

LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA: REFLEXIONES SOBRE SU EVIDENTE COMPLEJIDAD

OSCAR PARDO RAMOS*

Recibido 13 de Mayo de 2009/Enviado para Modificación 8 de Septiembre de 2009/Aceptado 2 de Diciembre de 2009

RESUMEN

El propósito principal del presente trabajo es realizar una reflexión sobre el fenómeno de la corrupción administrativa en Colombia. En éste se aportan algunos elementos claves relacionados con los factores condicionantes de este flagelo en la administración pública colombiana, se resumen las actitudes observadas en la sociedad colombiana, se examinan las cifras relacionadas con el valor monetario de los grandes fraudes ocurridos en Colombia, así como las calificaciones otorgadas a instituciones nacionales y a los países americanos, realizadas por importantes organizaciones nacionales e internacionales estudiosas de este fenómeno. Se resalta en el trabajo el carácter trasnacional de la corrupción administrativa, las principales modalidades de corrupción administrativa en Colombia, así como sus causas y efectos, los principales instrumentos de lucha anticorrupción y una propuesta para construir una estrategia coherente para combatirla. Entre las conclusiones se destaca que en el caso colombiano la lucha contra el flagelo de la corrupción es muy compleja debido a que coexiste con otros fenómenos indeseables y degradantes del desarrollo como la ineficacia de la justicia, el narcotráfico y el conflicto armado. Así mismo, se resalta que para enfrentar con posibilidad de éxito este fenómeno, se requiere un esfuerzo enorme que busque unificar las fuerzas institucionales y de todos los actores sociales, articulando los esfuerzos de éstos, en especial del gobierno, el sector privado y una ciudadanía consciente de sus deberes y derechos.

Palabras Clave: *Corrupción, servidor público, burocracia, politiquería, clientelismo, fraude, trámites, contratación pública.*

Clasificación JEL: E62, H30, H50, H59

* Programa de Contaduría Pública - Universidad de Cartagena. Profesional Universitario Grado 2 (Auditor e Investigador) de la Contraloría General de la República. Correo Electrónico: oskarpar@gmail.com

ABSTRACT

The main idea of this document is to make a reflection around the Colombian case of politic corruption. Here we can find some elements that will help us to understand how this big trouble is caused in Colombia. Besides, we can check some special features of Colombian society in connection with the corruption, sums of money related with big frauds happened in this country and some qualification ranks of institutions and American countries made by important organizations dedicated to it in the world. It emphasizes in the transnational character and the main modalities of the politic corruption in Colombia, as well as its causes and effects, the main instruments of fighting against the corruption and one proposal to construct a coherent strategy to eliminate it. It shows how the fighting against the corruption in Colombia has been very complicated because there are degrading factors not only of the people life but also the economic system of this country, such as: inefficiency of justice, drug trafficking and armed conflict. One of the most important topics showed in this document is based on the different ways to attack the corruption, by dedicating big efforts to get best results: involving the institutional forces with the social actors and articulating the efforts of the government with the duties and rights of the citizens.

Key Words: *politic corruption, public servant, bureaucracy, fraud, proceedings, public hiring.*

JEL Classification: *E62, H30, H50, H59*

Sé un hombre honesto y habrá en el mundo un pícaro menos
Thomas Carlyle

INTRODUCCIÓN

Los altos costos económicos, sociales y políticos que la corrupción administrativa representa para todas las sociedades, justifica que los gobiernos, la academia y todos los actores sociales desarrollen acciones y estrategias conjuntas para comprender su complejidad y combatir este fenómeno.

En este propósito, el presente ensayo es una reflexión sobre el fenómeno de la corrupción administrativa, haciendo una aproximación al caso colombiano y el contexto en que se produce; se señalan algunos factores condicionantes del mismo y se exponen las líneas gruesas de una propuesta estratégica para enfrentarlo.

El trabajo se apoya principalmente en información secundaria de Transparency International (TI), Traspase por Colombia, el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, entre otros (1).

En esta perspectiva, puede afirmarse que la corrupción administrativa es un tema de enorme impacto en el bienestar de la sociedad colombiana -y de muchos otros países latinoamericanos que ha merecido poca atención de los centros académicos internacionales. Por esto, llama la atención que solamente en la década de los sesentas se adelantaran estudios serios y documentados al respecto, principalmente en Estados Unidos, mientras que en nuestro país, solo desde la década pasada se ha hecho lo propio¹.

Sin embargo, el tema de la corrupción ha generado un inusitado interés de los colombianos en los últimos tiempos, como resultado de los grandes escándalos mediáticos que de tiempo en tiempo aparecen, amplificados, casi siempre, por los medios de comunicación escrita y que, por lo general, involucran no sólo a funcionarios gubernamentales sino también a representativos miembros de la clase política y empresarial del país.

Este cambio de actitud de la sociedad colombiana, -a pesar de actitudes tolerantes y hasta complacientes ante el fenómeno en las regiones - está permitiendo cambios políticos importantes en la gestión pública de las principales ciudades del país.

En este sentido, se ha dicho que la corrupción es una forma de redistribución del ingreso en los países o regiones con bajo nivel de desarrollo; que es, así mismo, necesaria para la financiación de los partidos políticos y que genera un efecto dinamizador de la administración al constituirse en una salida frente a las rigideces presentadas por la burocracia y la *tramitomanía* de la administración pública (5). En otros casos, se da una curiosa interpretación del fenómeno: hay quienes afirman que la lucha anticorrupción en América Latina arroja tan magros resultados porque la corrupción es un problema con raíces «genéticas», dando a entender que por ser la mayoría de los hispanoamericanos actuales descendientes de inmigrantes españoles, advenidos en las épocas de la conquista y la colonia, y quienes eran delincuentes incorregibles, recibimos la curiosa herencia de sus genes «degenerados»².

¹ Ver, por ejemplo a J.S. Nye, 1967 (2); J.G. Pocock, 1965 (3); A. Heindeheimer, 1970 (4); F. Cepeda, 1994 (5).

² Argumentos que, por supuesto, no tienen asidero científico y que se descartan de plano en este trabajo.

A continuación se presentan sus antecedentes, modalidades predominantes, principales efectos, el sistema de regulación y unas recomendaciones para el redireccionamiento de las políticas en la búsqueda de soluciones a tan complejo problema.

ANTECEDENTES DE LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA

Esta sección pretende comprender su significado, la tipología de las actitudes sociales frente al fenómeno y las modalidades de corrupción administrativa más comunes. Las cuales se desarrollan a continuación.

LOS SIGNIFICADOS DE LA CORRUPCIÓN PÚBLICA.

En la literatura especializada referente al tema se observa que no existe una definición unánime del término corrupción. Esto puede deberse a la complejidad de los elementos que lo caracterizan³.

Pero parafraseando el lenguaje astrofísico, “*un agujero negro u hoyo negro es una región del espacio-tiempo provocada por una gran concentración de masa en su interior, con enorme aumento de la densidad, lo que provoca un campo gravitatorio tal que ninguna partícula material, ni siquiera los fotones de luz, puede escapar de dicha región*” (Wikipedia, 2009 (7)). El símil con la corrupción administrativa es innegable.

Para algunos la corrupción tiene un significado bastante amplio que incluye aspectos de la conducta individual con poca o nula relación con el servicio público, mientras que otros la adhieren a ciertas prácticas asociadas a la política y otras actividades humanas. No obstante, en la bibliografía principal sobre el tema se encuentran definiciones con distintos énfasis⁴, aunque todas, por lo general, coinciden en las connotaciones ética y axiológica. Por ello, el presente ensayo, se fundamenta en las definiciones que se enuncian a continuación.

El término corrupción significa putrefacción. Lo putrefacto es algo degradado, algo que ha pasado de un estado normal a una forma inferior, vi-

³ Según O. Arcila (6) “la razón puede hallarse en la complejidad de los elementos que condicionan, integran o constituyen la naturaleza de la fenomenología de la corrupción, y en las características, formas y modalidades que adoptan las prácticas corruptas en una cultura particular, propia de un momento histórico determinado, y no a una posible incapacidad de los estudiosos para hacerlo”.

⁴ Por ejemplo, definiciones centradas en el servicio público, en el mercado y en el interés público.

ciada o descompuesta (8); aplicado a la gestión administrativa evoca la idea de prácticas irregulares que degradan la efectividad y la eficiencia de los sistemas organizacionales y, por ende, los intereses de los administrados. A su vez, el Diccionario de la Real Academia Española (9) señala entre sus acepciones: *en las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.*

Una definición reconocida por los tratadistas sobre el tema la ofrece Nye (2): *Corrupción es el comportamiento que se desvía de las funciones naturales del cargo público para atender intereses privados (familia, círculo de amigos), obtener ganancias pecuniarias o posición social, o violar las reglas en aras de oponerse al ejercicio de algunos tipos de influencia privada.*

Otras definiciones modernas son igualmente interesantes y explicativas son:

- *La corrupción es el abuso del poder público en beneficio privado (10).*
- *La corrupción se describe como toda aquella acción u omisión del servidor público que lo lleva a desviarse de los deberes formales de su cargo con el objeto de obtener beneficios pecuniarios, políticos, o de posición social, así como cualquier utilización en beneficio personal o político de información privilegiada, influencias u oportunidades (11).*

Las definiciones anteriores, aunque distintas, enseñan elementos comunes o vasos comunicantes en las ideas esenciales de cada una de ellas, tales como: la *intención* del servidor público de obtener *provecho* de la decisión que tome; en muchos casos existe un *acuerdo* entre dos o más partes y, por lo menos, una de éstas detenta una *posición de poder* que le permite tomar la decisión; igualmente, al menos una de éstas *pretende beneficiarse*, aunque por lo general se benefician todas; y, además, los actores tienen *conciencia* de la violación de normas o de valores.

En la administración pública colombiana se tiene conocimiento de que las prácticas corruptas fueron frecuentes desde el inicio de la República. Tanto Santander en 1819⁵, como Bolívar en 1824⁶, en calidad de presidentes,

⁵ «1. El empleado en la hacienda pública nacional a quien se le justificare sumariamente fraude o mala versación en los intereses públicos o resultare alcanzado, se le dé a las provincias y a la dirección general para su exacto cumplimiento, la pena de muerte sin necesidad de formar más proceso que los informes de los tribunales». (Ibid. 1).

⁶ «Artículo 1º. Todo funcionario público a quien se le convenciere en juicio sumario de haber malversado o tomado para sí de los fondos públicos de diez pesos (\$10.00) arriba, queda sujeto a pena capital». (Ibid. 1).

promulgaron sendos decretos en los cuales se condenaba a la pena capital a los funcionarios corruptos. Entre las razones de estas drásticas medidas se observan, en el caso del decreto de Bolívar:

: «1. Que una de las principales causas de los desastres de que se ha visto en vuelta la República ha sido la escandalosa dilapidación de sus fondos, por algunos funcionarios que han intervenido en ellos; 2. Que el único medio de extirpar radicalmente este desorden, es dictar medidas fuertes y extraordinarias...» (12).

De acuerdo con la evidencia, el primer considerando del decreto de Bolívar tiene plena vigencia, pues los créditos contraídos para la independencia -según Alvaro Tirado Mejía -terminaron de cancelarse en 1975, casi doscientos años después por las condiciones leoninas en que fueron contraídos.

Por lo visto, en la actualidad, obtener noticias sobre corrupción en Colombia no es muy difícil, basta solamente revisar cualquier periódico o revista de interés general, mirar los noticieros de televisión, oír la radio o simplemente escuchar los comentarios de ciudadanos corrientes en cualquier reunión. El tema es constante y los hechos recurrentes, escandalosos y fáciles de olvidar, en atención a la aparición de nuevos escándalos: la defraudación de FONCOLPUERTOS por cifras superiores a los \$4 billones; pérdidas en el Instituto de los Seguros Sociales por más de \$3 billones; pérdidas de la Banca Estatal solo en tres entidades como la Caja Agraria, el Banco del Estado y el BCH por \$ 400.000 millones; los sobrecostos de El Guavio por \$2.053 millones de dólares y del Metro de Medellín por 1.247,4 millones de dólares; la escandalosa conciliación del Ministerio de Transporte con DRAGACOL por \$ 26.000 millones, siendo la deuda real de unos \$ 4.000 millones; dilapidación de más de \$ 3.000 millones de dólares en la venta de las electrificadoras de la Costa Atlántica; apropiación de \$ 120.000 millones en CAPRECOM; recursos sustraídos del Plan Torniquete por \$ 25.000 millones; la participación de altos representantes del gobierno en actuaciones dolosas; fraude en la loterías del país cuyos recursos deben destinarse a la salud; licitaciones amañadas de los contratos estatales en todos los órdenes y niveles de la administración, especialmente en los entes territoriales hoy arruinados por obra y gracia de gobernadores y alcaldes que se sometieron, en muchos casos, a la voluntad del *paramilitarismo* y de otros actores; igualmente, el pago de obligaciones inexistentes a través de cuentas ficticias; para mencionar solo unos cuantos casos y modalidades⁷.

⁷ Información tomada de diversas fuentes, especialmente de la prensa y revistas nacionales. Ver igualmente Omaira Arbeláez (13). "Una década de corrupción". El Colombiano, 15-04-2000, p. 10A.

Es importante aclarar que la corrupción administrativa no es un problema exclusivo de nuestro país, sino un fenómeno global⁸, tanto así que existe un *ranking* mundial de la corrupción, diseñado y publicado por la Organización Transparencia Internacional (TI), algunos de cuyos resultados se presentan más adelante. Sin embargo, el caso colombiano parece ser complejo porque reviste características particulares al coexistir con otros fenómenos igualmente degradantes de la calidad de vida y de la gobernabilidad, como son: i) la ineficacia del sistema de justicia, ii) el conflicto armado que vive el país desde hace décadas y iii) el narcotráfico y su vasto poder violento y corruptor. Estos fenómenos interactúan en un mismo contexto y en algunos casos se condicionan y realimentan mutuamente.

Valga añadir que la corrupción, tampoco, afecta solamente al sector público, pues la historia es prolífica en ejemplos de esta naturaleza en empresas del sector privado, además, gran parte de la que afecta al sector estatal proviene de propuestas, presiones o insinuaciones de agentes privados que pretenden beneficiarse de los «favores» del Estado (15). Así mismo, tiene un carácter trasnacional (16), que afecta a sociedades con cualquier tipo de organización política y es practicada por colectividades y dirigentes de cualquier ideología. Otra contribución importante fue la defraudación de la confianza pública en los mercados extra financieros nacionales que dieron origen a la crisis financiera de las pirámides que se extendió por las economías regionales más pobres del país y cuyos culpables todavía no han sido castigados y ahora se anuncia su extradición.

ACTITUDES SOCIALES FRENTE AL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN.

Con relación al fenómeno de la corrupción administrativa es obvio que no todas las personas ni todas las sociedades, tienen una misma actitud. En el caso colombiano, se observan, al menos, las siguientes actitudes pasivas:

- La actitud del avestruz: (esconder la cabeza), que corresponde al comportamiento de indiferencia total pretendiendo ignorar el fenómeno, con afirmaciones como «no he oído ni visto nada», «eso no es asunto mío», «laissez faire», algo así como «lo público no tiene dueño y, por tanto, hagan lo que quieran». Esto ha sido el origen y expansión del narcotráfico y el paramilitarismo como evidencias empíricas.

⁸ En el Preámbulo de la Convención de la Naciones Unidas contra la Corrupción (14) se lee: "... la corrupción ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías..."

- La actitud tolerante, que significa admitir los costos sociales ante los beneficios aparentes del ejercicio gubernamental, con argumentos como «*en el interior del país, roban, pero hacen*», «*que roben, pero que hagan*», «*se puede ayudar a los amigos, a la familia y a uno mismo, pero, sin desbordarse*». Se trata, ni más ni menos de creer que se puede despojar al erario sin hacerle daño a nadie, como si se tratara de una práctica inocente y normal. La evidencia empírica de esta situación es el manejo o gestión de los servicios públicos o de la infraestructura urbana.
- La actitud del beneficio marginal, con este comportamiento se genera un imaginario social donde los cargos públicos son una fuente de oportunidades de enriquecimiento económico personal o clientelar y con este criterio es aprovechada por grupos minoritarios. Se observa que en algunos casos estas situaciones son reconocidas como meritorias o exitosas por parte de la sociedad a quienes ejercen los puestos públicos «*aprovechó el puesto*», «*tuvo su cuarto de hora*», «*supo trabajar*».

Contrastan esas actitudes con algunos comportamientos que aparecen como contradictorios:

- La actitud luchadora o veedora, que se expresa cuando se enfrenta al establecimiento o que critica la corrupción desde la oposición política al gobierno o grupos de poder, mediante la denuncia pública en medios o judicialmente pero se carece de medios o financiación para sostener una lucha permanente contra el fenómeno. En algunos casos las personas involucradas terminan hastiadas de la carencia o insuficiencia de resultados de su lucha o son cooptados por los intereses que controvierten mediante el otorgamiento de dadas o incentivos para desistir de la lucha o denuncias públicas. Esto explicaría las denuncias y retractaciones en los sonados casos de la PARAPOLÍTICA o los evidentes beneficios durante los procesos de la YIDISPOLÍTICA
- La actitud del bombero apaga incendios, esta actitud corresponde a los funcionarios que reaccionan ante las denuncias públicas o mediáticas, donde se reacciona pero casi nunca prevén los riesgos y muchas veces se llega hasta las renuncias o destituciones sin que se solucionen los problemas estructurales denunciados como ha sido el caso del Das (desde la época de Jorge Noguera) o los reiterados escándalos en el Instituto nacional de concesiones INCO.

Sin embargo, esta tipología a pesar que describe actitudes individuales; no ofrece una percepción sistémica del problema por no permitir la inferencia de opciones compartidas o colectivas para afrontar el fenómeno. Así mismo, la naturaleza de las actitudes predominantes frente al tema en la opinión pública, permiten apreciar que las tres actitudes fomentan de manera pasiva el fenómeno, mientras que las actitudes activas carecen de los recursos (incluso en algunos casos de la voluntad política) y de una adecuada formulación estratégica o acción planificada para afrontar y regular este fenómeno.

PRINCIPALES MODALIDADES DE CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA.

Para establecer una tipología que permita una percepción sistémica del problema a continuación se propone un perfil de las principales modalidades de corrupción administrativa o pública observadas en el país, las cuales se presenta a continuación.

TABLA No. 1. PRINCIPALES MODALIDADES DE CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA

	DESTINO	DESTINO
ORIGEN	AGENTES PRIVADOS	SERVIDORES PÚBLICOS
AGENTES PRIVADOS	Evasión y elusión de impuestos y contribuciones. Especulaciones por fallos de mercado Promoción de normatividad en beneficio propio.	Aprovechamiento ilegal de lo público para su enriquecimiento. Financiación ilegal electoral (control del poder político clientelar)
SERVIDORES PÚBLICOS	Operaciones Fraudulentas del erario o bien público Modalidades de Favoritismo en la contratación y en la concesión de bienes o servicios públicos	Tramitología irregular y clientelar para generar asimetría Favoritismo en el control administrativo y fiscal (impunidad)

Fuente: Elaboración propia.

Como puede apreciarse en la tabla anterior existen dos orígenes y dos destinos identificados considerando los actores involucrados en los procesos de corrupción administrativa. Dado lo anterior puede inferirse la creación o consolidación de dos circuitos que explicarían como se perpetua el fenómeno en el funcionamiento del Estado y como fuente de enriquecimiento de sectores minoritarios de la sociedad en claro detrimento de la competitividad territorial al incrementar los costos de transacción del resto de sectores económicos y al restringir irregularmente los mercados endógenos del país e incluso generando importantes distorsiones en los sectores vinculados al sector externo, donde las medidas de regulación puedan ser modificadas basadas en intereses individuales y no en el bienestar general de la sociedad. A continuación se exponen estas fuentes:

- El origen privado de la corrupción: se caracteriza por la iniciativa privada de controlar la capacidad legal de regulación del Estado. Para el cumplimiento de este objetivo se capturan sus instituciones a través de la vía electoral, ya sea con proyectos de inversión electoral que financian las campañas de candidatos afines a los propósitos corruptos y logrado lo anterior se controla el poder local o descentralizado para aprovechar los bienes públicos, eludir o evadir las contribuciones o obligaciones tributarias, y /o aprovechar indebidamente las ventajas de la normatividad territorial (expedición de permisos, disminución de regulaciones) o el otorgamiento de subsidios gubernamentales. En este aspecto los representantes de la sociedad en el gobierno solo atienden a los intereses particulares que permitieron su elección descuidando el mandato de proteger lo público y garantizar el bien común.
- El origen público de la corrupción: Una vez cumplido lo anterior se presenta en una segunda instancia cuando se institucionalizan los procesos o modalidades corruptas como practicas cotidianas a todos los niveles, logrando el manejo control del tiempo de respuesta incrementando los costos de transacción para el servicio público; controlando los procesos de contratación pública; controlando el direccionamiento del gasto de funcionamiento y la inversión pública solo hacia la obtención de beneficios particular de grupos gubernamentales o clientelares y finalmente asegurando el control mediante una dinámica red de apoyo en los organismos de control administrativo, fiscal y judicial que le permite brindar la información oportuna para contrarrestar las acciones anticorrupción que emprenden otras esferas del Estado.

Este fenómeno de consolidación se está incrementando con dos fenómenos recientes: la Reelección Presidencial y la suscripción de acuerdos tácitos de gobernabilidad entre los gobiernos y los medios de comunicación dominantes,

En el primer caso, se evidencia una activa presencia de los grupos promotores de la elección y reelección presidencial en la gestión gubernamental, principalmente en las concesiones públicas o los contratos de estabilidad de largo plazo (confianza inversionista) donde la agenda pública está dominada por los intereses particulares de los grupos de presión económica. Así mismo en el caso de los pactos de gobernabilidad se resalta la concertación de temas estratégicos entre el gobernante y los dueños de los medios, -que

se han convertidos en los evaluadores de la gestión de los gobernantes⁹- que solo se altera cuando el periodismo independiente logra respaldar con pruebas una denuncia que supere a los rumores o simples sospechas.

Lo anterior evidencia que a pesar de tener orígenes distintos, la corrupción desde lo público no hace sino fortalecer y consolidar procesos privados de corrupción que cooptando parcialmente las ramas ejecutivas, legislativas y judiciales del poder público inician un círculo vicioso que absorbe a sectores sociales crecientes de las regiones y que se consolidan dando la apariencia de representar el interés nacional.

Esta situación se acrecienta con la disminución de pesos y contrapesos de la democracia colombiana, resultantes obvios de la reelección presidencial.

PRINCIPALES EFECTOS DE LA CORRUPCIÓN EN COLOMBIA

Un importante estudio coordinado por Cepeda (5), y auspiciado por FEDESARROLLO y la Contraloría General de la República (17), ya citado, señala algunos de los principales efectos de la corrupción en Colombia. De dicho estudio se sintetizan los siguientes:

- Propicia una cultura política de incivismo en virtud de la cual el ciudadano se va convirtiendo en evasor de sus deberes no solo como contribuyente sino en todos los demás aspectos de la vida en comunidad.
- Encarece la inversión en infraestructura básica y la prestación de los servicios públicos, disminuyendo así la posibilidad de extenderlos en beneficios de más usuarios.
- Encarece la compra de la tecnología más moderna y expone al país a la adquisición de tecnologías obsoletas.
- Desestimula la inversión extranjera (18).

A los anteriores pueden agregarse los siguientes:

- Influye en el equilibrio fiscal encareciendo el gasto público y dificultando la administración tributaria, lo que de paso produce efectos colaterales en el mercado.

⁹ El caso más importante son los Proyectos Como Vamos donde el periódico el Tiempo unido a los periódicos de mayor circulación local, mantienen un seguimiento unilateral sobre la gestión de los principales Alcaldes del país.

- Trastorna la ejecución de la política social, ya que distrae recursos hacia actividades diferentes con menoscabo de la inversión social.
- Impide aumentar la cobertura de educación, salud y seguridad social.
- Produce incertidumbre, disminuye la confianza, aumenta la criminalidad y reduce la eficacia de la justicia, lo que a su vez disminuye el bienestar social y desestimula la inversión y el ahorro.

Estos factores pueden contrastarse con los resultados de la *Encuesta Probidad de Confecámaras – 2006 (15)*, realizada a 1.697 empresarios que participan en licitaciones públicas en 18 ciudades de Colombia cuyos resultados fueron:

- “84.4% de los empresarios se abstiene de participar en procesos de contratación con el Estado, porque considera que la competencia no es justa, que hay politización en el proceso de contratación y pagos no oficiales.
- 79.6% de los empresarios encuestados desconfía de sus competidores.
- 36.8% de los empresarios considera que la pérdida de valores éticos es la causa más relevante para la existencia de corrupción.
- 31.74% de los empresarios afirma que en un proceso de contratación con el Estado, los sobornos son solicitados por los funcionarios públicos y 16.92% considera que el empresario interesado es quien los ofrece.
- 28.4% de los empresarios recibió algún tipo de solicitud de dinero, favores o regalos a cambio de servicios por parte de un funcionario del Estado. Sólo denunció efectivamente el caso 8.52%.
- Se estima que el porcentaje promedio que se paga por la obtención de un contrato es 12.91% del mismo.”

Sobre el caso específico colombiano merece resaltarse el Informe de La Organización Transparencia por Colombia¹⁰, revela que, nueve (9) Corporaciones Autónomas Regionales, el Congreso de la República y cinco (5) universidades estatales presentan el mayor riesgo de corrupción en el país¹¹, entre otras (Ver Anexo 1).

El informe revela que el 69,5% de las entidades estatales se encuentran en riesgo medio de corrupción, mientras que de las 138 entidades sobre las cuales se hizo el estudio, sólo 4 se ubican con bajo riesgo de corrupción.

¹⁰ El informe (2007-2008) completo está disponible en www.transparenciacolombia.org.co (20)

¹¹ Las calificaciones de las catorce universidades públicas evaluadas por Transparencia por Colombia muestran que sólo dos de ellas superan los 80 puntos, la Universidad Tecnológica de Pereira y la Universidad Militar Nueva Granada. *Las demás presentan resultados poco alentadores* (19, 21).

La entidad mejor calificada en el Índice de Transparencia Nacional¹² es el Banco de la República con 91,9 seguida por la Comisión de Regulación en Telecomunicaciones con 91,3 el Ministerio de Educación Nacional 89,7, el ICA 89,5 y la Unidad Especial de información y análisis Financiero UIAF 89,1, entre otras.

Por otra parte, en el Anexo 2 se relacionan los casos de corrupción más sonados en Colombia desde la década pasada.

A lo anterior, habría que sumarle dos de los más sonados casos de corrupción en Colombia en todos los tiempos: los ya mencionados de El Guavio con sobrecostos de U. \$. 2.053 millones de dólares y de El Metro de Medellín por U.\$ 1.247.4 millones de dólares.

En un contexto más amplio el Corruption Perceptions Index (Índice de Percepción de Corrupción) de Transparency International (TI) es una escala de 1 a 10, donde 1 es la percepción de ser más corrupto y el 10 es la percepción de ser más limpio. En la Tabla 3 se presentan las calificaciones de 22 países de América en los dos últimos años publicados por esta organización.

De acuerdo con las cifras del cuadro 3, solo cuatro países: Canadá, Estados Unidos, Chile y Uruguay poseen una calificación aceptable (superior a 6/10), mientras que el resto de los países está literalmente «rajado» en el tema de corrupción, llamando la atención el bajo extremo en que se mantienen Venezuela y Ecuador como los países más corruptos del continente. Colombia partió de un puntaje de 2,2/10 en 1998. En 2006 el país obtuvo una puntuación de 3.9/10, en 2007 alcanzó 3.8/10 entre 183 países, y en 2008 obtuvo la misma calificación 3.8/10, esta vez entre 180 países, ubicando a Colombia en el puesto 70.

SISTEMA INSTITUCIONAL DE LUCHA ANTICORRUPCIÓN EN COLOMBIA

Los principales instituciones de lucha anticorrupción en Colombia son El Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, desde lo público y desde lo social la Organ-

¹² El Índice de Transparencia Nacional es una herramienta que mide la existencia de condiciones institucionales objetivas que favorecen la transparencia y controlan los riesgos de corrupción, analiza factores como la Visibilidad, la Sanción, la Institucionalidad y la información en el sitio web y oportunidad en la entrega de información.

ización Transparencia por Colombia, que es la filial de Transparencia por Colombia. Sin embargo el país cuenta con un sistema de pesos y contrapesos entre las diferentes ramas del poder público, cuya eficiencia comienza a resentirse por la reelección del poder ejecutivo pues la norma constitucional no previó este fenómeno.

Para su desarrollo de función el programa presidencial anti corrupción ha puesto en marcha otros mecanismos como son las Auditorias Visibles, los Pactos de Transparencia y Buen Gobierno y los acuerdos de autorregulación empresarial.

A continuación se presentan de manera sucinta sus objetivos.

El Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción.

El objetivo de la formulación de una política de Estado en materia de lucha contra la corrupción y su correspondiente plan de acción, es contar con instrumentos para ser utilizados por las instituciones públicas, la empresa privada, la ciudadanía, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil en la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción pública en el marco de un Estado Social de Derecho.

Se busca con este plan: promover en los funcionarios públicos y en la sociedad civil el autocontrol, la cultura de la legalidad y los valores éticos como fundamento del uso adecuado de los recursos públicos, la convivencia y el orden social; impulsar la rendición de cuentas en las instituciones públicas en todos los niveles de la administración, incluyendo entidades de control, rama judicial, autoridades electorales y partidos políticos, como instrumento para fortalecer la gobernabilidad; aumentar el nivel de transparencia en los organismos de control, la rama judicial y de la administración, para reducir al máximo la discrecionalidad en la toma de decisiones y facilitar el control social; afianzar la coordinación entre los organismos de control, la Fiscalía, la rama judicial y las autoridades de policía judicial, a través de arreglos institucionales que permitan mayor eficacia en la investigación, juzgamiento y sanción de actos de corrupción pública; establecer la necesidad de reformar normas para buscar eficacia en materia de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción pública; y formular el plan de acción de la política de estatal en materia de lucha contra la corrupción pública que establezca responsables, metas, indicadores y resultados en el corto, mediano y largo plazo.

Como se mencionó anteriormente son los siguientes:

- **Auditorías visibles:** Auditores Visibles es un programa que diseñó el Gobierno Nacional para controlar la ejecución de los recursos en los departamentos y municipios que reciben regalías derivadas del crudo, en el cual la ciudadanía participa de una manera activa. Serán los beneficiarios inmediatos de obras en los sectores de educación salud, vivienda, agua potable y saneamiento básico, restaurantes escolares y servicios públicos quienes vigilen y controlen la ejecución de las obras.

Con esta herramienta se buscó que los proyectos de infraestructura pública se ejecuten de acuerdo con lo estipulado en el contrato de cada obra y evitar que se cometan irregularidades en el proceso de ejecución y construcción de los mismos.

- **Pactos de Transparencia y Buen Gobierno:** Son un instrumento para que la función pública se desarrolle de acuerdo con lo que la sociedad espera de ella, con el propósito de que los ciudadanos puedan depositar su confianza en los responsables del servicio público y en los mecanismos existentes para corregir los comportamientos que no estén a la altura de la democracia y de los fines esenciales del Estado.
- **Los acuerdos de autorregulación empresarial:** Son manifestaciones de la voluntad del sector privado por elevar sus índices de transparencia y legalidad en busca de confianza. Al respecto Transparencia por Colombia, señala que consciente de la importancia de la participación decidida del sector empresarial en la construcción de entornos éticos que cierren el paso a la corrupción, ha promovido la difusión y adhesión a los «Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno» a través de gremios y empresas con capacidad de influir en sus redes de proveedores y contratistas y ha impulsado la consolidación de «acuerdos sectoriales» hacia la definición e implementación de medidas de prevención del soborno.
- **Pactos por la Transparencia:** Es un acuerdo de voluntades suscrito entre alcaldes y gobernadores con la ciudadanía, a través de sus organizaciones representativas y el Programa Presidencial actuando como testigo. El gobernante que suscribe el Pacto por la Transparencia, adquiere el compromiso de adelantar su gestión transparente bajo unas condiciones previamente acordadas, que tienen como componente fundamental un alto grado de participación ciudadana, con el fin de fortalecer y consolidar el control social de lo público.

ORGANIZACIÓN “TRANSPARENCIA POR COLOMBIA”.

Es una organización sin ánimo de lucro creada en 1998, cuya misión es liderar, desde la sociedad civil, esfuerzos sistemáticos de lucha contra la corrupción centrados en transformar nuestras instituciones públicas y privadas para que en Colombia podamos contar con organizaciones efectivas y confiables; con ciudadanos y empresas íntegros, y con servidores públicos probos que antepongan siempre el interés colectivo y rindan cuentas de sus actos. Es el Capítulo Nacional de Transparencia Internacional -TI-, la Organización No Gubernamental líder en el mundo en la lucha contra la corrupción, que trabaja en más de 90 países. Es la organización que mide el Índice de Transparencia Nacional.

FACTORES QUE FAVORECEN LA CORRUPCIÓN EN COLOMBIA

Las causas de la corrupción administrativa pueden ser numerosas, complejas y de difícil análisis. No obstante, en este trabajo se mencionan, solo con ánimo ilustrativo, los que a juicio de los autores pueden ser los factores principales que favorecen la aparición y persistencia de este fenómeno en Colombia. Son éstos son de dos tipos: Los Políticos y los Administrativos.

Dentro de los factores políticos podemos señalar los siguientes:

- Debilidad de la democracia y cultura política. La democracia colombiana es excluyente, pues ofrece pocas opciones reales a la gran mayoría de ciudadanos para aspirar, ya sea a cargos de elección popular, o para elegir a conciencia a quienes rigen los destinos de la nación o de las entidades territoriales. Por demás, las campañas políticas se transforman en una feria de dadas a los electores, por exigencia y tradición, lo cual transforma a los partidos en microempresas electorales que se asocian en empresas electorales para la búsqueda de la presidencia, una gobernación o una alcaldía importante. Por lo que se observa, no existen restricciones o garantías legales que no sean desbordadas por muchos de los actores políticos, situación que ha contaminado a movimientos de cualquier tendencia, llevando a las crisis de los partidos y que afectan su credibilidad. De esta manera, corrupción política y corrupción administrativa giran en el mismo sentido en círculos concéntricos: el poder lleva a la corrupción y ésta permite a la clase política perpetuarse en el poder.
- Inadecuada financiación de los movimientos políticos. Una costumbre arraigada en Colombia es la financiación ilegal de las campañas políticas. Unas veces porque se violan los topes autorizados -sin que quede registrado en la respectiva contabilidad- y otras porque el origen de algu-

nos aportes es absolutamente «oscuro» y «misterioso». Por lo anterior, es un secreto a voces que se han constituido en el país empresas «fantasmas» que financian las campañas de algunos candidatos con opción a las corporaciones públicas y a los entes territoriales, con las terribles consecuencias que toda la nación conoce, como es la captura del aparato administrativo del Estado¹³, especialmente lo relativo a la contratación.

- Actitudes culturales frente a la corrupción. Como ya se expuso, en Colombia se observan, por lo menos las actitudes del avestruz, del bombero, del tolerante y del oportunista. Dichas actitudes presentan condiciones proclives a prácticas venales. Por fortuna, comienzan a aparecer los comportamientos activos en el control de la corrupción (21) pero todavía no cuentan con los recursos suficientes o con la planificación adecuada para un efectivo control lo cual es una debilidad manifiesta del control social en el país.
- Dificultades para acceder al servicio público. En Colombia existen escasas posibilidades para los ciudadanos comunes y corrientes de acceder a los cargos públicos relevantes, cuando no se tiene un «padrino político» que apalanque el nombramiento correspondiente, de manera que muchos ciudadanos se ven en la necesidad de asumir *ciertos* compromisos con la dirigencia política para tener acceso a determinadas posiciones. En este sentido, pese a que la Directiva Presidencial N° 10 del 20 de agosto de 2002 señala que el mérito es el principio rector en la selección de los servidores públicos que deben regir los destinos de Entidades del Estado, se tiene evidencia de que, en términos generales, la meritocracia todavía no se ha afianzado¹⁴. Una evidencia empírica es la nomina de la Cancillería.
- Conducta de los líderes políticos. Es evidente que el comportamiento de los líderes políticos en Colombia ha exhibido una «doble moral» En este sentido se puede afirmar que existe cierto «fariseísmo» de los dirigentes públicos, cuyas actuaciones contrarían las cualidades o sentimientos que dicen tener. De manera que estas prácticas o malos ejemplos, generan, también, un aprendizaje o justificación social de las actuaciones irregulares en todos los órdenes y niveles.

Por otra parte, con respecto a los factores administrativos se destacan:

¹³ Según Garay L (23), la Captura del Estado se define como un tipo de corrupción en el que agentes privados legales intervienen durante la formulación de leyes, regulaciones y políticas públicas, con el propósito básico de obtener beneficio económico para su propio provecho particular egoísta. En www.transparenciacolombia.org.co.

¹⁴ Según el ITN 2007-2008 (22), los resultados de las Entidades Públicas Nacionales muestran que el indicador con menor promedio es el de *selección por mérito* con 52.4/100.

- Un modelo de gestión de gobierno excluyente, caracterizado por abusos de poder y autoridad, inequidad y sectarismo¹⁵. En muchos casos, los estilos de liderazgo y la incompetencia gerencial de los gobernantes afloran, al mejor estilo de Luis XIV «*L'État, c'est moi*», («*el Estado soy yo*»), un absolutismo, autocrático en las decisiones y excluyente en los beneficios para favorecer intereses mezquinos, pintados a veces con el color del sectarismo político.
- Ineficacia e ineficiencia de las instituciones. Todas las organizaciones públicas tienen un propósito misional claramente definido, el cual responde estratégicamente a la atención de ciertas necesidades sociales. Para el cumplimiento de esta misión las entidades –como toda organización– disponen de determinada gama de recursos, la cual debe utilizarse de manera eficiente, oportuna y económica. No obstante, de acuerdo con los resultados de las evaluaciones que presenta la Contraloría General de la República¹⁶, existen grandes fallas en la gestión de las entidades públicas colombianas, muchas de las cuales «se rajan» en los criterios de eficacia, eficiencia, economía, equidad, ecología y efectividad, situación que, por decir lo menos, crea condiciones favorables a las prácticas irregulares de los servidores públicos.
- Incapacidad de las instituciones para atender las demandas de la población. Se trata en este caso de la existencia de una demanda superior a la oferta de servicios y bienes públicos, lo que es evidente, por ejemplo, en los casos de salud, educación pública –incluida la educación superior– y la vivienda, entre otros. Esta superioridad de la demanda sobre la oferta de bienes públicos genera presiones sobre las instituciones y sus políticas que, por efecto reflexivo, tocan las voluntades de quienes toman las decisiones pertinentes, en muchos casos, en contra del interés general. Esto fomenta el surgimiento de élites que gozan de inmensos privilegios políticos, económicos y sociales, con niveles de bienestar muy superiores a los de la mayoría del pueblo, situación que se complica con la formulación de estrategias inadecuadas para corregir ese desequilibrio, como por ejemplo, tratar de desestimular la demanda y no de estimular la oferta. En consecuencia, surge el tráfico de influencias y el soborno con el fin de facilitar el acceso al servicio buscado.
- Baja remuneración de los servidores públicos. Si bien es cierto que no se puede afirmar que los salarios bajos son causa directa de actuaciones irregulares de los servidores públicos, no es menos cierto que los exiguos

¹⁵ Nos referimos a todos los gobiernos de la República, algunos de los cuales han tenido un mayor matiz autocrático.

¹⁶ Ver *Informe de gestión 2007-2008, Hacia la excelencia en la gestión fiscal*. (17) Contraloría General de la República, en www.contraloriagen.gov.co.

sistemas de compensación de éstos constituyen un factor condicionante de las mismas, entendiéndose que quien solamente gana lo mínimo para vivir, puede en algún momento verse «tentado» de buscar algún «beneficio» irregular, desde la posición que tenga. Lo anterior no quiere decir, de ninguna manera, que la baja remuneración sea una condición *per se* para el latrocinio del patrimonio público, pues, se ha visto que los más grandes saqueadores del erario son funcionarios de muy alto rango.

- Burocracia que responde a la racionalidad de la *politiquería*. Desde la perspectiva weberiana, la burocracia constituye un tipo de organización eficaz y eficiente, concebida bajo el supuesto de racionalidad técnica y política, con una estructura dispuesta para el logro de los objetivos con el menor esfuerzo técnico y económico. Además, de las arcaicas y artesanales prácticas de gestión de la burocracia pública colombiana, se observa que la única racionalidad válida en este contexto es la de la *politiquería*, que por medio del *clientelismo* responde a las necesidades de consolidación y expansión de las denominadas «maquinarias políticas».
- Debilidad de los órganos de control y de la justicia. En la administración pública colombiana coexisten, por lo menos, siete tipos de control, a saber: el control político (ejercido por el Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales), el control interno (que es el autocontrol en las mismas entidades), el control judicial (practicado por las altas cortes, los jueces y sus organismos auxiliares como la Fiscalía y el CTI), el control técnico-administrativo (realizado por los ministerios y superintendencias), el control fiscal (que es responsabilidad de las contralorías) y el control social (ejercido por la sociedad en general, en especial por las veedurías ciudadanas). No obstante, la República carece de un sistema nacional de control que disponga de políticas y estrategias unificadas, que generen sinergia en la lucha contra los delitos de la administración pública y, sobretudo, que afiancen una ética de lo público y una cultura de control en la sociedad. Actualmente cada organismo actúa de manera independiente en atención a la autonomía que le otorgan la Constitución y la ley, con lo que se debilitan las acciones institucionales y se dificulta la lucha anticorrupción. Por demás, la baja probabilidad de descubrir a los agentes corruptos, así como la escasa posibilidad de castigo y resarcimiento del daño cuando son descubiertos, crean condiciones favorables para la aparición de la corrupción y una vía expedita para su desarrollo. Tal es el caso colombiano donde el riesgo

de ser sancionado por prácticas irregulares es menor que los beneficios que se pueden lograr a través de la corrupción¹⁷.

- Inadecuada formación de los gerentes públicos. Por último, para nadie es un secreto que existen grandes fallas en la idoneidad de muchos de los gerentes públicos colombianos. De acuerdo con la costumbre, se vinculan excelentes profesionales, idóneos desde el conocimiento disciplinar (médicos, ingenieros, abogados, etc.), pero no formados para ser gerentes. Por ello, es indispensable que estos directivos demuestren en el nivel de la excelencia que poseen competencias claves como liderazgo, habilidades de planeación y toma de decisiones, dirección y desarrollo de personal, así como, conocimiento del entorno, además de la voluntad política, indispensable para el éxito de la gestión pública.

PROPUESTAS PARA UNA ESTRATEGIA ANTICORRUPCIÓN MÁS INTEGRAL: A MODO DE CONCLUSIÓN.

Como se ha expuesto en las secciones anteriores en el caso colombiano la corrupción interactúa con otros fenómenos indeseables y degradantes de la calidad de vida y de la gobernabilidad, tales como la ineficacia de la justicia, el narcotráfico y el conflicto armado, lo que hace más complejo su estudio y manejo.

Para una efectiva estrategia anticorrupción se requiere un esfuerzo especial para formular una política y un compendio de estrategias coherentes con las políticas públicas para enfrentar el fenómeno, las cuales deben articular los esfuerzos de los distintos actores en el marco de un consenso social, con reglas claras, una institucionalidad fuerte, un gobierno transparente y decidido, un sector privado comprometido con el desarrollo y una ciudadanía responsable y consciente de sus deberes y derechos.

Para lo anterior se propone enfrentar prioritariamente la problemática detectada que puede sintetizarse en los siguientes temas:

- Administración pública paralela de parte de agentes privados. La financiación ilegal de campañas políticas, genera en los elegidos compro-

¹⁷Según Transparencia por Colombia *...el sistema de pesos y contrapesos en Colombia está amenazado por un débil ambiente de control tanto en el control institucional, como en la autorregulación de las entidades. Es claro que la evaluación de la Contraloría es muy superior a la de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo. Estas dos entidades presentan alertas de riesgo en el factor de institucionalidad, y de manera adicional, los riesgos se encuentran, para el caso de la Procuraduría, en el factor de sanción y para la Defensoría, en el factor de visibilidad. (22).*

misos ilegales, que terminan por entregar la capacidad decisoria de la administración y sus recursos a estos agentes particulares, en lo que se ha denominado la «captura del Estado», como se explicó arriba.

- Fraude contra el Patrimonio Público: las diferentes modalidades de hurto, robo y defraudación tienen como incentivo los débiles instrumentos e instancias de investigación y prueba dificultan su prevención, detección y castigo y las asociaciones clientelares para garantizar su impunidad.
- Tramitología transaccional. Se observan excesivos tramites y procedimientos en especialmente en la prestación de servicios y tramites públicos.
- Favoritismo en la Contratación. Incluye licitaciones y concursos amañados, cotizaciones falsas, contratistas testaferros, sobre costos, contratos ficticios, pagos de contratos incumplidos y otros.
- Especulación por fallos de mercado o posición dominante. Ante tantas necesidades insatisfechas la oferta de servicios y bienes públicos muchas veces es insuficiente para atender dicha demanda, de manera que en estas condiciones hay quienes están dispuestos a «pagar» para obtener beneficios o accesos preferenciales a los mismos, es el caso del SISBEN, subsidios de vivienda, etc.

Dado que el problema de la corrupción afecta a toda la sociedad, la lucha contra ella no puede ser exclusiva del gobierno, sino de todos los actores sociales. Por ello, toda política y estrategia que se diseñen deben, en primer lugar, ser coherentes con las políticas públicas macro, y en segundo lugar, incorporar a todos los actores, instituciones públicas y privadas, organizaciones y ciudadanos conscientes y dispuestos para emprender una lucha frontal, sistemática y continua contra el fenómeno; así, también, debe apuntarle a las causas y factores condicionantes y no simplemente a mitigar los impactos del mismo.

Por lo anterior, se proponen los siguientes lineamientos de acción estratégica:

- La modernización de la gestión pública, mediante la implementación de modelos de gestión, que privilegien las competencias del talento humano, con la aplicación de nuevos enfoques de liderazgo, participativo y estimulante, la incorporación de tecnologías inteligentes y sistemas de evaluación de gestión integral que garanticen la calidad de los procesos y productos. Esto permitirá hacer un seguimiento a la gestión, al tiempo que se incentivará el talento por medio de un sistema de méritos, que vaya más allá de la formalidad de la carrera administrativa. Al respecto,

vale la pena resaltar que las normas no son suficientes, pero, en el marco legal vigente podrían adelantarse las acciones necesarias para avanzar.

De acuerdo con Tohá y Solari (24) la reflexión actual asume la modernización del Estado como un proceso de constitución de ciudadanía y de optimización de los recursos públicos. En este sentido, el proceso de modernización debe trascender las tradicionales herramientas de gestión implementadas en el país, algunas de éstas sin resultados efectivos como: el sistema de desarrollo administrativo, el sistema de gestión de calidad (Norma NTCGP 1000:2004), el modelo estándar de control interno -MECI, el Sistema de Información para la vigilancia de la contratación estatal -SICE, Gobierno electrónico, etc.

Lo que se propone aquí es recrear la racionalidad de las empresas privadas, teniendo en cuenta algunos criterios de gestión que han sido efectivos en este tipo de organizaciones, tales como: la orientación de la gestión a la misión y ésta a la satisfacción plena de los usuarios; el establecimiento de incentivos y sanciones de tipo económico, profesional e institucional; sistemas de control de gestión que incluya la opinión del cliente; la incorporación por méritos, evaluación de la gestión y confirmación y revocación de los directivos. Paralelamente, incentivar un mayor compromiso de los gerentes; buscar un nuevo equilibrio entre la flexibilidad y los reglamentos; establecer una nueva relación con la ciudadanía; y revitalizar el sentido de la función pública.

Si de acuerdo con los postulados del *new public management*¹⁸, es procedente y recomendable adaptar las prácticas de gestión exitosas en el sector privado, es necesario incorporar al servicio público verdaderos gerentes, cambiando el rol y el perfil de estos directivos, privilegiando en ellos sus capacidades gerenciales y de liderazgo.

- Compromiso de asociatividad con el sector privado. La lucha contra el flagelo de la corrupción exige un mayor compromiso del sector privado, en el entendido de que gran parte de la que afecta al sector estatal proviene de agentes privados que pretenden beneficiarse de los favores del Estado. Si la empresa privada y la sociedad en general renunciaran a los sobornos con que «tientan» a los servidores públicos, estaríamos dando un paso esencial en la lucha contra este fenómeno.

¹⁸ C. Martínez señala que: *En concordancia con las políticas del Consenso de Washington, los avances teóricos en gestión pública acogen los criterios del new public management, que se basa en el supuesto de que el sistema de gestión efectivo para las empresas de negocios también es válido para mejorar la eficiencia del Estado* (25).

- Exigencias mínimas para ejercer cargos públicos y méritocracia. La Ley 190 de 1995 pretendió ejercer un control sobre la incorporación del talento humano en el servicio público, creando ciertas exigencias en los procesos de reclutamiento, selección y registros de servidores y contratistas, entre otros aspectos. Sin embargo, no existe en el país un régimen riguroso para la vinculación al servicio público, diferente a los establecidos en las dispersas normas actuales. La propuesta consiste en incorporar exigencias relativas a la formación académica e idoneidad moral de los gerentes y demás servidores públicos, que trasciendan, igualmente, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades vigentes. Además, es necesario y urgente aplicar el principio del mérito establecido por la Ley 909 de 2004, la cual contempla que el ingreso a los cargos de carrera administrativa, el ascenso y la permanencia en los mismos estarán determinados por la demostración permanente de las calidades académicas, la experiencia y las competencias requeridas para el desempeño de los empleos, entre otros principios.
- Fortalecimiento de la capacidad operativa de los organismos de control y la justicia y construcción del sistema nacional de control. Ya se mencionó la debilidad manifiesta de los organismos de control y de justicia en el país, razón por la cual es necesario unificar las políticas, las estrategias y las acciones claves para combatir la corrupción, creando instancias únicas, interinstitucionales que desemboquen en fallos únicos o uniformes. Este fortalecimiento en lo misional debe partir de procesos de ajustes internos en la búsqueda del mejoramiento continuo de técnicas y procedimientos de investigación y prueba de los delitos contra la administración pública. El Sistema Nacional de Control deberá aglutinar, instituciones, recursos, normas, políticas, estrategias, procedimientos y acciones en el propósito superior de controlar la corrupción administrativa.
- Fortalecimiento del control social. Las veedurías ciudadanas no pueden seguir siendo convidadas de piedra, ante el tenebroso panorama de la corrupción. En este sentido las redes de veeduría, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y otros organismos y ciudadanos deben articularse entre sí y con las instituciones pertinentes para disponer de sinergias y una mayor probabilidad de éxito para enfrentar el flagelo de la corrupción.
- Mecanismos de financiación para los partidos políticos. Mientras no existan recursos y acciones oficiales para financiar las campañas políticas, existirá el riesgo latente de que aparezca el «mercado negro» de la financiación política. La idea es que los ciudadanos comunes y corrientes puedan aspirar a los cargos de elección popular, contando con el apoyo económico del Estado para adelantar las respectivas campañas políticas.

Fundamentación axiológica en todos los niveles de educación. Es necesario educar desde la más temprana edad en valores y principios clave de la

democracia y el desarrollo humano. Solo una sólida formación en valores preparará a las sociedades para defender el patrimonio público, mediante el consenso, la generación de una cultura de control y la sanción social.

- Mejorar el nivel salarial del sector público y/o usar incentivos. El uso de sistemas de compensación más acordes con las necesidades de los servidores públicos deberá mejorar los niveles de motivación y compromiso de éstos. Este mejoramiento cuantitativo deberá también estar en correspondencia con la mejora cualitativa de la calidad del servicio público.
- Códigos de buen gobierno corporativo en el sector público. El Gobierno Corporativo es el sistema por el cual las sociedades son dirigidas y controladas. Comprende diferentes aspectos regulatorios y organizacionales que en la medida en que sean adecuadamente implementados en una organización, le puede permitir a ésta atraer y retener capital financiero y humano, funcionar en forma eficiente y, así, crear valor económico y social para sus *stakeholders*: gobierno, clientes, propietarios, proveedores, trabajadores, competidores, sociedad en general. Es, de alguna manera, la declaración de un compromiso ético, que va más allá de los muy usuales y nunca aprendidos códigos de ética institucionales. Su implementación en la administración pública parece promisoria.
- Creación de escenarios apropiados de concertación e interacción entre la ciudadanía y la administración pública. De manera que los ciudadanos puedan ser agentes activos y proactivos en el ejercicio de la participación, no solo como agentes del control, sino desde otros momentos claves de la gestión pública como la planeación y la toma de decisiones en diversas instancias de las políticas públicas. Este ejercicio interactivo entre la sociedad y sus gobernantes, debe ofrecer los espacios y canales adecuados para el escrutinio público de las acciones del gobierno y del servicio público, así como facilitar el reconocimiento y la denuncia de las prácticas corruptas.

La implementación de una voluntad pública anticorrupción. Se debe tener conciencia que las normas por sí solas no resuelven los problemas; éstas requieren para su aplicación de otras dos condiciones críticas: voluntad política plena y cultura de gestión innovadora.

- La cooperación internacional. En un mundo globalizado, donde las prácticas criminales también se han universalizado, se requiere de la cooperación de la comunidad internacional para cerrarle espacios a la corrupción. En este sentido es necesaria la total visibilidad de los paraísos financieros y el establecimiento de pactos, alianzas y compromisos entre los Estados para intercambiar no solamente información, sino adelantar

con fundamento legal, las acciones judiciales orientadas a desenmascarar, responsabilizar y sancionar las prácticas venales de la administración pública, que fácilmente trascienden las fronteras de cualquier país.

Estas medidas sin embargo se encuentran en un nudo crítico para su aplicación, pues como pudo apreciarse en la sección dos, es evidente que las instituciones (el programa presidencial anticorrupción y transparencia internacional) que enfrentan el problema y procuran su control tienen escaso manejo y gobernabilidad sobre el mismo, mientras que cuando son los organismos de control, los que lo enfrentan están mediados por la cultura e intereses políticos y administrativos reseñados en este trabajo. Esto significa que con el actual sistema de regulación escasamente pueden lograrse avances en el tema.

Finalmente es innegable que superar este complejo fenómeno, que ha crecido sin control durante décadas, implica la búsqueda de unas nuevas tácticas. Sin embargo es evidente que su origen o punto de control se encuentra en la conciencia de los residentes, por lo tanto es necesaria la exploración de mecanismos que afecten la imagen del beneficio particular de la corrupción (socialmente aceptada en algunos casos) mediante la exposición de los beneficios generales de la sociedad en caso de superar la corrupción administrativa.

Sin embargo dado que los beneficios tienen su origen y destino en los sectores líderes del país, la superación del problema implica el cambio de la mentalidad directiva y política de nuestra élite y despertar la conciencia de nuestros ciudadanos, que es el sustrato democrático de los cambios sociales que requiere nuestro país en la gestión gubernamental y en la competitividad de sus procesos productivos, pues si los sectores económicos tienen entre su rentabilidad esperada los beneficios de las operaciones fraudulentas, difícilmente podrán lograrse pacíficamente por la vía administrativa o política las aspiraciones sociales de una menor corrupción.

Estaremos por lo tanto ante un nuevo generador de violencia, como ha sido la experiencia del narcotráfico que por la vía violenta ha impedido que el estado disminuya sus actividades en los últimos 25 años de la vida colombiana.

REFERENCIAS

1. Colombia. Presidencia de la República. Propuesta de una política de Estado para el control de la corrupción.

2. Nye J. Corruption and Political Development: A Cost Benefit. American Sciences Review.1967.
3. Pocock J. Machiavelli A. Harrington and English Political Ideologies in the Eighteen Century, 3a.ed. 1965.
4. Heindeheimer A. et. Al. Political Corruption, New Brunswick, USA, transaction Publishers, 1989.
5. Cepeda F. La Corrupción Administrativa. TM Editores. Santafé de Bogotá. D. C. 1994.
6. Arcila O. Aproximación Teórica y Metodológica para Estudiar el Fenómeno de la Corrupción. Cap. I. Riesgos de Corrupción en la Administración Pública. DAFP. 2000.
7. WIKIPEDIA. [Internet]. [Consultado 15 de agosto de 2009.]. Disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Agujero_negro.
8. Caiden, G. Toward a General Theory of Official Corruption, Asian Journal of Public Administration. 1988; 10(1).
9. Diccionario de la Real Academia Española. [Internet]. [Consultado 29 de Julio de 2009] Disponible en: www.rae.es.
10. Encyclopedia of the Social Sciences. [Internet]. [Consultado 1 de Agosto de 2009]. Disponible en: www.actualicese.com.
11. Plan Transparencia, Para Volver a Creer. [Internet]. 1999. [Consultado 1 de Agosto de 2009]. Disponible en: <http://actualicese.com>.
12. Auditoría General de la República. Boletín Informativo No. 1. Bogotá. [Internet]. 2003. Disponible En: http://www.auditoria.gov.co/9_documentos/6_1_auditemas_1.pdf.
13. Arbeláez O. Una década de corrupción. El Colombiano, 15-04-2000, p. 10A.
14. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
15. CONFECÁMARAS. Encuesta de Probidad III.2006.
16. OCDE. Guidelines for Multinational Enterprises, 1976.
17. Contraloría General de la República. Informe de gestión 2007-2008, Hacia la excelencia en la gestión fiscal. [Internet] [Consultado 21 de Julio de 2009.]. Disponible en: <http://www.contraloriagen.gov.co>.
18. Government and Development, 1992, p. 13-28 y 39-46.
19. <http://www.transparency.org/2008> Corruption Perceptions Index. 2009.
20. http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions
21. Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad: Desarrollando una Estrategia Anticorrupción para Colombia, Informe, 2000.
22. Índice de Transparencia Nacional. Resultados 2007-2008. 2009
23. Garay L y otros. La reconfiguración cooptada del Estado: Más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado. [Internet]. [Consultado 29 de Julio de 2009] Disponible en: <http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals>.

24. Tohá C, Solari R. La Modernización del Estado y la Gerencia Pública. [Internet]. 1996. [Consultado 20 de Abril de 2008]. Disponible en: <http://www.fes.org.ar/publicaciones>.
25. Martínez C. Teoría Avanzada de Organización y Gestión. Bogotá D. C. Universidad Nacional de Colombia. 2005.

ANEXO No. 1. ENTIDADES CON MAYOR RIESGO DE CORRUPCIÓN, SEGÚN EL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA NACIONAL (ITN)

PUESTO	ENTIDAD	ITN	NIVEL DE RIESGO
138	Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y San Jorge	25,2	Muy alto
137	Universidad del Pacífico	27,7	Muy alto
136	Cámara de Representantes	35,1	Muy alto
135	Comisión de Regulación del Energía y Gas CREG	35,9	Muy alto
134	Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar, CSB	39,5	Muy alto
133	Registraduría Nacional del Estado Civil	39,8	Muy alto
132	Corporación Autónoma Regional del Atlántico, CRA	43,7	Muy alto
131	Senado de la República	43,8	Muy alto
130	Corporación Autónoma Regional del Quindío	45,6	Alto
129	Universidad Popular del Cesar	46,2	Alto
128	Corporación Autónoma Regional de Sucre	46,4	Alto
127	Corporación para el desarrollo sostenible del Chocó	49,3	Alto
126	Universidad de Caldas	51,7	Alto
125	Universidad del Cauca	53,4	Alto
124	Ministerio del Interior y de Justicia	54,7	Alto
123	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER	54,8	Alto
122	Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique - CARDIQUE	54,9	Alto
121	Corporación Autónoma Regional del Cauca	55,9	Alto
120	Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	56,3	Alto
119	Nacional de Concesiones - INCO	57,1	Alto
118	Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba	57,1	Alto
117	Corporación Autónoma Regional de El Guavió	58,8	Alto

Fuente: ITN, Transparencia por Colombia

ANEXO 2. PRINCIPALES CASOS DE CORRUPCIÓN EN COLOMBIA EN LA DÉCADA DE LOS 90

INSTITUCIÓN	MILLONES DE \$
FONCOLPUERTOS	4.000.000
Instituto de los Seguros Sociales (ISS)	3.000.000
INURBE	460.879
CAPRECOM	219.084
Empresas Municipales de Cali	107.566
Caja de Vivienda Militar	101.000
Caja Agraria	81.544
Banco Central Hipotecario	75.000
DRAGACOL	26.000
CARBOCOL	22.000
Cámara de Representantes	5.400
Total	8.098.073

Fuente: Omaira Arbeláez. "Una década de corrupción". *El Colombiano*, 15-04-2000, p. 10A

ANEXO No. 3. ÍNDICE DE CORRUPCIÓN EN AMÉRICA 2007-2008

PAÍS	Calificación 2007	Calificación 2008	Posición 2007	Posición 2008
Canadá	8.7	8.7	9	9
Estados Unidos	7.2	7.3	20	18
Chile	7.0	6.9	22	23
Uruguay	6.7	6.9	25	23
Costa Rica	5.0	5.1	46	36
Cuba	4.2	4.3	61	65
El Salvador	4.0	3.9	67	67
Colombia	3.8	3.8	68	70
Surinam	3.5	3.6	72	72
México	3.5	3.6	72	72
Perú	3.5	3.6	72	72
Brasil	3.5	3.5	72	80
Panamá	3.2	3.4	94	85
Guatemala	2.8	3,1	111	96
Bolivia	2.9	3.0	105	102
República Dominicana	3.0	3.0	99	102
Argentina	2.9	2.9	105	109
Honduras	2.5	2.6	131	126
Nicaragua	2.6	2.5	123	134
Paraguay	2.4	2.4	138	138
Ecuador	2.1	2.0	150	151
Venezuela	2.0	1.9	162	158

Fuente: Transparencia Internacional, 2009.