[54]

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

Se entiende por RCdE "…la acción de organizaciones legales e ilegales que mediante prácticas ilegítimas buscan modificar, desde dentro, el régimen político de manera sistémica e influir en la formación, modificación e interpretación y aplicación de las reglas de juego y de las políticas públicas para obtener beneficios sostenibles y lograr que sus intereses sean validados política y legalmente y legitimados socialmente en el largo plazo aunque éstos no obedezcan al interés rector del bienestar social".[55] Es este el punto más "refinado" de la Captura del Estado y, al igual que el anterior, puede ser liderado por grupos legales, ilegales e incluso actores armados.

Retomando a Norbert Elías, Garay et. al., encuentran el "terreno propicio" para la ocurrencia de la RCdE: "Cuando no se ha perfeccionado la separación de poderes, no se ha garantizado el imperio de la ley, no se ha concentrado el monopolio de la fuerza y de las finanzas públicas, entonces el Estado es un actor adicional que también participa en la disputa con grupos decisivos (ELIAS, 1989) por el dominio del aparato estatal: los órganos del poder público, la fuerza pública y las finanzas públicas".[56]

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

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

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

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

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

---

[53] Citado por GARAY, Luis Jorge, SALCEDO – ALBARAN, Eduardo, LEON – BELTRAN, Isaac, GUERRERO, Bernardo, op. cit. pág. 33

[54] Ver: 1. Transparencia Internacional, Informe Global de Corrupción, Berlín, 2009. 2. ROSE – ACKERMAN, Susan, óp. cit.

[55] GARAY, Luis Jorge, SALCEDO – ALBARAN, Eduardo, LEON – BELTRAN, Isaac, GUERRERO, Bernardo, La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia, Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia, Bogotá, septiembre de 2008, pág. 96

[56] Ídem, pág. 52 – 53. La cita de Elías es tomada de: Elías, Norbert. (1989) El proceso de civilización. México. Fondo de Cultura Económica.

5. Los partidos y movimientos políticos son uno de los medios más importantes para gestionar este tipo de corrupción, no sólo capturándolos [57] sino asumiendo la creación de estas instituciones, con el fin de utilizar vías legales para transformar normas y decisiones gubernamentales y estatales a la luz de los propios intereses.

6. Las técnicas y mecanismos de la corrupción se hacen cada vez más complejas y sofisticadas; además del soborno (nacional y trasnacional) y el cohecho, aparecen otras como:

- Uso de la posición aventajada de poder del captor en la estructura económica, política, social.
- Intimidación, acciones violentas para influir en los funcionarios, en los gobernantes y en el votante.

7. Hay una organización criminal que dispone de diversos actores que asumen diversos papeles en torno a la "empresa" [58]:

- Protección a los riesgos penales, por lo general en manos de servidores públicos ligados a la rama judicial.
- Los encargados de la gestión (quienes negocian y recaudan).
- Los encargados de la amenaza y la intimidación.
- Los encargados de legalizar los dineros y propiedades conseguidas en el marco de esta acción.

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

Y es que en los escenarios democráticos son dos los procesos definitivos para la estructuración del poder, sus formas de actuación y sus resultados; el primero es el proceso de definición de los actores que van a ostentar el poder, con el fin de administrar el Estado y satisfacer las necesidades y expectativas del desarrollo de los ciudadanos; en este momento se dan hechos de corrupción relacionados con alteraciones al procero electoral, manipulación de los resultados, del escrutinio, amenaza al votante, amenaza a los candidatos; incluso hoy día, uno de los temas de reciente análisis e investigación en este ámbito es la financiación de campañas políticas, tanto por actores legales como monopolios y oligopolios económicos, como por actores ilegales como narcotraficantes, grupos armados al margen de la ley, etc.[59]

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

En este sentido, la corrupción política esta ligada al papel de los actores políticos en una democracia y es definida como "… el abuso del poder confiado a los líderes políticos para satisfacer intereses particulares (propios o de terceros), en detrimento del interés colectivo. La corrupción política no sólo supone que el dinero cambie de mano sino que puede tomar la forma de tráfico de influencias o la concreción de favores que envenenan la política y amenazan a la democracia".[60]

1.2 Municipio y Gestión Pública.

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

- Los habitantes del territorio tienen la posibilidad de elegir sus propias autoridades.[61]
- El gobierno y la administración municipal asumirán nuevas competencias y funciones con el fin de definir sus propias metas de desarrollo y liderar el desarrollo del territorio y la sociedad que configuran el municipio.
- Los territorios y sus administraciones tienen derecho de participar en las rentas e ingresos de la Nación y a establecer sus propios tributos.

---

[57] Este fenómeno se conoce como la captura instrumental de los partidos políticos. Ver: GARAY, Luis Jorge, SALCEDO – ALBARAN, Eduardo, LEON – BELTRAN, Isaac, GUERRERO, Bernardo, La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia, Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia, Bogotá, septiembre de 2008, pág 96

[58] Suárez, et al 2001. Citado por: GARAY, Luis Jorge, SALCEDO – ALBARAN, Eduardo, LEON – BELTRAN, Isaac, GUERRERO, Bernardo, La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia, Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia, Bogotá, septiembre de 2008, pág. 83

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

[60] Concepto elaborado por la Corporación Transparencia por Colombia. En: http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Skins/tabid/transparencia/tabid/66/Default.aspx

[61] Más conocido como la elección popular de alcaldes.

Estos principios fueron recogidos en los debates y planteamientos de la Constitución Política de 1991, reiterando una clara tendencia democratizadora que buscaba dar respuesta a las tensiones sociales y políticas que producía la estrechez de la democracia colombiana y la dificultad del gobierno central para tramitar las expectativas y necesidades de los pobladores de un territorio heterogéneo y diverso.[62] En este sentido, la Constitución Política de Colombia determinó en el Artículo 1: "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".[63] Al tiempo que en el artículo 311 señala que "al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes".[64]

El municipio se convirtió en la unidad de gobierno y ejecución de políticas públicas nacionales, departamentales y regionales encargadas de tramitar las necesidades y expectativas de los ciudadanos, para lo cual la legislación colombiana determina la entrega de nuevos recursos, al tiempo que define las responsabilidades en término de la provisión de bienes y servicios. Y es en este momento que los asuntos relacionados con la gestión pública local empezaron a ocupar un lugar central en el debate sobre la descentralización y la calidad de vida de los habitantes del territorio.

Es necesario que los municipios tengan las condiciones institucionales necesarias que les permitan gestionar el desarrollo a partir del manejo eficiente, eficaz y efectivo de los recursos disponibles para tal tarea. Claramente este planteamiento porta en sí mismo un hecho histórico innegable y es el que los municipios eran en 1986, incluso en 1991, las entidades del Estado más alejadas de los procesos de la modernización del Estado, que en el caso del nivel central habían arrancado en la década de los años 70. Existía pues la necesidad de generar condiciones de modernización de las entidades municipales a través de procesos de desarrollo institucional que permitieran aumentar la capacidad de gestión municipal, de tal manera que tuvieran la capacidad para gestionar los recursos que reciben en concordancia con las responsabilidades que habían adquirido. Temas como la planeación del desarrollo, la gestión fiscal, la cualificación de los equipos de gobierno y técnicos adquirieron real relevancia. Esta tarea la emprendió el Estado central a través de iniciativas como el Programa de Desarrollo Institucional, liderado por el Departamento Nacional de Planeación, y con el apoyo de recursos del Banco Mundial.

Ahora bien, este proceso que bucaba aumentar las capacidades de gobierno y de gestión del municipio se daba en el marco de una tendencia democratizadora, como se mencionó anteriormente; entonces, el reto de los gobiernos locales, además de los anteriores, estaba asociado a la democratización de la gestión pública y debía permitir y garantizar la intervención de la ciudadanía en los asuntos relacionados con la gestión del desarrollo y el bienestar colectivo. Y es que a partir del año de 1986 y, más aún, después de la promulgación de la Constitución Política de Colombia en 1991, aumentó el número de canales y mecanismos de participación ciudadana consagrados en la institucionalidad colombiana, los cuales tienen como propósito promover y viabilizar la intervención de la ciudadanía en la gestión de temas vitales para el desarrollo, como la prestación de servicios públicos (salud, educación, agua potable, etc.), los procesos de planeación (desarrollo económico y social) y la formulación de políticas públicas asociadas a las características de la población (de género, generacionales y en relación con las consecuencias del conflicto armado, desplazamiento básicamente), entre otras. Además de estos mecanismos de participación social y ciudadana, la Constitución Política de Colombia introdujo en el Artículo 103 los llamados mecanismos de participación política. Son ellos la revocatoria del mandato, la consulta popular, la iniciativa popular legislativa y el referendo. Hoy día los ciudadanos cuentan con más de 35 herramientas para intervenir en la gestión pública.

1.2.1 Gestión Pública Local

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

La gestión pública puede ser "entendida como la organización y el manejo por parte de autoridades municipales, en un contexto institucional dado, de los recursos (humanos, jurídicos tecnológicos y financieros) a sus disposición para proporcionar a los distintos sectores de la población, en los campos de su competencia, los satisfactores de las necesidades individuales y colectivas. Para tal efecto, ponen en marcha programas de desarrollo y buscan alcanzar objetivos de bienestar colectivo consignados en los programas de gobierno, en los planes de desarrollo y en los de ordenamiento territorial para el manejo y la organización, por parte de la Administración Municipal, de un conjunto de recursos (materiales, económicos, humanos y jurídicos) institucionales, con el propósito de brindar la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas y de potenciar el desarrollo local".[65]

---

[62] Para revisar este enfoque consultar: i. Fabio Velásquez, la agenda de la descentralización en Colombia. En: Revista Foro, No. 38, Bogotá, marzo de 2000. ii. Fabio Velásquez, Descentralización y gestión local en América Latina. En: Varios autores, América Latina entre el desencanto y la esperanza, Corporación Viva la Ciudadanía, Octubre de 1997, Bogotá. Ii. Marcela Restrepo Hung, Descentralización en Colombia. A 20 años de la reforma descentralista: una agenda pendiente y candente. En: Niño, Bertha, (compiladora), Descentralización, conflicto, participación y territorio. Memorias curso de contexto, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2008

[63] Constitución Política de Colombia.

[64] Ídem.

[65] VELÁSQUEZ, FABIO (Coordinador), Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en Municipios colombianos. Fundación Foro Nacional por Colombia, Agencia de Cooperación Alemana GTZ, Bogotá, 2009. Pág. 188

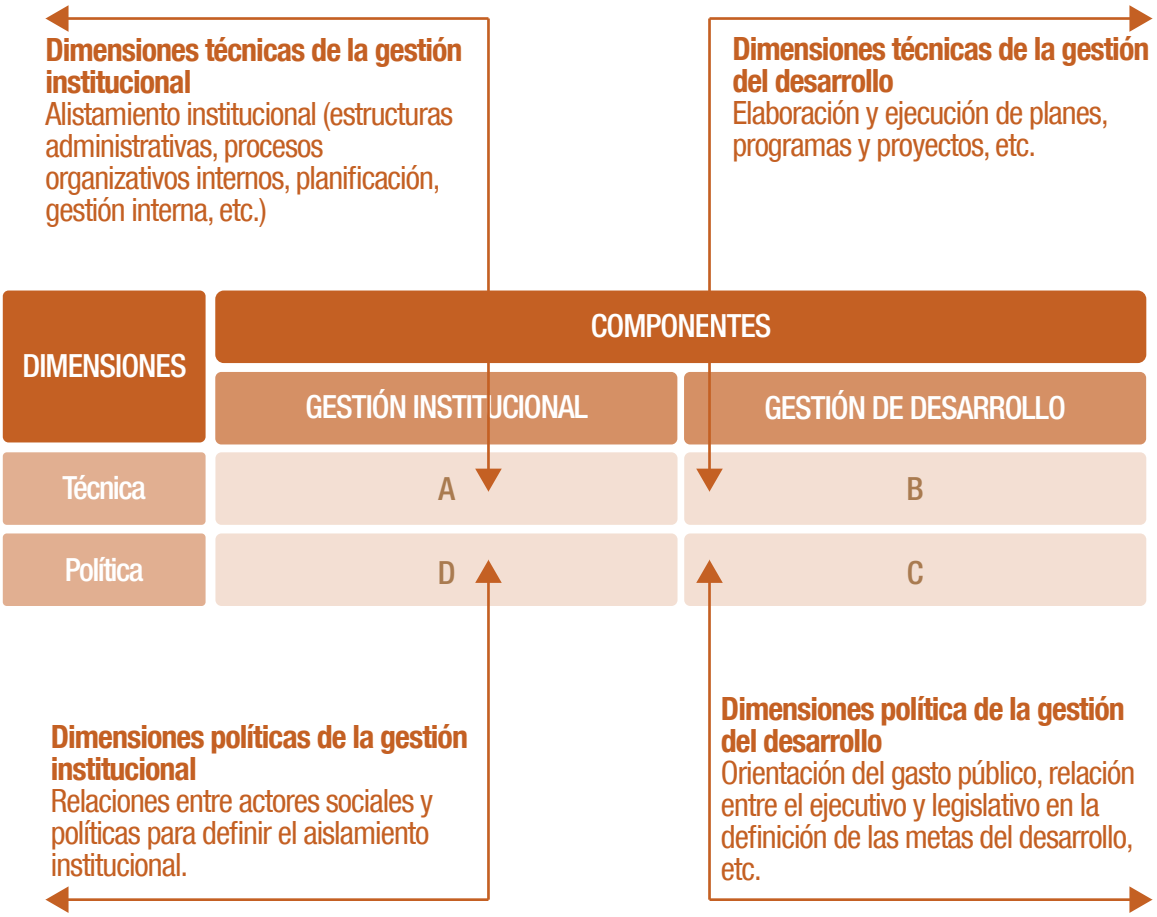
Por medio de la gestión pública, los municipios deberían responder a sus funciones y promover el desarrollo de los ciudadanos. La herramienta central del proceso de gestión es la administración pública municipal, compuesta por burocracia y normas que definen los procesos y procedimientos administrativos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

En este proceso intervienen diferentes actores: gobierno, burócratas, organizaciones sociales y gremiales, sobre la base de sus motivaciones e intereses, los cuales inciden en la toma de decisiones y las acciones que se adelantan. Como lo señala Velásquez, la gestión pública se configura en un sistema de toma de decisiones, las cuales cuando, están asociadas a la racionalidad instrumental, pueden denominarse técnicas[66] y cuando éstas "se toman en función del juego de intereses sociales y políticos y de las estrategias de los distintos actores involucrados en la gestión", se pueden denominar políticas.[67] Las decisiones técnicas y políticas son las dos dimensiones que contribuyen a comprender la complejidad del proceso de administración de los recursos y la generación de bienes y servicios.

Ahora bien, para que la ciudadanía obtenga los bienes y servicios que requiere para su bienestar, el proceso de gestión pública necesita realizar esfuerzos en dos componentes complementarios pero diferentes: la gestión institucional y la gestión del desarrollo.[68]

La gestión institucional cobija las decisiones administrativas por medio de las cuales el gobierno y su burocracia orientan los recursos humanos, técnicos y financieros de que disponen, mientras que la gestión del desarrollo está representada en el conjunto de actividades encaminadas a garantizar el bienestar de la población de un territorio determinado y dando cumplimiento a las obligaciones de estas entidades en el marco jurídico de la Nación.[69]

Grafica 1
Esquema Básico para el Análisis de la Gestión Pública



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

[67] Ídem.

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

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

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

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

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

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

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

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

Los principales actores que intervienen en la gestión pública son:

i. Autoridades públicas. Hace referencia a representantes del gobierno local elegidos por la ciudadanía. En el caso colombiano, alcaldes y representantes a las corporaciones públicas; señala que las autoridades públicas por lo menos cuentan con tres características:

- Ejercen funciones de gobierno sobre sus administrados[70] y territorios definidos.

- Son depositarias de la legitimidad estatal.

- Están dotadas de potestades públicas.[71]

ii.Burocracia local. La acción del gobierno se despliega a través de un aparato administrativo operado por un conjunto de servidores públicos que rigen su acción a partir de las normas y procedimientos que se constituyen en la base legal de su acción. De acuerdo a los planteamientos de Max Weber[72], la burocracia es la fórmula para administrar en las complejas sociedades modernas y se caracteriza por:

- Funcionarios nombrados por la autoridad.

- La base de la obediencia de los servidores es la "regla instituida".

- Los funcionarios son profesionales y el servicio que prestan está asociado a un contrato que define el sueldo de acuerdo con su cargo y función.

- Sus decisiones se basan en "el deber objetivo del cargo"[73], "sin consideración de la personalidad".[74]

iii.Organizaciones Sociales. Los beneficiarios o fin último de la acción de la gestión pública son la ciudadanía y sus demandas. Las organizaciones sociales son espacios de representación de intereses que optimizan la relación Sociedad – Estado, a través de la movilización de sus expectativas e intereses en los escenarios públicos. Según Richard Hall, las organizaciones sociales pueden ser entendidas como "una colectividad con una frontera relativamente identificable, un orden normativo, niveles de autoridad, sistemas de comunicaciones y sistemas de coordinación de membrecías; esta colectividad existe de manera continua en un ambiente y se involucra en actividades que se relacionan en general con un conjunto de metas; las actividades tienen resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad".[75] Las organizaciones sociales se caracterizan por:

---

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

[71] MONTAGUTH, TERESA, Política Social, Una introducción, Ed. Ariel, Barcelona, 2000.

[72] Weber, Max, Economía y Sociedad, Tomo II, Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 1976. Págs. 706 - 707

[73] Ídem.

[74] Ídem

[75] Hall, Richard, Organizaciones, estructuras, procesos y resultados. Prentice Hall Hispanoamericana S.A. México, 1996. Pág.1

- Promover la asociación de individuos que buscan un objetivo común.
- El establecimiento de reglas y jerarquías.
- La motivación para intervenir en los asuntos públicos, la cual esta relacionada principalmente con el mejoramiento y/o acceso a los bienes públicos que garanticen mejores condiciones de vida.

2. ESQUEMA ANALITICO

i. Los conceptos.

Corrupción

La entendemos como el "abuso de posiciones de poder o de confianza, para el beneficio particular en detrimento del interés colectivo, realizado a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir bienes o dinero en especie, en servicios o beneficios, a cambio de acciones, decisiones u omisiones"[76]. A través de este concepto se busca delimitar un fenómeno que ha sido considerado, por algunos autores, como ambiguo, ya que "se refiere a una gran cantidad de prácticas humanas y por este motivo su estudio empírico se ha adelantado a partir de prácticas tipificadas penalmente"[77].

Transparencia[78]

Puede ser entendida como un medio que permite a los diversos actores que intervienen en los procesos de gestión (autoridades públicas, líderes sociales, políticos, miembros de organizaciones gremiales) obtener la información pertinente sobre las acciones e intereses de todos los actores mencionados. Se constituye así en uno de los ingredientes de la legitimidad de las instituciones, los actores y sus acciones a través de la generación de confianza.

En este sentido, la transparencia es considerada como una característica de "sociedades abiertas (…) y liberales que reclaman ante el poder el derecho que tienen para conocerlo, monitorearlo y evaluarlo a fin de que no se convierta en un mal necesario. Las sociedades abiertas y liberales son testimonio de cómo las libertades civiles y políticas tienen vigencia efectiva para que el ejercicio del poder no sea entendido como una unilateralidad, sino a partir de espacios horizontales que dan cuenta de relaciones intensas y diferenciadas que se conjugan por efecto de los actores políticos interesados en la construcción y el desenvolvimiento de las instituciones públicas"[79]. La transparencia también es una cualidad propia de Estados modernos y con procesos institucionales consolidados, asidos a las normas y procedimientos y no a los caprichos de individuos. Contrario a esto están los Estados tradicionales caracterizados por la opacidad, sistemas de decisiones cerrados y altamente dependientes del líder, por lo general autoritario y patrimonialista. Por ende la transparencia (como principio y medio) señala una nueva institucionalidad y claramente busca ser un instrumento para desplazar el fenómeno de la corrupción como expresión de la acción egoísta de los actores en los escenarios estatales y públicos.

---

[76] Corporación Transparencia por Colombia, Elementos para Fortalecer el Sistema Nacional de Integridad. Bogotá. 2003. pág. 5

[77] Citado por SALCEDO – ALBARÁN, Eduardo; ZULETA, María Margarita, DE LEON BELTRÁN, Isaac; RUBIO, Mauricio, Corrupción, Cerebro y Sentimientos. Una indagación neuropsicológica en torno a la corrupción. Grupo Método, Bogotá, 2007. La afirmación es del Banco Mundial.

[78] Varios de los elementos que se proponen a continuación se retoman de: Restrepo, Marcela, Riesgos de Corrupción Administrativa y Pobreza 22 Municipios capitales colombianos. Universidad del Valle. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas Departamento de Ciencias Sociales. Maestría en Sociología, Bogotá,2010.

[79] UVALLE BERRONES, RICARDO, Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 – 10 noviembre 2006.

Integridad

Hace referencia al grado o nivel de consistencia entre el conjunto de principios morales y éticos estandarizados, y las acciones, métodos, medidas, procedimiento, expectativas y resultados. Esta visión de integridad permite que el concepto pueda ser atribuido tanto a los individuos como a las organizaciones.

Desde la perspectiva organizacional, la integridad es expresada por la aplicación de las normas, proceso, procedimientos y estándares de buen gobierno y transparencia que tienen por objeto prevenir y disuadir los comportamientos corruptos, y que están caracterizados por valores como la honestidad, la rendición de cuentas y la confianza en el desempeño de las funciones públicas.

Desde la perspectiva del individuo, la integridad se manifiesta como la virtud por excelencia del servidor público y de los ciudadanos en general, expresada en las cualidades de honradez, imparcialidad, veracidad e incorruptibilidad, que le permite cumplir con el compromiso de "hacer los que es mejor para la sociedad", y discernir que está bien y que está mal para el "bien común".

En el escenario nacional los estándares de integridad, es decir los principios morales y éticos en la función pública, están determinados por los acuerdos tácitos inscritos en la Constitución de 1991 y los desarrollos normativos y jurisprudenciales. Los anteriores instan a las organizaciones del estado, así como a los individuos que sirven en ellas y a los ciudadanos, a actuar de una manera transparente, proba y en beneficio de la sociedad en general.

ii. Los componentes[80]

Visibilidad de la gestión

"Una gestión visible es aquella en la cual las políticas, los procedimientos, las responsabilidades y las reglas de juego con las que opera la administración pública son claras, difundidas, conocidas y sometidas al escrutinio ciudadano. En otras palabras, es visible una gestión que hace públicos sus actos y decisiones en un doble sentido: de un lado, que son producto de un procedimiento abierto, ajeno a cualquier pacto secreto entre actores; del otro, que están expuestos a la mirada ciudadana, de manera que cualquier persona pueda conocerlos en detalle y reaccionar ante ellos"[81]

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

Las entidades públicas y las autoridades requieren desarrollar por lo tanto: i. capacidades institucionales para producir y gestionar información pública (sistemas de archivos, sistemas de información, procesos y procedimientos de gestión documental) y, ii. capacidades y habilidades para entregar información a la ciudadanía, ya sea de manera proactiva o por demanda.

---

[80] Los componentes que aquí se proponen retoman algunos elementos de la propuesta analítica y metodológica del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas, en: Corporación Transparencia por Colombia, Documento Metodológico, Evaluación de la Vigencia 2005 y 2006, Índice de Transparencia Municipal, Bogotá, 2007. Documento Interno de la Corporación, un resumen del presente documento se encuentra en http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Resumen%20metodologico%20ITM%202006.pdf y de: Restrepo, Marcela, Riesgos de Corrupción Administrativa y Pobreza 22 Municipios capitales colombianos. Universidad del Valle. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas Departamento de Ciencias Sociales. Maestría en Sociología, Bogotá,2010.

[81] Ídem. Pág.12

ii. Los componentes

Visibilidad de la gestión

La información disponible, completa, pertinente y oportuna sobre el manejo de los asuntos públicos cumple una doble función:

i.la publicidad de la información obliga a las autoridades públicas a sistematizar y organizar el proceso y los resultados de su gestión, involucrando de antemano la posibilidad de que otros – en este caso los ciudadanos – se enteren del curso de los asuntos públicos en la administración municipal y el gobierno.

ii.la información de los asuntos públicos en manos de los ciudadanos es el vehículo para la intervención en la toma de decisiones que competen al desarrollo y bienestar del colectivo.

La publicidad y promoción del proceso administrativo de la gestión pública requiere, por lo tanto, de las siguientes condiciones[82]:

1. Un marco normativo y constitucional que promueva, estimule, premie y/o castige la publicidad del proceso de la gestión de las autoridades públicas.

2. La capacidad de las entidades para producir y gestionar información pública (gestión documental, de archivos, sistemas de información y capacidades técnicas y del recurso humano en lo concerniente al acceso a la información pública) tanto de la gestión administrativa como de la gestión misional.

3. Información suficiente, oportuna y veraz sobre la gestión administrativa y la gestión misional.

4. Información suficiente, oportuna y veraz sobre los bienes y servicios que ofrece la entidad a los ciudadanos.

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

6. Disponer de canales y medios para recibir las peticiones de información y entregar la información de manera proactiva y por demanda.

7. Disponer de canales, mecanismos e instancias que permitan el encuentro, la interlocución y la deliberación entre organizaciones de la sociedad civil, ciudadanía y autoridades públicas.

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

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

[82] En este aparte se retoman elementos de: Relatoría Especial para la Libertad de Expresión – Comisión Interamericana de Derechos Humanos – OEA, Derecho de Acceso a la Información en las Américas. Documentos Básicos, Washington, 2006.

Cumplimiento de Normas y Estándares

El proceso de gestión pública se rige por normas y estándares. "Tales estándares se aplican a lo largo del ciclo de la gestión, en sus diferentes fases de planeación, presupuestación, contratación, gestión de recursos humanos y control institucional. Se plantea entonces que el cumplimiento de la norma y el logro de los estándares reducen la probabilidad de los riesgos de corrupción"[83], ya que evita los excesos de discrecionalidad[84] por parte de autoridades y gerentes públicos en la toma de las decisiones por parte de las autoridades públicas.

Para este componente se requiere:

1. La existencia de un marco normativo general (a nivel nacional) y particular (a nivel municipal) que defina las funciones y competencias de las entidades y sus dependencias. Se espera que el marco normativo sea de público conocimiento y cumplimiento como deber de la función pública.

2. La existencia de procesos y procedimientos para la gestión reglados y normados. Estos además deben contar con responsables, insumos, recursos, propósito y tiempos. Se espera que el marco normativo sea de público conocimiento y cumplimiento como deber de la función pública.

3. La existencia de una administración pública con estructura, funciones, burocracia establecida y provisión de los cargos públicos correspondientes.

4. La existencia de herramientas e instrumentos para la gestión pública tales como: i. sistemas de control, gestión e información, entre otros. ii. Planes de Desarrollo, operativos, de acción, de compras, presupuestales, entre otros. iii. Instancias de dirección, coordinación, evaluación, selección, entre otras.

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

---

[83] Ídem. Pág. 24

[84] Si bien la discrecionalidad es una "potestad gubernativa en las funciones de su competencia que no están regladas" (Diccionario de la Real Academia de la Lengua) que permite a los tomadores de decisiones márgenes de libertad en sus acciones, necesarios para cualquier ejercicio de poder, en el caso de la función pública y de lo "público" en general esta potestad debe tener limite que garanticen que: i. los intereses políticos partidistas – particulares estén aislados de las decisiones que afectan al colectivo y, ii. que no haya extralimitaciones en el ejercicio del poder. Ver: Cunill Grau, Nuria, La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer, En: Varios Autores, Política y Gestión Pública, CLAD, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2004.

Pesos y contrapesos a la gestión

El entorno democrático del proceso de gestión señala la existencia pesos y contrapesos en el ejercicio del poder por parte de los representantes del gobierno local y de la administración pública; es esta la garantía del equilibrio en el ejercicio de mismo. Los sub componentes son:

> a) Promoción de la Participación Ciudadana, entendida como "la promoción del ejercicio ciudadano de la participación en los asuntos públicos, con el ánimo de incidir en las decisiones sobre prestación de servicios, definición de prioridades, uso de recursos, etc.[85]"

La promoción de la participación ciudadana por parte de las autoridades locales, representa un contrapeso social, al tiempo que también evidencia el grado de apertura, en términos de entrega de información de las autoridades públicas a la ciudadanía y, como resultado la intervención, estimula – o vigila – el cumplimiento de los procesos y los procedimientos.

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

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

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

Los elementos mínimos necesarios en este aspecto son los siguientes:

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

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

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

[85] Ídem. Pág. 39

Pesos y contrapesos a la gestión

4. Existencia de espacios, canales, mecanismos para la interlocución sociedad civil – Estado.

5. Entrega de información de manera proactiva, oportuna, clara y veraz a organizaciones sociales e instancias de participación ciudadana que intervienen en procesos de gestión local, tales como iniciativas de control social, co-producción de políticas públicas, conceptualización o consultas sobre planes y políticas, presupuestación participativa, entre otros.

a) Relaciones eficientes con la Corporación Pública correspondiente. Los diseños institucionales como el colombiano contemplan la existencia de corporaciones públicas, que son entes administrativos conformados por representantes elegidos por la ciudadanía, los cuales están encargados de reglamentar las funciones y la prestación de los servicios por parte de las entidades como la adopción de planes que orienten el desarrollo socioeconómico de los territorios.

En el marco de la existencia de pesos y contrapesos se espera que el ejecutivo cumpla con la normatividad y los procedimientos que se adelantan en relación con la corporación pública. Es decir, que cumpla las etapas para la aprobación de planes, presupuesto, etc. al tiempo que responda de manera positiva a los llamados del control político[86].

Lo anterior s evidencia en:

1. Entrega y de manera oportuna de los proyectos del plan de desarrollo, de ordenamiento territorial y de presupuesto por parte del gobierno local a la corporación Pública.

2. Cumplir a cabalidad con las solicitudes de atribuciones para contratar o para que el jefe del ejecutivo se ausente de la entidad.

3. Cumplir a cabalidad los procesos de aprobación de reformas administrativas, creación de dependencias, definición de estructura y escala salarial.

4. Responder de manera positiva al control político lo cual se puede expresar en: i. entrega de informes de actividades. ii. participación de miembros del gabinete en jornadas de control político. iii. acatar los resultados del control político.

b) Respuesta positiva al control institucional. Las entidades de la rama ejecutiva son sujetos de control institucional por parte de entidades como la Contraloría General de la Nación, la Contraloría Territorial, la Procuraduría General de la Nación (a nivel regional las Procuradurías provinciales) y la Contaduría General de la Nación. Estas entidades ejercen el control fiscal, disciplinario y contable, respectivamente, sobre la gestión de los recursos económicos y demás recursos públicos que se utilizan para obtener los logros del desarrollo. Así mismo verifican la eficacia, la economía y la equidad.

La respuesta positiva a este control se evidencia en:

1. Atención y diligencia a los procesos de control de advertencia, previo, auditorias por parte de órganos de control.

2. Atención y diligencia en procesos de prevención, intervención o investigación por parte del Ministerio Público.

3. Entrega de información a los órganos de control y al Ministerio Público, ya sea en el marco de procesos rutinarios de control o en solicitudes excepcionales.

4. Atención y trámite a los resultados de los procesos de control (hallazgos, planes de mejoramiento, investigaciones, destituciones).

[86] Ver: Corporación Transparencia por Colombia, Elementos para Fortalecer el Sistema Nacional de Integridad. Bogotá. 2003.

La moralización de la administración pública y la creación de una cultura de la legalidad se encaminan a lograr un servicio público responsable, lógico y razonable, basado en la vocación de servicio que defienda, proteja y promocione el interés general. Lo anterior no sólo hace referencia a la protección del erario público, sino a construir y resguardar los lazos de confianza entre la ciudadanía y el Estado.

La importancia de moralizar el servicio público como enfoque en materia de lucha contra la corrupción, radica en alcanzar un punto de congruencia que asocie representados y representantes, "que los sintonice, en la búsqueda de condiciones más equitativas en la vida política[88]"

En el universo ético de dilemas y posibilidades, la manera correcta de introducir cambios en el comportamiento de los servidores públicos se da por la focalización de las acciones que promuevan la construcción de una cultura de la legalidad específica para el servicio público. Este enfoque permite la moralización de las acciones en diversos espacios sociales puesto que se concentra en prácticas específicas a cada cargo y función.

Cultura de la transparencia y integridad[87] asociada a la cultura de la legalidad

La construcción de una cultura de la legalidad especifica como contrapeso a la corrupción tiene un gran significado en Colombia por varios motivos. En un panorama de sobre-regulación como el colombiano, la creación de nuevas leyes incentiva en cierta medida la aparición de corrupción, ya que le impide al servidor público asimilar y conocer las normas, pues el gran volumen de leyes no le permite adaptarlas de manera funcional a su comportamiento. Por el contrario, la cultura de la legalidad en el servicio público intenta demostrar que la edificación de un servicio público honesto y basado en la ética de la convicción no se alcanza con un mayor número de leyes coyunturales sino con consensos, pues en la sociedad colombiana es evidente que las leyes se crean e inmediatamente se busca la oportunidad o el modo de evadirlas. Como lo expresa muy bien el dicho: "Hecha la ley, hecha la trampa".

Los dilemas éticos a los que se ve enfrentado el servidor público son tan extensos y complicados que se hace indispensable concretar parámetros. Según Joan Prats, y adaptando la definición del buen político al servidor público, se identifica que éste a través de su convicción incrementa decidida y permanentemente la gobernabilidad de su país, concreta los principios democráticos y reconoce que ambos son el activo principal para el desarrollo común. El servidor público, consciente de su responsabilidad, busca a través de sus acciones establecer un ambiente de honestidad, trasparecía y respeto, tanto por el oficio que desempeña como por el bien común.

Se puede evidenciar en:

1. Existencia de diseño de guías, manuales y mecanismos de implementación y seguimiento de lineamientos de ética del servidor público.

2. Diseño de ambientes institucionales probos e íntegros con ambientes eficientes de regulación y control. Estas condiciones institucionales están relacionadas con los niveles de control institucional, auto regulación de los procesos y procedimientos, rendición de cuentas a la ciudadanía y visibilidad y acceso a la información sobre las acciones y decisiones de la gestión pública.

3. Existencia de campañas y mecanismos de sensibilización y capacitación a servidores públicos, contratistas y ciudadanos sobre la cultura de la legalidad y la ética del servidor público.

[87] En este aparte se retoman elementos de: Sabbagh, Ana Paulina, Notas metodología Índice de Transparencia de las Entidades Públicas, 2011.

[88] Ver López Calera. "Corrupción ética y democracia". p. 126

Medidas anticorrupción

Siendo la corrupción un fenómeno social que se configura en delitos claramente tipificados, se hace necesario el desarrollo de mecanismos e instrumentos que garanticen la sanción y penalización de los mismos.

Este componente se puede evidenciar en:

1. Identificación de la corrupción como un fenómeno social que representa un obstáculo para el desarrollo. Es decir, definirla como un problema que debe ser identificado, explicado y transformado en el marco de la gestión pública.

2. Existencia de políticas públicas y programas orientados a luchar contra la corrupción de manera directa.

3. Existencia de canales y mecanismos para la denuncia y la protección a denunciantes.

4. Existencia en las oficinas de control interno de gestión y disciplinaria de mecanismos especiales para identificar y tramitar denuncias, investigaciones y trámite a organismos de investigación y sanción competentes.

iii. Alcances de las medidas por la transparencia, integridad y lucha contra la corrupción en los diseños institucionales

I. Prevención de los hechos de corrupción.
Son el conjunto de medidas y procesos que contribuyen a la preparación de la entidad para identificar y evitar la ocurrencia de hechos de corrupción. Existencia de ambientes institucionales en los cuales los hechos de corrupción se han identificado como un problema y por lo tanto existen medidas tendientes a evitar la ocurrencia.

Uno de los principales enfoques para blindar las entidades de los hechos de corrupción es el desarrollo de ambientes íntegros y transparentes.

Rasgos característicos:

• Transparencia e integridad como principios rectores de la gestión pública (en el proceso, el producto y los resultados).

• Procesos y procedimientos que directamente dan cuenta de una gestión integra y transparente:

- Existencia de mapas de riesgo institucionales de riesgos de corrupción/ transparencia.
- Existencia de instancias colectivas no pares para la toma de decisiones claves de la gestión.
- Entrega de información pública de manera proactiva sobre el proceso de gestión y sus resultados.
- Rendición de cuentas a la sociedad civil.
- Conformación de una sociedad civil interesada en pedir cuentas e información clara.
- Promoción de la participación ciudadana y contribución al fortalecimiento de organizaciones sociales.
- Existencia de sistemas y procesos de control interno competentes e institucionalizados.
- Existencia de un código de ética acompañado de un manual de prácticas éticas con mecanismos de evaluación y verificación.
- Existencia de mecanismos de selección meritocrática de los funcionarios de libre nombramiento y remoción.
- Declaración de bienes y rentas de los servidores públicos.
- Declaración de conflictos de intereses de servidores públicos y trámite que se le dará en el marco de los procesos de gestión.
- Existencia de sistemas y mecanismos racionales para la selección de beneficiarios de bienes y servicios de la entidad.

• Procesos y procedimientos que además de favorecer ambientes de integridad contribuyen a la modernización y capacidad de la gestión local:

- Máxima publicidad de todos los procesos de contratación de la entidad.
- Máxima publicidad de la información sobre el recurso humano de la entidad (hojas de vida, perfiles, manuales de funciones, ingresos).

ii. Investigación y Sanción de los hechos de corrupción.
Se refiere a la existencia de procesos y medidas lideradas por instancias internas de la administración, cuya finalidad es investigar y sancionar la ocurrencia de hechos de corrupción, en coordinación con los órganos de control, investigación y sanción del nivel nacional, departamental y local.

Rasgos característicos:

- Existencia de sistemas y procesos de control interno competentes e institucionalizados. Por ejemplo, una oficina fuerte con recursos administrativos, humanos, con autonomía y liderada por la alta dirección.

- Existencia de una oficina fuerte (con recursos administrativos, humanos y autonomía) de control interno disciplinario.

- Canales de denuncia exclusivos para hechos de corrupción y/o evidencias de posibles hechos de corrupción articulados con los órganos de control, investigación y control del nivel nacional, departamental y municipal.

- Canales exclusivos de peticiones, quejas, reclamos y denuncias en asuntos relacionados con la contratación pública.

2

Alistamiento del grupo y elaboración del diagnóstico participativo

Guía #2

Guía #2

Alistamiento del grupo y elaboración del diagnóstico participativo

Como punto de partida para la elaboración del "Plan Anticorrupción" es necesario que las entidades elaboren el "Mapa de Riesgos de Corrupción"[1] . Estos dos instrumentos tienen como objetivo consolidar las estrategias de lucha contra la corrupción al interior de la entidad. Esta guía número dos, propone la ruta metodológica mediante la cual, las entidades territoriales inician el proceso de elaboración del mapa de riesgos de corrupción. A saber:

Proceso para la Construcción de la Matriz de Riesgos de Corrupción

El paso a paso...

Paso número 0: Definición del equipo técnico de trabajo

Si bien el compromiso anticorrupción debe estar liderado por la alta gerencia de la entidad, consolidar un equipo de trabajo anticorrupción, es la base para la óptima definición e implementación de un plan anticorrupción. Contar con la constancia y persistencia de un grupo de colaboradores que comprendan el sentido de dicha herramienta hará más fácil la interiorización de un problema tan complejo como la corrupción.

En tal sentido, se propone crear un grupo de trabajo interdisciplinario, que cuente con la participación de representantes del mayor número de dependencias administrativas posibles y el reconocimiento como gestores del tema por parte de los altos directivos de la entidad. Es fundamental tener con la presencia permanente de los representantes de los procesos de control interno, planeación, contratación, presupuesto y talento humano. Se recomienda así mismo, que dicho grupo no cuente con más de 10 participantes, pues la gestión de las actividades puede verse afectada por problemas de coordinación.

[1] Ver: Secretaria de la Transparencia, Departamento Nacional de Planeación, Departamento administrativo de la función pública, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Estrategias para la construcción del plan anticorrupción y de atención al ciudadano. 2012

El grupo puede estar formalizado mediante acto administrativo si la entidad lo considera necesario, sin embargo, sí es requisito fundamental socializar con todos los servidores públicos y ciudadana la existencia de ésta instancia de gestión, la cual tendrá como responsabilidades las siguientes:

a. Elaborar anualmente el mapa de riesgos de corrupción y el plan anticorrupción.
b. Realizar el monitoreo y seguimiento a cada una de las actividades allí previstas.
c. Socializar, a través de los mecanismos previstos por la entidad, el mapa de riesgos y el plan anticorrupción.

Paso 1: Análisis contexto organizacional

En primer lugar es importante que la entidad parta de un análisis de su contexto. Al respecto, se propone la utilización del análisis DOFA como herramienta de diagnóstico para identificar Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas, relacionadas con factores internos y externos. En tal sentido, los factores internos hacen referencia a las fortalezas y las debilidades con la que cuenta la organización para gestionar el componente anticorrupción al interior de la entidad. Por su parte los factores externos, corresponden a las oportunidades y las amenazas que enfrenta la entidad en la implementación de las estrategias de lucha contra la corrupción.

	DEFINICIÓN	PREGUNTAS PARA EL ANÁLISIS
ANÁLISIS INTERNO	Debilidades: deficiencias institucionales en la entidad que requieren ser tramitadas y que en un momento dado pueden ser obstáculo para el logro de los objetivos del Plan Anticorrupción.	¿Cuáles son las debilidades en cada ámbito de gestión?
	Fortalezas: capacidades institucionales que representan vigor de la entidad y que pueden ser usadas en el proceso de mitigación de los riesgos de corrupción en la gestión de la entidad.	¿Cuáles son las fortalezas en cada ámbito de gestión?
ANÁLISIS EXTERNO	Oportunidades: coyuntura favorable del contexto institucional, social y/o político en el cual se encuentra inmersa la entidad y que pueden aprovechadas para la gestión del Plan Anticorrupción de la Entidad Territorial.	¿Cuáles son las oportunidades de la entidad puede aprovechar en cada ámbito de gestión?
	Amenazas: coyunturas potencialmente dañinas del contexto institucional, social y/o político en el cual se encuentra inmersa la entidad y que pueden ser obstaculizar la gestión del Plan Anticorrupción.	¿Cuáles son las amenazas y los obstáculos que pueden afectar negativamente cada ámbito de gestión?

[2] La matriz DOFA se diligencia por cada uno de los componentes de análisis del enfoque:

OBJETIVO Y RECOMENDACIONES DE ÉSTE EJERCICIO:

1. Existen cuatro ámbitos de la gestión administrativa, a saber: Visibilidad, Sanción, Institucionalidad y cumplimiento de la norma, Pesos y contrapesos y Gestión anticorrupción.

2. La matriz DOFA, debe ser diligenciada por cada uno de los componentes de análisis del enfoque.

3. Es de vital importancia tener siempre presente la gestión administrativa de la entidad, así como los procesos para la generación de bienes y servicios.

[2] Ver. Plantilla Matriz DOFA

La Matriz Dofa se debe diligenciar por:

COMPONENTE DE ANÁLISIS
1. VISIBILIDAD

Se entiende como la posibilidad de acceder a la información de la entidad por parte de la ciudadanía en general o de los interesados en particular. En la medida en que las entidades públicas hacen visible su gestión y los procedimientos con los cuales operan, y permiten que sus resultados sean sometidos a un juicio externo, tienen una menor probabilidad de que se presenten hechos de corrupción.

Matriz DOFA - VISIBILIDAD	
ANÁLISIS EXTERNO	ANÁLISIS INTERNO
Oportunidades (para aprovechar)	Fortalezas (Para usarlas)
Amenazas (Para enfrentarlas)	Debilidades (para superarlas)

[3] Componentes o ámbitos de la gestión pública en clave de transparencia. Guía No 1 Guía para la incorporación del enfoque de integridad, transparencia y lucha contra la corrupción en la gestión municipal y departamental.

COMPONENTE DE ANÁLISIS
2. INSTITUCIONALIDAD Y CUMPLIMIENTO DE NORMA

En un escenario de reglas, controles y procedimientos claros y conocidos por los funcionarios existe mayor institucionalidad. Esta definición lleva implícita, el cumplimiento de procedimientos en la búsqueda de la misión institucional, limita el margen de discrecionalidad de los funcionarios y por ende los riesgos de corrupción se controlan o disminuyen.

Matriz DOFA - INSTITUCIONALIDAD Y CUMPLIMIENTO DE NORMA	
ANÁLISIS EXTERNO	ANÁLISIS INTERNO
Oportunidades (para aprovechar)	Fortalezas (Para usarlas)
Amenazas (Para enfrentarlas)	Debilidades (para superarlas)

COMPONENTE DE ANÁLISIS
3. PESOS Y CONTRAPESOS (CONTROLES Y SANCIONES)

El proceso de gestión pública se rige por normas y estándares. “Tales estándares se aplican a lo largo del ciclo de la gestión, en sus diferentes fases de planeación, presupuestación, contratación, gestión de recursos humanos y control institucional. Se plantea entonces que el cumplimiento de la norma y el logro de los estándares reducen la probabilidad de los riesgos de corrupción”, ya que evita los excesos de discrecionalidad por parte de autoridades y gerentes públicos en la toma de las decisiones por parte de las autoridades públicas.

Matriz DOFA - PESOS Y CONTRAPESOS (CONTROLES Y SANCIONES)	
ANÁLISIS EXTERNO	ANÁLISIS INTERNO
Oportunidades (para aprovechar)	Fortalezas (Para usarlas)
Amenazas (Para enfrentarlas)	Debilidades (para superarlas)

COMPONENTE DE ANÁLISIS
4. GESTIÓN ANTICORRUPCIÓN

Existen dentro de la perspectiva anticorrupción, temas vitales en relación a la prevención, detección, investigación y sanción de la corrupción. En la medida en que las entidades territoriales incorporen de manera específica procesos y procedimientos relacionados a la prevención y control del fenómeno, existe una menor probabilidad de aparición de la misma

Matriz DOFA - GESTIÓN ANTICORRUPCIÓN	
ANÁLISIS EXTERNO	ANÁLISIS INTERNO
Oportunidades (para aprovechar)	Fortalezas (Para usarlas)
Amenazas (Para enfrentarlas)	Debilidades (para superarlas)

Es de vital importancia tener siempre presente la gestión administrativa de la entidad, así como los procesos para la generación de bienes y servicios[3].

METODOLOGÍAS DOFA

Entidad	
Coordinador del Plan	
Fecha	

OBJETIVO Y RECOMENDACIONES DE ÉSTE EJERCICIO

Teniendo en cuenta los ámbitos de Gestión, se diligencia la matriz DOFA en CADA ÁMBITO teniendo siempre en mente la gestión administrativa y la generación de bienes y servicios de la entidad en clave de transparencia y anticorrupción

Matriz DOFA - VISIBILIDAD

ANÁLISIS EXTERNO	ANÁLISIS INTERNO
Oportunidades (Para aprovechar)	Fortalezas (Para usarlas)
Amenazas (Para enfrentarlas)	Debilidades (Para superarlas)

Matriz DOFA - INSTITUCIONALIDAD Y CUMPLIMIENTO DE NORMA

ANÁLISIS EXTERNO	ANÁLISIS INTERNO
Oportunidades (Para aprovechar)	Fortalezas (Para usarlas)
Amenazas (Para enfrentarlas)	Debilidades (Para superarlas)

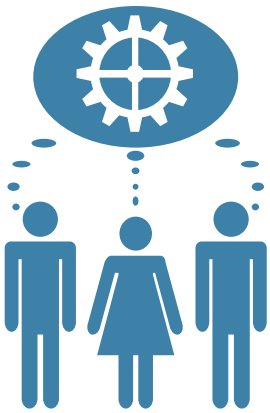
Matriz DOFA - PESOS Y CONTRAPESOS (CONTROLES Y SANCIONES)

ANÁLISIS EXTERNO	ANÁLISIS INTERNO
Oportunidades (Para aprovechar)	Fortalezas (Para usarlas)
Amenazas (Para enfrentarlas)	Debilidades (Para superarlas)

Matriz DOFA - GESTIÓN ANTICORRUPCIÓN

ANÁLISIS EXTERNO	ANÁLISIS INTERNO
Oportunidades (Para aprovechar)	Fortalezas (Para usarlas)
Amenazas (Para enfrentarlas)	Debilidades (Para superarlas)

Paso 2: Elaboración del diagnóstico institucional

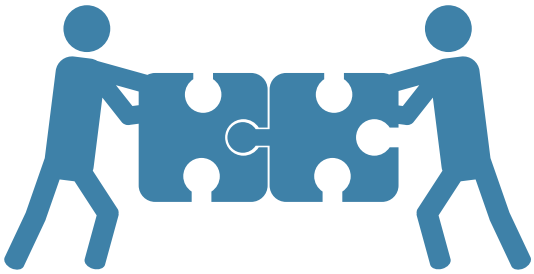


Como parte del ejercicio de identificación de problemas, es fundamental que la entidad realice un diagnóstico a partir de datos "duros" producidos por algunas encuestas, estudios o reportes oficiales de entidades nacionales, que le permitan complementar el análisis.

Al respecto es importante considerar algunas de las siguientes fuentes:

- Índice de Transparencia de las entidades públicas, de la Corporación Transparencia por Colombia[4]
- Índice de Gobierno Abierto, de la Procuraduría General de la Nación
- Índice de Desempeño Integral del Departamento Nacional de Planeación
- Informes de la Contraloría General de la República
- Artículos periodísticos

Paso 3: Identificación de problemas y diagnóstico participativo.



Paralelo al análisis DOFA, se adelanta la construcción de la matriz de problemas. La matriz de problemas es una herramienta funcional, que permite identificar los principales inconvenientes que se presentan al interior de la entidad. El propósito es identificar de manera colectiva los obstáculos que se presentan en la gestión administrativa y en la generación de bienes y servicios de la entidad, que pueden ser escenarios de oportunidad para la corrupción[5].

En cada ámbito de gestión se identifican unos Sub-ámbitos que hacen referencia a escenarios claves para el cumplimiento de la misión de la entidad y que son más vulnerables a los hechos de corrupción. Estos ámbitos y sus sub-ámbitos han sido identificados a través de las mediciones del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas[5] como los escenarios de riesgo de corrupción más alarmantes de la institucionalidad colombiana en las mediciones que se adelantan desde 2002.

A continuación se presenta la propuesta de sub ámbitos que pueden ser complementados con otros que la entidad considere relevantes, para proceder hacer el análisis de problemas en cada sub ámbito de la gestión.

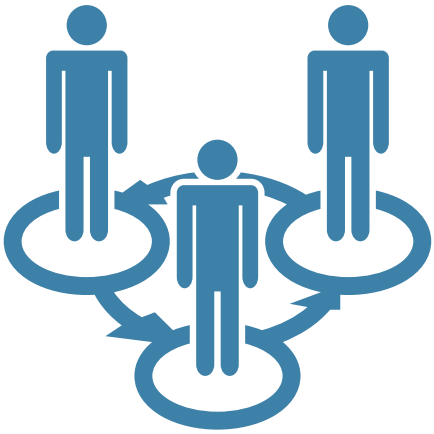
ÁMBITO DE LA GESTIÓN	SUB ÁMBITO DE LA GESTIÓN
VISIBILIDAD	Gobierno Electrónico - Publicidad de la información
	Rendición de cuentas
	Espacios de diálogo con OSC y ciudadanía en general
	Sistema de atención al ciudadano
INSTITUCIONALIDAD	Gestión Contractual
	Gestión documental
	Gestión del recurso humano
	PRESTACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS
CONTROL Y SANCIÓN	Control interno
	Control institucional
	Control político
	Control social
TEMAS ANTICORRUPCIÓN	Ambiente de denuncia
	Clima ético
	Capacidad de investigar (Investigación, procedimientos o trato)
	PRESTACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

[4] El índice elaborado por la Corporación Transparencia por Colombia es una herramienta cuantitativa y de control social para prevenir los riesgos de corrupción.

[5] Se propone partir de los componentes para la construcción de un modelo de gestión pública territorial en clave de transparencia propuestos en la Guía No 1.

Se propone realizar una jornada de trabajo colectivo con varios de los servidores públicos de la entidad, para que se identifiquen la cantidad de problemas necesarios asociados a los ámbitos de gestión anteriormente descritos. El objetivo es poder consolidar una gran matriz de problemas que permita al equipo técnico conocer todos los obstáculos frente a los cuales pueden potenciar la aparición de riesgos de corrupción.

Paso 4: Definición de Causas, Consecuencias y Factores incidentes



Definidos los problemas en cada sub ámbito de gestión, se definen en primera instancia las causas y consecuencias. Adicionalmente, la entidad debe considerar diversos aspectos que actúan como "factores incidentes" que afectan el ejercicio de implementación de los planes anticorrupción. Los factores incidentes son entendidos como acontecimientos o hechos que tienen alguna conexión con el problema, pero que no necesariamente son causa. Pueden ser factores o situaciones de carácter político, social, cultural, económico, tecnológico y legal[6].

Ejemplo Matriz De Problemas

MATRIZ DE PROBLEMAS					
ÁMBITO DE GESTIÓN	SUB - ÁMBITO DE GESTIÓN	PROBLEMA IDENTIFICADO	CAUSA	CONSECUENCIA	FACTOR INCIDENTE
INSTITUCIONALIDAD	GESTIÓN CONTRACTUAL	No se cuenta con las herramientas necesarias para dar cumplimiento a la normatividad contractual	Desactualización del Manual de Contratación	Debilidades en el cumplimiento legal de los requisitos en todas las etapas del proceso contractual	Cambios constantes en la normatividad contractual colombiana
GESTIÓN ANTICORRUPCIÓN	DECLARACIÓNES DE BIENES Y RENTAS	Incumplimiento en las fechas para actualizar las declara-ciones de bienes y rentas	Falta de control al proceso de actualización de las declaraciones de bienes y rentas	Incumplimiento en los requisitos de contratación de personal Debilidades de información de personal de la entidad	No se identifican

[6] Ver: Plantilla Matriz de problemas

MATRIZ DE PROBLEMAS

Entidad	
Coordinador del Plan	
Fecha	

OBJETIVO Y RECOMENDACIONES DE ÉSTE EJERCICIO

El objetivo de este documento, es recoger la mayor cantidad de información que permita identificar los diferentes problemas institucionales que hacen posible los escenarios de corrupción en cada una de las entidades. El propósito es hacer un diagnóstico participativo, juicioso y consciente en la identificación de problemas.

Los ámbitos y sub-ámbitos de gestión son una propuesta metodológica que puede ser complementada por otros escenarios de la gestión que la entidad considere claves para el análisis. En cada sub-ámbito pueden identificarse más de un problema, lo importante es contar con información real sobre las debilidades de la entidad. Posterior a este ejercicio de identificación se hace la priorización.

Esta matriz hace parte de la Guía 2 para la producción del mapa de riesgos de corrupción de su entidad.

#	ÁMBITO DE LA GESTIÓN	SUB ÁMBITO DE LA GESTIÓN	#	PROBLEMA IDENTIFICADO	CAUSA O CAUSAS Aquello que se considera como fundamento, origen, motivo o razón del problema.	CONSECUENCIA O CONSECUENCIAS Hecho o acontecimiento que surge como efecto del problema.	FACTORES INCIDENTES Son los acontecimiento o hechos que tienen alguna conexión con el problema, pero que no necesariamente son causa.
1	VISIBILIDAD	Gobierno Electrónico - Publicidad de la información					
		Rendición de cuentas					
		Espacios de diálogo con OSC y ciudadanía en general					
		Sistema de atención al ciudadano					
2	INSTITUCIONALIDAD	Gestión Contractual					
		Gestión documental					
		Gestión del recurso humano					
		PRESTACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS					
3	CONTROL Y SANCIÓN	Control interno					
		Control institucional					
		Control político					
		Control social					
4	TEMAS ANTICORRUPCIÓN	Ambiente de denuncia					
		Clima ético					
		Capacidad de investigar (Investigación, procedimientos o trato)					
		PRESTACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS					

3

Construcción de la matriz de riesgos de corrupción

Guía #3

Guía #3

Construcción de la matriz de riesgos de corrupción

A partir del diagnóstico participativo y la identificación de problemas por parte del equipo responsable de la construcción de mapas de riesgos de corrupción y planes anticorrupción , se procede a identificar los riesgos específicos de corrupción[1].

El propósito del mapa es hacer visible los riesgos de corrupción en la respectiva entidad y las medidas concretas para mitigar esos riesgos. La adecuada identificación de riesgos de corrupción permite un apropiado manejo y generación de acciones de fortalecimiento institucional en la entidad.

Para esto, es importante tener como insumo el análisis DOFA que permita un adecuado manejo de los riesgos dentro del entorno y ambiente organizacional de la entidad. así como un análisis juicioso de identificación de problemas para una adecuada valoración y definición de las acciones de mitigación.

Para iniciar se debe reflexionar sobre ¿qué se entiende por riesgo de corrupción? y los tipos de riesgos identificados a partir del "Enfoque de una gestión pública territorial en clave de transparencia" (Ver Guía No1).

A. Definición del Riesgo

Las entidades tradicionalmente hacen ejercicios de administración de riesgos, para lo cual el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP- tiene establecidos lineamientos de administración del riesgo, los cuales están enfocados entre otros objetivos a:

- "aumentar la probabilidad de alcanzar los objetivos y proporcionar a la administración un aseguramiento razonable con respecto al logro de los mismos (…)
- Cumplir con los requisitos legales y reglamentarios pertinentes (…)
- Asignar y usar eficazmente los recursos para el tratamiento del riesgo (…)
- Mejorar la eficacia y eficiencia operativa (…)"[2]

Este enfoque de administración del riesgo tiene como propósito el mejoramiento de la entidad, elevar la productividad y garantizar la eficiencia y la eficacia en los procesos organizacionales. El DAFP define el riesgo como: "la posibilidad de que suceda algún evento que tendrá un impacto sobre los objetivos institucionales o del proceso. Se expresa en términos de probabilidad y consecuencias" [3]. Para el DAFP el riesgo se construye mediante una metodología de identificación, análisis, y valoración del riesgo; la cual permite definir acciones concretar para mitigar los riesgos establecidos.

En el documento "Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano", del DAFP y la Secretaria de la Transparencia se define el Riesgo de Corrupción como la "la posibilidad de que por acción u omisión, mediante el uso indebido del poder, de los recursos o de la información, se lesionen los intereses de una entidad y en consecuencia del Estado, para la obtención de un beneficio particular".[4]

El índice de Transparencia de las entidades Públicas de la Corporación Transparencia por Colombia "propone identificar, visibilizar y medir los escenarios institucionales donde se aumenta o favorece el riesgo de corrupción; entendiendo por Riesgos de Corrupción la probabilidad de que se presenten prácticas corruptas en las entidades. Tales riesgos se predican de los ambientes o escenarios institucionales, teniendo en cuenta que a pesar de que los individuos tengan la opción de involucrarse en prácticas corruptas, depende directamente de la institución favorecer las condiciones que incentiven, repriman o permitan tales conductas¨.[5] Dicha definición es retomada para construcción de los mapas de riesgos de corrupción y el plan anticorrupción bajo esta metodología.

---

[1] Ver Guia #2. APRESTAMIENTO DEL GRUPO Y ELABORACIÓN DEL DIAGÓSTICO PARTICIPATIVO

[2] Departamento Administrativo de la Función Pública, Guía para la Administración del Riesgo, Bogotá 2011. Pág. 13

[3] Departamento Administrativo de la Función Pública, Guía para la Administración del Riesgo, Bogotá 2011. Pág. 13

[4] Secretaría de la Transparencia, DNP y Otros, Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, Bogotá, 2012. Pág. 9

[5] CORPORACION TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. Índice de Transparencia Nacional 2008 – 2009. Documento metodológico. 2010

B. Tipología de riesgos de corrupción: ¿Cuáles son los riesgos de corrupción? y ¿Cómo identificarlos?

A partir de la propuesta "Enfoque de una gestión pública territorial en clave de transparencia" (Ver Guía No1), la caracterización del fenómeno de la corrupción y los componentes de análisis de los ámbitos de la gestión, esta guía propone 24 riesgos específicos de corrupción identificables en la administraciones públicas, asociados a diversos ámbitos de gestión.[6]

1. Riesgos asociados a la visibilidad de la gestión:

Son los riesgos generados por la opacidad en la información, las restricciones para el acceso a información pública y bajo cumplimiento del principio de Transparencia Activa. Se identifican tres riesgos en este sentido:

RIESGO	¿CÓMO SE MANIFIESTA?
Bajo nivel de publicidad de la información.	En la inexistencia de procesos, procedimientos y acciones concretas de publicidad de la información, las decisiones de la administración y la forma mediante la cual se toman dichas decisiones.
Rendición de cuentas a la ciudadanía de baja calidad y deficiente.	Inexistencia o inadecuada gestión del proceso de rendición de cuentas al interior de la entidad. Espacios limitados de interlocución con los ciudadanos y baja calidad de la información suministrada por diversos medios.
Ausencia o debilidad de canales de comunicación	Inexistencia o debilidad en canales de entrega y acceso a la información por parte de la ciudadanía o de los mismos servidores públicos de la entidad.

[6] La identificación de estos 24 riesgos de corrupción no limita la posibilidad que la entidad en su ejercicio particular identifique riesgos adicionales que deba considerar.

2. Riesgos asociados a la institucionalidad:

Son generados por las conductas irregulares, deficiencias en los procesos y procedimientos en la gestión institucional, y por el aumento de la discrecionalidad en la toma de decisiones.

RIESGO	¿CÓMO SE MANIFIESTA?
Concentración de poder	Centralización de la administración, la toma de decisiones, la vigilancia y el control de un proceso, procedimiento o una entidad, en un solo lugar o en una sola persona.
Extralimitación de funciones	Cuando un organismo o funcionario que está investido de un poder legal, y que tiene una órbita específica, va más allá de las funciones y fines que le otorga ese poder. Si bien es un delito independiente, que no solo se asocia a hechos de corrupción, en el ámbito institucionalidad es funcional a la corrupción
Ausencia o debilidad de procesos y procedimientos para la gestión administrativa y misional	Inexistencia o debilidad en canales de entrega y acceso a la información por parte de la ciudadanía o de los mismos servidores públicos de la entidad.
Amiguismo y clientelismo	En el intercambio extraoficial de favores, en el cual un individuo con poder político se beneficia a sí mismo o un tercero a cambio de apoyo electoral.
Ausencia o debilidad de medidas y/o políticas de conflictos de interés	En aquellas situaciones de orden moral y económico que puedan impedirle a un servidor público actuar en forma objetiva e independiente, ya sea porque le resulte particularmente conveniente, le sea personalmente beneficioso o porque sus familiares en los grados indicados en la ley, se vean igualmente beneficiados.

3. Riesgos asociados al control y sanción:

Son los riesgos asociados a una baja cultura de auto regulación, control externo en la entidad y mecanismo de sanción por hechos de corrupción.

RIESGO	¿CÓMO SE MANIFIESTA?
Inexistencia de canales de denuncia interna y externa	Inexistencia o debilidad en los espacios, procesos y procedimientos para la comunicación de hechos o riesgos de corrupción de manera segura y confiable, por parte de los ciudadanos o por los servidores públicos al interior de la entidad.
Bajos estándares éticos	La baja capacidad de los servidores públicos de identificarse con unos principios de acción definidos por la comunidad. En este sentido, no se limita al cumplimiento de estos principios, sino a la posibilidad de emitir un juicio sobre estos.
Baja cultura del control social	En el bajo apoyo a los proceso de control social realizados por los ciudadanos, la no entrega de información para la realización de sus ejercicios. Así mismo, se manifiesta en la resistencia por parte de la administración a considerar espacios de diálogo para conocer los resultados del control social.
Baja cultura del control institucional	En el rechazo o resistencia a los proceso de auditoría y control interno, así como en la no entrega oportuna de la información a los entes de control.

4. Riesgos asociados a Delitos:

Si bien existen una gran cantidad de delitos asociados a posibles prácticas corruptas, esta guía propone la consideración en primera instancia de 12 posibles delitos tipificados en las normas colombianas. Para el análisis se debe considerar la probabilidad de ocurrencia de estos delitos a partir de su definición[7].

DELITO	¿QUÉ ES?
Peculado	Apropiación ilegal, en beneficio propio o de un tercero, de los bienes del estado.
Tráfico de influencias	Consiste en utilizar la influencia personal para recibir, dar o prometer, para sí mismo o para un tercero, beneficios, favores o tratamiento preferencial.
Cohecho	Soborno (dar, ofrecer) Es un delito de doble vía.
Concusión	Cuando un servidor público abusa de su cargo o funciones para inducir a otra persona a dar o prometer dinero o cualquier otra utilidad indebida.
Enriquecimiento ilícito	Se da cuando, por razón del cargo o funciones, se obtiene un incremento patrimonial no justificado.
Prevaricato	Es la toma de decisiones (Resolución, dictamen o concepto) contrarias a la ley.
Concierto para delinquir	Participación de varias personas para cometer un delito.
Interés indebido en la celebración de contratos	Cuando se actúa de manera interesada o amañada en cualquier clase de contrato o acto administrativo.
Abuso de autoridad por omisión de denuncia	Cuando teniendo conocimiento de una conducta delictiva, no se informa a las autoridades.
Utilización indebida de información oficial privilegiada	Aprovechamiento de datos confidenciales para beneficio propio.
Malversación de recursos	Desviar recursos públicos a objetivos distintos a los consignados en el presupuesto. (Peculado por aplicación oficial diferente)
Detrimento patrimonial	Se entiende como la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado.

[7] La definición aquí expuesta no es de carácter normativo, es una aproximación práctica y sencilla para el entendimiento de los diferentes delitos.

El paso a paso...

Paso número 1: Identificación de Riesgos

A partir de la matriz de problemas identificados en el diagnóstico participativo (ver guía #2), y teniendo como referentes los 24 riesgos de corrupción anteriormente descritos, se analiza la probabilidad de ocurrencia de los riesgos de corrupción para cada uno de los problemas.

Por probabilidad se entiende "la posibilidad de ocurrencia del riesgo; esta puede ser medida con criterios de frecuencia, si se ha materializado (por ejemplo: número de veces en un tiempo determinado), o de factibilidad teniendo en cuenta la presencia de factores internos y externos que pueden propiciar el riesgo, aunque este no se haya materializado." [8]

En un ejercicio participativo con el equipo responsable, se hace un análisis de las posibilidades de ocurrencia de riesgos de corrupción en visibilidad, institucionalidad, auto-regulación y los delitos que pueden presentarse; para cada uno de los problemas identificados en la matriz de problemas. (Ver Matriz Priorización Problemas Guía 3)

El ejercicio de identificación de riesgos de corrupción permite visualizar los escenarios de corrupción y delitos contra la administración pública que se pueden presentar por un problema o debilidad institucional.

Es un ejercicio para analizar una situación hipotética y no refleja necesariamente la situación actual de la entidad y sus procesos de gestión. Lo importante es hacer un diagnóstico participativo, juicioso con el análisis y consciente de los riesgos a futuro.

[8] Departamento Administrativo de la Función Pública, Guía para la Administración del Riesgo, Bogotá 2011. Pág. 27

EJEMPLO IDENTIFICACIÓN RIESGOS DE CORRUPCIÓN

Visión anticorrupción en la gestión contractual
Proceso licitación
Proceso VS Riesgo

DEBILIDADES INSTITUCIONALES	LICITACIÓN PÚBLICA	RIESGOS DE CORRUPCIÓN
- Falta publicidad de la información - No existe control a las decisiones - No se ha actualizado el manual de contratación - Los servidores públicos no conocen la norma	1 Recibir solicitud de adquisición	Concierto para delinquir
	2 Formulación del pliego de condiciones	Soborno y concusión
	3 Aprobación del pliego de condiciones	Conflicto de interés
	4 Publicación del pliego de condiciones	
	5 Audiencia aclaratoria	
	6 Verificación de requisitos y revisión de propuestas	Soborno
	7 Audiencia de adjudicación	Interés indebido en la celebración de contratos
	8 Elaboración del contrato	
	9 Firma	

Paso número 2: Priorización de problemas y riesgos

Después de identificar los riesgos de corrupción en cada problema y por cada uno de los sub – ámbitos de gestión, se consolida la información para identificar la probabilidad de ocurrencia de riesgos, a fin de priorizar los sub-ámbitos de gestión con mayores riesgos identificados en los cuales se van enfocar las acciones del plan. (Ver Matriz Priorización Problemas Guía 3)

Instrucciones para diligenciar la Matriz de Priorización de Problemas

1. Marque con una X los posibles riesgos de corrupción y delitos que identifica en cada problema en los sub – ámbitos de gestión.
2. En la última fila consolide la ocurrencia de cada uno de los riesgos de corrupción propuestos y posibles delitos.
3. En la última columna consolide la información de los problemas de la entidad con mayores riesgos de corrupción y delitos identificados.
4. La ocurrencia permite identificar y priorizar los sub-ámbitos de gestión en los cuales se van enfocar las acciones del plan.

La matriz de riesgos de corrupción permite consolidar y analizar la ocurrencia en dos aspectos:

1. Los riesgos de corrupción y delitos que pueden presentarse en una entidad según los problemas o debilidades identificados. Los riesgos con mayor puntaje deben ser tenidos en cuenta para la priorización, la descripción y valoración del riesgo. Así como para la definición de acciones del Plan Anticorrupción.

2. Los problemas o debilidades de la entidad con mayores riesgos de corrupción y delitos identificados. Los ámbitos de la gestión con mayor puntaje deben ser considerados para la priorización, la descripción y valoración de riesgos, así como para la definición de acciones del Plan Anticorrupción.

Tablas de posible ocurrencia el riesgo

RIESGOS DE VISIBILIDAD La probabilidad de ocurrencia de riesgos de corrupción asociados al componente de visibilidad, identificados en los problemas o debilidad de la entidad	
RIESGO	TOTAL DE OCURRENCIA (NÚMERO)
Bajo nivel de publicidad de la información (transparencia activa)	
Rendición de cuentas a la ciudadanía de baja calidad (deficiente)	
Ausencia de canales de comunicación	

RIESGOS DE INSTITUCIONALIDAD La probabilidad de ocurrencia de riesgos de corrupción asociados al componente de institucionalidad, identificados en los problemas o debilidad de la entidad	
RIESGO	TOTAL DE OCURRENCIA (NÚMERO)
Concentración de poder	
Extralimitación de funciones	
Ausencia o debilidad de procesos y procedimientos para la gestión administrativa y misional	
Amiguismo y clientelismo	
Ausencia o debilidad de medidas y/o políticas de conflictos de interés	

RIESGOS DE CONTROL, AUTOREGULACIÓN Y SANCIÓN La probabilidad de ocurrencia de riesgos de corrupción asociados al componente de control, identificados en los problemas o debilidad de la entidad	
RIESGO	TOTAL DE OCURRENCIA (NÚMERO)
Inexistencia de canales de denuncia interna y externa	
Bajos estándares éticos	
Baja cultura del control social	
Baja cultura del control institucional	

DELITOS La probabilidad de ocurrencia de delitos asociados a la corrupción administrativa	
RIESGO	TOTAL DE OCURRENCIA (NÚMERO)
Peculado	
Tráfico de influencias	
Cohecho	
Concusión	
Enriquecimiento ilícito	
Prevaricato	
Concierto para delinquir	
Interés indebido en la celebración de contratos:	
Abuso de autoridad por omisión de denuncia:	
Utilización indebida de información oficial privilegiada	
Malversación de recursos	
Detrimento patrimonial	

MATRIZ DE PROBLEMAS

Entidad	
Coordinador del Plan	
Fecha	

OBJETIVO Y RECOMENDACIONES DE ESTE EJERCICIO

El objetivo de este documento es identificar los riesgos de corrupción en los problemas institucionales identificados en la Matriz de Problemas. Esta matriz hace parte de la Guía 3 para la identificación y priorización de riesgos de corrupción de la entidad.
Los ámbitos y sub-ámbitos de gestión son una propuesta metodológica que puede ser complementada por otros escenarios de la gestión que la entidad considere claves para el análisis. En cada problema se deben identificar todos los riesgos que pueden presentarse. Recuerde que es un ejercicio para analizar una situación hipotética y no refleja necesariamente la situación actual de la entidad y sus procesos de gestión. Lo importante es hacer un diagnostico participativo, juicioso y consciente en cada problema.

INSTRUCCIONES DE DILIGENCIAMIENTO

1. Marque con una X los posibles riesgos de corrupción y delitos que identifica en cada problema en los los sub – ámbitos de gestión.
2. En la última fila consolide la ocurrencia de cada uno de los riesgos de corrupción propuestos y posibles delitos.
3. En la ultima columna consolide la información de los problemas de la entidad con mayores riesgos de corrupción y delitos identificados.
4. La ocurrencia permite identificar y priorizar los sub-ámbitos de gestión en los cuales se van enfocar las acciones del plan.

OCURRENCIA DE RIESGOS

Este resultado refleja los riesgos de corrupción y delitos que pueden presentarse en una entidad según los problemas o debilidades identificados. Los riesgos con mayor puntaje deben ser tenidos en cuenta para la priorización, la descripción y valoración del riesgo. Así como para la definición de acciones del Plan Anticorrupción.

OCURRENCIA DE PROBLEMAS:

Este resultado refleja los problemas o debilidades de la entidad con mayores riesgos de corrupción y delitos identificados. Los problemas con mayor puntaje deben ser tenidos en cuenta para la priorización, la descripción y valoración del riesgo. Así como para la definición de acciones del Plan Anticorrupción.

MATRIZ DE PROBLEMAS						RIESGOS DE CORRUPCIÓN																							
						INSTITUCIONALIDAD					VISIBILIDAD			CONTROL, AUTORREGULACIÓN Y SANCIÓN				CONTROL, AUTORREGULACIÓN Y SANCIÓN											
ÁMBITO DE LA GESTIÓN	SUB ÁMBITO DE LA GESTIÓN	PROBLEMA IDENTIFICADO	CAUSA o CAUSAS	CONSECUENCIA O CONSECUENCIAS	FACTORES INCIDENTES	Concentración de poder	Extralimitación de funciones	Ausencia o deficidad de procesos y procedimientos para la gestión administrativa y misional	Amiguismo y clientelismo	Ausencia o debilidad de medidas y/o políticas de conflictos de interés	Bajo nivel de publicidad de la información (transparencia activa)	Rendición de cuentas a la ciudadania de baja calidad (deficiente)	Ausencia de canales de comunicación	Inexistencia de canales de denuncia interna y externa	Bajos estándares éticos	Baja cultura del control social	Baja cultura del control institucional	Peculado	Tráfico de influencias	Cohecho	Concusión	Enriquecimiento ilícito	Prevaricato	Concierto para delinquir	Interés indebido en la celebración de contratos	Abuso de autoridad por omisión de denuncia	Utilización indebida de información oficial privilegiada	Malversación de recursos	Detrimento patrimonial
VISIBILIDAD	Gobierno Electrónico - Publicidad de la información																												
	Rendición de cuentas																												
	Espacios de diálogo con OSC y ciudadania en general																												
	Sistema de atención al ciudadano																												
INSTITUCIONALIDAD	Gestión contractual																												
	Gestión documental																												
	Gestión del recurso humano																												
	PRESTACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS																												
CONTROL Y SANCIÓN	Control interno																												
	Control institucional																												
	Control político																												
	Control social																												
TEMAS ANTICORRUPCIÓN	Ambiente de denuncia																												
	Clima ético																												
	Capacidad de investigar (Investigación, procedimientos o trato)																												
	PRESTACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS																												

MATRIZ DE PROBLEMAS / INSTITUCIONALIDAD

Entidad	
Coordinador del Plan	
Fecha	

MATRIZ DE PROBLEMAS						RIESGOS DE CORRUPCIÓN				OCURRENCIA
						INSTITUCIONALIDAD				
ÁMBITO DE LA GESTIÓN	SUB ÁMBITO DE LA GESTIÓN	PROBLEMA IDENTIFICADO	CAUSA o CAUSAS	CONSECUENCIA O CONSECUENCIAS	FACTORES INCIDENTES	Extralimitación de funciones	Ausencia o debilidad de procesos y procedimientos para la gestión administrativa y misional	Amiguismo y clientelismo	Ausencia o debilidad de medidas y/o políticas de conflictos de interés	
VISIBILIDAD	Gobierno Electrónico - Publicidad de la información									0
	Rendición de cuentas									0
	Espacios de diálogo con OSC y ciudadanía en general									0
	Sistema de atención al ciudadano									0
INSTITUCIONALIDAD	Gestión contractual									0
	Gestión documental									0
	Gestión del recurso humano									0
	PRESTACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS									0
CONTROL Y SANCIÓN	Control interno									0
	Control institucional									0
	Control político									0
	Control social									0
TEMAS ANTICORRUPCIÓN	Ambiente de denuncia									0
	Clima ético									0
	Capacidad de investigar (Investigación, procedimientos o trato)									0
	PRESTACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS									0
					OCURRENCIA	0	0	0	0	

MATRIZ DE PROBLEMAS / VISIBILIDAD

Entidad	
Coordinador del Plan	
Fecha	

MATRIZ DE PROBLEMAS						RIESGOS DE CORRUPCIÓN			OCURRENCIA
						VISIBILIDAD			
ÁMBITO DE LA GESTIÓN	SUB ÁMBITO DE LA GESTIÓN	PROBLEMA IDENTIFICADO	CAUSA o CAUSAS	CONSECUENCIA O CONSECUENCIAS	FACTORES INCIDENTES	Bajo nivel de publicidad de la información (transparencia activa)	Rendición de cuentas a la ciudadanía de baja calidad (deficiente)	Ausencia de canales de comunicación	
VISIBILIDAD	Gobierno Electrónico - Publicidad de la información								0
	Rendición de cuentas								0
	Espacios de diálogo con OSC y ciudadanía en general								0
	Sistema de atención al ciudadano								0
INSTITUCIONALIDAD	Gestión contractual								0
	Gestión documental								0
	Gestión del recurso humano								0
	PRESTACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS								0
CONTROL Y SANCIÓN	Control interno								0
	Control institucional								0
	Control político								0
	Control social								0
TEMAS ANTICORRUPCIÓN	Ambiente de denuncia								0
	Clima ético								0
	Capacidad de investigar (Investigación, procedimientos o trato)								0
	PRESTACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS								0
					OCURRENCIA	0	0	0	

MATRIZ DE PROBLEMAS / CONTROL

Entidad	
Coordinador del Plan	
Fecha	

MATRIZ DE PROBLEMAS						RIESGOS DE CORRUPCIÓN				OCURRENCIA
						CONTROL, AUTORREGULACIÓN Y SANCIÓN				
ÁMBITO DE LA GESTIÓN	SUB ÁMBITO DE LA GESTIÓN	PROBLEMA IDENTIFICADO	CAUSA o CAUSAS	CONSECUENCIA O CONSECUENCIAS	FACTORES INCIDENTES	Inexistencia de canales de denuncia interna y externa	Bajos estándares éticos	Baja cultura del control social	Baja cultura del control institucional	
VISIBILIDAD	Gobierno Electrónico - Publicidad de la información									0
	Rendición de cuentas									0
	Espacios de diálogo con OSC y ciudadanía en general									0
	Sistema de atención al ciudadano									0
INSTITUCIONALIDAD	Gestión contractual									0
	Gestión documental									0
	Gestión del recurso humano									0
	PRESTACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS									0
CONTROL Y SANCIÓN	Control interno									0
	Control institucional									0
	Control político									0
	Control social									0
TEMAS ANTICORRUPCIÓN	Ambiente de denuncia									0
	Clima ético									0
	Capacidad de investigar (Investigación, procedimientos o trato)									0
	PRESTACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS									0
					OCURRENCIA	0	0	0	0	

MATRIZ DE PROBLEMAS / DELITOS

Entidad	
Coordinador del Plan	
Fecha	

MATRIZ DE PROBLEMAS						RIESGOS DE CORRUPCIÓN												OCURRENCIA
						DELITOS												
ÁMBITO DE LA GESTIÓN	SUB ÁMBITO DE LA GESTIÓN	PROBLEMA IDENTIFICADO	CAUSA o CAUSAS	CONSECUENCIA O CONSECUENCIAS	FACTORES INCIDENTES	Peculado	Tráfico de influencias	Cohecho	Concusión	Enriquecimiento ilícito	Prevaricato	Concierto para delinquir	Interés indebido en la celebración de contratos	Abuso de autoridad por omisión de denuncia	Utilización indebida de información oficial privilegiada	Malversación de recursos	Detrimento patrimonial	
VISIBILIDAD	Gobierno Electrónico - Publicidad de la información																	0
	Rendición de cuentas																	0
	Espacios de diálogo con OSC y ciudadanía en general																	0
	Sistema de atención al ciudadano																	0
INSTITUCIONALIDAD	Gestión contractual																	0
	Gestión documental																	0
	Gestión del recurso humano																	0
	PRESTACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS																	0
CONTROL Y SANCIÓN	Control interno																	0
	Control institucional																	0
	Control político																	0
	Control social																	0
TEMAS ANTICORRUPCIÓN	Ambiente de denuncia																	0
	Clima ético																	0
	Capacidad de investigar (Investigación, procedimientos o trato)																	0
	PRESTACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS																	0
					OCURRENCIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

Paso número 3: Consolidación del Mapa de Riesgos de Corrupción

Con los resultados del análisis de ocurrencia de riesgos en los problemas identificados, se prioriza los ámbitos y sub-ámbitos de gestión en los cuales se va focalizar la entidad durante el año de vigencia del Plan. Se recomienda centrarse en los sub-ámbitos de gestión con mayores riesgos de corrupción identificados.

A continuación, se identifica para el problema central los principales riesgos de corrupción en los cuales obtuvo mayor probabilidad de ocurrencia, para priorizar así, los riesgos de corrupción en los cuales se va focalizar la acción.

En este punto la entidad debe iniciar el proceso de valoración los recursos humanos, físicos, y económicos disponibles durante la vigencia para las acciones que van a implementar. Con esta información se consolida el mapa de riesgo de corrupción (Ver Mapa de Riesgos de Corrupción).

Al respecto, es importante que el equipo técnico anticorrupción valore con mesura las áreas o riesgos a los cuales hará frente el año de vigencia del plan anticorrupción. Si bien el mapa de riesgos debe especificar la totalidad de los posibles hallazgos, el posterior plan anticorrupción debe reflejar una apuesta institucional alcanzable.

Paso número 4: Determinar Probabilidad de Materialización

Según la calificación de la probabilidad de ocurrencia de acuerdo a los lineamientos del DAFP [9], para el análisis de los riesgos es necesario determinar ¿Qué tanto se puede materializar?, en otras palabras que tanto este se puede materializar. Para la calificación de los riesgos de corrupción se retoman tres descriptores que propone el DAFP, a saber [10]:

Posible - 1: el evento puede ocurrir en algún momento. Y la frecuencia: al menos 1 vez en los últimos 2 años.

Probable - 2: el evento probablemente ocurrirá en la mayoría de las circunstancias. Frecuencia: al menos 1 vez en el último año.

Casi Seguro - 3: se espera que el evento ocurra en la mayoría de las circunstancias. Frecuencia: más de 1 vez al año.

Instrucciones para diligenciar el Mapa Riesgos de Corrupción

I. Identifique los problemas priorizados por ámbitos y sub – ámbitos de gestión.
II. Defina brevemente el contenido del riesgo para el proceso de gestión que está comprometido.
III. Determine el análisis de la probabilidad de ocurrencia del Riesgo de Corrupción.

[9] Departamento Administrativo de la Función Pública, Guía para la Administración del Riesgo, Bogotá 2011.

[10] Departamento Administrativo de la Función Pública, Guía para la Administración del Riesgo, Bogotá 2011. Pág. 28

Ejemplo
Mapa de Riesgos de Corrupción[11]

Identificación de Riesgos					Análisis del Riesgo
Ámbito de Gestión	Sub - ámbito de gestión	Problema Priorizado	Riesgo Priorizado	Descripción	Probabilidad de Materialización
INSTITUCIONALIDAD	GESTIÓN CONTRACTUAL	No se cuenta con las herramientas necesarias para dar cumplimiento a la normatividad contractual	Ausencia o debilidad de procesos y procedimientos para la gestión administrativa y misional	La ausencia de procesos y procedimientos actualizados para la gestión contractual debilitan el mecanismos de control institucional	Probable
GESTIÓN ANTICORRUPCIÓN	DECLARACIÓNES DE BIENES Y RENTAS	Incumplimiento en las fechas para actualizar las declaraciones de bienes y rentas	Ausencia o debilidad de medidas y/o políticas de conflictos de interés	El incumplimiento en el reporte de las declaraciones de bienes y rentas debilita las medidas de control a posibles conflictos interés que se presenten en la contratación de personas y la toma de decisiones	Posible

[11] Adaptación de la propuesta de Mapa de Riesgos de Corrupción contenida en: Secretaría de la Transparencia, DNP y Otros, Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, Bogotá, 2012. Pág. 13

4

Construcción del Plan Anticorrupción
Guía #4

Guía #4

Construcción del Plan Anticorrupción

Con el propósito de contribuir al desarrollo de capacidades para prevenir y luchar contra la corrupción en las entidades territoriales, es necesario diseñar además del Mapa de Riesgos de Corrupción, un Plan Anticorrupción el cual será entendido como un instrumento de gestión de las iniciativas anticorrupción que, acompañado de estrategias de acción, marcarán un camino de ejecución viable y acertado.

El Plan Anticorrupción tendrá las siguientes características:

a. Es un instrumento de gestión de la entidad. Por lo tanto deberá estar armonizado con otros instrumentos que se relacionen con los temas claves de la anticorrupción, como: el Plan de Desarrollo, Plan de Inversiones, instrumentos MECI y calidad, instrumentos para atención al ciudadano y PQR, instrumentos anti-trámites, entre otros.

b. Tiene un enfoque institucional y estratégico. El punto de partida del instrumento es el análisis de problemáticas que afectan los componentes de gestión estratégicos para la anticorrupción: 1) Visibilidad de la Gestión; 2) Cumplimiento de Normas; 3) Pesos y Contrapesos. En este sentido, el análisis es transversal involucrando así varios procesos. Ahora bien, con el ánimo de acotar la intervención se hace un especial énfasis en los ámbitos de gestión que pueden ser vulnerables o proclives[1] a los hechos de corrupción. Algunos de ellos son: acceso a la información y gobierno electrónico, gestión de la contratación, gestión del recurso humano, control interno y promoción del control social, entre otros.

c. Es un instrumento de gestión liderado por la Alta Dirección de la entidad. Esta herramienta aborda un tema complejo y desconocido para el proceso de gestión, por lo tanto es necesario que la autoridad pública y su equipo de gobierno sean los principales responsables del proceso. Claro está que para la operativización será necesario recurrir a los jefes de despacho y personal técnico de la más alta calidad.

d. Debe estar acompañado por una estrategia de gestión. Además del "qué" es necesario decidir el "cómo" y el "por donde". Estas decisiones contribuirán en que sea posible pasar del "dicho al hecho" en la prevención y lucha contra la corrupción" en la gestión local.

e. Se debe contemplar el cálculo de recursos económicos, humanos, técnicos y de información para la implementación del Plan y la Estrategia. Recurrir a las líneas de financiamiento del Plan de Desarrollo e identificar cooperantes (técnicos y financieros).

f. El Plan es el insumo principal para el seguimiento y evaluación por parte de la Oficina de Control Interno. El Plan tendrá un documento complementario que permitirá evaluar su proceso, sus productos e ir aportando elementos para el análisis de impacto.

---

[1] De acuerdo a las características y dinámicas del proceso de gestión de cada entidad, se pueden identificar ámbitos de gestión proclives o vulnerables a la corrupción. En esta Guía se entenderán de la siguiente manera: A) Ámbitos de Gestión Vulnerables a la Corrupción: serán aquellos que presenten fallas y/o debilidades en su diseño institucional y normativo que, sumado al monto de recursos económicos que maneje y/o al interés político que tengan, representan un escenario de oportunidad para la acción egoísta de los individuos corruptos. Por ejemplo, la gestión de la contratación y del recurso humano. B) Ámbitos de Gestión Proclives a la Corrupción: de la misma manera que el punto anterior, pero asociado a escenarios institucionales donde la cultura organizacional alienta y/o permite que los individuos actúen de manera corrupta sin sanción alguna. Por ejemplo, considerar que es "normal" que en todo contrato se tenga que pagar el 10, 15, 20 o 30% de "peaje" o soborno. O, que dado que esa Secretaría es de tal o cual Concejal, Diputado o Ministro todas las decisiones pasan por el "dueño del feudo".

El paso a paso...

Paso 1: Definición de objetivos

Lo primero es definir el objetivo general. Este objetivo enmarca el propósito general del Plan y señala el fin superior de la lucha contra la corrupción en la entidad. Las acciones que se definan y la ejecución del Plan Anticorrupción van a contribuir al logro de este propósito.

> Ejemplo Objetivo General: La capacidad institucional previene los hechos de corrupción en el proceso de gestión administrativa de la Entidad Territorial.

A partir de los sub-ámbitos de gestión priorizados en la matriz de riesgos de corrupción y los riesgos priorizados, se definen los objetivos específicos. Para definir estos objetivos específicos hay que tener en cuenta:

a. Cada objetivo específico busca mitigar la probabilidad de ocurrencia de riesgos de corrupción
b. Los objetivos deben señalar de manera clara, posible y concreta los resultados que se esperan obtener con la ejecución del Plan.
c. Los objetivos específicos señalan los efectos particulares que se deben generar con la adopción del Plan.

Ejemplo definición de objetivos

ÁMBITO	SUB-ÁMBITO	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
INSTITUCIONALIDAD	GESTIÓN CONTRACTUAL	El fortalecimiento de los procesos y procedimientos de la gestión de la contratación protege de hechos de corrupción a la entidad territorial
GESTIÓN ANTICORRUPCIÓN	DECLARACIONES DE BIENES Y RENTAS	Las declaraciones de bienes y rentas son un mecanismo de control de la corrupción.

Paso 2: Definición de acciones de mitigación

En cada uno de los objetivos específicos se definen las acciones para controlar o desaparecer los riesgos de corrupción identificados y asociados a las problemáticas de la gestión. A través del cumplimiento de las acciones se logran los objetivos específicos y el logro de las metas.

Ejemplo de acciones de mitigación

ÁMBITO	SUB-ÁMBITO	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ACCIONES DE MITIGACIÓN
INSTITUCIONALIDAD	GESTIÓN CONTRACTUAL	El fortalecimiento de los procesos y procedimientos de la gestión de la contratación protege de hechos de corrupción a la entidad territorial	Actualización del Manual de Contratación a la luz de la normatividad y los principios anticorrupción.
GESTIÓN ANTICORRUPCIÓN	DECLARACIONES DE BIENES Y RENTAS	Las declaraciones de bienes y rentas son un mecanismo de control de la corrupción.	Acopio y verificación de las declaraciones de bienes y patrimonio de los servidores públicos del nivel directivo

Considere el presupuesto disponible en la vigencia en la cual se ejecutará el plan, para definir acciones y metas. Un ejercicio de presupuestación de las acciones le permite a la entidad asegurar un mayor nivel de cumplimiento del plan. Tenga en cuenta las diferentes fuentes de financiación, convenios y cooperación disponible.

Paso 3: Definición de metas e indicadores

Para cada acción de mitigación se define la meta de manera cuantificable; el punto al que se quiere llegar. Y cada una de esas metas contribuye a la precisión de los objetivos específicos. Para evaluar su efectivo cumplimiento es importante plantear los medios de verificación de la ejecución de la meta y por ende de la acción. Las fuentes de verificación son los documentos, registros y evidencias, que demuestren tangiblemente que los indicadores fueron alcanzados

Para el seguimiento y evaluación de las acciones se precisan los indicadores que le pueden ser útiles al ente territorial para medir las metas formuladas y el cumplimiento de las acciones

Ejemplo Matriz de metas e indicadores

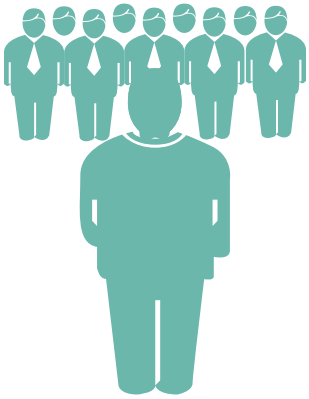
ÁMBITO DE GESTIÓN	SUB - ÁMBITO DE GESTIÓN	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ACCIONES DE MITIGACIÓN	META	INDICADOR	FUENTE DE VERIFICACIÓN
INSTITUCIONALIDAD	GESTIÓN CONTRACTUAL	El fortalecimiento de los procesos y procedimientos de la gestión de la contratación protege de hechos de corrupción a la entidad territorial	Actualización del Manual de Contratación a la luz de la normatividad y los principios anticorrupción	Para junio del 2013 el Manual de Contratación estará actualizado y contendrá medidas especiales para prevenir la corrupción	Número de manuales actualizados	Un manual de contratación actualizado que integra todo el proceso de gestión contractual.
GESTIÓN	DECLARACIÓNES DE BIENES Y RENTAS	Las declaraciones de bienes y rentas son un mecanismo de control de la corrupción	Acopio y verificación de las declaraciones de bienes y patrimonio de los servidores públicos del nivel directivo.	Para agosto del 2013 estarán actualizadas las declaraciones de bienes y rentas del 100% de los servidores de la entidad	Número de declaraciones de bienes y rentas verificadas / Total de servidores de la entidad	Formatos de la declaración de bienes y rentas actualizados

Paso 4: Establecer tipo de control

De acuerdo a la metodología establecida por el DAFP, en la identificación de riesgos la entidad debe establecer el tipo de controles para manejar el riesgo. Se debe determinar si se requieren:

- Controles preventivos, para disminuir la probabilidad de ocurrencia o materialización de los riesgos.
- Controles correctivos, es decir que combaten o eliminan la causa que genera el riesgo.

Paso 5: Definir responsables

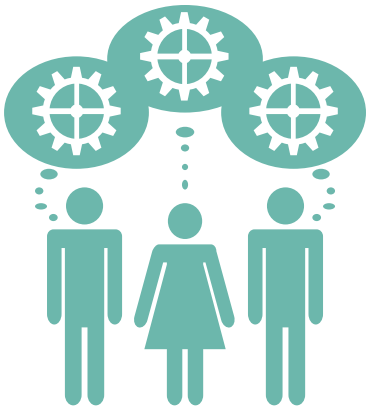


Además de señalar la dependencia responsable de ejecutar la acción, se recomienda precisar el funcionario responsable de la acción (cargo) al interior de la dependencia.

Asi mismo, se debe propender porque los funcionarios designados hagan parte del Equipo Responsable del plan.. De esta manera se facilita y simplifica el cumplimiento del Plan. En caso que no coincida, el funcionario miembro del Equipo Responsable del Plan debe verificar con el funcionario responsable de la acción la probabilidad de cumplimiento y su pertinencia.

El Coordinador General, será el líder del proceso para garantizar una adecuada implementación, coordinación, operación y cumplimiento del plan anticorrupción. Será un facilitador y articulador entre las diferentes dependencias y funcionarios responsables durante todo el proceso.

Paso 6: Definición de colaboradores



Identifica la dependencia o al funcionario (cargo) que puede contribuir a la ejecución de la acción, en razón de la relación de este con el proceso y/o acción.
Para algunas acciones del Plan, la entidad puede contar con actores externos como entidades cooperantes o aquellas con las cuales se tienen convenios vigentes.

Ejemplo definición de responsables y colaboradores

ACCIONES DE MITIGACIÓN	RESPONSABLE	COLABORADOR (ES)
Actualización del Manual de Contratación a la luz de la normatividad y los principios anticorrupción	Secretaría General – Unidad de contratación	Oficina Jurídica ESAP/Universidad
Acopio y verificación de las declaraciones de bienes y patrimonio de los servidores públicos del nivel directivo	Oficina de Recurso Humano	Control Interno

Paso 7: Tiempo de implementación

Para efectos del seguimiento y evaluación del Plan se determina un cronograma con los tiempos de la ejecución de la acción. Teniendo en cuenta que el Plan Anticorrupción es una herramienta anual, las acciones deben tener una periodicidad anual y ser establecidas en armonía con los recursos humanos, físicos, y económicos disponibles durante la vigencia.

Paso 8: Identificación de recursos

Para tener una definición clara de las acciones del Plan Anticorrupción se requiere desde un inicio identificar los insumos y recursos disponibles para ejecutarlas durante la vigencia. Se recomienda:

1. Apropiar los recursos del presupuesto anual, para lo cual es importante en hacer un ejercicio de presupuestación del Plan Anticorrupción antes de publicado el Plan (31 de enero de cada año) y que permita incluir los recursos en el presupuesto de la respectiva vigencia.

2. Identificar los recursos financieros y no financieros, con los cuales cuenta la entidad para su ejecución, como las diferentes fuentes de financiación.

3. Adicionalmente, algunas acciones de mitigación pueden ser gestionadas con actores externos, y aunque no representan un aporte económico, se recomienda hacer el cálculo de este valor para que la entidad tenga la información de cuánto le cuesta la ejecución del Plan.

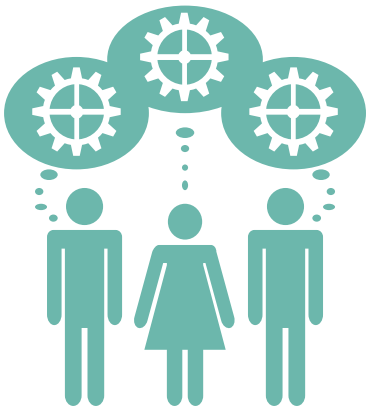
4. Es importante identificar el rubro y el origen de los recursos como parte del ejercicio de planeación presupuestal.

PLAN ANTICORRUPCIÓN

NOMBRE DE LA ENTIDAD	
FECHA DEL PLAN ANTICORRUPCIÓN	
NOMBRE DEL COORDINADOR GENERAL DEL PLAN	

OBJETIVO GENERAL	ÁMBITO DE ACCIÓN PRIORIZADO	#	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	#	ACCIONES DE MITIGACIÓN	METAS	INDICADORES	FUENTE DE VERIFICACIÓN	VALORACIÓN O TIPO DE CONTROL	RESPONSABLES (NOMBRE DEL RESPONSABLE)	COLABORDORES (NOMBRE DEL COLABORADOR)	TIEMPO DE IMPLEMENTACIÓN		RUBRO	FUENTE			VALOR TOTAL
												INICIO	FINAL		PROPIOS	DTO	OTROS	

Paso 9: Definición de actividades



En el Plan Anticorrupción se plantearon unas acciones de mitigación para controlar o desaparecer los riesgos de corrupción identificados y asociados a las problemáticas de la gestión. El propósito ahora es definir para cada una de las acciones de mitigación las actividades requeridas para llevarlas a cabo.

Para cada una de las actividades se debe establecer el cronograma de ejecución. A continuación dos ejemplos de acciones de mitigación y las actividades para su implementación, con el cronograma de ejecución:

Ejemplo de actividades y cronograma

#	ACCIONES DE MITIGACIÓN	#	ACTIVIDADES	CRONOGRAMA							
				MAY	JUN	JUL	AGO	SEPT	OCT	NOV	DIC
1	Actualización del Manual de Contratación a la luz de la normatividad y los principios anticorrupción.	1	Capacitación en gestión contractual	X							
		2	Identificación de modificaciones al manual		X						
		3	Validar las modificaciones y adiciones			X	X				
		4	Aprobar las modificaciones y adiciones					X			
		5	Actualizar el manual de contratación						X		
		6	Publicar y socializar el manual							X	X
2	Capacitar a todos los miembros de la entidad municipal sobre la rendición de cuentas a la ciudadanía.	1	Elaboración de los términos de referencia			X					
		2	Revisión términos de referencia			X					
		3	Convocatoria			X					
		4	Selección de contratista			X					
		5	Ejecución del taller				X				
		6	Interventoría del contrato					X			

ACTIVIDADES

NOMBRE DE LA ENTIDAD	
FECHA DEL PLAN ANTICORRUPCIÓN	
NOMBRE DEL COORDINADOR GENERAL DEL PLAN	

PASO 9 DEFINICIÓN DE ACTIVIDADES

- En el Plan Anticorrupción se plantearon unas acciones de mitigación para controlar o desaparecer los riesgos de corrupción identificados y asociados a las problemáticas de la gestión.
- El propósito es definir para cada una de las acciones de mitigación las actividades requeridas para llevarlas a cabo.
- Para cada una de las actividades se debe establecer el cronograma de ejecución.

ÁMBITO DE ACCIÓN PRIORIZADO	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ACCIONES DE MITIGACIÓN	#	ACTIVIDADES	CRONOGRAMA							
					MES X	MES X	MES X	MES X	MES X	MES X	MES X	MES X
		Acción Mitigación No. 1		Actividad 1								
				Actividad 2								
				Actividad 3								
		Acción Mitigación No. 2		Actividad 1								
				Actividad 2								
				Actividad 3								
		Acción Mitigación No. 1		Actividad 1								
				Actividad 2								
				Actividad 3								
		Acción Mitigación No. 2		Actividad 1								
				Actividad 2								
				Actividad 3								
		Acción Mitigación No. 1		Actividad 1								
				Actividad 2								
				Actividad 3								
		Acción Mitigación No. 2		Actividad 1								
				Actividad 2								
				Actividad 3								

Recomendaciones e ideas para la formulación de acciones de mitigación

Teniendo como referencia los compromisos de Colombia en las diferentes convenciones internacionales de lucha contra la corrupción[2] se recomiendan algunas líneas y/o acciones para la prevención de hechos de corrupción en la gestión de las entidades territoriales. Estas son algunas recomendaciones básicas.

ÁMBITO DE GESTIÓN	RECOMENDACIONES/ IDEAS
Acceso a la información	1. Fortalecer los procesos y los procedimientos para la generación de información oportuna, veraz y clara.
	2. Señalar la obligación de todas las entidades en el archivo y producción de información pública.
	3. Fortalecer los sistemas de información incorporando la producción no sólo de información útil para la gestión de la entidad, sino la información útil para el ciudadano.
Rendición de Cuentas	1. Diseñar la estrategia de rendición de cuentas anual como un proceso permanente que involucra a todas las entidades y obliga sistemas de información eficientes.
	2. Capacitar a todos los miembros de la entidad municipal sobre la rendición de cuentas a la ciudadanía.
	3. Campaña formativa y publicitaria a la ciudadanía sobre la rendición de cuentas como deber y derecho de ciudadanos y gobernantes.
Atención al Ciudadano	1. Adopción de un sistema de atención al ciudadano.
	2. Eficiencia en la recepción de PQR.
	3. Informes sobre los PQR de los ciudadanos.
	4. Mecanismos para que los informes de PQR retroalimenten la gestión de las dependencias y la entidad en general.
Recurso Humano	1. Prevención de conflicto de intereses.
	2. Formación en ética de lo público y en hechos de corrupción.
	3. Regulación y control para el manejo de recursos financieros y presupuestal por parte de las autoridades y servidores públicos.
	4. Mecanismos para hacer cumplir las normas generales y anticorrupción.
	5. Sistemas de declaración de bienes y rentas eficientes (seguimiento, control y publicidad)
	6. Sistemas de contratación de personal basados en la meritocrácia.
	7. Sistemas de gestión del recurso humano con instrumentos de estímulos al desempeño (evaluación eficiente, ingresos justos y equitativos, capacitación en los temas misionales y de apoyo).

[2] Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (2003), adoptada en Colombia a través de la Ley 970 de 2005. Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción (1996), adoptada en Colombia a través de la Ley 412 de 1997. Convención de la OCDE contra el soborno trasnacional, adoptada en colombia a través de la ley1573 de 2012

ÁMBITO DE GESTIÓN	RECOMENDACIONES/ IDEAS
Contratación Pública	1. Cualificación a los equipos encargados de TODOS los momentos del proceso de contratación. Capacitación en el componente normativo, ético y de riesgos de corrupción.
	2. Mecanismos para hacer cumplir los mecanismos de protección contra la corrupción en el proceso de contratación.
	3. Fortalecer la publicidad eficiente del proceso de contratación.
	4. Fortalecer la figura de la interventoría y la supervisión (apoyados en la contratación vigente)
Promoción de la participación y el control social	1. Campañas y formación al ciudadano sobre el derecho y el deber a contribuir con la fiscalización de la gestión pública.
	2. Eficiente entrega de información sobre todo el proceso de gestión a la ciudadanía.
	3. Existencia de una dependencia y/o funcionarios encargados de hacer un enlace amigable con la ciudadanía para todo lo relacionado con la participación ciudadana.
Generales Anticorrupción	1. Diseño de estrategias de prevención de hechos de corrupción (estratégicas y anuales).
	2. Diseño de normas y códigos de conducta para servidores públicos.
	3. Canales de denuncia interna y protección del denunciante (en asocio con la autoridad correspondiente a nivel nacional)
	4. Canales exclusivos para la denuncia de hechos de corrupción por parte de agentes externos a la entidad (en asocio con la autoridad correspondiente a nivel nacional)
	5. Mecanismos de protección al denunciante externo (en asocio con la autoridad correspondiente a nivel nacional)
	6. Medidas para evitar el soborno en los procesos de contratación de obras y servicios como de personal.
	7. Medidas para evitar el soborno en la entrega de subsidios y transferencias condicionadas a la población.
	8. Medidas para evitar el soborno en la entrega de bienes y servicios a la población.
	9. Medidas para evitar el soborno en el marco de auditorías (órganos de control), interventorías o supervisiones a contratos.
	10. Fortalecer los procesos de seguimiento de ejecución presupuestal y contable para identificar hechos de corrupción.
	11. Creación de un grupo multidisciplinario e interdependencias para el análisis y seguimiento de las acciones anticorrupción de la entidad.

No olvide que debe publicar su mapa de riesgos y el plan anticorrupción en el sitio web de la entidad.

Seguimiento Del Plan Anticorrupción

Guía #5

Guía #5

Seguimiento Del Plan Anticorrupción

La construcción de rutinas para el seguimiento y evaluación es la última etapa de construcción de los Planes. El seguimiento a cualquier tipo de instrumento de gestión "provee información, sobre el progreso de una política, programa o entidad, para comparar los avances logrados frente a las metas propuestas. Con un enfoque en el desempeño, proporciona elementos para la acción correctiva y establece responsabilidad entre los ejecutores y sus resultados, pero no examina la causalidad entre las intervenciones y sus efectos"[1].

En este caso, el objetivo de hacer seguimiento al Plan Anticorrupción es tener información sobre el avance de las acciones de mitigación propuestas en el Plan. Para un ejercicio de seguimiento exitoso, es importante establecer rutinas permanentes que permitan identificar si las acciones de mitigación y actividades deben ser ajustadas, reformuladas o replanteadas.

Para llevar a cabo un seguimiento eficiente es de vital importancia contar con información de cada dependencia y funcionario encargado para conocer los resultados en tiempo real de la ejecución. La ausencia de información puede limitar el seguimiento y la evaluación de los resultados del Pan anticorrupción y de la gestión de la entidad. La disponibilidad y calidad de la información es clave para la toma de decisiones, así como para la rendición de cuentas sobre la ejecución del Plan.[2]

El paso a paso...

Paso 1: Establecer periodos y responsables

I. Captura de información: ¿Cuándo?

Hay que tener en cuenta que la Secretaria de la Transparencia está solicitando para el caso del Plan Anticorrupción, que el seguimiento a los riesgos y acciones sean permanentes, ya que por "la dinámica en la cual se desenvuelve, la corrupción puede variar y en algunos casos sofisticarse, dificultando o incluso impidiendo su detección (…). En este sentido las entidades deberán realizar seguimiento a los mapas de riesgo por los menos tres (3) veces al año, esto es con corte a abril 30, agosto 31 y diciembre 31"[3].

Para lograr este propósito identifique en el cronograma de actividades cuáles son los periodos claves para la obtención de datos, avances y/o resultados de cada acción de mitigación de acuerdo a lo establecido, la dinámica institucional referente a la existencia de Comités o espacios de encuentro que permitan recopilar y consolidar información acerca de las metas y acciones del Plan. Con estos aspectos se puede establecer la frecuencia del seguimiento: Diario, Semanal, Mensual, Trimestral, Semestral.

---

[1] CONPES 3294 de 2004, Página 10.
[2] Las orientaciones metodológicas de esta guía son fundamentadas en el sistema de seguimiento de SINERGIA.
[3] Estrategias para la construcción del plan anticorrupción y de atención al ciudadano. Secretaria de la Transparencia. 2012, p13

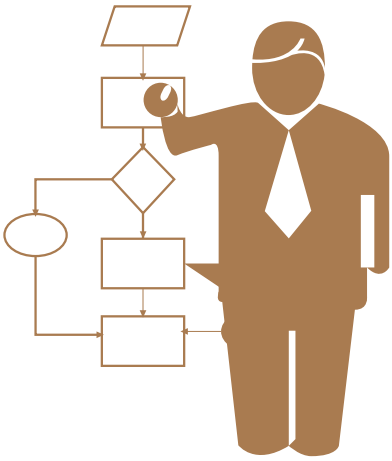
II. Responsables: ¿Quién?

Las Oficinas de Planeación o quien haga sus veces, son los encargados de consolidar del Plan anticorrupción y de atención al ciudadano, no son los encargados de la ejecución de las acciones y actividades, son un facilitador y articulador entre las diferentes dependencias y funcionarios responsables durante todo el proceso.

El Jefe de Control Interno, o quien haga sus veces, es el encargado de verificar y evaluar la elaboración, visibilización, el seguimiento y control del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano. Teniendo como objetivo realizar un ejercicio de seguimiento permanente, juicioso y oportuno, es primordial que la Secretaria de Planeación y Control Interno, o quien haga sus veces, trabaje de manera conjunta para evaluar los resultados del Plan.

Paso 2: Genere rutinas de seguimiento

Las rutinas son todas las actividades encaminadas a la realización del seguimiento. La rutina de seguimiento que proponemos a continuación permite a la Secretaria de Planeación consolidar la información de la ejecución y la Oficina de Control hacer un seguimiento de los resultados de las acciones del Plan. En este sentido se proponen las siguientes rutinas, entre otras que la entidad desarrolle, para el seguimiento del Plan Anticorrupción:



I. Matriz de Seguimiento al Plan

• Se propone hacer un reporte de información mensual que consolide el avance de cada una de las acciones según el cronograma.

• Cada funcionario, según el cronograma establecido, reporta el porcentaje (%) de avance de las actividades de las acciones de las cuales es responsable.

• La siguiente tabla es un ejemplo para establecer el estado de avance de las actividades de cada acción de mitigación:

Ejemplo Tabla Porcentaje de Avance de Actividades

AVANCE DE LA ACTIVIDAD	ESTADO DE LA ACTIVIDAD (PORCENTAJE)	DESCRIPCIÓN
No ejecutada	0	Actividad planeada para el periodo evaluado, que no ha iniciado su desarrollo, o que inició actividades accesorias, pero que no está siendo ejecutada formalmente.
No ejecutada	75	Actividad planeada para el periodo evaluado, a la cual ya se dio inicio y que actualmente está siendo implementada pero aún no ha sido finalizada
Ejecutada	100	Actividad planeada para el periodo evaluado, a la cual se dio inicio, se implementó según los tiempos estipulados en el cronograma y fue finalizada.
No aplica	N/A	Actividad que no fue planeada para el periodo evaluado y no entra dentro del seguimiento al Plan.

MATRIZ DE SEGUIMIENTO DEL PLAN ANTICORRUPCIÓN

NOMBRE DE LA ENTIDAD	
FECHA DEL PLAN ANTICORRUPCIÓN	
NOMBRE DEL COORDINADOR GENERAL DEL PLAN	

* Para evaluar el avance del PLAN, se hace un promedio del porcentaje (%) de avance de las ACCIONES de mitigación del periodo evaluado. Esto da como resultado el porcentaje (%) de avance del PLAN para el periodo señalado

OBJETIVO GENERAL	ÁMBITO DE ACCIÓN PRIORIZADO	#	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	#	ACCIONES DE MITIGACIÓN	METAS	INDICADORES	FUENTE DE VERIFICACIÓN	LOGRO (Avance en Número de la meta)	AVANCE ACCIONES (Avance en porcentaje de la meta. Este avance es el resultado del promedio de avance las actividades)	ACCIONES DE MEJORA (preventivas, correctivas, mejora)	VALORACIÓN TIPO DE CONTROL	RESPONSABLE	NOMBRE DEL RESPONSABLE (S)	COLABORACIÓN	NOMBRE DEL COLABORADOR(ES)	TIEMPO DE IMPLEMENTACIÓN		RUBRO	FUENTE			VALOR TOTAL	CRONOGRAMA							
																	INICIO	FINAL		PROPIOS	DTO	OTROS		MES X	MES X	MES X	MES X	MES X	MES X	MES X	MES X

Ejemplo Tabla Porcentaje de Avance de Actividades

• Las acciones y actividades que no están dentro del periodo evaluado, se reportan como NO APLICAN.

• Con la información del porcentaje (%) de avance de las ACTIVIDADES, se hace un promedio, y se establece el porcentaje (%) de avance de las ACCIONES de mitigación del Plan. De esta manera, se puede consolidar mensualmente una matriz de seguimiento a las acciones del Plan (Ver Matriz)

• Tenga en cuenta que la propuesta de seguimiento mensual permite consolidar la información para el informe trimestral que la entidad debe hacer público.

Ejemplo Matriz de Seguimiento del Plan

ACCIONES DE MITIGACIÓN	#	ACTIVIDADES	ESTADO DE LA ACTIVIDAD (PORCENTAJE)	AVANCE ACCIONES (porcentaje)	CRONOGRAMA							
					MAY	JUN	JUL	AGO	SEPT	OCT	NOV	DIC
ACCION No. 1		Actividad 1	100	95	X	X						
		Actividad 2	100			X						
		Actividad 3	75			X						
		Actividad 4	100			X	X	X	X			
		Actividad 5	100			X	X	X		X		
		Actividad 6	No Aplica						X		X	X
ACCION No. 2		Actividad 1	100	95	X	X						
		Actividad 2	100			X						
		Actividad 3	100			X	X					
		Actividad 4	75			X	X	X	X	X	X	X
		Actividad 6	100				X	X				

• Para evaluar el avance del Plan, se hace un promedio del porcentaje (%) de avance de las ACCIONES de mitigación del periodo evaluado. Esto da como resultado el porcentaje (%) de avance del PLAN para el periodo señalado.

• El propósito es que el 100% de las actividades y acciones planeadas para el periodo evaluado, hayan sido ejecutadas o estén siendo ejecutadas de forma exitosa para el periodo evaluado

SEGUIMIENTO DE ACCIONES

NOMBRE DE LA ENTIDAD	
FECHA DEL PLAN ANTICORRUPCIÓN	
NOMBRE DEL COORDINADOR GENERAL DEL PLAN	

#	ACCIONES DE MITIGACIÓN	#	ACTIVIDADES	ESTADO DE LA ACTIVIDAD (PORCENTAJE)	AVANCE ACCIONES (porcentaje)	CRONOGRAMA							
						MES X	MES X	MES X	MES X	MES X	MES X	MES X	MES X
	Acción Mitigación No. 1		Actividad 1		Promedio: Actividad 1+2+3/3								
			Actividad 2										
			Actividad 3										
	Acción Mitigación No. 1		Actividad 1		Promedio: Actividad 1+2+3/3								
			Actividad 2										
			Actividad 3										
	Acción Mitigación No. 1		Actividad 1		Promedio: Actividad 1+2+3/3								
			Actividad 2										
			Actividad 3										
	Acción Mitigación No. 1		Actividad 1		Promedio: Actividad 1+2+3/3								
			Actividad 2										
			Actividad 3										

A continuación se establecen los rangos para los criterios de avance

ACCIONES DE MITIGACIÓN	RESPONSABLE
DEFICIENTE	Menos del 75% de las actividades programadas en el Plan fueron iniciadas, implementadas y finalizadas de forma exitosa.
SATISFACTORIO	Entre el 76% y 90% de las actividades programadas en el Plan fueron iniciadas, implementadas y finalizadas de forma exitosa.
SOBRESALIENTE	Entre el 91% y el 100% de las actividades programadas en el Plan fueron iniciadas, implementadas y finalizadas de forma exitosa.

I. Reuniones de equipo encargado/delegado

Es importante que la administración, una vez consolidada la matriz de seguimiento mensual del Plan, lleve a cabo una reunión con el grupo de trabajo encargado/delegado, para revisar el avance y tomar decisiones que se requieran: Acciones preventivas, correctivas o de mejora.

Como parte del ejercicio de aprendizaje continuo, es importante retroalimentar la herramienta con la participación de los funcionarios de la entidad así como de la ciudadanía. Al interior de la entidad, el ejercicio permite poner en conocimiento acciones de mejores prácticas y recibir propuestas de mejoramiento; al exterior genera confianza por parte de los ciudadanos y abre espacios de rendición de cuentas.

Con el objetivo de socializar los avances del Plan, se identifican dos hitos comunicativos claves: 1) consolidación del Informe mensual y 2) entrega del informe trimestral. La siguiente tabla establece algunos lineamientos base para canales de comunicación y receptores de información

CUANDO SE COMUNICA	QUÉ SE COMUNICA	QUIÉN SE COMUNICA	A QUIÉN LE COMUNICA	CÓMO SE COMUNICA
Cada mes	Avances y resultados del Plan Anticorrupción	Secretaria de Planeación	Equipo responsable: funcionarios delegados o enlaces para el tema.	• Reuniones • Informes • Boletines • Otros
Trimestralmente	Evaluaciones del Plan Anticorrupción	Oficina de control interno (o quien haga su vez)	Todos los Funcionarios de la entidad y Consejo de Gobierno	• Reuniones • Informes • Carteleras • Boletines • Otros • Consejo de Gobierno

II. Informe trimestral de seguimiento:

El ejercicio permanente de seguimiento al Plan Anticorrupción permite consolidar el Informe trimestral de seguimiento del periodo evaluado con información oportuna y de calidad. Este informe consolida los avances y rezagos de las acciones de mitigación del plan, así como las acciones preventivas, correctivas, y/o de mejora, durante el periodo evaluado. El informe se presenta como insumo a la oficina de control interno, para la evaluación de cada periodo propuesto por los lineamientos del gobierno nacional.

Como parte del informe trimestral, se propone presentar el impacto de las acciones implementadas en la institucionalidad, la entidad territorial y su comunidad. El propósito es contextualizar el logro de la meta dentro de los objetivos de la administración municipal planteados en el Plan de desarrollo y en el contexto local. La entidad dispone de diferentes mecanismos para socializar la información como: boletines, carteleras, medios de comunicación, sitio web, etc.

Ejemplo de Informe de Seguimiento

Boletín con socialización los resultados del informe, con infografías o mediante la metodología de "semáforo", la cual concreta resultados y acciones de prevención, corrección o mejora.

Reporte de seguimiento:

Se propone hacer un informe con los resultados del reporte de información que:

- Visibilice la información cuantitativa y cualitativa sobre los aspectos relevantes en el logro del objetivo del Plan y cumplimiento de las acciones de mitigación.

- Muestre el porcentaje de avance de las acciones del Plan.

- Explique brevemente los avances y rezagos de las acciones de mitigación del Plan, así como las razones que impidieron o contribuyeron alcanzar los resultados.

- Presente las acciones preventivas, correctivas, y/o de mejora.

SEMAFORO FLECHA	¿CÓMO VAMOS?	¿QUÉ HACER? ACCIONES PREVENTIVAS, CORRECTIVAS, MEJORA
↑ ↓	Explicar avances y rezagos, actividades realizadas	Acción es: Continuar, implementar, incrementar el ritmo de ejecución, fortalecer, etc.…

III. Rendición de cuentas

Como una medida mejoramiento de la gestión pública, promoción del control social y democratización de la administración pública el Estatuto Anticorrupción promovió la formulación de Planes que contengan estrategias de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano, además de ratificar la importancia de hacer ejercicios permanentes de rendición de cuentas a la ciudadanía sobre la gestión de la entidad.

El Plan anticorrupción y de atención al ciudadano contiene acciones que afectan directamente a la ciudadanía, por esta razón es importante que la ella tenga conocimiento del Plan y sus avances. En este sentido, la entidad puede utilizar los medios disponibles y su estrategia de rendición de cuentas para informar los avances y resultados de la implementación del Plan.

Es fundamental que la entidad publique, a través de las diferentes herramientas de comunicación, los informes trimestrales de seguimiento al Plan Anticorrupción, y que vincule su socialización a la estrategia de rendición de cuentas. El periodo evaluado debe corresponder a las fechas establecidas por la Secretaria de la Transparencia o aquellas definidas adicionalmente por cada entidad. Recuerde que un ejercicio de seguimiento juicioso y permanente al Plan por parte de la entidad, facilita el control social, la visibilidad y la entrega de información a la ciudadanía.

Transparencia para la Paz y el Desarrollo

Un programa de la Corporación Transparencia por Colombia

Financiado por:

UNIÓN EUROPEA

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT