

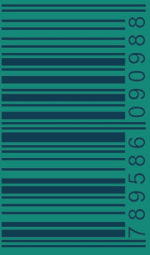
PERSPECTIVAS

LA ESAP
LE PROPONE AL PAÍS

LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN
Y ÉTICA PÚBLICA

PONENCIAS

ISBN: 978-958-609-098-8



9 789586 109098



Escuela Superior de
Administración Pública

LA ESAP LE PROPONE AL PAÍS

En la situación de crisis social que atraviesa el país, las Facultades y Posgrados de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP– convocaron a un gran diálogo nacional y territorial. Se entendió, entonces, que la deliberación, la reflexión y el intercambio de ideas permiten encontrar salidas a múltiples problemas que estaban en las calles y en los espacios informativos y de debate público.

Con la premisa de enfrentar estos tiempos aciagos con espíritu crítico y con ánimo de construir, la ESAP apostó por un escenario de ideas, metodologías y propuestas para la Administración Pública con la comprensión de que ese descontento social y la crisis de confianza manifestada en la calle tenían como uno de sus fundamentos el desempeño del Estado. De esta manera, fue preciso poner como centro del debate el sector público colombiano.

En la colección que les presentamos “PERSPECTIVAS, LA ESAP LE PROPONE AL PAÍS”, se consigna el resultado de ese debate profundo y propositivo que se dio en la discusión en mesas nacionales y territoriales a lo largo y ancho del país, compuestas por estudiantes, profesores, investigadores y personalidades de la vida pública nacional. Confiamos en que estas memorias contribuyan a las clases impartidas sobre Administración Pública y que orienten a los líderes del sector público en todo el país en las acciones que se emprendan para salir de la encrucijada que puso sobre la mesa el Paro Nacional del 2021.

En cada ejemplar, el lector encontrará las Ponencias que abrieron el debate por cada línea temática y, por otro lado, los diagnósticos y propuestas que expresaron los casos en el país escogidos para contribuir a las soluciones que se requieren.

Estuvo al cuidado de esta colección
como su editor y compilador Jesús María Molina,
profesor y Decano de Pregrados

Lucha Contra la Corrupción y Ética Pública

Ponencias



Escuela Superior de
Administración Pública



Lucha Contra la Corrupción y Ética Pública

Ponencias

Bogotá D.C., 2022

LA ESAP LE PROPONE AL PAÍS - LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y ÉTICA PÚBLICA
© Compilador Jesús María Molina

Primera edición, 2022 ISBN 978-958-609-098-8 (papel)

ISBN 978-958-609-099-5
obra completa electrónica

ISBN 978-958-609-098-8
obra completa impresa

© ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Director Nacional: Octavio de Jesús Duque Jiménez

Edición general: María Angélica Pumarejo

Coordinación editorial: Publicaciones ESAP

Diseño y diagramación: Martha Liliana Leal

Corrección de estilo: Karen Mendoza, Darío Ángel

Transcripción y revisión de textos: Jhon Freddy Piragauta, Jenny Paola Piedrahita

Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-
Grupo Publicaciones. Calle 44 N. 53 - 37 Bogotá, D.C.
Colombia, 2022
www.esap.edu.co

Catalogación en la publicación - Red de Bibliotecas – ESAP

Molina Giraldo, Jesús María compilador

Lucha contra la corrupción y ética pública: diagnóstico y propuesta; Lucha contra la corrupción y ética pública: ponencias / Compilador Jesús María Molina Giraldo: Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, 2022.

180 páginas: cuadros, mapas

Perspectivas. La ESAP le propone al país.

ISBN 978-958-609-098-8 (papel).

ISBN 978-958-609-099-5 (electrónico).

1. CORRUPCIÓN--COLOMBIA
 2. ÉTICA PÚBLICA--COLOMBIA
 3. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA--COLOMBIA
 4. NARIÑO (COLOMBIA)--LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN
 5. SANTANDER (COLOMBIA)--LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN
 6. VALLE (COLOMBIA)--LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN
- I. TÍTULO.

CDD-21: 353.46



Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por copia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la Escuela Superior de Administración Pública, salvo en aquellos casos en que expresamente así se indique.



CONTENIDO

Ponencias

Presentación	9
Jorge Enrique Robledo	11
Diego Younes Moreno	18
Camilo Tapias Perdigón	22



Presentación

El propósito de este espacio es consolidar un diálogo sobre la situación del país, particularmente la crisis que hace algunos meses ha estallado. Ocuparse del fenómeno de la corrupción vivida en el país, que, a su turno, puede manifestarse en la profunda desconfianza que tienen los ciudadanos hoy frente a las instituciones del sector público. Ocuparse de ese tema puede ayudar a que, en el corto, mediano y largo plazo se logren salidas.

Hemos querido debatir sobre cuatro puntos frente al tópico de la corrupción como guías. El primero tiene que ver con el hecho de que la corrupción, al ser un acto ilegal que se sitúa en la trastienda del Estado de forma secreta, generalmente es un fenómeno difícil de medir. Aunque hay muchos estudios hechos sobre la percepción de la corrupción, realmente es difícil saber cuál es el tamaño y la intensidad del fenómeno. Se tienen algunos datos proporcionados por algunas entidades públicas, en particular la Contraloría General de la República, que indica que en Colombia al año se pierden 50 billones de pesos por dicho fenómeno. Es una cifra bastante alta, y que, de no haberse perdido, hubiese ahorrado la realización de dos reformas tributarias como las planteadas por el gobierno nacional. Esta cifra siempre ha sido cuestionada, ya que el contralor Maya no fue claro en torno a la fuente de información que soportó dichas cifras. En síntesis, la primera reflexión invita a pensar cuál es el tamaño y la intensidad real de la corrupción en Colombia.

El segundo punto, para ambientar el diálogo presente, aborda las causas de la corrupción, que por supuesto, es un fenómeno complejo que no tiene una única causa. Hay varias hipótesis: I) la financiación de las campañas electorales, II) la falta de inves-

tigación y sanción, III) los diseños institucionales (los vacíos presentes en los procesos de contratación, de selección de personal y de control, entre otros) IV) la cultura política de la ilegalidad, atajo y mafiosa, V) los privilegios y exenciones a nivel tributario, VI) el fracaso de una élite en la construcción de un proyecto de nación incluyente.

El tercer punto tiene que ver con un tema, a mi parecer, preocupante. En 2013, la política CONPES hacía un reconocimiento implícito de que la lucha contra la corrupción erigida por el Estado colombiano había fracasado. Señalaba que el acceso a la información, el diseño institucional, la investigación y la cultura de la legalidad como estrategias o herramientas para combatirla no habían avanzado. Fernando Cepeda, estudioso del asunto, también señala que, a pesar de avanzar en crear instituciones y adoptar leyes como el estatuto anticorrupción y los tratados internacionales, la corrupción, en vez de disminuir, venía creciendo. La pregunta es si en Colombia realmente hay una verdadera lucha contra la corrupción. Sí ha habido anuncios contra la corrupción, pero no una lucha real para combatirla.

El último punto se refiere a cuáles serían las posibles soluciones, ya que el daño a lo público, a la solidaridad colectiva, y a la idea de construir un país mediante la política democrática ha sido muy grande. Habría que preguntar entonces cuáles son las posibles salidas que se puedan encontrar.

Jesús María Molina Giraldo

PhD, Docente de la Escuela Superior de Administración Pública
Decano de Pregrados



Jorge Enrique Robledo

Senador de la República, autor de libros y promotor de debates contra la corrupción

No es fácil establecer qué tan grave es la corrupción en el país, pero menciono como punto para orientar la discusión que el fenómeno es muy grande. Para 2015, el Foro Económico Mundial adujo que, de ciento cuarenta países evaluados, Colombia se ubicó en la casilla 126 en materia de ética pública y corrupción; 131 en desvío de fondos públicos y 97 en pagos irregulares y sobornos. Panorama bastante malo, si se suma el dato de los 50 billones anuales en gastos incurridos en corrupción. Hay que ponerse de acuerdo en que el fenómeno es bastante grave.

Desde la experiencia en el Senado de la República he visto diferentes casos asociados en temas de salud (EPS), Reficar, Electricaribe, la Triple-A, el Carrusel de los Colegios, Odebrecht, e incluso, tres campañas presidenciales involucradas. Algo increíble, Colombia tiene mucho de cleptocracia. Hay corrupción en la contratación de la infraestructura, las privatizaciones a menor precio y sus escándalos, la evasión tributaria y el contrabando (calculado anualmente entre 9 a 10 mil millones de dólares).

Hay que partir de la base de que la corrupción en Colombia es bastante alta en medio de una impunidad inmensa. En cada negocio de corrupción, hay un servidor público, un político o un funcionario; por cada “pillo” del Estado también están involucrados sus socios de empresas privadas. Es bueno aclarar que no todo aquel relacionado con el Estado o el sector privado es un bandido, pero sí debe señalarse que cuando se presenta, hay ese contubernio como parte del asunto.

Otro punto que refiere conocer es si se trata de una corrupción de manzanas podridas, ovejas descarriadas, o más bien es sistémica. En cualquier parte podría haber corrupción de ovejas descarriadas, pero, en Colombia, hay un sistema de corrupción. De allí, hago lectura de tres frases de exministros que han conocido “el monstruo por dentro” y que ilustran el fenómeno de forma apropiada. La primera de ellas cita que “en Colombia no hay corrupción, lo que hay es un evidente crimen organizado para apropiarse de los recursos del Estado”. Otro exministro menciona que “el problema no es la corrupción, es el sistema político que la ha engendrado y la hace perdurar”.

Al respecto, hay que decir que el clientelismo ha sido una decisión consciente de las élites y es un mecanismo utilizado para comprar respaldo, preservar el sistema y debilitar los adversarios políticos. El clientelismo puede verse como una forma deliberada de extraer recursos para la élite y sus colaboradores. La corrupción y el clientelismo del sistema político es lo peor, porque es la que hace mayor perversión a la democracia. Lo mínimo es que quien gobierna mal no debe ser votado. Sin embargo, con el clientelismo se consiguió la forma de corromper el sistema electoral para gobernar de la peor forma y seguir ganando elecciones, generando un grado destructivo impresionante.

El tercer ministro se remonta a épocas del Frente Nacional, momento en el que comienza el fenómeno. Allí se enuncia que hubo “un arreglo pragmático, un pacto implícito que ha caracterizado el ejercicio del poder en Colombia”. Lo anterior, explicado respecto a los partidos políticos tradicionales, que son los mismos que “hoy están mandando” y que han permitido diversas situaciones no deseables. Un manejo tecnocrático y centralizado de la macroeconomía que posibilita grandes negocios, grandes intereses –incluso globales– a cambio de fracciones presupuestales y de auxilios. Hay un contubernio entre la clase política colombiana y los grandes poderes económicos globales, nacionales y privados para gobernar en beneficio de sus poderes. Ello a cambio de que la clase política sea sobornada mediante todas las formas de corrupción.

El diseño institucional del país está imbuido por la corrupción. Se destaca que en el país se tiene una élite política y otra económica que desde hace más de medio siglo se reparten la “marrana presupuestal” mediante formas corruptas y gobernando mal. También gobiernan mal al destruir la posibilidad de crear riqueza. Asuntos como los TLC, la apertura de las privatizaciones, entre otras, no son solo corruptas, sino que también son mecanismos que han conducido el país a un capitalismo de 6.000 dólares por año per cápita por habitante, lo cual es una miseria. Esto ocasiona un subdesarrollo científico y tecnológico, pero lo peor de estas corrupciones es que han llevado a Colombia a una macroeconomía que impide crear riqueza o empleo.

George Soros, gran banquero norteamericano, indica que los mercados financieros desde el tipo de capital que controla el mundo no son inmorales, sino que son amorales. No es que tengan una mala moral, sino que no tienen moral. La moralidad puede llegar a ser un estorbo y por eso les va mejor a los que están libres de todo escrúpulo moral. Los poco escrupulosos aparecen en la cumbre. Un expresidente de Colombia decía que lo único imperdonable en Colombia es la pobreza, porque la plata lava cualquier historia, por repugnante que sea.

Hay una evolución en la corrupción, por lo que se recomienda que la ESAP la estudie con cuidado. Se ha pasado del “hecha la ley, hecha la trampa” que era el aforismo español, a introducir algo denominado la trampa en la ley. Es decir, primero se

diseña la trampa y luego se hace la ley. El volteo de tierras es un ejemplo directo. Un propietario, un alcalde, unos concejales corruptos cambian el uso del suelo. La Ley 1182 que se aprobó, pese al propio voto en contra, posibilita escándalos como el de Odebrecht, es decir, la ley dice que si hay un contrato de prestación de vías y si el contratista se roba la plata, el Estado es quien debe pagar. Asunto aprobado por la Corte Constitucional que hoy es parte del ordenamiento jurídico colombiano. Algo que no solo está en el espectro nacional, sino que también ha trascendido al mundo entero. Razón por la que los especialistas no están defendiendo la corrupción en función de la ilegalidad, sino con esta frase: “la corrupción es el abuso del poder en beneficio privado, propio, particular, etcétera”.

Por último, lo peor que tiene la corrupción es que ha sumido al país en el subdesarrollo, en el atraso, en la pobreza y en la miseria. Ese es el aspecto más dramático. Se une también el sistema que se han inventado para gobernar mal y ganar todas las elecciones. Ese aspecto de la corrupción induce a que se las roben, y ello está en el aparato y en la totalidad de sectores de la maquinaria estatal. Está en los poderes tanto ejecutivo como legislativo y judicial. Se trata de “pandillas auténticas” que existen desde hace más de medio siglo. Pero desmontar esto no es una labor fácil, exige cambios en la normativa. Por ejemplo, eso de que la contratación pública se haga con normativas privadas es una manera de corromper la ley, ya que todos saben que la contratación privada es más laxa y eso es natural. Por lo que, si se decide que la contratación pública obedezca a normas privadas, se “abriría una tronera” idónea para las lógicas corruptas.

No es un cuento inocente. Además, se requiere de varios debates públicos. También hay que poner en la jefatura y las demás generalidades del Estado a personas honradas y con honor civil para enfrentar esa “vagabundería” que se ha tomado la contratación, de otra forma es imposible. Lo primero es cambiar las normas para hacer frente a la batalla política de “poner en la dirección correcta” a quienes participan de esas formas desastrosas de hacer política.

Paso a otra pregunta, referida a si en Colombia ha habido una lucha o una guerra contra la corrupción y a qué factores se atribuye el avance o no en dicha materia. Al respecto, señalo que hay escaramuzas en contra de la corrupción, pero no una guerra declarada. La única que se presencia es promovida por los corruptos y es una realidad lamentable. Hay que enfatizar en el origen de ello, diciendo que esto es un modelo político y económico del que participan y se han aprovechado sectores grandes de estas esferas, particularmente mediante su poder transnacional. Por ello se libran unas cuantas escaramuzas que resultan ser poco eficaces, ya que aún se tiene un “océano de corrupción” donde los grandes poderes están involucrados y ello genera un desastre total.

De mis cuatro debates en plenaria del Senado sobre el caso de Odebrecht, he visto como una desvergüenza de proporción escalofriante que “en Colombia hay que tener muy poco poder político o económico para no estar ‘untado’ de ese proceso”. Es un triunfo de la impunidad. En diciembre se completan cuatro años del estallido de ese escándalo, y esto ha sido así porque quienes gobiernan no han tenido un proyecto de país. No tienen un sueño por una Colombia moderna y auténticamente civilizada. La política se convirtió en un instrumento mediante el cual se logra “no parecer colombiano”.

La política y la economía del país y sus relaciones sociales son “feudo-capitalistas”, con muchos aspectos tanto feudales como capitalistas. Entre ellas, el atraso y por definición “la pandilla de amigotes en la familia”, que conjugan clanes con determinadas conductas de este tipo, que son premodernas. Este tipo de política es definida por el concejal Carlos Flórez como una “democracia feudal”. Democracia por el componente electoral y feudal por su componente clientelista. Desde el poder en Colombia nadie ha enfrentado una batalla de este tipo, y el poder se utiliza para mantener al país en la miseria, en el atraso y en el subdesarrollo.

La parte premoderna puede rondar el 80 o el 85% del país, y olvidarse de ello ha originado una lucha extremadamente débil de la que Colombia no se ha podido librar desde la dirección del Estado. Un país que no tenga por objetivo modernizarse desde sus propias políticas de Estado, no va a llegar a ello, aún a sabiendas de que en algún momento los sectores más avanzados van a tener que llegar al poder. Eso es parte de las labores para sacar a Colombia de esa corrupción tan vulgar, ordinaria y barata como la que se tiene hoy en día.

Llega el neoliberalismo y se “acorazaron”. Impresiona el dato del profesor Tapias de que la mitad de la contratación en Colombia se ciñe al derecho privado. Ello para “robarse la plata” con todas las facilidades. En el país hay cosas tan escandalosas, y vale ejemplificar. Hace dos años se hace un puente con normas de contratación privada porque se acordó así para tal caso desde el primer invierno del gobierno de Santos Calderón, es decir, el afán y la emergencia se quiebran y la norma se mantiene. Suceso de alta preocupación. Las “ías” (Contraloría, Procuraduría, Fiscalía, Personerías, entre otras) están asociadas a ello. Así mismo, hay relación cercana del Congreso y de las altas cortes, ya que esa es una manera de hacer política. En el país, los elegidos realmente por opinión popular son una minoría extrema. Ello porque gran parte de los votos en Colombia son fruto de la corrupción, del fraude y de la trampa.

Además, un día un procurador dijo que “en Colombia se roban las elecciones antes, durante y después de votar”, y aunque fue titulado por la prensa nacional, no tuvo ninguna repercusión profunda. Así pasó con las citas leídas en la primera intervención. Jamás tuvieron algún comentario rimbombante, incluso se posicionó un registrador al

que se le preguntó sobre esas palabras (de que en Colombia se hurtan los comicios) y públicamente reafirmó tal premisa.

Entonces se ha liberado una batalla de extrema debilidad porque el país ya está controlado. Eso se debe a la inexistencia de un proyecto nacional, y donde no se sueña con una Colombia democrática y verdaderamente desarrollada que permita sentir orgullo ante el mundo. Aquí prepondera una “especie de enclave colonial”, como lo manejan las transnacionales, que son las primeras que llegaron a corromper al país. Eso lo explica López Michelsen en una entrevista publicada en un libro. La corrupción moderna ingresó por la United Fruit y las bananeras. Por lo que es casi imposible encontrar una escala de corrupción de las transnacionales, y ello aunado con la “juguetería” de las grandes agencias internacionales de crédito porque nos tratan como especies de colonias. Aquí no se ha presenciado una lucha contra esa politiquería y esa demagogia.

Es posible preguntar sobre la consigna de Iván Duque para posicionarse como el presidente de la República; por ejemplo, se sintetiza que “ser pillo no paga”, y al final, sí que pagó. Ejemplo de ello es el “ministro de los bonos del agua”, Alberto Carrasquilla, y el suceso catalogado como un fraude, un acto de degeneramiento auspiciado por la alcahuetería de todos los poderes nacionales. De forma vehemente, en Colombia, no será posible un cambio si se sigue “votando por los mismos”. El problema es que la corrupción ha permeado a los electores. Pensando que cada actor estatal tiene sus “pandillas”, o que “todos son iguales”, la situación es tremendamente complicada. Si en Colombia la gente no cambia su manera de votar, no va a cambiar la manera de gobernar.

Para los gobernados, el país es casi una cleptocracia, una dictadura contra la gente del común. Pero para los gobernantes, Colombia es tan democrática que ya afianzaron unas garantías en donde es milagroso que un corrupto vaya a la cárcel. Hoy en día se les sanciona con lo que últimamente se denominó como “mansión por cárcel”. No hay una sanción moral porque simplemente no existe y eso complejiza en mayor grado la situación del país. No todos los votos en Colombia son objeto de la corrupción, pero aquellos que sí lo son son determinantes en los triunfos electorales. Se llega al Estado solo para repartirse el poder sin pena ni gloria. Un suceso indignante en el que he insistido tras percibirlo durante los años en el Congreso y en mi vida profesional como docente universitario. La triste historia de Colombia evoca que sí ha habido una lucha contra la corrupción, pero no desde la cúpula del poder, ya que esta ha sido alcahueta.

¿Qué propuestas requiere Colombia y por cuál se deberían comenzar? Lo primero que debe hacer la sociedad colombiana es elegir bien. Si no se elige bien, no hay nada que hacer. Seguirá pasando lo mismo. Otra cosa por hacer es que hay que lograr que quien sea el próximo jefe de Estado ejerza esfuerzos por asegurarse de que las “ías” queden en las mejores manos y no sigan siendo partícipes del botín burocrático. Aun-

que esa es una labor difícil, porque las normas no dan todas las garantías, pero hay que hacer un esfuerzo muy grande. Se necesita que haya un presidente de la República que no “llegue a montar un combo de amigos para proteger a sus aliados y convertir las ‘ías’ en martillos para perseguir a sus contradictores”.

Otra cosa que haría sería nombrar una Comisión anticorrupción de “altísimo nivel” que fuera presidida por él mismo, para convertir tal tema, en una responsabilidad directa del jefe de Estado, y para tomar un conjunto de medidas ante este fenómeno tan complicado. El ideal sería realizar una lucha anticorrupción real cada cuatro años de forma estricta. También hay que promover la competencia, el monopolio es el germen de la corrupción, pues van de la mano. En una economía de mercado, cuando no hay competencia se ocasionan abusos, fraudes y trampas que son prácticas deleznable. Hay que evaluar los mecanismos contractuales. Un ejemplo son esas iniciativas privadas que se han usado para construir carreteras, lo cual es una vergüenza. Debe ser con licitaciones. El capitalismo sin competencia es de lo más complicado y retardatario que se pueda concebir en las sociedades.

Es menester que se analice el tema de los pliegos sastré. Hay que suprimirlos para impulsar la competencia. Es increíble que los pliegos tipo aún sean corruptibles a la fecha de hoy. No es casual que no se haya avanzado en este criterio de la forma más práctica, dada el alma corrupta detrás de quienes manejan los poderes en Colombia. Se tiene que trabajar la aplicación del derecho privado en Colombia. Esto es una “aberración”, ello explicado por el nivel laxo de los controles de este sector y la mutua vigilancia que se hacen entre sí para obtener beneficios más significativos y con menores complicaciones en el proceso.

Existen dos tipos de contrataciones por definición en Colombia, y por ello, hay dos tipos de derechos, concepciones totalmente diferentes. El lío en el derecho público es que la plata es pública, entonces si dos privados se ponen de acuerdo, se roban la plata muy fácil. Aunque eso no siempre pasa así. El riesgo es latente. Incluso sucede en contratación pública cuando públicos y privados se ponen de acuerdo para el mismo fin. De todas maneras, el dinero no es del burócrata, sino del Estado. Hay normas de derecho público y otras del privado, pero las primeras son mucho más estrictas. Hay que hacer un esfuerzo enorme para regresar al punto en que la contratación privada es como norma del derecho público, y que solo excepcionalmente puedan aplicarse normas privadas. Pero para ello habría que establecer una reforma para crear unas normas del derecho privado también aplicables a la administración pública.

Al respecto, algunas experiencias. Cuando descubrieron el escándalo de Reficar, notaron que todos los contratos estaban en inglés, y que un negocio que valía alrededor de 4.000 millones de dólares pasó a costar 8.000. Se evidenció que todo estaba

diseñado con normas del derecho privado, porque, por ejemplo, no había definición de interventores (porque son de otra naturaleza). Este tipo de actitudes fueron las que facilitaron que ocurriera lo que ocurrió. Lo primero que tuvo que hacer la Contraloría para vigilar esa corrupción fue gastarse cerca de 12.000 millones de pesos para traducir esa documentación al español para saber qué se había pactado. Imagínense ustedes lo complicado que es el lenguaje jurídico y técnico.

Finalmente, propongo la promoción de una vigilancia ciudadana en los recursos públicos, pero no como es ahora (con demagogia), sino una vigilancia cívica, de personas que no “vean esto como un negocio”. Respaldada seriamente por el Estado para no hacer demagogia ni politiquería, sino que tengan veedurías, equipos de investigación y respaldo ciudadano que ayuden a perseguir al ladrón y sancionarlo. También habría otro conjunto de medidas, pero se necesita voluntad política de la jefatura del Estado, lo que parece ser un elemento inexistente.



Diego Younes Moreno

Exministro, exconsejero de Estado, tratadista y docente

La corrupción es muy grande. Incluso tomando solamente el punto base de los famosos 50 billones de pesos que expuso el excontralor Maya, si la cifra es o no correcta, sigue siendo algo preocupante si se calcula la magnitud de la corrupción, ya sea de forma cualitativa o de forma cuantitativa. Es algo que se debe aceptar, que se siente y les duele a los colombianos. A un muchacho al que entrevistaron en el marco de las marchas se le cuestionó sobre su presencia en este tipo de espacios, y respondió que “estaba cansado de la corrupción”. Ello trasciende en la sociedad. Es por esto por lo que hay que compartir definiciones interesantes, e incluso una a título personal, en la que se evoca que “la corrupción consiste en la violación de una obligación por parte de decisores, con el propósito de obtener un beneficio de la persona que soborna o extorsiona a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o del extorsionado”.

Otra definición es aquella en la que “hay una relación de intercambio”, promovida por el responsable de tomar decisiones, es decir, está presente el factor de poder, y un interesado ofrece una ventaja a cambio de un resultado esperado. Lo que se denomina una decisión comprada, ya que quien la toma, siempre debe ocultar la naturaleza incorrecta de esta relación de intercambio. También hay quienes dicen que se trata de un uso indebido del poder y de los recursos públicos para el beneficio personal, político, individual o de terceros. Según la voz popular, se entiende que la corrupción “consiste en utilizar potestades, competencias y bienes públicos para derivar de ellos un provecho particular en detrimento de los fines públicos e intereses generales”. De allí que, se afirme que la corrupción ha tenido un proceso de amplio crecimiento, y que da lugar a cifras aterradoras y al surgimiento de movimientos de debate como los efectuados por el senador Robledo en el Congreso.

Hasta hace unos años, llevaba registro diario de los actos de corrupción en el país a fin de dar sustento a mis estudios. El inventario de estas acciones se acrecentaba día tras día, por lo que me pregunto sobre la presencia de una institucionalidad para combatir la corrupción. La hay desde el punto de vista de las entidades y de la normativa, pero lo que acontece es que, se tiene una Contraloría General de la República (empoderada con el Acto Legislativo 1 de 2019), una Procuraduría General de la Nación, un Código Penal donde se tipifican los delitos y conductas que atentan contra la administración pública. También se tienen códigos anticorrupción, unas convenciones

internacionales del derecho público sobre este tema, y lo que pasa es que los marcos jurídico e institucional son insuficientes.

Hay trasfondos éticos y sociológicos respecto a este fenómeno. Eso pasa porque se han perdido los valores como el respeto por lo público, por los dineros ajenos, por el trabajo y los esfuerzos. Son asuntos sembrados desde la casa, el colegio, etcétera. Valores que se iban perdiendo, desapareciendo e incluso modificando por otros con un carácter más improvisado. Por ejemplo, la admiración inquebrantable por otros valores poderosos, y que se estudia desde la sociología, a través de personajes como Durkheim, Robert Merton, Margaret Mead, entre otros.

Hay varios hallazgos en la música que revelan esa sustitución de los valores. El tango de Discépolo lo revela al decir que “lo mismo un burro que un gran profesor [...] no hay aplazados ni escalafón”. O en la canción “Oropel” de la autoría de Jorge Villamil, al decir “amigo cuánto tienes, tanto vales, principio de la actual filosofía”. O un bolero reconocido, que anuncia que “para qué sirve ser bueno si se ríen en tu cara”. Todos esos fragmentos dejan ver la viveza para adquirir dinero, el llegar a tenerlo y usarlo para fines ostentosos. Aspecto que se fue enquistando en ciertas subculturas de la sociedad. De tal modo, la legislación es importante, y como abogado debo afianzar tal premisa, pero también priorizar esas reconexiones éticas de los principios inculcados en casa.

Coincido en que se requieren las cátedras en materia de ética, pero en términos de transparencia. Esto último requiere que se facilite la información, y a su vez, de rendiciones de cuentas auténticas y ciudadanos empoderados para controlar las inversiones públicas. Esto hace que ello no sea una responsabilidad solamente de los instrumentos y entidades de control a la legalidad. Los controles de opinión son fundamentales en caso de que los instrumentos institucionales no funcionen. Entonces, es menester que al menos el control social opere de forma idónea.

La corrupción es un fenómeno carísimo, no solo en términos económicos sino también éticos. Cuando se oye sobre alguien involucrado en estos escándalos, se despierta la sorpresa en las regiones del país. Está relacionado con los clanes familiares y cómo la corrupción se posiciona como algo inherente al ser humano. Pensar ello revela la sustitución de valores como la honestidad, la solidaridad y el respeto por los demás. En especial, el respeto por lo público y el interés general –que es el paradigma sobre el cual gira el actual derecho administrativo–. Entonces eso ya no existe y se justifica la corrupción como un instrumento o una forma para obtener beneficios personales, aprovechándose, bien sea de la condición del poder o de la posibilidad de ingresar a esa relación de interés.

La sociedad colombiana tiene una enfermedad ya diagnosticada y que en la teoría general de la sociología se llama “la anomia”. Descrita por el francés Émile Durkheim, uno de

los padres de la sociología, quien, respecto a la etimología del concepto, aduce que es un sin norte, una sociedad totalmente desesperanzada. Eso es exactamente lo que se siente al ver esos casos de corrupción como los que citó el senador Robledo. Por tanto, la ciudadanía queda desorientada, preguntándose para qué pagan impuestos o para qué las reformas tributarias si lo recaudado con ello se pierde de una forma tan deleznable. Una frase que concuerda con esta idea es dicha por el exprocurador Fernando Carrillo, al decir que “hoy lo que vemos es una imagen dolorosa de un país arrasado por el delito y la impunidad”.

Hay que repensar lo que, en derecho penal, se concibe como los subrogados penales. Que son esas figuras, por ejemplo, casa por cárcel, beneficios por colaboración, etcétera, que están haciendo mucho daño. En Colombia, se puede ver que los culpables de los casos como el cartel de la hemofilia, el cartel del síndrome de Down y demás escándalos de salud, por citar algunos ejemplos, hoy están “vacacionando en Miami y no tras las rejas”. Esa no es una visión apocalíptica, pero lo que decía el exprocurador era que el imperio de la ley había sido remplazado por el paraíso de la ilegalidad, lo que desde Durkheim se denominó como la anomia. Esa es la sociedad que se pregunta ¿cómo pasó esto y a quién se le atribuye esa responsabilidad? Buscar esas respuestas lleva a un país que demanda un pacto ciudadano, según propone Carrillo.

Hay un consenso entre aquellos que escuchan y conocen que en el tema electoral hay una fuente grave de corrupción. Incluso volviendo a lo sustentado por el Procurador Maya, él dio unas cifras sobre cuánto costaba la elección de un alcalde o de un diputado. Preocupan por su amplitud. Ello estrechamente relacionado con los postulados de Durkheim, y que fueron reformulados por Robert Merton, que parte de la base de que la anomia es una desorientación de la ética de la sociedad cuando hay una disonancia entre la estructura social y la cultural. Esta última como creadora de valores y que indica “qué es lo bueno” y “qué hay que alcanzar”, mientras que la social, se refiere a lo que ofrecen los medios para lograrlo.

Un ejemplo de ello es el valor cultural que tiene lograr un modo de vida decoroso por medio de trabajo digno, laborioso, permanente y honesto, pero que se quebranta con la estructura social, cuando se piensa en llegar a este fin mediante caminos ilícitos, incorrectos y corruptos. Allí se sustenta esa disonancia. Se trata de un problema rebelde, global y muy complejo que tiene diferentes factores de toda índole: económicos, políticos, culturales, entre otros. Razón por la que habría que luchar por una recomposición ética de los valores.

En segunda instancia, es importante que la ESAP deba infundir el tema de la transparencia, sobre todo en materia contractual, para romper esos negocios corruptos y esas relaciones de intercambio “por debajo de la mesa”. Si se pregunta sobre todos los corruptos que se han identificado en Colombia, se da cuenta de que todos tienen un aspecto impecable y de pulcritud, ello como cortina de humo para engañar. Su veneno va

por otro lado, en la relación de intercambio indebido, no va en el respeto ritual y formal de la parte estrictamente documental de la contratación. Por tal razón, es necesario recuperar y consolidar esa ética, esa transparencia y para que haya esto, es necesario que las rendiciones de cuentas vayan más allá de ser un simple aspecto o requerimiento por cumplir. Se requiere que sea una exposición que permita el escrutinio ciudadano sobre cómo se están haciendo las cosas, cómo se aplican los recursos públicos.

Una ciudadanía empoderada y conocedora de los contratos que le benefician ayudaría en gran manera a ejercer un control social que es absolutamente necesario. Por lo que se plantean cuatro fórmulas para que se analicen. Aunque asume que, si bien no serán suficientes, son importantes para hablar sobre algo. En concordancia con Carrillo, veo la corrupción como una “bola de nieve” que crece y crece.

La solución al problema de la corrupción está relacionada con la recuperación de la ética, de los valores de respeto (particularmente sobre lo público y sobre lo ajeno), y de honestidad. Es algo que seguramente tomará muchos años en suceder. Hay que insistir en el tema de la transparencia. Y cito el caso de Reficar, expuesto con antelación por Jorge Robledo, para preguntar ¿qué tan transparente fue todo eso? Incluso, respecto al asunto del idioma, de los contratos para traducir los documentos al español, etcétera.

Resaltar que todos estamos de acuerdo en la necesidad de un control cívico donde se empodere a la ciudadanía, sin criterio distinto al del interés general o comunitario. Infundir que no hay que estar por encima de la contratación y en general, aplicar recursos públicos. Un tema que habría que mirar desde hace rato, incluso antes de la Constitución de 1991, es una reforma a los códigos, así sea una política, para ver el tema de la financiación de las campañas. Este siempre ha sido un tema recurrente. Hoy día “se está poniendo nuevamente sobre el tapete”. Elemento presente en la agenda de preocupaciones nacionales.



Camilo Tapias Perdigón

Docente Escuela Superior de Administración Pública, tratadista y asesor experto en contratación

No hay que insistir en que la corrupción es uno de los principales problemas que tiene el país y cuya intensidad es demasiado grave. Hay una falencia normativa e institucional que merece unas reformas en la Constitución Política, sobre todo con referencia a los órganos de control y su procedencia. Esto en diversos escenarios, en la medida en que estos órganos de control hoy tengan un origen político. Los concejos municipales eligen sus contralores, y lo mismo se reproduce en las asambleas departamentales. No obstante, para el caso nacional no es suficientemente independiente, eficiente ni eficaz.

El tema de la contratación es el principal foco de la corrupción. Esto porque se habló de la famosa cifra de los 50 billones en este tópico, poco menos de un billón de pesos semanales y ello lo compara con cifras del gasto público en contratación. El Estado colombiano destina cerca de 150 billones de pesos a la contratación de bienes, obras y servicios. De tal monto, alrededor del 10 al 20% incide en el factor de la corrupción, es decir entre 15 a 30 billones. Ello se complementa con otros temas como el contrabando, las exenciones no justificadas, la evasión y elusión de impuestos. Detallar esas cifras permite aproximarse a la realidad de este fenómeno, el cual es absolutamente escandaloso y puede acrecentarse aun más. Respecto al tema contractual, de esos 150 billones redondeados, cerca de 20 o 30 se destinan a contratos estatales. Lo que pone sobre la mesa que deba pensarse en decisiones serias en la contratación nacional para evitar esa “vena rota”.

Con respecto al funcionamiento del marco normativo colombiano, se destaca que se tiene un estatuto anticorrupción. A raíz de la Constitución de 1991 se ordenó la expedición del estatuto general de la contratación reconocido con el surgimiento de la Ley 80 de 1993. Entre otras cosas, esa es la primera ley que tramita el Congreso de la República en tal materia. Los antecedentes legislativos eran promovidos por el presidente de la República bajo la modalidad de decretos con fuerza de ley (como fueron los dos estatutos anteriores), pero fue esta ley la que se mantuvo vigente después de casi treinta años.

Sin embargo, parece increíble que una norma tan importante no haya sido modernizada o reemplazada con otra ley más actualizada. Ello también, porque el legislador en 1993 jamás imaginó la posibilidad de un proceso contractual electrónico,

ya que ese medio no existía. Hoy no se pueden concebir estos procesos sin esta herramienta. De tal manera que se trata de una norma que no planteó el tópico digital y que hoy sigue vigente ha tratado de ser modernizada con algunas adicionales. Se fortificaron en 2007 cuando se postularon nuevas modalidades de selección de contratistas y se enfatizó el uso de medios electrónicos. Se plantearon otras situaciones que fueron complementando esa ley. El problema es que esas leyes posteriores que han venido modificando o adicionando a la Ley 80 de 1993 pueden tomarse como unos “parches” que han tratado de cubrir esas falencias iniciales. Pero tales también han tenido sus deficiencias. Por ello se presenta la situación de “parches sobre parches”.

La primera conclusión es que se necesita una nueva ley de contratación después de tener una vigente durante veintiocho años. Periodo ya suficiente en la legislación colombiana. Esta ley debe recopilar los principales hitos propuestos en 1993 y afinarse con las normas anti-trámites, de participación y mecanismos de control para la ejecución contractual (hay más de 40 normas afines con el estatuto general de la contratación). Un primer elemento sería oxigenar o modernizar ese marco normativo y hacerles caso a las obligaciones expuestas en el artículo 150 (en su último inciso) de la Carta Política de 1991. Esto último como única referencia constitucional que responsabiliza al Congreso para la expedición de tal estatuto.

No es una ley estatutaria o una ley general, sino que se trata de una ley ordinaria. El gran problema es que ese estatuto hoy en día no es general para la administración pública (concordando con la postura de Robledo). Ello también obedece a que lo aplica la mitad del Estado colombiano compuesto por entre 6.500 y 7.000 entidades. Entretanto, la otra mitad aplica lo que citó el senador Robledo, el régimen privado, que, para darle mayor rapidez, competitividad y flexibilidad a la entidad, no aplica susodicho estatuto.

Se entraría en contradicciones al asumir que este último es el “coco que no sirve o que no funciona” y que frena toda actividad contractual, y, por lo tanto, lo ideal sería aplicar el régimen privado. Este, si bien es mucho más laxo, es más tendiente a generar actos de corrupción. Razón por la que sí es necesario un nuevo estatuto general de la contratación aplicable a todo el Estado y que sea flexible bajo la aplicación de esos aspectos esenciales que diferencian la contratación pública de la privada. Hay que analizar bien aquellos casos que van con un régimen especial.

Esta ley debe respetar de lo público su columna integral: el esquema de planeación de los contratos como aquello valioso para evitar la corrupción en el país. Cuando se realizan estudios previos fundamentados, cuando se hacen buenos presupuestos y estudios de mercado, se van a neutralizar los problemas corruptos. Si no, este fenómeno seguirá acrecentando y no habrá avances. Este estatuto deberá plantear un principio que aún no existe en ninguna ley, o en la misma Constitución, y es el de la planeación,

que es fácilmente equiparable con los principios de economía y transparencia. En la actualidad, jurisprudencialmente se dice que está imbuido en otros preceptos, pero no hay un señalamiento directo.

Hay que redimensionar las modalidades de selección que hoy en día son absurdas. Países europeos o asociados a la OCDE tienen modalidades totalmente diferentes, en Colombia se tienen unos mecanismos que hacen que se le “coja miedo” a la contratación estatal. También está el tema de la perversa relación existente entre las elecciones populares de alcaldes, gobernadores, entre otros, y los contratos. Pues se ha creado una relación preocupante que se profundiza con que los contratistas y los candidatos cuentan con financiadores privados que aportan a campañas para luego, pasar a ser contratistas favorecidos. Eso no es un secreto en Colombia. Un texto de una ONG que estudia estos tópicos sobre elecciones y contratistas dice que “en Colombia los principales tomadores de decisiones dentro del Estado son los funcionarios de elección popular que contaron con financiación de sus campañas políticas y auxilios para la consecución de votos. Por lo tanto, en algunos casos deben restituir esas contribuciones comprometiendo la transparencia y la legalidad de la asignación de los recursos públicos”.

Otra frase contundente a destacar es de Carlos Gaviria, magistrado de la Corte Constitucional quien afirma que “cuando un candidato invierte millones en su campaña, no es un candidato, es un empresario, que cuando sea elegido, pensará en sacar lucro o provecho y en lo que menos pensará será en su gente”. De allí que el tema electoral se haya convertido en una lucha de empresas que hay que replantear junto con el papel de los partidos políticos. Lo precedente relacionado con el enriquecimiento de los clanes políticos como algo sumamente grave y que refiere a familias con renombre que se posicionan en las políticas regionales del país. Por supuesto, se apoderan de los cargos de elección popular y de la contratación general.

Sobre si ha habido una lucha anticorrupción en Colombia, hay que señalar que ha habido unas políticas coyunturales. Por ejemplo, en la administración del expresidente Gaviria se planteó una reforma institucional donde se establecieron unas formas de participación ciudadana. Se creó una consejería de modernización del Estado, se expidió el Código Penal, se plantearon unas políticas de extinción de dominio en caso de enriquecimiento ilícito. No obstante, eran unas labores coyunturales que no obedecían propiamente a una lucha contra la corrupción. De igual forma ocurrió en la administración de Samper, que curiosamente expidió el primer estatuto anticorrupción con la Ley 190 de 1993, y años más tarde, el gobierno de Pastrana introdujo el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción. Allí se diseñaron unas estrategias para el fortalecimiento de valores éticos, se crearon unos mecanismos de seguimiento y evaluación, así como de rendición de cuentas en la gestión pública y se instaló un sistema

de información para la contratación estatal que fracasaría más tarde. Este era una base de datos manejada por la Contraloría, pero su funcionalidad no fue buena y posteriormente se creó el “Portal del Estado Colombiano”.

Durante el gobierno de Uribe Vélez, se modificó la Ley 80 de 1993 con la Ley 1150 de 2007. Ello redimensionó el estatuto general de la contratación y se promovió la cultura de la rendición de cuentas. Además, se hicieron ratificaciones en concordancia con Naciones Unidas. Por supuesto que con el gobierno de Santos Calderón se expidió el estatuto anticorrupción que hoy se conoce, y ello a raíz de los escándalos que hubo entre 2008 y 2011 con el “carrusel de la contratación”, con mayor puntualidad en Bogotá. De allí el origen de la Ley 1474 de 2011, una “ley tutifrutí”, ya que tiene temas penales, contractuales, administrativos, fiscales e incluso da lugar a la creación de modalidades de selección de contratistas. Es una ley con asuntos muy importantes como la promoción de la supervisión y la interventoría de los contratos, asunto fallido en la práctica.

El expresidente Santos formuló una “estrategia integral contra la corrupción” para la cual en el actual gobierno de Duque aún no se conoce el nombre, pero tenía el antecedente de la existencia de una Secretaría de Transparencia que ya venía creada desde antes. Sirvió para diseñar políticas anticorrupción, aunque cuenta con ciertas ayudas para la elaboración de investigaciones y recibir quejas y transmitir las a los órganos de control. Cuenta con carencias en materia de actuación frente a los casos que llegan a su conocimiento de tal manera que no se puede afirmar que haya una verdadera lucha anticorrupción.

Asimismo, se han fortalecido algunos mecanismos para identificarla, por ejemplo, la plataforma “Océano”, de la Contraloría General de la República. Esta se comporta como una central de información contractual que analiza datos respecto a este tipo de gestiones en el Estado colombiano. Allí, se puede identificar información y posibles nichos de corrupción. Identifica medios de información y sus fuentes, ubica valores y comportamientos atípicos. Además, relaciona los objetos contractuales, los contratistas del Estado y las mallas de actores relacionados.

La “contratación en Colombia está cartelizada”. Es un tema de importancia para este tipo de diálogos, es un tópico muy poderoso y organizado inteligentemente. Es difícil detectar sus características y sus labores, una de ellas, la creación de empresas fantasma, etcétera. Entre otras cosas, coyunturalmente se creó un tipo penal tipificado en el artículo 410 del código penal, y que no había sido considerado en el estatuto anticorrupción, que se llama “acuerdos restrictivos de la competencia”. No es otra cosa que lo que la Superintendencia de Sociedades había identificado como colusión. Las prácticas colusorias son muy frecuentes en la contratación, y eso va de

la mano con lograr direccionar las convocatorias para que el ungido sea el único que se presente ante una licitación pública.

Estadísticamente, se ha señalado que al 89% de las licitaciones públicas en Colombia solo se presentaba un oferente en todo el Estado. Prácticamente en nueve de cada diez casos. Pero eso no es de esa forma. La confección del pliego de condiciones, o lo que se entiende como los pliegos sastré, a la medida, indican de forma efectiva y con antelación quién va a ganar la licitación. Esa práctica que aún funciona se ha tratado de neutralizar con lo que la Ley 1882 de 2018 ha propuesto como los pliegos tipo. El problema de estos últimos es que, aún son muy incipientes porque solo tratan contratos de infraestructura del transporte y no para toda la infraestructura que es donde se canalizan inmensos recursos.

En la consulta anticorrupción la pregunta relacionada con si se querían pliegos tipo en la contratación pública, la ciudadanía en mayoría dijo que sí. Ello porque estos pliegos no pueden “amarrar” los requisitos habilitantes para poder participar en las convocatorias públicas, y así disminuyen el riesgo de que se direccionen y generen mayor participación e igualdad. De tal manera que, si se avanza en la implementación de los pliegos tipo, no solo en la infraestructura del transporte sino en la infraestructura en general y demás convocatorias donde quepa dicha posibilidad, habría mejores condiciones de participación.

A manera de ejemplo, no se ve la diferencia entre construir una escuela en cualquier parte del país si se trata de las mismas condiciones técnicas. No se percibe por qué exigir condiciones diferentes a nivel técnico o financiero. Para el ejemplo citado, a veces se solicitan requerimientos de experiencia sobre construcción cuando ello debe conocerse durante esos procesos. Este direccionamiento va de la mano con el delito de los acuerdos restrictivos de la competencia.

Un insumo para evitar la cartelización, pero que aún no se fomenta, es la participación ciudadana. Sobre ello, se asume que el control social es el más importante aparte de los institucionales. Para ello, también es necesario fomentar el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP que ya existe desde hace más de doce años. Primero se comenzó con un SECOP I que servía exclusivamente para poner la información a la luz pública. Se evolucionó al SECOP II, que ya funge como la plataforma transaccional en donde se pueden presentar propuestas electrónicamente y además se pueden hacer las audiencias, evaluaciones y suscripciones de contratos. Allí también se resguarda la totalidad de la información y su trazabilidad; desde los estudios previos y de conveniencia hasta la liquidación del contrato. Aspectos que facilitan el control ciudadano.

El SECOP II ha sido implementado de forma paulatina. Hubo una primera etapa donde solo lo tenían que usar las entidades del orden nacional, pero hoy en día también debe usarse por las entidades de orden territorial. La idea es que el año

entrante esté implementado en la totalidad de la estructura del Estado colombiano. Hay datos interesantes sobre ello. Por ejemplo, en el 2019 se publicaron solo 19 o 20 billones de pesos de contratos en la plataforma. Para 2020 esta cifra pasó a ser de 54 billones, cerca de la tercera parte de la totalidad de los gastos contractuales en el Estado. Además, se da conocimiento sobre las actuaciones que se dan dentro de la ejecución de los contratos en todas sus fases. La idea es que esta información aparezca en su totalidad en esta plataforma para favorecer el control social. Incluso hay recientes normas estatutarias expedidas por el Congreso que tratan de fortalecer la participación ciudadana y la consolidación de las veedurías. Ello como unas “luces” para sensibilizar a la sociedad civil para que esté consultando frecuentemente estas actividades contractuales.

Tengo algunas propuestas. En primer lugar, se requiere un rediseño institucional, sobre todo en los órganos de control. Es un tema que, aunque requiera grandes reformas a nivel constitucional, debe ser atendido. Desde que estos órganos sigan teniendo el origen político, no se va a poder contar con un control adecuado. En segunda medida, el rediseño de la financiación de las campañas políticas para evitar la captura del Estado. El Estado ya lo está y eso está demostrado con cifras sobre los carteles de contratación con mallas de una cantidad inmensa de empresas, muchas veces usadas como fachada para dar el piso a la transparencia. Como los procesos no son realmente transparentes, este es un punto que vale la pena analizar.

Otro punto a estudiar es el de la eficiencia y eficacia de la justicia. Solo uno de cada cuatro corruptos es judicializado y solo la mitad de este grupo va a la cárcel. Cifras espeluznantes si se indexa que pagan en promedio dos años en “mansión por cárcel”. Se requiere atender eso de mejor forma. Otro tema es el de las decisiones de tipo fiscal para evitar exenciones a grandes empresas, a los bancos, entre otros. Tienen una gran cantidad de prerrogativas que realmente dan a entender que usar la corrupción no solo se puede por el camino de la contratación, sino también por el campo normativo. Y cuando se hacen normas con exenciones no justificadas, se crea un aviso para esos sucesos corruptos que retrasan la lucha contra este fenómeno y el del contrabando (que significa cerca de 6 billones de pesos en impuestos que deja de percibir el Estado colombiano).

Hay que fortalecer las políticas contra estos casos y consolidar los pliegos tipo, que no solo funcionen en una mínima parte de la infraestructura nacional, sino que sean un elemento aplicativo en toda la estructura estatal, que es donde se maneja la gran mayoría de recursos públicos. También hay que fortalecer el SECOP II. En 2019 se publicaron hasta 25 billones de pesos en actividades contractuales, en 2020 pasó a ser 55 billones el monto estimado y se espera que, durante los próximos años, este sea el canal por excelencia para toda la contratación.

Finalmente, resaltar los códigos de conducta. Hay un ejercicio que ya comenzó el Departamento Administrativo de la Función Pública hace unos tres o cuatro años al establecer el “código de integridad y de valores en el servicio público”. Allí se identificaron algunos valores como los de la honestidad, diligencia, justicia, compromiso, respeto, etcétera. Son códigos de conducta que deben fortificarse en el servicio público y salir de esa cultura de antivalores, del narcotráfico, del dinero fácil, de los grupos criminales y demás con fines de captura del Estado.

También está la importancia de la Comisión Nacional de Moralización, “que son las cabezas de las ramas del poder público y de los órganos de control” creada para propiciar una adecuada coordinación y colaboración entre las entidades en materia de la lucha anticorrupción. También están las Comisiones Regionales de Moralización a nivel departamental que son las encargadas de poner en marcha los lineamientos de la primera citada. Además, está la Comisión Nacional Ciudadana de Lucha contra la Corrupción, donde las encuentra el componente de la sociedad civil, de los gremios económicos, de ONG, de organizaciones sindicales, de entes universitarios.

Todo ello está normado y debe materializarse si se atienden con eficacia los artículos 62, 63 y 64 de la Ley 1484 de 2011. Colombia se ha adherido a instancias internacionales, la Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción y desde hace más de veinticinco años a la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. Además, está la Convención para combatir el cohecho en la OCDE para el 2013 y la Alianza para el Gobierno Abierto en el 2014, año en el que también se involucró en una iniciativa sobre industrias extractivas.

En el país ha habido una producción normativa local e internacional muy importante. Así mismo, se tienen unos compromisos con el ingreso a la OCDE sobre los cuales poco se ha discutido. Desde 2019, el país hace parte de esa organización y eso ha puesto unas tareas que tienen que ver con manejos de buenas prácticas administrativas, temas contractuales, labores fiscales y demás objetos de otro foro. Se necesita voluntad política para maniobrar con el ramillete de posibilidades que hay en Colombia.

LA ESAP
LE PROPONE AL PAÍS

**FIN DE
PONENCIAS**

*Para el diseño de este libro se empleó
la fuente Gill Sans MT en un formato
de 16,5 x 23,5 cm con 180 páginas*

LA ESAP

LE PROPONE AL PAÍS

En la situación de crisis social que atraviesa el país, las Facultades y Posgrados de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP– convocaron a un gran diálogo nacional y territorial. Se entendió, entonces, que la deliberación, la reflexión y el intercambio de ideas permiten encontrar salidas a múltiples problemas que estaban en las calles y en los espacios informativos y de debate público.

Con la premisa de enfrentar estos tiempos aciagos con espíritu crítico y con ánimo de construir, la ESAP apostó por un escenario de ideas, metodologías y propuestas para la Administración Pública con la comprensión de que ese descontento social y la crisis de confianza manifestada en la calle tenían como uno de sus fundamentos el desempeño del Estado. De esta manera, fue preciso poner como centro del debate el sector público colombiano.

En la colección que les presentamos “PERSPECTIVAS, LA ESAP LE PROPONE AL PAÍS”, se consigna el resultado de ese debate profundo y propositivo que se dio en la discusión en mesas nacionales y territoriales a lo largo y ancho del país, compuestas por estudiantes, profesores, investigadores y personalidades de la vida pública nacional. Confiamos en que estas memorias contribuyan a las clases impartidas sobre Administración Pública y que orienten a los líderes del sector público en todo el país en las acciones que se emprendan para salir de la encrucijada que puso sobre la mesa el Paro Nacional del 2021.

En cada ejemplar, el lector encontrará las Ponencias que abrieron el debate por cada línea temática y, por otro lado, los diagnósticos y propuestas que expresaron los casos en el país escogidos para contribuir a las soluciones que se requieren.



Lucha Contra la Corrupción y Ética Pública

Diagnósticos y propuestas

Estuvo al cuidado de esta colección
como su editor y compilador Jesús María Molina,
profesor y Decano de Pregrados

Lucha Contra la Corrupción y Ética Pública

Diagnósticos y propuestas



Escuela Superior de
Administración Pública

LA ESAP LE PROPONE AL PAÍS - LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y ÉTICA PÚBLICA
© Compilador Jesús María Molina

Primera edición, 2022 ISBN 978-958-609-098-8 (papel)

ISBN 978-958-609-099-5
obra completa electrónica

ISBN 978-958-609-098-8
obra completa impresa

© ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Director Nacional: Octavio de Jesús Duque Jiménez

Edición general: María Angélica Pumarejo

Coordinación editorial: Publicaciones ESAP

Diseño y diagramación: Martha Liliana Leal

Corrección de estilo: Karen Mendoza, Darío Ángel

Transcripción y revisión de textos: Jhon Freddy Piragauta, Jenny Paola Piedrahita

Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-
Grupo Publicaciones. Calle 44 N. 53 - 37 Bogotá, D.C.
Colombia, 2022
www.esap.edu.co

Catalogación en la publicación - Red de Bibliotecas – ESAP

Molina Giraldo, Jesús María compilador

Lucha contra la corrupción y ética pública: diagnóstico y propuesta; Lucha contra la corrupción y ética pública: ponencias / Compilador Jesús María Molina Giraldo: Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, 2022.

180 páginas: cuadros, mapas

Perspectivas. La ESAP le propone al país.

ISBN 978-958-609-098-8 (papel).

ISBN 978-958-609-099-5 (electrónico).

1. CORRUPCIÓN--COLOMBIA
 2. ÉTICA PÚBLICA--COLOMBIA
 3. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA--COLOMBIA
 4. NARIÑO (COLOMBIA)--LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN
 5. SANTANDER (COLOMBIA)--LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN
 6. VALLE (COLOMBIA)--LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN
- I. TÍTULO.

CDD-21: 353.46



Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por copia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la Escuela Superior de Administración Pública, salvo en aquellos casos en que expresamente así se indique.



CONTENIDO

Diagnóstico y propuesta nacional

Propuesta lucha anticorrupción y ética pública	9
Jesús María Molina G	
Antioquia-Chocó: Lucha contra la corrupción y ética pública	52
Juan Manuel Palacios	
Luna Geydi	
Dahiana Demarchi Sánchez	
Diego Armando Jurado	
Valle: diagnóstico de la corrupción administrativa, cultural y educativa en Colombia desde los años 80 hasta la actualidad	79
Javier Cadavid	
Norte de Santander -Arauca: lucha contra la corrupción y ética pública	106
Jorge Eliécer Bautista Rodríguez	
Santander Arauca. Documento de trabajo - territorial Santander	129
Mesa territorial anticorrupción y ética pública	
Wilman Amaya León	
Nariño: Ética pública y lucha contra la corrupción	143
Erlinto Velasco Arteaga	
Antonio Bastidas	



Propuesta lucha anticorrupción y ética pública

Jesús María Molina G

Docente de Carrera y Decano de Pregrados Escuela Superior de Administración Pública

Los liderazgos de la movilización social 2021 en el contexto del paro nacional tuvieron un denominador común, a saber, esgrimir una profunda inconformidad con iniciativas gestadas en el Estado. Rechazaron las propuestas de la reforma tributaria y reforma a la salud, al igual que los abusos policiales cometidos contra los jóvenes en su ejercicio legítimo de derecho a la protesta. Sumaron la exigencia en torno a la generación de oportunidades económicas y sociales para superar un cuadro intenso de pobreza y falta de oportunidades agudizado por una pandemia mal enfrentada por las dirigencias. En ese marco, reclamaron el derecho a una renta básica para las familias marginadas, el acceso gratuito a la educación superior y la posibilidad de obtener empleo o ingresos.

Si bien son reivindicaciones concretas las que impulsaron la movilización, en este documento se asume que hay factores menos evidentes que están en su base. La extrema marginalidad y desigualdad social existente en Colombia es uno de sus motores. No obstante, lo es también la profunda desconfianza e inconformidad experimentada por un sector significativo de ciudadanos frente a sus autoridades e institu-

ciones públicas. La corrupción es uno de los principales catalizadores conducentes a que en Colombia los ciudadanos no confíen en ellas. Pesimismo, desesperanza, indignación y hastío crecen día a día desde hace varias décadas, al punto de encontrar en la manifestación social actual una válvula de escape y un posible camino de solución.

Año tras año, los ciudadanos se han encontrado con el hecho de que primeros mandatarios, congresistas, magistrados, gobernadores, alcaldes, concejales, jueces, directivos de instituciones, funcionarios, entre otros, se han visto envueltos en escándalos de corrupción. Han estado inmersos por financiación indebida de campañas políticas, entrega irregular de concesiones, contratos amañados y sobrecostos en obras. Así mismo, por recursos malversados de la salud o la educación y los destinados a financiar apoyos alimentarios a niños o a población vulnerable. Igualmente, los han visto involucrados en el caso de los escándalos de justicia, en la venta y compra de fallos de la justicia, sobornos en asignación de juicios o tutelas, impunidad agenciada por vencimiento de términos o inoperancia de altas instancias de juzgamiento.

La corrupción es uno de los principales catalizadores que llevan a desconfiar y enfrentar a los ciudadanos a sus instituciones y autoridades. Así mismo, a no encontrar en ellas un camino de solución a sus problemas colectivos de convivencia, bienestar y reconocimiento colectivo, sino todo lo contrario, a divisarlas como las que socavan sus oportunidades al tiempo que los traicionan y engañan. Entre tanto, pesimismo, desesperanza, indignación y hastío crecen, hasta encontrar en la manifestación social una válvula de escape y un camino posible de solución. Van construyendo la creencia, totalmente dañina para una sociedad democrática, de que unas y otras no están allí para representarlos, apoyarlos y servirlos, sino para aprovecharse de ellos en beneficio propio.

No es casual que en las encuestas últimamente practicadas más del 90% de los jóvenes colombianos sondeados desconfíen de la Presidencia de la República, el Congreso o las Fuerzas Armadas, a la par que un 84% de ellos se sienten representados en el paro nacional (El Tiempo, 2021). Ponen de presente dichos indicadores una relación ya sospechable, a saber, que cuanto mayor desconfianza frente a instituciones o autoridades públicas, mayor es el uso o validación de la protesta social. El sector público está en el ojo del huracán en la presente crisis. Sería bastante torpe que sus agentes no llegaran a entenderlo. Más aun, que no pusieran todo de su parte por contribuir a corregir dicha situación mediante reformas de fondo. Se hace necesario de parte de gobernantes, políticos y funcionarios, en unión con la sociedad, un “basta ya” a los corruptos y a la descomposición del tejido social que propician.

Si se hubieran combatido y eliminado los procesos de corrupción que hoy devoran a Colombia, quizá se hubieran ahorrado este estallido social que hoy convulsiona al país.

De no extraviarse los recursos comprometidos por la corrupción en Colombia, quizá el gobierno nacional no hubiera lanzado una propuesta de reforma tributaria como la que propuso. Se hubiera ahorrado buscar conseguir unos 22 billones de pesos innecesarios al contar con 50 billones de pesos que no se hubieran perdido en años anteriores por procesos de corrupción. Además, si se contaran a la fecha y no se hubieran hurtado dichos recursos, se podrían haber adelantado las reformas sociales hoy exigidas en las calles. Sería factible, por ejemplo, financiar una renta básica con la cual asegurar el bienestar de todos los colombianos, y que se calcula en \$37,4 billones si se otorga a 7.4 millones de familias con un monto mensual de 417.836 para cada una de ellas (Revista Semana, 2021).

Todos debemos sumarnos a derrotar la corrupción ya que nada daña más a la sociedad y su propósito de trabajar solidariamente por todos sus integrantes –esto si se descuenta, la violencia armada que ha destruido y truncado la vida de millones de conciudadanos–. Este documento busca aportar a esa lucha colectiva, y por lo tanto presenta una estrategia anticorrupción integral que permita combatirla. Asume que, para hacerlo, debe elaborar un diagnóstico de ella en Colombia en el que se dé cuenta de los atributos y magnitudes del fenómeno. No obstante, previo a realizar tal diagnóstico, la define y conceptualiza, para buscar observarla y caracterizarla, en el entendido de que parte de las dificultades para comprenderla, frenarla y combatirla, están dadas porque no se le define con claridad o se hace de manera imprecisa (Newman, 2017) (Newman & Ángel, 2017).

La corrupción en Colombia: definición, extensión e intensidad

Diferentes estudios muestran que hay muchas concepciones y definiciones para estudiar la corrupción. Entre ellas se cuentan la del cargo público, la del interés público, la actitudinal, la moral y la de principal–agente o las construidas según enfoques políticos, jurídicos, económicos y sociológicos (Misas, 2005) (Newman & Ángel, 2017). La importancia de optar por una u otra es que bajo cada una de ellas se termina por circunscribir qué se puede entender o no por ella, a la par que se puede llegar a definir el tipo de conductas o dinámicas que deben identificarse, visibilizarse y combatirse como corruptas. Como lo señalan diferentes analistas, de la definición o concepto que de ella se asuma, dependerá cómo diversas instituciones puedan y deban luchar contra ella (Newman *et al.*, 2018).

Un solo caso lo ilustra bien. De usarse la primera definición, a la corrupción se le entendería como la desviación de las funciones o responsabilidades del cargo público por un funcionario para obtener beneficios privados. De ella se deriva, por ejemplo, que, para identificar y perseguir la corrupción bastaría con revisar si las acciones de

tal agente se desvían de lo establecido en el manual de funciones y de las normas que regulan el cargo, al turno que, si tal conducta fue realizada para conseguir ganancias personales. En ese sentido, aunque es clara dicha definición para identificarla y perseguirla, es limitada al no permitir evidenciar la participación en ella de actores diferentes a los funcionarios públicos tales como gobernantes, políticos o directivos, o la propiciada por el sector privado por empresarios o contratistas.

No son un tema menor las consecuencias que trae el acoger una u otra definición o conceptualización acerca de la corrupción. Por eso, para efectos de este diagnóstico se aportará una, acompañada de un conjunto de supuestos interpretativos, para estudiarla, investigarla y proponer combatirla. Se asume aquí como aquellos abusos de poder cometidos por actores privados o públicos que tienen por objetivo la consecución de sus intereses particulares "o de allegados afines" en menoscabo de los de terceros. Quienes los cometen transgreden un sistema de normas legales, sociales, éticas o morales que traen como consecuencia afectar las oportunidades de quienes delegaron en ellos su autoridad, recursos y confianza, o destruir sus propósitos comunes al sustraerles los recursos aportados de su parte para materializarlos.

Con dichas conductas de abuso de poder, quienes las realizan, además de transgredir un sistema de normas, lo hacen también respecto a un deber suscrito en el cual se habían comprometido a cuidar los recursos e intereses de otros. El corrupto suele traicionar una delegación de confianza previamente suscrita, y pretende recibir, aparte del pago convenido para llevarla de la manera más adecuada, un beneficio extra, indebido y desproporcionado que termina por socavarla (Malem, 2016). Deja de cumplir el deber de trabajar en función de los recursos e intereses puestos a su cuidado, para privilegiar en su lugar los propios, y para lograrlo, hace uso o sustrae de manera indebida y abusiva de los recursos y confianza en él depositados.

Bajo esta definición, un gobernante, un directivo, un funcionario, un político, al igual que un administrador, un inversor o un empresario, pueden abusar del poder delegado o aportes de otros para obtener ganancias privadas. Así mismo, sea que se trate de una democracia, o de una empresa, los beneficios derivados de los abusos de poder se hacen, sin excepción, a expensas de otros que tienen que pagarlos, y en el caso del sector público, las fortunas amasadas por los corruptos se hacen a costa del deterioro en el bienestar y prosperidad de los ciudadanos. Igualmente, bajo esta definición, quienes la cometen, por regla, en búsqueda de solo favorecer sus intereses o los de allegados afines, faltan a un deber previamente suscrito y dejan de trabajar por otras personas para hacerlo en contra de ellas.

Comprender y combatir la corrupción requiere superar algunas preconcepciones limitadas acerca de ella. Se puede empezar por la primera. Hay un acuerdo en la literatura especializada que no todo lo corrupto es ilegal —ni que todo lo ilegal es corrupto—,

de forma tal que no pueden juzgarse solamente como tales a aquellas conductas que abiertamente llegan a transgredir o violar la ley (Misas, 2005) (Malem, 2016). Existen conductas que, aun siendo legales, pueden valorarse o juzgarse como corruptas. Así lo muestra lo que se ha venido a designar con el concepto de Captura del Estado, el cual denota que hay leyes o regulaciones que, aunque tienen fuerza y obligatoriedad legal, han sido estructuradas bajo influencia de intereses ilegítimos y en contravía del interés público (Garay, *et al.*, 2008) (Misas & Oviedo 2005). Son producto de la influencia indebida de grandes consorcios económicos o grupos ilegales que sobornan o financian a los legisladores o reguladores que las expiden.

Otra preconcepción que debe superarse es la que asocia la corrupción únicamente con la sustracción de los medios económicos del Estado. Por ello, en el imaginario social, se asume o se asocia únicamente con el robo o sustracción de los recursos públicos manejados por el Estado. Sin que ello deje de ser así, y sea fundamental asumirlo de tal manera, otras aproximaciones evidencian que también se configura cuando esos medios, a pesar de gastarse dentro de los parámetros de la ley, y sin ser hurtados del erario público por parte de quien cuida de ellos, no terminan por destinarse a los fines públicos requeridos o necesitados por la comunidad (Ackerman, 1999). Así, los recursos, en vez de destinarse al bienestar colectivo, se ejecutan en cosas innecesarias para generar ganancias a terceros financiadores de campañas, allegados o familiares.

Deben demolerse y renovarse falsas creencias sobre la corrupción si se quiere identificar cómo se produce y combate. En ese sentido, debe conceptualizarse no solo como aquellos abusos de poder orientados a extraer indebidamente recursos económicos del erario público, sino también como aquellos cometidos en función de que ciertos sectores dejen de aportar lo que les corresponde. Es el caso de las leyes y regulaciones que imponen cargas y obligaciones tributarias a ciertas clases o sectores, viéndose influidas por un indebido lobby político, o sujetas a aportes políticos a campañas políticas, o influidas por pagos debajo de la mesa a legisladores o reguladores, y son diseñadas para crear excepciones, elusiones y evasiones que los libere de hacer los aportes que les corresponden.

Definida la corrupción y reformulada una serie de preconcepciones acerca de ella, se puede proceder a hacer un diagnóstico de cómo se presenta y produce en nuestro país. Antes de ello, es oportuno señalar que la corrupción, al cometerse de forma dominante en el campo de lo ilícito y lo oculto, tiene la dificultad de poder ser investigada y revelada. Por consiguiente, lograr medirla y establecerla en su verdadera magnitud no es tarea fácil. Debe aceptarse de entrada que las cifras y modalidades acerca de ella carecen de exactitud, y hasta cierto punto, son materia de especulación. No queda otro camino para aproximarse a establecer la magnitud de lo que ella es en el país, que acudir a los datos aportados por organismos públicos y privados que la han estudiado de manera sistemática.

Un dato fuerte, aunque controvertido, fue el aportado en 2017 por el Contralor General de la Nación, Edgardo Enrique Maya, quien señaló que al año, en Colombia se pierden de 40 a 50 billones de pesos (El Tiempo, 2017). No solo reveló el funcionario en cuestión la cifra estimada de cuánto se pierde en Colombia por efecto de la corrupción, sino que denunció distintos casos, donde en uno solo de ellos, como el de Reficar, se llegaron a malversar unos 18 billones de pesos. Tal cifra, aparte de ser escandalosa, permite revelar hasta dónde ha llegado el fenómeno en Colombia.

Dicha cifra es materia de controversia ya que nunca fue explicada respecto a cómo la Contraloría y el contralor llegaron a ella. No obstante, goza de credibilidad por efecto de la entidad y la autoridad que la anunció, incluso, porque hasta la fecha ninguna entidad oficial ha llegado a desmentirla. Otros datos la calculan menor; sin embargo, sus cifras no dejan de ser preocupantes. Es el caso del dato aportado por Transparencia Internacional (2018) que identificó que entre 2016 y 2018 se habían llegado a perder en materia de corrupción 17,9 billones (Transparencia, 2019). Aun con estas más limitadas cifras se logra revelar la magnitud que ha alcanzado el problema, tal como el hecho de que en Colombia en un solo día se roban 16.464 millones de pesos y 785 millones cada hora. Cantidades que fueron sustraídas a la satisfacción de necesidades de los colombianos en materia de salud, educación, la alimentación de niños, las vías y la infraestructura, entre otros.

Las cifras de desviación de recursos públicos son acompañadas de otras más, ligadas a la percepción que los ciudadanos tienen del fenómeno, y que también indican, que el problema de la corrupción en Colombia puede estar volviéndose un mal crónico. En 2021, en el marco de las encuestas de percepción practicadas por Transparencia Internacional a ciudadanos, funcionarios, directivos y expertos del país, de 100 puntos posibles, las instituciones y autoridades públicas solo llegaron a obtener 39 puntos. Tal resultado indica que, ante los ojos de los colombianos, el sector público se está rajando en materia de probidad, y llevan a establecer los indicadores creados por dicha institución, que el país está viviendo una corrupción elevada. Lo sitúan igualmente en un ranking donde, comparado con otros países, es clasificado en el puesto 92 de 180 naciones (Transparencia, 2021).

El desafío de realizar un diagnóstico acerca de la corrupción no está solo en tratar de establecer su magnitud e intensidad, sino también en detectar los mecanismos mediante los cuales se llega a producir. La razón es sencilla, al identificarlos en su operación y articulación, pueden ser intervenidos con estrategias eficaces de solución. Bajo tal presupuesto, aquí se asume que se trata de un fenómeno complejo en el cual convergen diferentes factores y dinámicas. En ese orden de ideas, se parte de la tesis de que a su estructuración confluyen elementos de diversa naturaleza, políticos, legales, institucionales, culturales y socioeconómicos, que, de no tenerse en

cuenta, los esfuerzos por combatirla serán en vano. A lo largo de este texto se dará cuenta de seis de ellos, que se consideran, son los principales resortes o motores que impulsan y sostienen la corrupción en Colombia.

Casos de corrupción

Juzgar si la corrupción en Colombia coincide en su magnitud e intensidad con las cifras de percepción y de recursos económicos estimados no es materia fácil. No obstante, los continuos escándalos de corrupción vividos en las últimas décadas y los montos que pueden estar comprometidas en ellos permiten considerar que dichas cifras no carecen de sustento. La Contraloría General de la Nación, en 2017, recogió varios de los más sonados escándalos de corrupción que, en compañía de otros, llegaron a tener una incidencia fiscal por 21.6 billones (Contraloría, 2018). Entre los casos referidos por dicho estudio están: Reficar (Refinería de Cartagena) con malversación o despilfarro de recursos por más de 17 billones de pesos; Electricaribe con 216.894 millones; Programa de Alimentación Escolar con más de 84.000 millones; el Cartel de la Hemofilia con más de 76.486 millones; Los Juegos Nacionales de Ibagué con 66.340 millones.

A tales casos habría que sumar el de otros no referidos en dicho estudio de la Contraloría General de la República, pero también ampliamente sonados, como el de Odebrecht, con coimas mayores a 84.000 millones y daños estimados hasta por 800.000 millones. O unos más que sin tener amplios montos implicados, sí muestran la descomposición que está tomándose a todo el Estado colombiano hasta llegar a sus máximas cúpulas. Es la situación del Cartel de la Toga, donde altos magistrados se vieron involucrados en conductas irregulares al vender importantes fallos a cambio de sobornos (Contraloría, 2018).

Los casos atrás referidos son los más recientes, no obstante, hay otros que han quedado inscritos en la memoria nacional y retornan cada cierto tiempo entre la opinión pública. El proceso ocho mil, o la parapolítica pusieron de presente la relación de una proporción amplia de la clase política del país con el mundo de la criminalidad y el narcotráfico. En su marco, más de sesenta congresistas se vieron presos por llegar al poder sobre la base de dineros recibidos manchados de sangre. Otros casos más se recuerdan. Procesos como el de Agro Ingreso Seguro, la “Yidispolítica” y la reelección presidencial, las “chuzadas” y montajes del DAS, los mal llamados “falsos positivos”. En todos ellos fueron condenados altos funcionarios que iban desde ministros hasta directores de Departamentos Administrativos (Bejarano, *et al.*, 2012).

No son los precedentes todos los casos de corrupción inscritos en la memoria nacional. El carrusel de la contratación, donde se condenó al exalcalde Samuel Moreno y a su hermano senador Iván Moreno, sumado a un sector significativo de la clase política de la ciudad, también queda inscrito en esta posible penosa memoria de daños al sector público y de defraudación a la confianza colectiva de los colombianos. Se suman otros casos también con amplio despliegue público por los medios de comunicación en las últimas décadas. Están los casos de SaludCoop, donde el Estado busca recuperar 14 billones, o el de Conalvías por 174.000 millones (Portafolio, 2017). Están las irregularidades cometidas en el marco del Sistema de Regalías, donde se investigan más de 496.000 millones, detectadas entre 2015 y 2016.

Estos grandes y sonados casos de corrupción coexisten con otros no tan publicitados en Colombia que también contribuyen a alimentar ese clima de percepción de corrupción generalizada. Es el caso de los continuos sobornos exigidos o recibidos por los agentes de la seguridad para omitir multas de tránsito, no sancionarlos por usufructuar indebidamente el espacio público o dejar perseguirlos por cometer actividades ilícitas. Se suman otros como los experimentados en entidades públicas donde el acceso a los empleos públicos está supeditado a la pertenencia o afinidad con determinado grupo político antes que al mérito demostrado. También están los relacionados con la contratación donde los beneficiarios de los recursos con que se efectúa llegan a ser, o bien, quienes apoyaron la financiación de las campañas electorales de los gobernantes que las lideran, o bien, los particulares que les hacen llegar prebendas.

Al analizarse estos diferentes casos de corrupción se evidencia una serie de características de cómo opera ella, y que deben tenerse en cuenta, para comprenderla y combatirla. La primera, y más significativa, es que se soporta en redes de crimen organizado. Casos como el de Odebrecht o el carrusel de la contratación muestran bien cómo en la producción de la corrupción convergen poderosos actores públicos y privados nacionales y locales de diferente naturaleza, que, a su vez, se posicionan en un número significativo de cargos distribuidos en diferentes niveles, sectores y ramas del poder público. Incluso, muestran esos casos que esas redes criminales se extienden hasta órganos de control y organismos judiciales como lo mostraron los casos del Cartel de la Toga y el Fiscal Anticorrupción.

Otro rasgo importante que muestran los casos de corrupción presentados en Colombia es que ella opera mediante entramados sofisticados público-privados que articulan lo legal y lo ilegal para producirla y ocultarla, para que no sea investigada y sancionada, y así mismo, para que no llegue a ser rastreado el destino de sus recursos económicos. Los casos en cuestión muestran también lo que en la literatura especializada se ha venido en denominar el triángulo de hierro, el cual, integrado por políticos gobernantes, altos funcionarios y empresarios, permite capturar el Estado para desde el mismo conseguir

indebidamente ganancias privadas. Tales actores del triángulo de hierro, desde lo legal, ocupan altos cargos públicos, crean leyes, toman decisiones, diseñan términos de referencia y dan declaraciones públicas encaminadas a hacer posible y legitimar intereses particulares que terminan por afectar el interés público y el bienestar general. Desde lo ilegal, se ocupan de sobornar o extorsionar a quienes requieran, de crear empresas fachadas que oculten sus actuaciones indebidas, de falsificar documentos exigidos para ser habilitados, de amenazar o coaccionar a quienes se opongan o delaten sus conductas indebidas, de buscar rutas o paraísos fiscales donde ocultar sus ganancias.

Finalmente, lo que muestran los casos de corrupción referidos es que todos ellos le sustraen miles de millones de pesos a los colombianos con los cuales podrían llegar a satisfacer sus necesidades colectivas. Logra verse en ellos la descomposición, la bajeza, el egoísmo y la falta de solidaridad de los corruptos para con el conjunto del país. El robo de los recursos del Programa de Alimentación Escolar muestra cómo su riqueza, comodidades y hasta excentricidades, se hacen sobre la base de privar a niños y adolescentes de las quizás únicas raciones alimentarias a las que tenían acceso niños pobres para superar su día. O el caso del cartel de la hemofilia, donde los recursos que terminan en manos de poderosos clanes políticos y familias son sustraídos de las instituciones que con ellos podrían atender la enfermedad de miles de personas o en peligro de muerte.

Todos los casos de corrupción mencionados, y seguramente otros no referidos aquí, han alimentado esa percepción de que en Colombia existe una corrupción extendida. El resultado de décadas continuas de estar expuestos los ciudadanos a dichos escándalos no ha sido otro que un creciente descrédito de sus instituciones y autoridades públicas. Cuando se percibe que las primeras figuras como presidentes, gobernadores, alcaldes, directivos, congresistas y magistrados e incluso importantes empresarios y grupos económicos no dan ejemplo de integridad y probidad, una consecuencia lógica de todo ello es una profunda desconfianza, indignación y descrédito. La protesta y el paro se convierten en válvulas de escape para expresar esos sentimientos de desconfianza e indignación para que ellas escuchen que deben corregir lo que vienen haciendo.

La exposición de los ciudadanos a continuos casos de corrupción alimenta creencias generalizadas que socavan el interés público, y dificultan aun más la lucha contra la corrupción (Rotberg, 2017). Alimentan creencias que llevan a presumir que para obtener oportunidades, bienes y servicios de parte del sector público, es necesario acudir a prácticas indebidas, o que llevan a asumir que llegar al sector público es una oportunidad que no debe desaprovecharse para enriquecerse antes que para servir a la comunidad. Ideas que socavan el compromiso del servicio público que deben tener los agentes del Estado, o la comprensión de la política que deben tener los ciudadanos como práctica colectiva en la que se construye un bienestar para todos los integrantes de la sociedad.

Causas, condiciones o factores que incentivan la corrupción en Colombia

Al desenvolverse el sector público en el marco de regímenes democráticos, las condiciones favorables o adversas para que haga presencia la corrupción están enlazadas a la manera en que llegan al poder los gobernantes a través de las campañas electorales. De quiénes sean ellos y cómo lleguen a ser elegidos dependerá la toma de decisiones, la asignación de cargos o la destinación de recursos públicos. Coinciden los especialistas en que la corrupción está relacionada en cómo se adelantan las campañas electorales y en cómo se estructuran y dinamizan los partidos y movimientos políticos en que se inscriben sus candidaturas.

De acuerdo con un texto titulado *Así se roban a Colombia*, en muchos territorios del país la corrupción tiene como mecanismo explicativo principal la apuesta de políticos que buscan ganar procesos electorales para capturar recursos públicos (Misión de Observación Electoral, 2018). Se refiere a que aliándose a contratistas que financian sus campañas políticas, una vez ganan las elecciones, apropian y entregan los cargos y recursos públicos como contraprestación al apoyo recibido. Para no ser descubiertos, proceden a “comprar impunidad” buscando que los órganos de control o judiciales no los investiguen o sancionen por sus faltas. En ese sentido, la corrupción se explica en buena parte en la financiación y la falta de regulación de las campañas políticas, así como en la presión de los actores privados.

Grandes montos gastados o invertidos en campañas electorales comprometen la integridad y probidad del sector público. En 2017, el Contralor General de la Nación se preguntaba cómo era posible y qué implicaba que para llegar a una gobernación se pagaran hasta 30.000 millones (Contraloría, 2017). La Comisión para la Reforma Electoral (CEE) afirmaba que los montos de dinero eran tan altos que una campaña para llegar al senado podía llegar a costarle a un político hasta 7.000 millones (Misión Electoral Especial, 2017). Sumas tan grandes aumentaban la probabilidad de que los políticos que incurrieran en obtenerlas, una vez electos, tenían que recuperarlas y producir ganancias apropiando y entregando indebidamente cargos y recursos públicos.

La rentabilidad de los financiadores de campañas no es poca al poder alcanzar ganancias que llegan al 3.900% de su inversión, es decir, retornar treinta y nueve veces la inversión realizada por sus financiadores. Así, el análisis que hace la MOE de las elecciones locales del 2015 establece que los financiadores, tras aportar más de 4.400 millones a las campañas, después de que llegaron al poder sus candidatos, obtuvieron 169.000 millones en contratos (Misión de Observación Electoral, 2018). Pocos negocios legales, o ninguno, ofrecen tales ganancias, que terminan por ser pagadas de los bolsillos de los colombianos por concepto de impuestos o de los recursos que se dejan de invertir en los bienes requeridos por ellos.

A la pérdida de recursos públicos abierta por la financiación de las campañas políticas contribuye la confluencia de diversos factores. Se cuentan entre ellos el soportarse en recursos privados antes que públicos, la opacidad de su origen y destinación, la baja rendición de cuentas, los débiles controles por las autoridades electorales. Así mismo, se suma un incremento cada vez mayor en la competencia intra y multipartidista que presiona a los candidatos a buscar mayores recursos para ganar las elecciones a su contraparte (Transparencia por Colombia, 2017). Un estudio realizado por la Misión de la Organización Electoral señala que los candidatos que recaudaron un mayor monto de recursos económicos encontraron mayor probabilidad de llegar a ganar las elecciones en que participaron (Misión de Observación Electoral, 2018).

No solo las campañas electorales influyen en la corrupción en Colombia, también lo hacen los diseños institucionales. Bajo esta otra potencial causa, debe entenderse que la corrupción se produce porque quienes están interesados en apropiarse de las decisiones y recursos del Estado encuentran en la trama institucional del Estado oportunidades para incurrir en conductas irregulares (Rotberg, 2017). En la manera en que se han configurado las organizaciones públicas y sus procesos de gestión, encuentran puertas para sustraer o desviar recursos y decisiones. Un reconocido analista del fenómeno de la corrupción, Robert Klitgaard (2002), ha explicado que ella encuentra condiciones ideales en su producción en arquitecturas institucionales donde predominan el monopolio en la prestación de un bien o servicio público, la alta discrecionalidad en la toma de decisiones y la poca rendición de cuentas. Allí puede haber un caldo de cultivo propicio para que se produzcan abusos de poder para conseguir ganancias privadas.

La política anticorrupción en Colombia (2013) y otros estudios (Newman, et al., 2018) han evidenciado que de la manera en que se diseñen y desempeñen los procesos de gestión de la administración pública, puede prevenirse o propiciarse la corrupción. En ese sentido, ven como factores centrales para que haga presencia o no, entre otros, la forma en cómo se ha definido la selección, remuneración y retiro de los servidores públicos, la contratación de sus bienes y servicios, la oferta y acceso a la información, el control a la gestión y la rendición de cuentas. También hay actividades de riesgo como todo aquello que regula el otorgamiento o recepción de subvenciones, las actividades que requieren licencia o autorización administrativa, créditos y movimientos de activos (Conde, 2014).

Creando oportunidades de corrupción, o configurándola, dichos estudios encuentran con preocupación cómo en Colombia un número alto de empleos públicos son asignados más por afinidades políticas que por méritos. Igualmente, refieren que la mayoría de los contratos se ordenan de manera discrecional –más del 50% de ellos y 40% de los recursos– mediante el mecanismo de contratación directa, renunciando con ello al de la licitación que sí garantiza la competencia entre las mejores propuestas y oferentes (Zuleta, et al., 2018). De igual manera, llegan a establecer que hay bajos ín-

dices de suministro de información de calidad y oportuna de las instituciones estatales, especialmente de las entidades territoriales.

La apropiación indebida de recursos y decisiones en el sector público encuentra oportunidad de llegarse a producir por la ausencia o debilidad institucional, pero también, paradójicamente, por efecto de sobreabundancia de procesos y regulaciones institucionales.

Estudios como los liderados por Mauricio García y Javier Revelo, muestran que en muchos territorios periféricos y alejados de Colombia hay una captura del Estado por efecto de la debilidad existente en capacidades institucionales en los municipios (García y Revelo, 2010). Por efecto de las bajas capacidades burocráticas, judiciales, fiscales, tecnológicas, de información y de control de la gestión, en más de un 60% del territorio nacional, el gobierno de la ley y del Estado Social de Derecho difícilmente llega a existir. En su lugar predomina el del más fuerte, el privilegio, el favor y hasta el miedo, liderado por clanes políticos, familias prestigiosas, grandes propietarios, iglesia y actores armados ilegales.

No obstante, lo contrario también es cierto. Trámites, reglamentaciones y regulaciones improcedentes o muchas veces excesivas, abren la oportunidad a responsables de la administración pública a sacar tajada. Es el caso cuando agentes públicos, a cambio de agilizar procesos, rebajar obligaciones o no imponer sanciones, chantajea o reciben sobornos de los ciudadanos (Ackerman, 1999) (Rotberg, 2017). En Colombia es fácil encontrar diversos ejemplos al respecto. Policías de tránsito que reciben o exigen pagos de los ciudadanos para no ser multados por infracciones de tránsito o uso indebido del espacio público. Agentes de aduana que reciben o exigen coimas por permitir la entrada de artículos de contrabando o por sub-facturarlos para que sus propietarios logren menores cargas tributarias. Curadores o funcionarios que para conceder licencias de construcción o de funcionamiento o para agilizar su entrega, exigen o reciben sobornos.

Yendo más allá de lo administrativo, un aspecto central del diseño institucional que puede abrir o cerrar oportunidades a la corrupción es el sistema de pesos y contrapesos entre ramas del poder público, y así mismo, entre ellas y los órganos públicos de control (Enciso, 2021). Si desde la arquitectura institucional no hay una clara independencia y autonomía en el desempeño de sus funciones, en particular las de control mutuo, las autoridades pertenecientes a ellas pueden ser negligentes respecto a las demás, o abusar del poder encomendado.

Bajo tal diseño perciben que no hay controles de fondo ni sanciones a sus actuaciones de otras ramas, o que están obligados a tener indulgencia a actores que las regentan por deberle a ellos sus nombramientos o acceso a recursos. En el caso colombiano, esa falta de independencia y autonomía se denuncia de manera reiterada en cómo son elegidos el Fiscal General de la República, el Contralor General de la Republica y el

Procurador General de la Nación; incluso, algunos Magistrados de las Altas Cortes. Y se hace porque en su selección intervienen aquellos a quienes tendrán que investigar como congresistas o subordinados del primer mandatario que los nominó.

Otro factor esencial, también identificado por estudiosos para, que se produzca la corrupción tiene que ver con la debilidad de la justicia, más en particular, con la falta de investigación y sanciones que disuadan a quienes pretenden llevarla a cabo. Sin leyes que la identifiquen claramente, y más aun, la sancionen ejemplarmente, es factible que se produzca y extienda (Rotberg, 2017). Tan importante como las normas legales es la existencia de instituciones y autoridades que con convicción y decisión la investiguen, persigan y juzguen (Perry & Saavedra, 2018). De acuerdo con estudios realizados en 2013, se señalaba que Colombia tenía un buen puntaje respecto a la creación de normas anticorrupción; no obstante, su implementación, que depende para producirse de la cualidad y voluntad los hombres, era mucho menor (CONPES, 2013). Acorde al Índice global de Integridad, acorde a la creación de normas existentes obtenía un puntaje de 94, pero en su implementación apenas pasaba con un puntaje de 67.

Con una justicia endeble es improbable que se investiguen y sancionen casos de corrupción. Por ser altas las tasas de impunidad en Colombia, los delitos investigados y sancionados son pocos, regla que también aplica a los delitos contra la administración pública. En la economía del crimen, para quienes cometen abusos de poder en búsqueda de beneficios privados, ello significa que es mucho lo que pueden ganar al realizar actos indebidos, en tanto es poco lo que pueden llegar a pagar por ellos. En otras palabras, no sienten que si cometen actos de corrupción serán capturados y puestos en prisión. La ley tiene escaso poder disuasivo e intimidatorio contra ellos.

El escenario es menos favorable cuando la justicia es objeto de corrupción y no se puede establecer con precisión cuántos actores judiciales y pertenecientes a órganos de control se hayan involucrados en fenómenos de corrupción a los que están llamados a combatir. Casos cada vez más frecuentes, donde se denuncia la participación de jueces y altos magistrados, prenden las alarmas. El Cartel de la Toga puso de presente que cuatro altos magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Fiscal Anticorrupción del país se vieron involucrados en la venta y compra de fallos a altos políticos investigados (Semana, 2021). Igualmente, el caso de Magistrados del Tribunal Supremo del Meta y de jueces de dicha jurisdicción que entraron a ser detenidos por dar beneficios irregulares a sindicatos y criminales (Perry, 2018).

La falta de operatividad y de eficacia de los órganos de control y de la justicia frente al combate de la corrupción no solo se debe a las prácticas indebidas de sus agentes. La falta de capacidades y diseños institucionales inadecuados de ella también inciden en los bajos resultados respecto a investigaciones y juicios contra

quienes cometen actos de corrupción. La ausencia de instituciones especializadas en el tema, con equipos humanos insuficientes en su número para investigar el fenómeno, al igual que la ausencia de jurisdicciones o tribunales específicos para juzgarlos, pueden estar en la base de los escasos resultados en la lucha contra la corrupción (Newman & Angel, 2017). No debe olvidarse que la corrupción es un ejercicio sofisticado en donde sus agentes se esfuerzan por ocultar sus operaciones, hacer aparecer todo dentro del marco de la ley y generar realidades simuladas desde los soportes de papel. Lo precedente supone que luchar contra ellos requiere de equipos especializados, con altos y cualificados desempeños.

A ello se suma el hecho de que las cabezas de órganos de control, de la fiscalía y de las altas cortes, y de los cuales depende el nombramiento de muchos de aquellos que tienen responsabilidad de investigarla y juzgarla, carecen de la independencia necesaria para investigar los abusos de poder. Lo hacen al deber su nombramiento a varios o a dependientes de los que tienen que investigar. Es importante que la justicia sancione a los corruptos, pero también que castiguen y recuperen y sancionen los capitales.

A los factores atrás mencionados, uno más se suma como acicate para la generación de la corrupción ligado a la cultura de la ilegalidad. Con ella, se lleva a sectores de la población a hacerse proclives o permisivos a la transgresión de la ley que se expresa en el desacato o la abierta violación a disposiciones legales de distinto tipo (García, 2010). La compra de mercancías de contrabando, el pago de coimas por infracciones de tránsito, la evasión de impuestos no son más que expresiones de este fenómeno. Más grave aun, sin excusar las precedentes, es la compraventa de votos y la extorsión o en la prestación de un servicio público. Estudiosos relacionan este fenómeno de la cultura de la ilegalidad con una tradición colonial antigua, donde a los dictámenes venidos desde altamar de la Corona Española se les respondía se “acata, pero no se cumple”. En este marco de transgresión de las leyes la corrupción encuentra un terreno propicio para producirse.

Una cultura del atajo asociada “al avivato” y “al avisado” se agrega a la de la ilegalidad, coadyuvando con ello a la propagación de la corrupción. Bajo ella, se premian el atajo y la trampa, a la par que la consecución de fines sin reparar en los medios. En un contexto como el del país, donde las oportunidades sociales o económicas pueden escasear o ser difícilmente conseguibles, en no pocos sectores, está bien visto que quienes se arriesgan a todo sin medir las consecuencias de sus acciones sean objeto de admiración. Ha calado tan profundo tal cultura, que ya hay toda una serie de decires acuñados en el mundo popular que así lo expresan, tales como “el vivo vive del bobo”, “a papaya dada, papaya partida”, si “no robo yo, roba otro”. En el contexto de una cultura donde no se reparan en los medios para conseguir los fines, la corrupción fácilmente puede pelear.

Las culturas de la ilegalidad y del avivato, ya problemáticas tornan una dimensión siniestra cuando el narcotráfico empieza a ganar terreno (Newman & Angel, 2017). Al gusto por la transgresión y la seducción del atajo, con dicho fenómeno se suman los valores y creencias asociadas a la búsqueda de dinero fácil y enriquecimiento rápido propio de la “cultura mafiosa”, al igual que el gusto por lo suntuoso y el desprecio por el trabajo, el mérito y el ahorro. También se siembra con ella una propensión a la consecución de resultados usando medios cuestionables que van desde la violencia, la intimidación, la extorsión y el soborno. También a privilegiar los derechos y oportunidades propias, sin importar el pasar por encima de los demás. Con esta otra arista, la corrupción encuentra más creencias, representaciones y prácticas en las cuales soportarse.

A las múltiples facetas de una cultura pública que no ayuda a cultivar la integridad, la probidad y el mérito, se suman también la cultura de la indiferencia, el pesimismo y la desesperanza sembrada entre la ciudadanía por la corrupción. Cuando ella se prolonga en el tiempo y se extiende entre la sociedad crea un tejido de creencias y de expectativas que hacen perder el sentido de su gravedad. De una parte, conduce a que se vuelvan indiferentes frente a la realización de dichas conductas, y de otra, hasta que se vuelvan cómplices. Tal cultura no solo reproduce y profundiza la corrupción, sino que hace aun más dificultoso combatirla. Debe ser una variable importante para tener en cuenta cuando se lucha contra ella (Rotberg, 2017).

Al cuadro de causas, condiciones o factores que incentivan la corrupción en Colombia, se suma el de los privilegios y exenciones tributarias de sectores privilegiados. Refiere a las estrategias y mecanismos utilizados por algunos sectores de la sociedad para evadir responsabilidades tributarias o fiscales. Al hacerlo, dejan al Estado y sus autoridades sin los recursos económicos necesarios para apalancar el bienestar general y el interés público de los colombianos. De acuerdo con el actual Contralor General de la Nación, Carlos Felipe Córdoba, alrededor de 8,7 billones se dejan de recibir en Colombia por privilegios concedidos a personas jurídicas vía beneficios tributarios y rentas exentas. Para remediarlo, propone revisar los más de 152 beneficios tributarios existentes respecto al Impuesto de Renta (El Tiempo, 2021).

Si se asume que la corrupción no solo es gastar o apropiarse indebidamente los recursos públicos, sino también dejar de entregarlos conforme al interés general, algo de lo señalado por el Contralor General de la Nación resulta pertinente. Señala que los tres sectores que causan mayores costos fiscales por efecto de exenciones son “el financiero, con 2,4 billones; industria, con 1,2 billones, y comercio, con 1 billón”. En ese sentido, “por cada peso pagado en impuestos el Estado le dejó de cobrar 51 centavos al sector financiero, 20 centavos al sector industrial y 18 centavos al sector comercio”. A todo lo anterior hay que sumar la evasión en el pago de impuestos que succiona al erario más de 42,3 billones de pesos en los impuestos del IVA y de renta (Semana, 2021).

El profesor e investigador de la Universidad Nacional de Colombia, Jairo Orlando Villabona (2021), señala unas cifras aun más preocupantes que las indicadas por el Contralor General de la Nación. Al respecto, indica que se dejan de recibir 5,2 billones por beneficios concedidos al sector financiero y comercial. A esas preocupantes cifras, agrega, se dejan de captar otros 5,5 billones por no gravar dividendos a personas naturales. A todo lo anterior suma otros 3,7 billones que se están perdiendo por falta de tributación de los dineros ubicados en paraísos fiscales. En ese marco, los colombianos dejan de percibir billones de pesos para invertir en su bienestar por prácticas realizadas por particulares y agentes del sector privado, que, dicho sea de paso, si bien son legales, son indebidas y hasta ilegítimas si se juzgan según el interés general.

Estas prácticas que atentan contra las oportunidades que deben tener todos los colombianos se deben relacionar con la captura histórica del Estado a la que han sometido al sector público poderosos sectores económicos, políticos y familiares de la vida nacional. La captura del Estado se produce cuando el abuso de poder en contra de los intereses de la sociedad se introduce en la misma legalidad. Poderosos sectores nacionales o transnacionales, incluso ilegales, a través de prebendas o financiación de campañas políticas influyen en el diseño de leyes y regulaciones que hacen que sus intereses privados aparezcan como públicos.

Ya legalizados sus intereses y con alcance general, tales intereses se visten de legitimidad y dichos sectores empiezan a generar sus réditos. Aseguran con ello el aumento en sus ganancias por reducción en gravámenes que deben aportar, o por eliminación de sanciones económicas por efectos perjudiciales sobre la salud o el ambiente de bienes producidos por sus industrias. Así mismo, ganancias obtenidas como resultado de transferencia de activos y rentas públicas vía concesiones, privatizaciones o transferencia de mercados del sector público.

Finalmente, entre las condiciones, factores o causas de la corrupción en Colombia debe de mencionarse el fracaso de las élites en la construcción de un proyecto nacional. Estudios recientes tienden a señalar que el país está en esencia gobernado por un número relativamente reducido de familias políticas. De acuerdo con Ariel Ávila, se trata de 54 que controlan el poder político, económico y hasta comunicativo en sus regiones (Valencia, 2020). También evidencian diferentes académicos que un número limitado de empresas y de consorcios financieros controlan el grueso de los activos y tierras del país. Señalan que cuatro grupos financieros tienen el 70% de los activos financieros, mientras que un 1% de los colombianos acaparan el 15 al 16% del producto interno bruto (Misas, 2021). Por su parte, el 5% de propietarios tienen el 70% de la tierra (Rendón, 2021). Si a todo lo anterior se suma lo ya señalado en apartados anteriores, se debe elevar la hipótesis de que la corrupción en Colombia tiene que ver con un estilo de manejo y de dirigencia de lo público y lo privado por parte de las élites del país.

Dirigencias políticas que malversan recursos públicos para recuperar y multiplicar los fondos invertidos en sus campañas electorales; contratistas o empresarios del sector privado quienes patrocinan campañas para recibir jugosos contratos; poderosos grupos económicos que se rehúsan a aportar los recursos necesarios para financiar el bienestar general. Cualquiera que sea el caso, se trata de un desangre de recursos, que viene aconteciendo por acción u omisión en manos de quienes dirigen las entidades públicas y privadas. No queda más que imputar una responsabilidad histórica de las élites dirigentes en todo ello. Sus concepciones sobre el manejo de lo público, la forma en que gestionan sus intereses, las redes de poder en que se apoyan, las estrategias de influencia que utilizan, sus estilos de liderazgo, entre otros puntos, se deben relacionar con este extenso, intenso y complejo cuadro de apropiación privada de los recursos, decisiones e intereses del sector público.

La corrupción alcanzada en Colombia bajo el comando de las élites contrasta con dos fenómenos a nuestro parecer trascendentes. La pobreza existente en el país, de una parte, y el fracaso de la lucha contra la corrupción, de otra. En el primer caso, mientras billones de pesos en recursos públicos se pierden o dejan de ingresar para atender las necesidades sociales de los colombianos, millones de familias en Colombia sufren de carencias de alimentación y de otros satisfactores básicos. El último estudio del DANE indica que más de 21 millones de colombianos de cincuenta están por debajo de la línea de pobreza, mientras que hay otros 7.470.265 en extrema pobreza. Con los billones que se han perdido en la corrupción, cabe preguntar si es cierto que nuestras dirigencias han hecho y están haciendo todo lo posible para resolver los problemas padecidos por el resto de los pobladores que conforman la nación.

La corrupción también contrasta con los resultados conseguidos en Colombia en la lucha contra ella en un marco de instituciones públicas y privadas controladas por las élites que tradicionalmente han dirigido al país. La lucha contra la corrupción es una guerra perdida, esto si se atiende a la misma Política CONPES Anticorrupción, que parte por confesar que las estrategias para prevenirla, investigarla y sancionarla no han logrado sus propósitos (CONPES, 2013). Fernando Cepeda (2018) coincide con esto, al señalar que, aunque Colombia lleva ya casi cuatro décadas de declarar la lucha contra ella, en vez de notarse avances, más bien, se advierten retrocesos. Refiere que, aunque en ese periodo ha adoptado las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, de Naciones Unidas, e igualmente, aunque ha expedido dos estatutos anticorrupción y ha proferido códigos de distinto tipo, poco se ha logrado al respecto. Incluso, señala el autor que, aunque hay abultadas nóminas en los organismos de control, pocos logros se evidencian en su combate.

Cabe la pregunta, esta vez de parte de este trabajo, ¿por qué bajo ninguna presidencia o Congreso de la República en las últimas décadas se han logrado resultados significativos

para reducir o eliminar la corrupción? Invocando, los planteamientos de Jorge Malen, quizá se ha tratado de una política simbólica que mientras anuncia en el discurso que busca combatirla, en los hechos, la permite. Quizá para las élites que dirigen el país, hacerlo de verdad, sea privarse de muchos recursos como los que ya se han señalado en este escrito.

Tan extendida y profunda es la corrupción que hoy existen, y los avances en su lucha son tan pequeños que, unido a la gran desigualdad social reinante hablan de un fracaso de las élites en dirigir al país y construir un proyecto incluyente de nación. Al permitir o propiciar durante décadas abusos de poder en el sector público para obtener beneficios privados, se encuentra que han volcado sus esfuerzos en conservar y aumentar sus privilegios, antes que en generar oportunidades para todos los ciudadanos. Poco les ha importado cuidar los recursos de los colombianos, asegurándose de que no los sustraigan y que los aporten quienes deben hacerlo, teniéndose más bien en su lugar; oportunidades para beneficiarse. Si se quiere combatir la corrupción, o cambian las élites, o se les cambia a ellas. El movimiento social actual pone de presente que, dado que no está pasando lo primero por voluntad propia, en las calles y en las urnas se busca que pase lo segundo.

Alternativas de solución

I. Reforma a las campañas políticas y su financiación

Por fortuna, ya hay una literatura considerable sobre la reforma electoral requerida para evitar capturas del Estado que fomenten la corrupción en Colombia. Al respecto, pueden revisarse las propuestas de la Misión de Observación Electoral (MOE), de la Misión Electoral Especial (MEE) o de Transparencia por Colombia, las cuales proponen diferentes caminos para que las lógicas electorales y de financiación de campañas políticas no comprometan el correcto y probo funcionamiento del sector público.

Sus diagnósticos coinciden en señalar la necesidad de generar una institucionalidad que con independencia, imparcialidad y capacidad logre regular adecuadamente los procesos electorales (Misión Electoral Especial, 2017) (Misión de Observación Electoral, 2018). Cuestión esta que, hasta el momento, no ha logrado cumplir la entidad a cargo del asunto, el Consejo Nacional Electoral (CNE), inoperancia que la ha llevado a ser objeto de distintas críticas. Entre ellas se cuentan que los magistrados que la dirigen son postulados y elegidos políticamente como cuotas de los partidos o movimientos políticos. No obstante, son nombrados para regular, vigilar, auditar controlar, y de ser el caso, sancionar los procesos electorales en los que se ven implicados aquellos. Tal adscripción y dependencia política compromete sus fallos e iniciativas regulatorias al tener que anteponer la conveniencia que ellos tengan para sus respectivos partidos antes que para el correcto funcionamiento de la democracia en su conjunto.

El importante papel del CNE frente a propiciar o evitar la corrupción en Colombia está dado porque de cómo se organicen, desarrollen y definan los procesos electorales dependerá quiénes lleguen al poder del Estado, y con ellos, cómo se tomen las decisiones, a quiénes se asignen los cargos y a qué cosas, grupos y sectores se destinen los recursos públicos. Al ser las campañas electorales y su financiación uno de los principales lugares por donde se deciden los asuntos atrás mencionados, y al ser el CNE la institución encargada de regularlas, del correcto o incorrecto incumplimiento de sus responsabilidades, en buena parte, se posibilitará o no que se cuelen los intereses indebidos en el sector público. Por ello, su reforma resulta trascendental para avanzar en salvaguardar los intereses y recursos públicos en Colombia.

El origen y el cálculo partidista que atraviesa al CNE, la hace una institución sobre la cual recaen las más distintas suspicacias. Con ello se socava la confianza y legitimidad depositada, no solo en ella, sino en toda la arquitectura que soporta la democracia electoral en Colombia. Dado el origen y composición de sus altas cabezas, sus iniciativas están teñidas de parcialidad y favorecimiento particular. Más aun, al estar su toma de decisiones ligada a las mayorías que operan en ellas, que, a su vez, dependen del número de magistrados que tenga cada partido o movimiento. Mientras continúe vigente el actual procedimiento político-partidista que define la selección de sus directivos, dicha institución difícilmente podrá resolver con justicia e imparcialidad las anomalías, irregularidades o abusos de poder presentes en el mundo electoral del país. Igualmente, cabe la duda de si podrá cumplir su papel de garantizar la igualdad, inclusión, competencia y transparencia en las justas electorales democráticas que regula (Misión de Observación Electoral, 2018).

Otro problema del CNE que le impide cumplir con sus funciones adecuadamente está relacionado con las bajas capacidades institucionales con que cuenta. Ello le impide lograr un seguimiento, acompañamiento y control efectivo de los procesos electorales, en particular, en cuanto a la financiación de las campañas (Pachón, 2018) (Misión Electoral Especial, 2018). Tal entidad carece de los recursos humanos y económicos suficientes para hacer seguimientos al número grande de partidos, candidatos y procesos electorales que debe de regular. Un elemento que complejiza aun más su trabajo es la atomización y dispersión electoral existente en Colombia, que conduce a que haya cientos de candidatos y campañas electorales por monitorear (Pachón, 2018)¹.

.....

1 Ante tantas microempresas y campañas electorales realizadas que deben de vigilarse, los recursos humanos, técnicos y financieros con que cuenta el CNE se quedan cortos. Por eso, una propuesta para lograr el correcto control de las cuentas electorales es avanzar en establecer que la elección en cuerpos colegiados sea por única lista y cerrada bajo democracia interna de los partidos.

Un caso que ilustra bien tal deficiencia de capacidades del CNE es la falta de cumplimiento que hoy se tiene de la prohibición contemplada por ley relacionada con que, quienes hagan aportes a más del 2% de una campaña electoral, no podrán contratar con la entidad del Estado en la cual ganó las elecciones su candidato patrocinado. Lo encontrado por la Misión de Observación Electoral (2018) fue que, a pesar de darse tal prohibición, muchos financiadores que sobrepasaron tal tope, terminaron contratando con las entidades territoriales en las cuales salieron electos sus candidatos.

Dejando de lado la institucionalidad del Consejo Nacional Electoral, otro frente que debe intervenir para evitar la génesis de la corrupción del Estado en las campañas políticas, es el de hacer mayores exigencias y controles respecto a los orígenes, destino y topes de los recursos utilizados en su financiación. Respecto al origen, se propone que debe haber una declaración firmada del financiador y receptor de los fondos destinados a la campaña en donde se expresa su procedencia legal (Transparencia por Colombia, 2021). Quedando con ello ambas partes comprometidas con asegurarla y asumir las consecuencias en caso de incumplimiento.

Esa declaración puede complementarse para que la financiación no empeñe o hipoteque indebidamente la acción del gobernante. En ese sentido, ella también contemplaría que ambas partes se comprometen a que en caso de ser financiada la campaña por un monto superior al 2%, en ninguna circunstancia contratarán con la entidad del Estado donde salga ganador su candidato financiado. De hacerlo, asumen que se harán acreedores a la sanción, según el rol, o de serles anulado para siempre su capacidad de contratar con el Estado², o de seguir ostentando su calidad de gobernante.

Para que el público ciudadano pueda hacerse una idea fidedigna de lo que son sus candidatos en esa declaración, estos expondrán los candidatos que no han sido objeto de penas privativas de la libertad ni han sido sancionados por ninguno de los entes de control o por las instancias judiciales. En caso de ser investigados, deben señalarlo, aduciendo las imputaciones de las que se les acusa y los argumentos de defensa que tienen frente a ellas. Deberán, además, declarar las propiedades, renta y conflictos de interés que tengan al postularse, al igual que deberán hacer visibles las de sus familiares en primero y segundo grado de consanguinidad y primero de afinidad. El CNE y los partidos y movimientos políticos son responsables de publicar dichas declaraciones antes, durante y después de la realización de los procesos electorales.

Respecto a los topes de financiamiento de campañas electorales, es necesario calcular con precisión los recursos requeridos para adelantarlas y así fijar y regular sus montos máximos. Esta labor, aunque hoy la viene haciendo el DANE y la viene adoptando el CNE tiene serios vacíos al no ser claras las cifras de dineros que ingresan por vías no

2 Incluye a todas las empresas de las que sea su representante legal o propietario.

declaradas. Respecto a los topes, aunque es fundamental definir la cantidad total que puede ingresar en cada campaña, es importante también avanzar en establecer los montos máximos que pueden aportarse mediante financiación privada y de parte del sector público. En la actualidad esta exigencia no existe en Colombia llevando a las campañas a ser sufragadas en su mayoría con recursos del primer tipo (Pachón, 2018) (Misión Electoral Especial, 2017). Más del 70% de los recursos de financiación que reportan los candidatos respecto a sus campañas a nivel territorial son de carácter privado.

Regular los montos máximos respecto a los recursos privados ingresados a las campañas electorales es importante ya que estos introducen riesgos de corrupción. Esto se origina en el hecho de que una vez se vuelven gobernantes, los candidatos buscan recuperar o multiplicar los apoyos recibidos de sus patrocinadores o prestamistas a través de la asignación indebida de recursos públicos. También introducen riesgos de desigualdad y exclusión en la competencia electoral, ya que los candidatos que puedan obtener mayores recursos de dichas fuentes pueden tener ventaja sobre otros que por distintos motivos no pueden hacerlo. Por todo esto la propuesta aquí planteada es que con recursos privados solo se podrá financiar como máximo el 40% de los montos totales de una campaña, mientras que el otro 60% restante debe hacerse con financiación pública³.

Una propuesta más que apunta a cerrar las puertas a la corrupción es que debe haber responsabilidad legal de los partidos políticos respecto a candidatos suyos que incurran en dicha práctica. En ese sentido, si integrantes de sus colectividades salen elegidos como gobernantes e incurrir en actos de tal naturaleza, ellos también deberán ser sancionados si se comprueba que dieron su aval a sabiendas de tener antecedentes de dudosa reputación⁴. En ese sentido, si alguno llegara a ser sancionado penal o disciplinariamente, los partidos o movimientos políticos no podrán en elecciones siguientes presentar candidatos por la misma circunscripción en que fueron avalados. Dicha sanción se incrementará cuando acontezca que más del 20% de sus candidatos fueran sancionados en un mismo periodo o legislatura por similar circunscripción; en este caso, no podrán volver a postularlos nunca más a tal circunscripción o cuerpo colegiado.

Una medida más para combatir la corrupción en las campañas políticas, pero más allá, desde los propios partidos en Colombia, es que estos empiecen a tener personería jurídica pública y no privada, como hasta ahora acontece (Newman & Angel, 2017). Con esto, serían objeto de control, vigilancia y sanción, no solo por el CNE como hasta ahora sucede, sino por todos los órganos de control y de carácter judicial –Contraloría, Pro-

3 Para que opere bien la financiación pública debe ser oportuna y librada de distinto tipo de rigideces como los elevados requisitos que se deben cumplir para que sean entregados los anticipos, y entre los cuales se cuentan cuantiosas pólizas a suscribir.

4 Si se comprueba que no hicieron todas las investigaciones penales, disciplinarias y fiscales del caso, o así mismo, cuando hechas, aun así decidieron otorgar su aval.

curaduría y Fiscalía—. Con ello, se podría controlar sus actuaciones, y en caso de que sus integrantes se hallaran inmersos en abusos de poder que afectan el sector público, serían igualmente responsables y sancionables que cualquier servidor público. Igualmente, quedarían sujetos a las leyes que regulan el acceso a la información y la rendición de cuentas en el sector público haciéndose con ellos sujetos obligados a proveerlas.

2. Reforma a la vinculación de personal en el sector público

Esta reforma se vuelve estratégica si se tiene en cuenta que la corrupción, para operar, requiere personas ubicadas en el aparato del Estado que apropien y asignen recursos públicos para propósitos indebidos. Al carecer de ellas, a tan nefasto fenómeno se le hace difícil pelear al no poder disponer los agentes corruptos de los cargos públicos que los autorice a movilizar dineros públicos hacia fines privados, al tiempo que borrar las huellas de su malversación —v.g. Directores de Entidades, Jefes de Planeación, Jefes de Presupuesto; Jefes de Contratación, Jefes de Oficinas Jurídicas, Jefes de Tesorería, Jefes de Personal—. No obstante, lo contrario también es cierto. Con personal íntegro en todos los cargos del Estado, se hace difícil, si no imposible su producción.

El primer inconveniente que enfrenta Colombia en materia de personal, y que es factor de riesgo de corrupción, es la alta discrecionalidad existente en su selección. Es así como en el país un porcentaje significativo de empleados públicos son vinculados con base en las preferencias personales o los intereses particulares de los gobernantes o directivos de turno, antes que a los méritos demostrados. Con esto, se falta a los fundamentos del Estado y la administración pública moderna, los cuales señalan que los empleados han de ser escogidos por sus capacidades profesionales y no por favoritismos de tipo personal, familiar o político. Igualmente, indican que ha de hacerse mediante concurso de méritos para asegurar que el escogido sea la mejor opción entre todas las existentes.

La discrecionalidad en la selección de personal en el sector público en Colombia se hace posible a través de diversos mecanismos, siendo uno de ellos el de los cargos de libre nombramiento y remoción. Los datos suministrados por el Departamento Administrativo de la Función Pública en 2019 indican que no son pocos los que en el país tienen tal naturaleza. Según afirma, son más de 19.000, siendo 9.060 pertenecientes al máximo nivel decisorio y 10.626 correspondientes a otros niveles de decisión (DAFP, 2021). Dicha cifra vendría a ser mayor si en ella no se contabilizan los cargos directivos de los niveles territoriales, que, según reportes de prensa, llegarían a unos 16.101 (El Tiempo, 2020).

No sobra decir que los cargos directivos provistos a través de la figura de libre nombramiento y remoción guardan gran importancia para propiciar o evitar la corrupción. Son los lugares institucionales por excelencia desde donde se llevan a cabo

las decisiones que definen en qué se gasta y a quién se asignan los recursos del Estado. En ese sentido, para las lógicas y las redes de corrupción, con ellos se puede pagar indebidamente deudas electorales contraídas por gobernantes. Pero más importante, de alcanzarlos, con ellos se puede acceder a disponer de los recursos públicos aportados por los ciudadanos, a la vez que, tomar decisiones que los movilicen a favor de intereses y lógicas privadas. Por eso, son tan codiciados tales cargos, ya que son punta de lanza desde los cuales se hace posible la apropiación indebida del Estado. Dada tal importancia, deben de ser salvaguardados hasta donde sea posible.

La alta discrecionalidad en la selección de personal en Colombia, realizada a través de los cargos de libre nombramiento y remoción, se soporta en buena parte en un modelo presidencialista que concentra y dispone de gran poder institucional. Este consiste en que, tras ser elegido un nuevo mandatario al primer cargo del país, de su parte y por efecto de la acción de su equipo ministerial y directivo, se remueven e incorporan de forma discrecional a miles de personas al servicio del Estado. Valiéndose de los cargos en cuestión, a la manera de un monarca absolutista que dice “El Estado soy yo”, el presidente y su equipo desvinculan y vinculan de manera discrecional y hasta arbitraria a más de 19.000 servidores públicos en Colombia –si nos atenemos a las cifras ya anotadas–. Los remueven o reemplazan por otros, en no pocos casos, sin un criterio técnico o de conveniencia de fondo que defina las razones de tal decisión. Igualmente, sin garantizarles a los venideros un periodo de vinculación fijo que les permita asegurar realizaciones y les de independencia en el ejercicio de sus funciones.

Para acabar con dicha tradición presidencialista imperante en Colombia de concentración de poder y de alta discrecionalidad en la selección y remoción de personal, se plantea la siguiente propuesta. Que en lugar de que sea el presidente o sus agentes quienes designen discrecionalmente a los empleados que sirven al Estado, se haga por concursos objetivos de méritos. Así, la selección de los altos directivos de todas las instituciones públicas, al igual que sus equipos asesores, se haría mediante convocatorias y concursos abreviados donde se seleccionen a los mejores calificados en materia de capacidades técnicas, probidad y vocación de servicio. Los concursos serían realizados por prestigiosas universidades del país y acompañados de firmas especializadas en reclutamiento de talento humano, las cuales contribuirían a identificar los criterios que deben primar en su selección y las pruebas que se deban realizar, a la par que ayudan a reclutar los más pertinentes perfiles.

Esta propuesta no desconoce que dichos directivos –o asesores– seleccionados por mérito estén articulados y alineados al programa de gobierno y al proyecto político del presidente electo. Para lograrlo, se agrega a la propuesta un sistema mixto que participe en su selección. Tras ser calificados por méritos, los aspirantes, instancias académicas, de acuerdo a sus conocimientos, experiencia, probidad y vocación de

servicios, los finalistas de dicho proceso, vía terna, sería remitida al Presidente de la República para someterlos a su elección final. A la selección hecha por el presidente se sumarían garantías para que los servidores seleccionados puedan ejercer sus cargos y dirigir sus entidades con independencia técnica, cumplimiento de logros y libre de presiones indebidas. Una de ellas es que sean seleccionados por periodos fijos de al menos dos años; otra más, que sea acompañado de la suscripción de un contrato de resultados. En el primer caso, se busca que el directivo seleccionado tenga un tiempo garantizado para poder consolidar logros de gestión sin que pueda ser removido por motivaciones políticas. En el segundo caso, se pretende que desempeñe su cargo dentro de un mandato claro de propósitos y metas que debe alcanzar el funcionario seleccionado y contra el cual se evaluará su buena o mala gestión.

Este modelo mixto ya ha sido probado en países como Chile, con buenos resultados. La propuesta aquí realizada asume entonces que una combinación de meritocracia y de confianza política, en adelante, estaría en el origen de la selección del personal directivo de las entidades del Estado en Colombia, que se suele proveer a través de los cargos de libre nombramiento y remoción. Con ello se avanzaría en acabar con esa discrecionalidad que ha acompañado o auspiciado una corrupción tan extendida como la ya caracterizada en el diagnóstico realizado en otros apartados. Valga advertir que este mecanismo mixto no quita la posibilidad al primer mandatario del país que pueda seleccionar su equipo de gobierno próximo. En ese sentido, tendría la potestad de nombrar con total discrecionalidad sus colaboradores más próximos como los ministros y los jefes de departamentos administrativos, quienes vendrían a ser su equipo de confianza.

Este mecanismo de selección mixto a utilizarse en el nivel nacional para la Presidencia de la República, la propuesta aquí realizada es que se generalice y replique en los demás niveles territoriales. Así, los alcaldes y los gobernadores deberían seleccionar a quienes ocupen cargos directivos en sus departamentos o los municipios a través de la selección por mérito ya propuesta sin desconocer la influencia que deben tener al final en su selección. Al igual que el presidente, podrán escoger discrecionalmente a los funcionarios de confianza más próximos responsables de las respectivas Secretarías de Gobierno, Salud, Educación, Transportes, etcétera.

Con lo anterior, se deja de lado lo relativo a la selección discrecional efectuada través de los cargos de libre nombramiento y remoción. Se pasa a otra estrategia central mediante la cual se puede mejorar la escogencia del personal del sector público. Esta apunta a proponer que se erradique la vinculación discrecional y masiva de contratistas que viene siendo realizada a través de las órdenes de prestación de servicios. Dado el número tan amplio de servidores públicos que en Colombia ingresa al sector público por esa vía, lo más conveniente es acabar con ella sustituyéndola por funcionarios de carrera o de planta temporales vinculados por concurso de méritos.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo de 2018, en Colombia había al menos unos 243.427 contratistas (DNP, 2018). Cifra alta, aunque subestimada, si se tiene en cuenta que cada entidad tiene casi el doble de ellos a los vinculados por carrera. Y es conveniente porque para nadie es un secreto que en Colombia bajo la figura de las órdenes de prestación de servicios la vinculación no siempre obedece a los méritos. Más bien, abre las puertas para que las influencias de tipo político, familiar o de amistad puedan ser las que pesen para decidir quién trabaja con el Estado. Cuestión que va en contravía de lo señalado en el Art. 125 de la Constitución Política Nacional, la cual señala que:

Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público. El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley. En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción. Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido.

Mientras se llega al ideal de que todo empleo sea de carrera en el Estado, o de no ser posible acabar con la vinculación de contratistas, puede acudir a una fórmula combinada que, al tiempo de permitir su vinculación por prestación de servicios, no deje de lado el mérito. La propuesta es que sean seleccionados mediante concursos abreviados de manera análoga a cómo se hace la vinculación de catedráticos en las universidades públicas del país. Ella se hace por periodos definido, a través de convocatorias y pruebas públicas de selección, cuestión que también aplicaría en adelante a cualquier contratista que trabaje con el Estado. Para lograrlo, se requiere que a principio de año se publiquen todas las necesidades y perfiles de personal requeridos por cada institución o sector. Hecho lo anterior, se procede a hacer una convocatoria pública en la que se postulen todos los interesados que serán seleccionados bajo pruebas técnicas. Serían escogidos por comisiones de personal por periodos de un año, prorrogables, máximo por otro más. Cada entidad o sector solo contaría con el primer mes del año para hacer esa publicación de necesidades de personal, convocatoria y selección.

La selección discrecional de contratistas es un factor de riesgo para que ocurra la corrupción al limitar o reducir la independencia con que ejercen sus empleos quienes así son vinculados. A depender su selección y remoción de la voluntad discrecional

de otros, y no tener un periodo fijo para su desempeño, para conservar o no ser removidos de su empleo, frente a situaciones de abusos de poder o desviación de deberes por sus superiores, pueden desentenderse de confrontarlo o denunciarlo. Tal dependencia los puede conducir a imponerse una especie de ley del silencio o de autocensura frente a lo indebido, ya que saben que si se oponen o denuncian conductas de tal naturaleza, pueden perder el empleo o que no les sea renovada su permanencia. Es más, se vuelven vulnerables a que las redes de corrupción y clientelares los recluten, ya que saben que si no transigen con sus propuestas e intereses difícilmente podrán permanecer en sus puestos de trabajo.

En un frente más hay que avanzar para cerrarle las puertas a la corrupción que se cuela a través de la discrecionalidad en la selección de personal del Estado. Se trata del nombramiento que hacen gobernantes y directivos de los empleos correspondientes a los cargos provisionales de carrera existentes. En Colombia ese número de cargos es amplio, si se tiene en cuenta que para el año 2018 se calculaban en un número de 170.670 (Ladino, 20201). Esta cifra significativa no solo tiene de problemático su número extenso, sino también que llevan años y hasta décadas sin abrirse convocatoria de concurso público de méritos para proveer ese gran número. Al parecer, les resulta conveniente a directivos y gobernantes disponer a su antojo de tales cargos antes que abrirlos a que sean ganados por los profesionales más competentes e idóneos.

La selección de personal por méritos es un propósito ya antiguo en Colombia que se expresa en el hecho que desde la década de los años treinta del siglo pasado fue creada en Colombia la carrera administrativa, la cual exige que la selección de personal debe basarse en el criterio moderno del mérito. En 1991, se dio un paso adelante, al consignarlo como un principio constitucional. No obstante, las élites y sus partidos políticos sin distinción de ideología política han hecho todo lo posible para que ello no se materialice. Su problema, al parecer, ha sido entender al Estado como un botín político cuyos cargos y recursos se reparten para satisfacer sus intereses y los de sus allegados y clientelas, y no como una estructura colectiva que al buscar el bienestar general requiere que unos y otros se asignen y manejen conforme al mérito y las necesidades públicas.

3. Reformas sobre la contratación

La contratación es el mecanismo por excelencia por donde se produce la pérdida de recursos públicos que llevan a sus bolsillos los corruptos. Aunque en Colombia ha habido avances en mejorar los procesos administrativos que están en su base, aún no son suficientes para evitar el desangre de las finanzas públicas. El factor de riesgo para que se de la corrupción en dicho proceso es bastante alto, al comprometerse al año

vía contratación por el Estado más de 150 billones en obras, bienes y servicios (Tapia, 2021). Se calcula que, de ellos, un 10 a un 20% son robados, lo cual implica la pérdida de unos 20 a 30 billones de pesos al año, cifra realmente escandalosa (Tapia, 2021).

La gran cantidad de recursos puestos en juego en los procesos de contratación en Colombia indican que todo aquello que se pueda hacer de manera anticipada para blindar sus procesos contra la corrupción es un gran paso adelante para ganar la lucha contra ella. La primera gran reforma que se debe realizar en dicho campo es actualizar y sustituir la norma que regula los procesos de contratación en Colombia la Ley 80 de 1993. Esta norma lleva más de treinta años de haber sido expedida y tiene rezagos frente a los retos actuales del país (Tapia, 2021). No obstante que dicha norma ha sido modificada y rectificadas en varias ocasiones, no responde a los desafíos que le impone la corrupción actual a la contratación.

Se requiere una nueva ley que cubra o sea aplicada a la totalidad de la administración pública colombiana. La Ley 80, por más publicitada que haya sido como el estatuto general de la contratación, solo es aplicada a la mitad del Estado. De unas casi 7.000 entidades públicas existente solo unas 3.500 se acogen a la Ley 80 (Tapia, 2021). La mitad de las entidades que no se rigen por la Ley 80 suelen soportar su funcionamiento en normas del régimen privado que, al ser más laxo en su planeación, ejecución, vigilancia y control, abre mayores oportunidades a la apropiación indebida del Estado. La dificultad que presenta este régimen privado es que, al ser más flexible, quienes lo realizan, aunque manejen recursos públicos, pueden ponerse de acuerdo para apropiarlos indebidamente y despilfarrarlos (Robledo, 2021)⁵.

En esa nueva ley, deben también rediseñarse las modalidades de selección de los contratos. En la actual Ley 80 que regula la contratación hay un gran número de formas de escoger a quienes pueden desarrollar los contratos y a hacerse a los recursos del Estado. En el régimen actual, se considera la licitación pública, la selección abreviada, el concurso de méritos, la mínima cuantía, la contratación directa, entre otras. Llamativo es que ese número amplio de modalidades ya no existen ni en Europa ni en la OCDE (Tapia, 2021). Todas estas modalidades en su multiplicidad y dispersión abren grietas o fisuras por las cuáles llega a colarse la corrupción. Esa pluralidad de modalidades, en lugar de promover que la competencia de precios y la calidad de lo ofrecido sean los criterios predominantes para definir la escogencia de las mejores propuestas contractuales alienta posibilidades para que sea la discrecionalidad la que predomine en su selección, la cual, dicho sea de paso, se presta para que se cometan todo tipo de irregularidades y abusos de poder.

.....
5 Un buen ejemplo del uso, del abuso y de las venas rotas que abre el régimen privado en el sector público, lo fue Reficar. Los casi 14 billones de pesos que se perdieron, fueron posibles, en gran parte, porque los actores de dicho escándalo acudieron a figuras del derecho privado sin mayores controles previos de planes o presupuestos que limitaran y controlaran su gasto, ni interventorías que llevaran control.

Hoy es un hecho que la contratación directa es el mecanismo privilegiado para asignar y destinar recursos públicos en Colombia al contratar bienes, obras y servicios. Es así como más del 50% de los contratos que se llevan a cabo en los entes territoriales en Colombia se realizan bajo dicha modalidad (Zuleta, 2018). Tal modalidad tiene por fundamento obviar el concurso de méritos entre proponentes para definir su selección para dejarlo más bien a discreción del gobernante o directivo de turno. Con ello, se cierra la puerta para que la asignación de contratos se haga según una selección objetiva que garantice que se escoge la mejor propuesta.

La nueva ley también debe garantizar que haya una buena planeación contractual que permita recoger y cerciorarse de que se están atendiendo verdaderas necesidades públicas requeridas por los ciudadanos, e igualmente que se pretende conseguir los mejores precios y calidades del mercado. Así, debe estipular la importancia de la planeación en las adquisiciones sobre la base de estudios precontractuales rigurosos con los cuales evitar sobrepuestos o recibir productos de dudosa calidad, y también con los cuales impedir que haya direccionamientos indebidos en la asignación de los contratos. La planeación debe aparecer entonces como un nuevo principio del proceso contractual que no debe quedar subsumido en otros como en la actualidad como lo son el de la economía, la eficacia y la transparencia.

Otra propuesta que puede incluirse en la ley se refiere a avanzar en evitar la cartelización de la contratación que tiene como una de sus consecuencias que se concentre en unas pocas manos y se preste para procesos indebidos de asignación de contratos. El 89% de licitaciones solo se realizaban con la postulación de un oferente, es decir, de cada diez en nueve solo se presentaba uno de ellos (Tapias, 2021). Este sospechoso indicador está relacionado con varios factores que atentan contra la libre competencia, la transparencia, la eficacia y la eficiencia en la suscripción de contratos, y que, sin duda, terminan por alimentar la corrupción. Uno de ellos se debe al poco avance que ha tenido en Colombia la edificación de un mercado nacional e integrado de contratación pública que permita a todos los demandantes y oferentes enterarse y participar de los bienes, servicios y obras que se producen y que requiere adquirir el Estado.

Un mercado integrado de contratación pública visible y transparente para todos los agentes económicos, públicos y sociales, permitiría que todos ellos sin importar su ubicación geográfica o tipo de entidad territorial a la que se adscriban, conozcan las demandas de bienes y las mejores ofertas en términos de convocatorias, calidad y precios. Tal mercado integrado permitiría que la libre y transparente competencia entre oferentes y demandantes de bienes, servicios y obras, y los precios que se derivan de ella sea el que opere en la definición de la asignación de contratos y no la decisión discrecional —y en no pocas veces, amañada— del gobernante o directivo de turno. Tal propuesta rompería esos

mercados locales apropiados por redes de contratistas, políticos y funcionarios de los 1.100 municipios, 32 gobernaciones y casi 7.000 entidades públicas que integran el país⁶.

Otra propuesta de reforma para evitar la corrupción es acabar con el diseño amañado de pliegos para la contratación, o lo que se ha venido en llamar, los “Pliegos Sastre”. Con estos, se busca crear requisitos técnicos y financieros extra o *sui generis* para que en los procesos contractuales ofrecidos solo se presenten ciertos aspirantes que lleguen a ser los ganadores. Para acabar con esta práctica, se han propuesto los “Pliego Tipo” para que en ellos se exijan estándares universales al contratar, y que impidan la solicitud de condiciones amañadas que lleven a direccionar la asignación de un contrato y conducen a excluir de la competencia indebidamente a otros oferentes. Tales pliegos cierran la puerta a que por medios indebidos se intenten amarrar los requisitos habilitantes para que diversos oferentes puedan participar en un proceso contractual bajo criterios de igualdad, transparencia y libre competencia.

En Colombia ya se ha avanzado en los “Pliegos Tipo” a través de la expedición de la Ley 1882 de 2018, la cual a pesar del avance que ha implicado, es insuficiente. Y lo es porque solo aplica a los contratos de infraestructura en transporte, pero no, para un número significativo de otro tipo, entre los cuales se pueden contar, entre otros, edificios institucionales y equipamientos colectivos, sedes escolares y deportivas, infraestructuras en servicios públicos. Que no se haya avanzado en la implementación de este mecanismo para diferente tipo de obras habla de los intereses creados que gravitan en torno al billonario mercado de la contratación pública en Colombia. Para el senador Jorge Robledo (2021), resulta escandaloso que los “Pliegos Tipo” se usen excepcionalmente en Colombia, cuestión que atribuye a los grandes poderes que se han opuesto a ello.

Otra de las estrategias para combatir la corrupción en la contratación pública es el control social y ciudadano, uno de cuyos elementos claves es el fortalecimiento de los sistemas electrónicos de información sobre contratación pública. Dichos sistemas permiten que órganos de control, ciudadanos y medios de comunicación puedan conocer en simultánea y tiempo real los criterios que rigen cada asignación contractual, las propuestas presentadas y los precios y calidades que al respecto existen en el mercado. Así mismo, mediante ellas se puede hacer seguimiento a toda la trazabilidad de los contratos. A través suyo, puede verificarse desde los estudios previos que los soportan hasta sus actas de avance y liquidación pasando por revisar los términos de su suscripción.

.....

6 La plataforma Colombia Compra Eficiente es un avance en la conformación de ese mercado nacional integrado contratación pública. En esta se publican demandas de bienes, precios estándar, se hacen negociaciones, reglas de la contratación va por buen camino en lograrlo, no obstante, debe cubrir toda la contratación del país, tanto la nacional como la municipal.

En Colombia, ya se ha avanzado en el diseño e implementación de los sistemas electrónicos de información para hacer seguimiento a la contratación. Una de ellas es la puesta en marcha de plataformas como el SECOP I y SECOP II lideradas por el Departamento Administrativo de la Función Pública, o la Plataforma OCEANO, desarrollada por la Contraloría General de la República. A pesar de sus avances, se deben robustecer para que cubra la totalidad de las entidades y registre todas las transacciones de contratación. En la actualidad, están cubriendo solo una tercera parte de ellas, con un monto de 50 de los 150 billones contratados. Así mismo, debe permitir avanzar en el acceso abierto a su consulta y en tener sanciones disciplinarias o penales exigentes en caso de no ser alimentada oportunamente por quienes corresponde.

4. Institucionalidad de justicia para la lucha contra la corrupción

La corrupción es una práctica que recurre cada vez más a medios y lógicas complejas y sofisticadas para realizarse sin ser detectada ni sancionada. Su ocurrencia depende no solo de quiénes la efectúan, sino de las capacidades de quienes tienen el deber de erradicarla. Al respecto, en países donde ha habido éxitos en la lucha contra ella, una de las estrategias utilizadas para construirlas fue la de crear toda una institucionalidad que permita prevenirla, investigarla y sancionarla (Speville, 2013; Rotberg, 2017; Ackerman, 1999). Un conjunto de organizaciones con capacidades específicas y propósitos diferenciales la integran, con vasos comunicantes entre sí y con recursos compartidos de distinta naturaleza. Para orientar, ordenar, priorizar y articular sus actuaciones y propósitos de manera estratégica, tal institucionalidad cuenta con una política pública de corta, mediana y larga duración que la dirige. Al menos cuatro macro componentes integran tal institucionalidad. A continuación, se caracterizan.

El primero de ellos se expresa en una agencia especializada en investigar los casos de corrupción, y la cual suele tener como atributo principal el contar con personal con elevados estándares técnicos, experiencia en investigación –judicial y policial– y tener reconocimiento por su probada integridad. Su experticia debe centrarse en el conocimiento profundo del derecho público y privado, las finanzas públicas y la contratación, las estructuras y las dinámicas administrativas públicas, los tipos de delitos contra la administración pública, el lavado de activos y los contextos, las prácticas y los mecanismos de malversación de fondos y lavado de activos (Contraloría, 2014). Han de sumar su experticia en el análisis informático o la ciencia de datos para sistematizar, analizar y triangular información procedente de múltiples fuentes y miles de expedientes.

Un segundo componente de la institucionalidad para combatir la corrupción está dado por la creación de una organización enfocada en destacar los riesgos y las oportunidades de creación de ella en el aparato institucional del Estado (Speville, 2013;

Rotberg, 2017). En ese sentido, crear una entidad que se ocupe de evaluar los diseños institucionales y los procesos de gestión del sector público, para con ello establecer cuáles de ellas y qué elementos suyos están generando oportunidades a la malversación de sus recursos. Su dinámica básica consiste en hacer visitas y auditorías a la institucionalidad del Estado, no solo para evidenciar sus vacíos, sino para proponer nuevos diseños que lleguen a blindarla contra dichos riesgos.

Un tercer componente de la institucionalidad de la jurisdicción de justicia para combatir la corrupción está dado porque se cree otra entidad o unidad encargada de diseñar y adelantar campañas ciudadanas en contra de la corrupción (Speville, 2013) (Rotberg, 2017). Su misión básica es posicionar y reforzar valores de probidad, transparencia y cultura de la legalidad, y a la vez alertar, rechazar y denunciar las creencias o conductas que conducen a ella. La labor de sus agentes es visitar centros escolares, diseñar campañas publicitarias y socializar contenidos en medios de comunicación masiva dirigidos al público ciudadano en general para concientizarlos y sensibilizarlos frente al tema⁷.

Si bien las agencias y unidades hasta ahora comentadas son las que ya han sido probadas en su efectividad para erradicar la corrupción en diversos países, se pueden recomendar otros componentes que complementan la institucionalidad propuesta. Uno de ellos está dado por la creación de una entidad especializada en el pago de recompensas y la protección de denunciantes de casos de corrupción. Dicha entidad estaría a cargo de otorgar incentivos económicos –recompensas– a quienes pongan en conocimiento del Estado casos de corrupción y contribuyan a recuperar sus recursos malversados. A la par, les proveerá protección, brindando canales confiables para la realización de denuncias. Previo a ella, y para que se tenga una razón de ser la entidad hay que crear la figura legal del “Whistleblower” o denunciante recompensado (Cepeda, 2018). Importante mencionar que en otros países donde se ha utilizado dicha figura, como en los EE. UU, se han llegado a recuperar miles de millones de dólares gracias a dicha figura y a la institucionalidad en que se soporta.

La institucionalidad hasta ahora ya señalada puede ser complementada también con tribunales y juzgados especializados en la lucha contra la corrupción (Newman & Angel, 2017). Estos contarían con magistrados y jueces con experticia en el tema, al igual que con los recursos monetarios y técnicos suficientes que les permitan enfrentar los cada vez más complejos casos de corrupción. Con un número suficiente de despachos e integrantes tales instancias permitirían que la lucha contra la corrupción no se pierda por incapacidades en su desciframiento y sanción, por cúmulo de casos archivados o por los largos tiempos en su procesamiento que los lleve a expirar.

7 Para Colombia estarían encargados de posicionar máximas favorables a la probidad, el servicio público, la defensa de lo público, al igual que, la cultura de la legalidad.

Toda la institucionalidad especializada hasta ahora mencionada para luchar contra la corrupción, para que tenga éxito, debe estar respaldada por los más altos niveles del Estado (Speville, 2013; Rotberg, 2017). Deben contar, entre otras cosas, con una voluntad política a su favor expresada en declaraciones públicas donde se ponga de presente tal respaldo y la lucha decidida contra ella. No obstante, tal voluntad se expresa en cuestiones tangibles, tales como la provisión de un flujo significativo y permanente de recursos para garantizar su funcionamiento en el corto, mediano y largo plazo (Rotberg, 2017). En el diseño, sanción e implementación de una política pública que planificando e incorporando dichos recursos garantice un esfuerzo direccionado y permanente en luchar contra la corrupción. Así mismo, se manifiesta en la designación de las cabezas que dirigirán la agencia, unidades, tribunales y juzgados, siendo ellas y sus equipos de trabajo escogidos conforme al mérito y a sus calidades éticas. Igualmente, se revela en la independencia o autonomía total que se les asigna para adelantar investigaciones sin vetos de ninguna especie.

Respecto a esta propuesta de una institucionalidad especial para luchar contra la corrupción puede juzgarse que es innecesaria para Colombia. Puede argüirse que desde tiempo atrás ya existen en el país los organismos de los que se ha venido hablando. Así, puede señalarse que está la Secretaría de la Transparencia adscrita a la Presidencia de la República, la cual haría las veces de la agencia mencionada para investigar y prevenir la corrupción. Así mismo, que la Fiscalía General de la Nación, al igual que la Contraloría General de la República, poseen equipos especiales para investigarla.

No obstante, puede contestársele a quienes así piensan que, si bien tales entidades cumplen varias de estas funciones, en la actualidad no cuentan con las condiciones, los requisitos, la experticia, ni la articulación que supone la propuesta. Es así como la Secretaría de Transparencia en cuestión no tiene ni las competencias legales, ni las capacidades técnicas, ni el personal, ni los recursos económicos para investigar a fondo la corrupción y atacarla. Por su parte, las unidades de la Fiscalía y la Contraloría, aunque realizan investigaciones, no cuentan con los recursos necesarios ni la voluntad política necesaria para combatirla en la profundidad y extensión requerida. Razón por la cual, hasta la actualidad sus resultados han sido bastante modestos respecto a los casos logrados de imputar y los montos de recursos recuperados.

5. Reforma a los órganos de control⁸

De la propuesta de crear una institucionalidad especial dedicada a la lucha contra la corrupción se pasa a otra que busca una reforma a los órganos de control de hoy

⁸ Este apartado se basa en buena parte en los argumentos y propuestas planteadas y redactadas por el profesor Camilo Tapia.

existentes. Si bien es cierto que la Constitución y la Ley han buscado que se acceda al cargo de Contralor General de la Nación mediante concurso para lograr que quien resulte elegido lo sea por méritos, no es menos cierto que, al corresponder dicha elección a un órgano político como el Congreso de la República, en no pocas ocasiones prima dicho factor y no el técnico ligado al mérito.

Por ello, la propuesta aquí esbozada es que su selección sea mediante concurso de méritos diseñado y realizado por prestigiosas universidades del país, de cuya terna de mejores puntajes obtenidos, se proceda a ser seleccionarlo por un órgano de naturaleza jurídica: el Consejo de Estado. Así, su selección se hará por una instancia de origen judicial con criterios técnicos antes que políticos.

Algo similar se propone para la selección de quienes encabezan la Procuraduría General de la República y la Fiscalía General de la Nación. No obstante, para estos casos varía la Corte o Alto Tribunal que seleccionará cada una de sus cabezas. El primero de ellos, el Procurador General de la Nación, al tener por función básica la defensa de los derechos de los ciudadanos, sería nombrado por la Corte Constitucional de terna constituida por los aspirantes con los tres mejores puntajes obtenidos en el concurso de méritos con las características ya señaladas. El segundo, el Fiscal General de la Nación, sería seleccionado por la Corte Suprema de Justicia, por tener sus funciones efectos de tipo penal.

Al ser evidente que el control fiscal que se realiza en el país por las Contralorías no es el más eficaz dado que muchas veces debido al carácter político de sus cabezas y de quienes le siguen en jerarquía se aplica una selectividad parcializada en los procesos de investigación y auditoría lo que pueda impedir la recuperación de recursos y fomentar la corrupción. La gestión de contralorías politizadas, con altos índices de burocratización y despilfarro de recursos con que cuentan no es la esperada, por ello se presenta una propuesta coherente tomada de otros autores, citada de forma extensa de lo que ya han propuesto, por ser completa y traer propuestas de fondo:

En primer lugar, el Sistema de Control Fiscal Nacional, como ya lo planteamos en la sección anterior, debería ser uno solo y estar integrado por la Contraloría General de la República, a nivel nacional; por las contralorías departamentales y municipales de las ciudades que tengan la categoría de capitales; por el ejercicio de la función de control que tienen los funcionarios que disponen de líneas de mando o autoridad en todas las dependencias de la administración pública, apoyados por las oficinas respectivas de control interno; y por la Auditoría General de la República, como órgano de control de la Contraloría General de la República....

Respecto de la estructura organizacional del Sistema de Control Fiscal Nacional como un ente autónomo del Estado, de carácter técnico, especializado en el control fiscal de toda la administración pública, sin funciones administrativas, salvo en su interior, como lo establece la Constitución. Debería estar constituida por las unidades de control del nivel

nacional, departamental y municipal, a cuyo frente estarían funcionarios técnicos, de las mismas calidades e incompatibilidades que establece hoy la Constitución para el Contralor General de la Nación, quienes deberían tener la mayor preparación y experiencia en los aspectos de la auditoría financiera y de control, preferiblemente oriundos o residentes en las localidades, para el caso de las contralorías departamentales y municipales.

Estos [últimos] deberían ser seleccionados mediante un riguroso proceso de concurso público, conducido por la Contraloría General de la República, con la participación de las universidades de las localidades que dispongan de programas acreditados por el Ministerio de Educación y por los Tribunales Superiores y supervisado tanto por la Auditoría General de la República como por los Comités de Vigilancia Ciudadana, para garantizar la transparencia y equidad del proceso en cada uno de los departamentos y ciudades donde se requiera el servicio. Como antes lo mencionamos, el período para el cual sea nombrado no debe coincidir con el período de los gobernadores y alcaldes.

Para preservar el espíritu de la Constitución sobre la descentralización y autonomía administrativas de los departamentos y municipios, la Contraloría General de la República debería adoptar un esquema organizacional descentralizado,⁴⁸ en el cual las contralorías que presten servicios a los departamentos y municipios sean autónomas en su propia gestión, pero dotadas de claras líneas de autoridad hacia el interior de sus dependencias, para asegurarles el manejo de sus recursos humanos, físicos y financieros, los cuales deberían utilizar de acuerdo con programas de trabajo que hayan acordado con el contralor general de la República.

Para evitar el despilfarro de los recursos financieros por parte de las contralorías departamentales y municipales, y prevenir los indebidos acuerdos que podrían surgir entre los funcionarios cuyas actuaciones son evaluadas y los funcionarios de las contralorías, la ley que reglamente la operación del Sistema de Control Fiscal Nacional debe regular la forma de establecer los aportes de los departamentos y municipios para sufragar los gastos de operación de las respectivas contralorías, con base en un factor que se aplique al presupuesto de gastos de la entidad sobre la cual se ejerce la vigilancia.

La Auditoría General de la República cumpliría, en este nuevo esquema, las funciones que le señalan la Constitución y la ley en la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República. En este nuevo esquema integral del control fiscal es indispensable que exista un organismo que con independencia y técnica le garantice a la sociedad que las funciones de control fiscal de la administración pública se desarrollan eficazmente en todos sus niveles (Ochoa & Charris, 2003).

6. Cultura anticorrupción y ética pública

Un camino para combatir la corrupción es la formación de sujetos ciudadanos y de servidores públicos probos que hagan predominar la integridad en sus actuaciones y la defensa del interés general por encima del particular. En ese sentido, la erradicación de este flagelo pasa por la formación de un nuevo tipo de ser humano, que desa-

rolle la empatía, la solidaridad y la corresponsabilidad por todos los' conciudadanos del país. Ser humano que asume el fomento y la protección de lo público y rechaza cualquier conducta o expresión que pueda atentarse contra ello. Un lugar central para construir ese nuevo colombiano es a través de la formación ética.

En el aprendizaje de la ética se busca la apropiación de ciertos valores, principios o conductas que preserven lo colectivo, lo común y el bienestar general, y que fomenten el rechazo de otros que los pueden deteriorar. Esta formación, si bien debe incluir la tematización y la problematización de la ética como una dimensión individual y colectiva del ser humano, también debe contemplar aprendizajes en ciudadanía, defensa de lo público, cultura de la legalidad y lucha contra la corrupción. Igualmente, debe integrar la formación en historia nacional para que los estudiantes reconozcan procesos, experiencias y mecanismos de construcción colectiva de nación, pero también de destrucción de ella.

La principal estrategia para lograr esta formación ética es la implementación obligatoria de cátedras desde los niveles más tempranos hasta los más avanzados de enseñanza. En ese sentido, para que su aprendizaje sea profundo y sostenido en el tiempo, tal formación debe ser planificada e impartida de manera continua desde el preescolar hasta la formación superior. Muchas veces se subestima la pertinencia de la formación en este último nivel, por eso es imprescindible advertir que se debe llevar a cabo en cualquiera área o carrera de formación universitaria.

Al estar demostrado que la corrupción se origina tanto en el sector público como en el privado, e incluso, en el ámbito social, es conveniente que se imparta no solo en las facultades de humanidades o de estudios políticos, donde tradicionalmente se ha hecho, sino en otras como las de finanzas, de economía, de administración, de derecho, de ingenierías, entre otras. Con ello se busca garantizar la formación de profesionales técnicamente competentes y de seres humanos íntegros, solidarios y corresponsables con lo público.

Diversos actores de la sociedad se vuelven fundamentales a la hora de implementar una estrategia global e integral de lucha contra la corrupción. Uno de ellos son las familias las cuales se convierten en piezas claves en el propósito de construir un carácter ético colectivo e individual entre los colombianos. A través del ejemplo cotidiano y el diálogo afectuoso, se puede fomentar actitudes que lleven a las personas a inclinarse por la justicia, probidad, transparencia, bienestar colectivo y solidaridad. Así mismo, que rechacen anti-valores y conductas asociadas a la corrupción tales como el abuso de poder, la apropiación indebida de lo público, la transgresión de la ley, la codicia, la avaricia y el egoísmo.

Esa construcción nacerá de la iniciativa y el compromiso consciente de cada uno de los miembros de la familia, empezando por el liderazgo de los padres. No obstante, puede ser estimulada por el Estado a través de campañas comunicativas dirigidas a ellas

donde se fomente y reconozca el importante papel que cumplen y pueden cumplir en el cambio de toda una nación a través de valores y conductas que cotidianamente se estimulen y se encarnen en su seno.

Para avanzar en la lucha contra la corrupción, también es clave el papel de los medios de comunicación. Experiencias de otros países muestran que la corrupción se alimenta de las creencias dominantes de la población que la refuerzan, y que los medios, pueden ayudar a transformar (Rotberg, 2017). Entre las primeras, que es aceptable o es bien valorado sacar beneficio de ella o que es fácil o no habrá mayores consecuencias el cometerla. O también que ella está mal cuando lo hacen gobernantes u otras personas, pero que es admisible cuando la cometen personas cercanas, grupos políticos afines o trae beneficios personales.

La construcción de una cultura proba y de lucha contra la corrupción puede fortalecerse al facilitarle a los medios de comunicación masiva su papel de escrutinio y vigilancia. Dos propuestas se presentan. Una primera consiste en que los soportes de todo proceso en el que se involucren recursos económicos del Estado sean publicados en línea tan pronto se produzcan, para posibilitar que la prensa pueda hacerles seguimiento —soportes de contratos, concesiones, presupuestos, regulaciones, leyes—. La segunda, que los medios de comunicación y las facultades de periodismo del país incentiven la investigación respecto a la corrupción y su lucha, de manera tal que los primeros tengan unidades investigativas frente al tema mientras las segundas cátedras de ética y de metodologías de la investigación que enseñen como develarla.

Otra estrategia para lograr que los medios de comunicación aporten combatir la corrupción es avanzar en la legislación institucional que garantice una verdadera y mutua independencia entre medios de comunicación y políticos/gobernantes. Para lograrlo, debería establecerse la prohibición de estos, de recibir dinero por concepto de publicidad por parte de uno u otro candidato de manera individual. En su lugar, lo recibirían en un fondo general especialmente creado por el Estado para financiar con equidad la publicidad de todas las campañas políticas. Igual deberá pasar con la pauta publicitaria de los gobernantes de turno donde ella deberá dejarse de contratar por cada uno de ellos o por entidades públicas que orienten, para más bien hacerse mediante un fondo único del Estado que la modere, regule y garantice en similares condiciones para los distintos niveles y sectores públicos. Ningún candidato podría recibir aportes de propietarios o accionistas de los medios.

Las organizaciones de la sociedad civil también son claves en la estructuración de una estrategia global e integral contra la corrupción. Siendo las organizaciones sociales y los ciudadanos los sujetos activos del control social, su participación es fundamental para combatir las irregularidades y abusos de poder realizados por agentes públicos y privados. Sin embargo, para poder hacerlo con impacto, deben contar con las capacidades cogniti-

vas, técnicas y económicos requeridas. Particularmente es preciso luchar contra esa gran corrupción que desangra las finanzas públicas en billones de pesos. Esta modalidad, para enfrentarla, sin duda requiere más que la buena voluntad de un conjunto de ciudadanos.

Haciendo eco de las capacidades requeridas para combatir mediante el control social la gran corrupción la propuesta sugerida aquí es que, por cada sector, entidad o política pública del Estado, habrá un veedor colectivo de gran calaje que le haga seguimiento. En ese sentido, en su gestión y ejecución de recursos, le corresponde el acompañamiento de una universidad pública o privada de reconocida reputación. A través de sus facultades de economía, de finanzas, de contaduría, de administración, de ingeniería, de administración pública, de ciencia política, de derecho, etcétera, se hará una evaluación permanente de sus procesos, insumos y productos, al igual que, de sus presupuestos, contratos, obras, bienes y servicios.

La propuesta apunta a que las universidades sean los mecanismos con que cuenta la sociedad para adelantar con experticia técnica control social a los recursos públicos que confía a la institucionalidad del Estado. Serán ellas las que ponderen la correcta destinación de recursos y el óptimo cumplimiento de sus funciones, labor que realizará presentando en audiencias públicas informes de evaluación donde se juegan su capital académico y reconocimiento social. Ganarán prestigio por dicha labor, pero también lo pondrán en riesgo cuando los mismos no tengan la calidad y veracidad requerida. Para financiar tales ejercicios de control social, al implicar para las universidades gastos en personal y equipos, se contará con recursos apropiados y financiados por cada entidad o sector del Estado.

En la conformación de la estructuración de una estrategia global e integral contra la corrupción un papel central también lo cumple el sector privado. Lo mostrado por diversos estudios sobre la corrupción es que ella se produce básicamente en el interfaz entre el sector público y el sector privado. Y que ella se realiza a través de negociaciones “por debajo de la mesa” entre políticos, altos funcionarios y empresarios que para producir ganancias ilegítimas hacen que se contraten servicios u obras o servicios innecesarias, o con sobrecostos, o de mala calidad o sin los requerimientos acordados. O aun peor, que sencillamente no hagan nada y se lleven los recursos.

Llama la atención lo poco o nada que en Colombia los empresarios públicamente se han pronunciado contra la corrupción como fenómeno generalizado, o protagonizado por agentes suyos. En ese sentido, si quieren mostrar un compromiso como agentes, sector y gremio para erradicarla, deben iniciar por declararse en abierto combate contra ella. En consecuencia, para aportar a la creación de cultura que la cohíba y destierre, se propone que creen comisiones y códigos de ética en sus empresas y agremiaciones que fomenten y se pronuncien de manera permanente y publica sobre valores, prácticas y estándares empresariales adecuados al llevar a cabo su producción,

negociaciones y contratos con el sector público. Igualmente, que la rechace abiertamente cuando ella se produzca en cualquiera de sus asociados o pares.

7. Otras propuestas puntuales

La corrupción se produce por los recursos que se sustraen indebidamente al sector público, y también por los que se dejan de aportar cuando así corresponde. Así, la propuesta que sigue a continuación es puntual y sencilla en sus términos, aunque trascendental en sus consecuencias si llega a lograrse. Busca eliminar los privilegios y exenciones tributarias que hoy usufructúan sectores privilegiados, al tiempo que pretende erradicar la evasión de la cual se lucran otros tantos. Su núcleo radica en que se acaben los más de 152 beneficios tributarios a la par que las rentas exentas. Con ello se podría recuperar para el fisco 8.7 billones de pesos.

En particular, se debe actuar con contundencia en relación con el sector financiero para que aporte los 2,4 billones que esta hoy deja de hacer; realizarlo frente a la industria para que haga el aporte de 1,2 billones que le corresponde hacer y respecto al sector comercio, para que aporte 1.0 billón más. Debe también eliminarse la evasión en el pago de impuestos al IVA y a la renta para recuperar otros 42,3 billones. Deben también eliminarse la no grabación de dividendos a personas naturales con lo cual se sumarían otros 5,5 billones. A lo cual habría que sumar otros 3,7 billones tras recuperar los capitales ubicados en paraísos fiscales.

De lograrse el conjunto de reformas ya señaladas, podría sumarse más de 60 billones para el sector público que podrían destinarse a la inversión social en un país con tantas necesidades. Para tener un cálculo de todo lo que se puede llegar a hacer con estos recursos, baste decir con un monto menor de recursos, hoy se llega a financiar todo el sector educativo del país o el de Salud⁹. Esa cifra, que es desde cualquier punto de vista escandalosa, debe invitar a hacer una reflexión de fondo. Cabe la pregunta, si al ser los grandes empresarios y las élites económicas las que principalmente incurren y se benefician de todas esas prácticas nombradas en este apartado, si no le están jugando limpio al país.

Varias preguntas obligadas emergen cuando se atiende a esta cifra atrás nombrada de los 60 billones, y se agrega esa otra de los 50 billones perdidos y denunciados por la Contraloría General de la Nación. ¿Tiene nuestra dirigencia política y económica alguna responsabilidad en toda esta situación de pérdida de recursos del sector público en Colombia? ¿Son ellos también responsables de la corrupción hoy existente en el país?

9 Hoy por hoy en salud se invirtieron en el 2021 -44 billones- y en salud -35 billones-. Con ellos grandes proyectos sociales del país como educación superior universal y gratuita sería posible, al igual que, la creación de una renta básica para todos los nacionales en condición de pobreza.

La respuesta que aquí se sugiere a tales interrogantes es que sí, bien sea por acción o por omisión. La gran cantidad de recursos que se pierden por privilegios, exenciones y evasiones, apoyan la primera idea; por su parte, la gran cantidad de recursos que se pierden por malversación, sin que en su mayoría se recuperen o se castigue a sus responsables, apoyan la segunda.

La extensa e intensa corrupción vivida en el país puede estar mostrando que estamos ante el fracaso de unas élites políticas y económicas que históricamente han dirigido al país. No han sabido administrar ni cuidar un sector público que proteja y abra oportunidades a todos los colombianos. En su lugar, han propiciado la edificación de una matriz política e institucional a favor de unos pocos, en detrimento, de una gran mayoría. Han llevado a que, como ya se mostró en el diagnóstico, unos pocos controlen las oportunidades políticas y económicas, entre tanto, más de la mitad de la población se ve sumida en la pobreza.

Frente al papel extraviado o mezquino que han mostrado las élites en el manejo del país, no se pierde la esperanza de que tomen conciencia de su gran responsabilidad en construir una nación incluyente que le dé oportunidades a todos. No obstante, si esta no acontece, o se demora, a continuación, se mencionan varias propuestas puntuales. La primera es un cambio o relevo de las élites de tipo político, cuestión que se podrá hacer, si los ciudadanos dejan de reelegir a sus representantes en las urnas, y con ello, se propicia un cambio en los gobernantes y la conducción del Estado. La segunda propuesta, que completa la anterior, es crear el voto obligatorio en Colombia, con lo cual se lograría que dichas élites dejen de mantenerse en el poder del Estado sobre la base de un número de votantes que los apoyan al recibir contraprestaciones clientelares.

La tercera propuesta, dirigida a las élites económicas, está dada por el propio curso de los hechos que acontecen actualmente en el país. Mientras no haya correctivos de fondo a la situación de pobreza e inequidad social, al igual que, entre tanto no se desmonten los privilegios económicos existentes de ciertos sectores que bloquean o limitan dichos correctivos, se mantendrá y hasta incrementará la intensa movilización y disrupción social que hoy domina la vida pública nacional. No habrá en el corto, mediano y largo plazo paz y orden social tan necesarios para que los agentes del sector privado lleven a cabo sus procesos de producción, distribución, comercialización, inversión y consumo. No hay condiciones sociales para la prosperidad de los agentes económicos.

El único camino que les queda a las élites económicas del país es construir un nuevo pacto social y económico de carácter nacional que redistribuyendo oportunidades y recursos deje de lado el asumir como exclusivo propósito garantizar su bienestar, a costa o desentendiéndose del de una mayoría de connacionales y conciudadanos. Les

llegó la hora de pensar en Colombia y no solo en sí mismos, o mejor, de hacerlo en simultáneo y obrar en consecuencia.

Referencias

- Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge.
- Bejarano et al., (2013). *Las perlas uribistas*. Editorial Debate.
- CONPES. (2013). Documento CONPES. Estrategia nacional de la política pública integral anticorrupción.
- Contraloría General de la República. (2014). *La corrupción, flagelo mundial*. Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República. (2018). *Grandes hallazgos*. Imprenta Nacional.
- Cepeda, F. (2018). *La eventual adopción del whistleblower en Colombia. Lucha integral contra la corrupción en Colombia: reflexiones y propuestas*. Fedesarrollo: Bogotá.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2019). *Informe sobre la participación efectiva de la mujer en los cargos de niveles decisorios del Estado*.
- Departamento Administrativo de Planeación Nacional. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*.
- Enciso, C. (2021). *Lucha contra la corrupción y ética pública. La ESAP le propone al país*.
- Garay et al., (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia. Transparencia Por Colombia*.
- García & Revelo (2010). *Estado alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia. Dejusticia*.
- García, M (2010) *Normas de papel. La cultura del incumplimiento*. Siglo del Hombre Editores.
- Klitgaard, R. (1998). *La cooperación internacional contra la corrupción*. Review Finance and Development.

- Malem, J (2016). La corrupción: algunas consideraciones conceptuales y contextuales. *Revista Vasca de Administración Pública*. 104 (2) pp. 25-41.
- Misión de Observación Electoral (2018). *Democracias empeñadas. De financiadores privados a contratistas públicos*. Misión de Observación Electoral.
- Misas & Oviedo (2005). *Un marco analítico para entender la corrupción. La lucha anticorrupción en Colombia. Teorías prácticas y estrategias*. Contraloría General de la República.
- Misión de Observación Electoral, 2018. *Así se roban a Colombia. Las tipologías que usan los políticos corruptos*. Misión de Observación Electoral.
- Misión Electoral Especial, (2017). *Propuestas reforme político electoral*. Misión de Observación Electoral.
- Newman & Angel, (2017). *Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política*. Fedesarrollo y Dejusticia: Bogotá.
- Newman et al., (2018). *Recomendaciones para investigar y sancionar la corrupción. Lucha integral contra la corrupción en Colombia: reflexiones y propuestas*. Fedesarrollo.
- Ochoa, H. & Charris, S. (2003). *Propuesta de un modelo de control fiscal para el estado colombiano: el sistema de control fiscal nacional*.
- Perry & Saavedra. (2018). *Elementos para una estrategia integral anticorrupción en Colombia. Lucha integral contra la corrupción en Colombia: reflexiones y propuestas*. Fedesarrollo: Bogotá.
- Rotberg, R. (2017). *The Corruption Cures how Citizens and Leaders can Combat Graft*. Princeton.
- Speville, B. (2013). *Interview Anticorrruption. Innovations for Successful Societies*. Princeton.
- Touron, C. (2014). *El poder político corrupto no atiende el interés general. La corrupción flagelo mundial*. Contraloría General de la República.
- Transparencia por Colombia. (2014). *Análisis de la financiación de las campañas legislativas de Colombia*.
- Transparencia por Colombia. (2019). *Así se mueve la corrupción en Colombia. Tercer informe. Monitor ciudadano de la corrupción*. Transparencia por Colombia.

- Transparencia por Colombia. (2021). Recuperado de <https://transparenciacolombia.org.co/>
- Valencia, L. (2020). Los clanes políticos que mandan en Colombia. Editorial Planeta.
- Zuleta, et al., (2018). Contratación, compras públicas y riesgos de corrupción en el nivel central y descentralizado. Lucha integral contra la corrupción en Colombia: reflexiones y propuestas. Fedesarrollo: Bogotá.
- El Tiempo, (2017). La corrupción en Colombia se cuantifica en 30 o 40 millones de pesos. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/contralor-edgardo-maya-revelo-cifras-sobre-la-corrupcion-en-colombia-75412>
- (2020). Las mujeres ocupan el 45% de los cargos de poder decisorio en el país en 2020. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/las-mujeres-ocupan-el-45-de-los-cargos-de-poder-decisorio-en-el-pais-en-2020-564143>
- (2021). El 84% de los jóvenes se sienten representados en el Paro Nacional. Recuperado de el 14 de junio de 2021
2021. Dineros perdidos por corrupción es siete veces el Plan de Vacunación. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/carlos-felipe-cordoba-entrevista-de-yamid-amat-al-contralor-general-575077>
- Revista Semana, 3 de cada 4 empresas en Colombia no tienen RUT y la evasión de IVA y renta suma \$ 42,3 billones. En: <https://www.semana.com/economia/macroeconomia/articulo/3-de-cada-4-empresas-en-colombia-no-tienen-rut-y-la-evasion-de-iva-y-renta-suma-423-billones/202145/>
- (2021) Renta básica: con ley buscan darle unos \$ 417.000 a cada hogar pobre o vulnerable. Recuperado de <https://www.semana.com/economia/macroeconomia/articulo/renta-basica-con-ley-buscan-darle-unos-417000-a-cada-hogar-pobre-o-vulnerable/202155/>
- (2021). Cartel de la toga: los principales protagonistas del escándalo. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/cartel-de-la-toga-los-principales-protagonistas-del-escandalo/202105/>
- Portafolio. (2017). Contraloría insiste en cobro preferencial de \$1,4 billones a Saludcoop. Recuperado de <https://www.portafolio.co/economia/contraloria-insiste-en-cobro-preferencial-de-1-4-billones-a-saludcoop-509096>

- Ladino, W. (2021). Mesa territorial Meta. Rediseño Institucional y Administrativo y Democratización del Estado. Recuperado de https://www.facebook.com/watch/live/?v=2962316777385084&ref=watch_permalink
- Misas, G. (2021). Quinto Foro La ESAP le propone al país. El papel del Estado en la reactivación económica y el empleo. Recuperado de https://www.facebook.com/watch/live/?v=488914375497394&ref=watch_permalink
- Villabona, J. (2021). Primer foro La ESAP le propone al país. Ingreso y gasto público: la ESAP le propone al país. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=TI1Lpkh4kASo>
- Rendón, G. (2021). Quinto Foro. El papel del Estado en la Reactivación Económica y el Empleo. Recuperado de https://www.facebook.com/watch/live/?v=488914375497394&ref=watch_permalink
- Robledo, J. (2021). Octavo Foro La ESAP le propone al país. Lucha anticorrupción y ética pública. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=p326MPucIDE>
- Tapia, C. (2021). Octavo Foro La ESAP le propone al país. Lucha anticorrupción y ética pública. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=p326MPucIDE>



Antioquia-Chocó: Lucha contra la corrupción y ética pública

Juan Manuel Palacios

Economista, magister en economía y magister en Ciencia Política

Geydi Dahiana Demarchi Sánchez

Profesional en Trabajo Social y magister en Intervenciones Psicosociales

Diego Armando Jurado

Administrador de Empresas y magister en Ingeniería Administrativa

Atendiendo la necesidad de aportar desde la comunidad académica en medio de la coyuntura que vive el país por el estallido social en el marco del Paro Nacional, la ESAP convocó un gran diálogo nacional en torno a diferentes temáticas transversales a los problemas que enfrentan grandes desafíos y que están relacionados con la administración pública.

Para desarrollar estos diálogos, la regional Antioquia-Chocó en cabeza de la dirección de investigaciones delegó a docentes vinculados a la institución el desarrollo

de unas mesas enfocadas a las temáticas definidas según el diseño de la estrategia “La ESAP le propone al país”. A partir de la definición de la estrategia de diálogo, en las mesas que generaron las conversaciones de las cuales se obtuvieron los insumos para la construcción de este documento, se debatió en torno a tres temas: lucha contra la corrupción y ética pública, derechos humanos y democracia, y participación ciudadana y democratización de la administración pública.

Como parte de la estrategia de convocatoria, se hizo un llamado a diferentes actores de los departamentos de Antioquia y Chocó que se desempeñan en los gobiernos territoriales, corporaciones públicas, organizaciones sociales y miembros de la comunidad académica de la ESAP, que acudieron al llamado y de manera libre y espontánea, manifestaron sus preocupaciones, descripción de los diferentes problemas relacionados con los temas transversales, y propuestas conducentes a potenciales soluciones a la situación social por la que atraviesa el país.

Las mesas se convocaron con una periodicidad semanal y se desarrollaron en jornadas de dos horas por sesión, donde los participantes hicieron sus aportes respondiendo a preguntas orientadoras que sugirió el equipo interno de la ESAP, y que buscaban relacionar los diferentes temas. De este trabajo con los actores del territorio se identificó la necesidad de darle cumplimiento a las herramientas normativas existentes en el sistema judicial colombiano, la importancia de fortalecer los espacios de participación ciudadana que le apuntan a privilegiar la transparencia en el accionar de las entidades y los funcionarios públicos, y el llamado a orientar las intervenciones en los territorios dando vital importancia al contexto según las estrategias surgidas en una lógica de abajo hacia arriba (bottom-up), para integrar las visiones de los actores locales y evitar que su participación y acción en los asuntos públicos se limite a las coyunturas sociales y a la acción contenciosa.

Este documento contiene, además de esta presentación, una explicación detallada de la metodología aplicada en las mesas de diálogo, seguida de la identificación y caracterización de los problemas asociados a los temas discutidos, una identificación de casos insigünes y experiencias ejemplares en temas de lucha contra la corrupción y su relación con los procesos de democratización a nivel local. Una sesión donde se resumen las principales propuestas derivadas del diálogo y puestas sobre las mesas por los diferentes actores, y finalmente unas conclusiones en las que se sintetiza el análisis ofrecido por los participantes de las mesas en torno a las líneas temáticas de acuerdo con el enfoque territorial.

Metodología de trabajo

Según la lógica en la que se tiene pensada la estrategia de la ESAP le propone al país, es vital el intercambio discursivo entre actores sociales de diferentes regiones donde

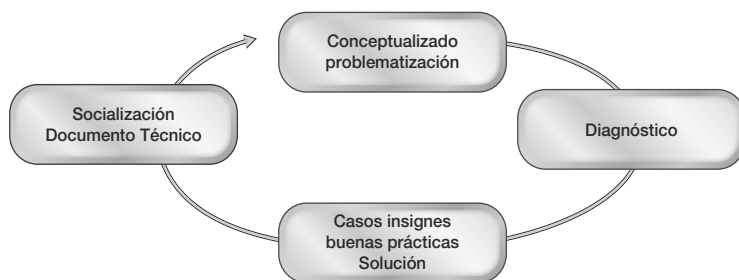
en un espacio académico se puedan discutir los hechos que aquejan a la sociedad hoy en día, reconociendo los factores históricos y estructurales que pueden estar promoviendo los problemas sociales en Colombia.

La ESAP le propone al país es un diálogo nacional y regional que promueve agendas en conjunto con la acción pública y el desarrollo de propuestas de mejora del Estado por cada línea temática para ser presentada a representantes de la sociedad civil, del Gobierno nacional y del Congreso de la República.

De acuerdo con lo anterior, se planteó un ciclo lógico de reflexiones sobre los temas de lucha contra la corrupción y ética pública, participación ciudadana y democratización y derechos humanos y democracia. Por tanto, las discusiones giraban en torno a estos temas. Esta discusión se planteó en tres encuentros y cada uno de ellos tenía un objetivo con el fin de estudiar, reflexionar y construir conocimiento según los saberes de las personas del territorio. En el primer encuentro, el tema giró en torno a conceptualizar y problematizar las líneas temáticas. En el segundo encuentro, se indujo al desarrollo del diagnóstico de la situación problema y a la reflexión de casos insignes donde se evidencia un cambio hacia el fenómeno social de manera positiva y en el último encuentro, se socializó con todos los asistentes de la mesa regional el documento técnico que se consolidó producto de los diálogos y reflexiones particulares y grupales.

Es vital tener en cuenta que para los encuentros uno y dos se propusieron unas preguntas orientadoras de cada encuentro y a su vez, se le socializó material a los asistentes previo al encuentro programado con el fin de que tuvieran conocimiento sobre su dinámica.

Ilustración 1. Ciclo de la mesa



Con el fin de promover una efectiva comunicación con los asistentes se creó un equipo de Teams y de WhatsApp donde se compartieron documentos o videos, grabaciones de los encuentros y se recordaron las fechas de los encuentros.

Se realizó una convocatoria interna en la regional desde cada uno de los docentes de tiempo completo y se integró a los diálogos personal externo, así como también estudiantes, egresados y docentes interesados en las líneas temáticas trabajadas en la mesa regional.

A continuación, se nombran los participantes externos e internos que hicieron parte de esta apuesta académica.

Tabla 1. Participantes mesa regional.

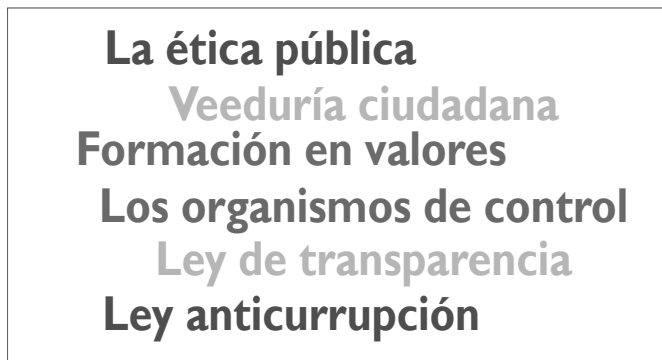
Nombre del participante	Tipo de público	Rol
Edison Ferney Hernández	Interno	Estudiante - Semillerista
Fredy Abadía Machado	Externo	Personero de Lloro- Chocó
Daniel Palacios	Interno	Estudiante
Jhon Francis Abadía	Externo	Abogado- Docente
Giovanni Cardona	Externo	Vicerrector Académico CEIPA
Johan Gómez Orejuela	Interno	Estudiante - Semillerista
Juan Sebastián Roldán	Interno	Estudiante
Luis Saldarriaga Echeverri	Interno	Estudiante
Nubia Córdoba Curí	Externo	Secretaria del Interior Chocó
Gabina Pautt	Interno	Estudiante – Maestría
Geydi Demarchi Sánchez	Interno	Docente
Diego Jurado Zambrano	Interno	Docente

Como recomendaciones o sugerencias para cada encuentro, se les informó a los asistentes que debían tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Cada encuentro sería mediado por uno o varios docentes.
- La participación sería libre y voluntaria.
- Para participar, debían levantar la mano de la plataforma Teams.
- La participación no podía ser superior a diez minutos por persona.
- Mientras una persona estuviera dando su punto de vista, el resto del grupo tendría su micrófono apagado.

Para el cierre de cada encuentro se hacía un pequeño resumen de cada uno de los asuntos abordados y se les permitía a los asistentes dar sus opiniones sobre el encuentro y el tema abordado.

Ilustración 2. Nube de palabras pregunta
¿Qué mecanismo de lucha contra la corrupción conoce usted?



Reconociendo que los recursos que tienen disponibles las entidades del Estado en Colombia son muy limitados, el ejercicio de seguimiento, control, vigilancia y permanente monitoreo de las plataformas de las que anteriormente se hizo mención, así como las leyes y la normatividad que otorga poder a la ciudadanía para hacer veeduría de los asuntos públicos, son un aliciente para el respeto y el cumplimiento de los derechos de los colombianos en materia de transparencia.

Con el propósito de establecer un planteamiento claro de la transparencia y la ética pública, es preciso reconocer que se cuenta con herramientas para el ejercicio del control de los asuntos públicos, pero en paralelo, surge la pregunta de qué tan efectivas han sido estas leyes en la lucha contra la corrupción. Las evidencias recientes que se pueden verificar en informes de seguimiento a la gestión pública de entidades territoriales, para ponerlas como un ejemplo no son alentadoras.

Lo anterior se debe a que, si bien los municipios mantienen un buen desempeño en aspectos como la gestión del control interno, y muestran mejorías en cuanto a la divulgación de información, hay muchos desafíos en temas determinantes para prevenir los hechos de corrupción. Las principales alarmas las producen aspectos relacionados con divulgación y gestión de programas sociales, rendición de cuentas y gestión del talento humano (Transparencia por Colombia, 2017).

Este panorama deja ver una situación que abre el debate sobre leyes, plataformas y demás herramientas puestas a disposición de la ciudadanía, que no están siendo efectivas. En alguna medida, esto se debe a que las leyes, aunque existen, no se hacen cumplir de manera igualitaria o el Estado no tiene la capacidad para poner en marcha de manera eficiente el aparato judicial para garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos en esta materia. Adicionalmente, las capacidades institucionales de los entes territoriales, que son los que configuran el problema en los territorios, no son mejoradas con el solo hecho de habilitarles el acceso a estas herramientas o la actualización de la jurisprudencia en materia de transparencia.

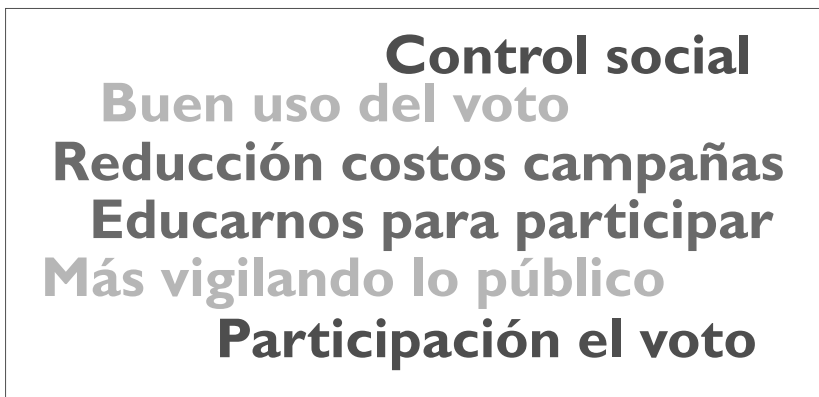
El informe de Transparencia por Colombia es iluminador en esta cuestión. La calificación promedio de los municipios, en el Índice de Transparencia Municipal más actualizado que tienen publicado, “es de 56.8 /100 puntos, que corresponde a un riesgo alto de corrupción” (p. 34).

Un factor de vital importancia que surge del debate desarrollado en las mesas, es el deterioro de los valores y la ética pública que como lo expresaba un estudiante de décimo semestre del pregrado de Administración Pública de la ESAP en el Chocó, no es un problema exclusivo de los funcionarios o las entidades públicas, sino que se gesta en el mismo proceso de formación de los futuros administradores y gestores de lo público. La manera como se viene relegando la ética en los programas de formación de los profesionales es un aspecto por revisar y a tener en cuenta como una de las causas del problema que estamos viviendo de malversación de recursos públicos.

De acuerdo con la visión de la mayoría de los participantes de las mesas de diálogo, los procesos de modernización del Estado han empoderado normativamente a los ciudadanos para que haga seguimiento a los asuntos públicos. Pero tenemos un problema cultural de la “viveza”, un culto a la trampa, de sacarle partido y ventaja particular a las cosas. Por lo que se puso sobre la mesa la necesidad de revisar según los criterios individuales, para hacer uso de los recursos públicos cuando tenemos acceso a ellos. Porque así existan las mejores normas, no vamos a poder reducir la corrupción mientras la ética no sea parte de nuestras costumbres. Y esto en resumen es un llamado a que como ciudadanos debemos tener conciencia de que somos los únicos que podemos detener esto.

Otra de las preguntas orientadoras del debate planteaba: ¿cómo la participación ciudadana podría ayudar a luchar contra la corrupción?

Ilustración 3. Nube de palabras pregunta ¿cómo la participación ciudadana podría ayudar a luchar contra la corrupción?



Esta pregunta ligaba directamente dos líneas propuestas para el desarrollo de esta mesa. Una relacionada con la transparencia y la otra relacionada con la participación ciudadana, ambos como ejes potenciadores de la democracia.

Un primer aspecto muy importante que salió de una de las intervenciones fue la mención que se hizo de la existencia del Derecho de Petición como una herramienta que nos permite como ciudadanos solicitar información a las entidades públicas sobre los procesos desarrollados en el marco de sus funciones, y que, por constituir actuaciones en lo público, tienen incidencia en el bienestar de la ciudadanía.

Esta herramienta es un mecanismo de lucha contra la corrupción, porque no solo habilita al ciudadano para ser informado de las actuaciones de las entidades públicas, sino que permite activar la acción de la ciudadanía ante procesos que no se estén desarrollando de manera eficiente, transparente o de acuerdo con las obligaciones de las entidades en el marco de sus competencias.

Una herramienta destacada entre las que están a disposición de la ciudadanía fue el voto, que actúa como el mecanismo de participación por excelencia con que cuentan los ciudadanos, pero aún hay muchos retos por resolver en su ejercicio pleno, consciente y libre. Por un lado, quizás producto de un nivel de desconfianza de la ciudadanía en las instituciones políticas democráticas, y por otro debido a la desesperanza que tienen muchos ciudadanos de que su voto valga, se presentan altos niveles de abstención en las jornadas electorales.

Este problema no ha sido resuelto en Colombia, y por el contrario prevalece como uno de los grandes impedimentos para que haya renovación de la clase po-

lítica, y mayor participación de sectores alternativos que hoy en día son liderados por gente joven.

Un aspecto fundamental que surgió fue la necesidad de empoderar a los ciudadanos sobre las herramientas con las que cuentan. En particular, porque muchos, en especial campesinos y personas que históricamente han sido marginados de las dinámicas de poder, sienten desesperanza de que la participación no tenga valor, porque siempre ganan los mismos y son los mismos los que manejan los escenarios de poder. Por eso surgió la propuesta de instruir a los campesinos en la importancia de la participación.

Un sentir consensuado en la sesión fue la necesidad de que la ciudadanía actuara de manera colectiva a través de las organizaciones sociales y las instituciones de gobernanza local que son herramientas con las que cuentan en los territorios para fortalecer los ejercicios de veeduría y vigilancia de los recursos públicos. Este es un clamor ciudadano en la medida en que, sin vigilancia, sin participación, la corrupción será mayor.

Continuando con el desarrollo de la agenda pactada desde el primer encuentro para el desarrollo de la mesa, se tiene que en el encuentro número dos la discusión giró en torno a la siguiente pregunta: ¿qué relación encuentra entre el tema electoral y el fenómeno de la corrupción? Esta pregunta se responderá desde dos puntos de vista así: en primer lugar, según los aportes que realizaron los asistentes a la mesa de discusión y en segundo lugar con el material que se compartió con los mismos y que se constituyó en la base para la discusión. A continuación, se desarrolla cada uno de los mismos:

En primer lugar, los aportes de los asistentes en torno a la pregunta: ¿Qué relación encuentra entre el tema electoral y el fenómeno de la corrupción? dejaron las siguientes conclusiones:

Si bien el fenómeno de la corrupción ha impregnado muchas organizaciones públicas en Colombia, incluso también se ha trasladado a aquellas de orden privado y de carácter social, se encuentra acentuada en algunos territorios con mayor fuerza que en otros. Dicha corrupción se visualiza a través de acciones tales como la compra de votos, las dádivas en contrataciones a cambio de apoyo electoral y se considera que se ha llegado hasta tal punto en el que la corrupción se ha convertido en un “negocio para quien lo desarrolla”. Entre los aportes de los participantes también se menciona que la corrupción tiene consecuencias, algunas de ellas son: un efecto negativo sobre el accionar del gobierno y por ende la pérdida de confianza en la institucionalidad, tal como lo menciona uno de los participantes quien afirma: “hay una altísima desconfianza en torno al proceso electoral, que no solo está relacionada con el desempeño de las autoridades públicas, sino también en torno a un criterio común sobre el fenómeno electoral”.

Es importante destacar que de manera conjunta a la corrupción se deriva un problema y es la desconfianza o pérdida de legitimidad de los gobiernos, lo cual es una constante en muchas democracias, sobre todo del orden latinoamericano. En el mismo sentido, otro de los participantes menciona que “la pérdida de confianza generalizada en las instituciones públicas también desencadena una pérdida de interés en acciones como la relación con el “derecho al voto”, lo cual, sin duda, es un golpe fuerte a la democracia debido a que las grandes tasas de abstención pueda que se presenten porque históricamente se ejerce dicho derecho, pero no se visualiza una transformación real en los territorios”.

Otro participante menciona que la corrupción tiene niveles y que se puede presentar en diferentes instancias del entramado electoral. Ejemplo de ello son las acciones de corrupción que se presentan en los partidos políticos, lo que indica que la problemática debe ser objetivo de reconfiguración, pero desde diferentes instancias y actores, porque “no existe una verdadera cultura política, sino de politiquería”.

De manera complementaria, se menciona que la corrupción electoral pareciera encontrar condiciones propicias para su desarrollo, por ejemplo, en situaciones como las condiciones de pobreza y pobreza extrema en que se encuentra sumida gran parte de la población colombiana, la cual se agudiza más en territorios alejados donde la presencia del Estado se ha limitado únicamente a lo local, para producir contraprestaciones como el pago por un voto a favor de ciertos candidatos.

De otro lado, un participante menciona que el fenómeno de la corrupción se manifiesta en diversas facetas, todas ellas nefastas para los intereses de desarrollo y el bienestar de un territorio específico y el país en su conjunto. Además, la pobreza y la ausencia de comportamientos probos en instancias como los partidos políticos, se suma la débil estructuración organizacional de las entidades públicas en cuanto a la profesionalización del empleo público.

Esto debido a que en muchas organizaciones públicas la mayor cantidad de fuerza laboral se encuentra conformada por servidores públicos que desarrollan sus funciones bajo la figura de órdenes de prestación de servicios, es decir, son contratistas del estado en la modalidad de prestación de servicios personales, lo cual es un factor habilitador para producir compromisos electorales, que derivan en votos a favor de un candidato determinado con la promesa de que una vez se llegue al poder se retribuirá dicho apoyo a través de una relación contractual. El participante dice, además, que en Colombia existen alrededor de 1.200.000 empleos en el sector público, de los cuales alrededor de 280.000 están ocupados por personas bajo la modalidad de contratación de prestación de servicios, además, a esto hay que sumarle los cargos del nivel directivo que vienen por la vía del libre nombramiento y

remoción, los cuales en suma se convierten en un gran fortín con el que los grupos políticos negocian su llegada al poder.

Al respecto, el participante invita a revisar un estudio realizado por la Fundación Paz y Reconciliación que desarrolló un estudio sobre los clanes políticos en Colombia. Concluye que para atacar de manera estructural el clientelismo político y los fenómenos derivados se debe pasar a una profesionalización del empleo público, además de que esto va a permitir mayores índices de eficacia y efectividad, así como la agregación de valor público de las organizaciones, lo cual al final debería mejorar los niveles de confianza en la institucionalidad.

Diagnóstico

Como resultado de la discusión en plenaria se identifican algunos puntos en común que serán profundizados en la parte dos del desarrollo de la presente pregunta. Entre los temas se tiene: 1. La corrupción electoral y su relación con la confianza en los gobiernos y entidades públicas, 2. La corrupción electoral y su relación con la pobreza y 3. La corrupción *versus* la profesionalización del empleo público.

1. La corrupción electoral y su relación con la confianza

En las discusiones desarrolladas por los participantes en la mesa de trabajo, se planteó una relación interesante entre la corrupción y la confianza.

La confianza es un don, un ideal que conduce a creer que las personas pertenecientes a distintos grupos forman parte de la misma comunidad moral y ayuda a mejora la disposición de las personas a tratar con gente muy diversa (CEPAL, 2003).

Cuando se relacionó la confianza la discusión giró en torno a cómo esta puede verse afectada por los hechos de corrupción, afectando la imagen y legitimidad de las organizaciones públicas, sus gobernantes de turno y en general a los servidores públicos. “En las últimas décadas el país ha atravesado momentos muy graves en los cuales los hechos de corrupción han sido protagonistas desafortunados” (Transparencia por Colombia, 2019). Se ha convertido en un hecho habitual el escuchar en diferentes medios de comunicación situaciones que involucran servidores públicos de diferentes niveles de responsabilidad en actos corruptos, lo cual nos debe llevar a reflexionar por que se presenta el fenómeno y cuáles podrían ser las soluciones.

Se tiene la impresión de que los grandes escándalos de corrupción solamente están en grandes organizaciones tales como las ocurridas en REFICAR o el Caso Odebrecht, pero al respecto encontramos que gran parte de los hechos de co-

rrupción se dan a nivel territorial, específicamente en entidades del orden municipal, tal como lo revela el Informe Ciudadano de la Corrupción (2019):

Entre enero de 2016 y julio de 2018 el Monitor Ciudadano identificó 327 hechos de corrupción reportados por la prensa nacional y regional en los 32 departamentos del país, donde el 69% de los hechos son de alcance municipal, el 25% de nivel departamental y un 6% de hechos restantes correspondieron a hechos de alcance nacional (p. 11).

La magnitud de las cifras presentadas nos lleva a pensar que la ciudadanía, aunque rechaza y condena los hechos de corrupción, no ha tomado una posición firme para contrarrestar el fenómeno, que ha minado la confianza de la ciudadanía, hecho que a su vez puede llevar a una baja participación de esta en las diferentes instancias de planeación, ejecución y seguimiento a las actuaciones de los servidores públicos. Es decir, la falta de confianza genera un desinterés por los asuntos públicos y ese desinterés puede llevar a un bajo control social, lo cual propicia un escenario ideal para quienes esperan, de manera calculada, el menor descuido para fraguar sus actos de corrupción.

Lo anterior nos aproxima a los que Arnold Heidenheimer (1970) (Citado por Transparencia por Colombia, 2020) califica como los tipos de corrupción, quien a su vez divide el fenómeno en los tipos de corrupción negra, gris y blanca, la cual depende de la percepción de la sociedad sobre las prácticas corruptas. Por un lado, la negra es aquella “que genera un repudio social unánime. La corrupción gris es aceptada por ciertos sectores y repudiada por otros” (p. 36) sectores de la comunidad. La blanca corresponde a las prácticas deshonestas e ilícitas que son aceptadas por la mayoría de la sociedad y por las élites gobernantes.

Con lo anterior, la invitación es a revertir la forma de actuar que tenemos como miembros de la sociedad, y no solo quedarnos en el repudio sin acciones concretas o en rol de observadores que aceptan las prácticas corruptas. Estas cifras nos deberían hacer reflexionar debido a que, en los territorios, donde la presencia de la ESAP es fuerte se deberían propiciar estrategias para combatir este flagelo que les roba las oportunidades a miles de colombianos.

La ESAP podría convertirse en un actor dinámico en los territorios, donde no solo es posible llegar con la oferta institucional mediante la formación, la asesoría y la asistencia técnica, sino que podría propiciar espacios de reflexión y diálogo entre los miembros de la ciudadanía y poner a disposición de la comunidad su infraestructura, constituida por ejemplo por los CETAP desde donde sería posible desarrollar espacios de consultoría y asesoría, así como de capacitación para actores de la sociedad tales como: los grupos sociales, las instituciones de educación municipales, grupos políticos, juntas de acción comunal, etc., con las cuales se podrían crear redes efectivas para la lucha contra la corrupción más allá de simples reportes en plataformas y declaraciones explícitas que no pasan más allá del papel.

Con este último argumento, se observa que la participación ciudadana, más allá de una simple solicitud explícita sobre una situación determinada, debería trasladarse a acciones concretas y continuas donde aparte de brindar los conocimientos sobre cómo actuar, se podría tomar partido de manera concreta.

2. La corrupción electoral y su relación con la pobreza

“La corrupción es una lacra, por su intermedio se transfiere riqueza de los pobres a los ricos y se asegura que aquéllos sigan siendo pobres” (CEPAL, 2003, p. 15). “La corrupción consume más del 5% del Producto Mundial Bruto; para las regiones en desarrollo puede representar una pérdida diez veces mayor que lo que reciben en ayuda externa” (Wolf, 2014, p. 60). En un panel de discusión sobre Corrupción Derechos Humanos organizado en 2013 por las Naciones Unidas, la entonces Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Navi Pillay, resaltó que la corrupción es un obstáculo enorme para la aplicación de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluyendo el derecho al desarrollo (Pillay, 2013, p. 29).

Teniendo en cuenta los datos de corrupción presentados en el numeral anterior, se tiene que más de la mitad de estos “afectaron los sectores de Educación (16%), Infraestructura y Transporte (15%), Salud (14%) y Función Pública (12%)” (Transparencia por Colombia, 2019, p. 23). Vemos cómo los mayores porcentajes de corrupción se asocian con temas que impactan derechos cruciales para el desarrollo de los territorios. “La corrupción no solamente es costosa en el sentido que consume recursos que deberían ser invertidos en desarrollo social, sino que generalmente también está asociada a serias violaciones de derechos humanos” (Wolf, 2014, p. 20).

Los recursos que por la vía de la corrupción se pierden relacionados con temas de educación, por ejemplo, pueden traducirse en menos garantías para que los niños y los jóvenes accedan a oportunidades vía cupos y apoyos que amplíen la cobertura y la permanencia en el sistema de educación. Ahora, se debe tener en cuenta que para transformar las realidades se requiere aumentar la cualificación de los ciudadanos, por lo cual los recursos que se pierden por actos de corrupción afectan directamente, por ejemplo, el acceso de estudiantes al sistema de educación superior.

Por otro lado, debemos considerar que gran porcentaje de los municipios en Colombia se encuentran categorizados en quinta y sexta categoría, lo cual es un indicador de ciertas limitaciones en términos presupuestales y de capacidad administrativa, a lo cual, si se le suma la pérdida de recursos a causa de fenómenos como la corrupción, agudiza la problemática y condena a los territorios a un acceso precario a los servicios esenciales que afectan directamente la calidad de vida. Por ejemplo la Alta Comisionada de Naciones Unidas

apuntó que, “los sobornos encarecen hasta en un 40% el costo total de los proyectos para abastecer de agua potable y saneamiento a todo el mundo” (Pillay, 2013, p. 30).

En estos municipios, y la pobreza y pobreza extrema se focalizan en ciertos sectores de la población, por ejemplo, si se tiene en cuenta que la mayor cantidad de población en municipios de cuarta, quinta y sexta categoría es rural, se podría mencionar, tal como lo expresa la CEPAL (2019) que:

La pobreza no afecta igualmente a los distintos subgrupos de la población latinoamericana y que, en el agregado regional, la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema era mayor entre los residentes de zonas rurales, los niños, niñas y adolescentes, las mujeres, las personas indígenas y la población afrodescendiente, entre otros grupos (p. 15).

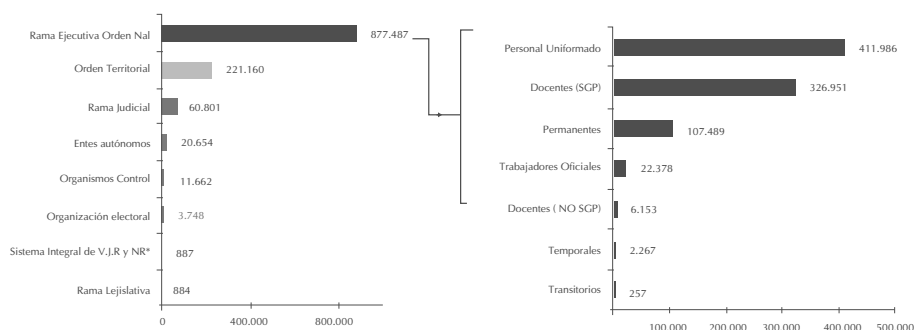
La situación antes descrita lleva a que la población cuente con un índice de necesidades básicas insatisfechas alto, lo cual en épocas electorales es aprovechado por los grupos políticos para direccionar intereses electorales a cambio de dadas de tipo económico, a las cuales la población accede dada su situación.

3. Corrupción vs la profesionalización del empleo público

Los datos del diagnóstico presentados en el Plan de Desarrollo 2018-2022 dejan ver cómo se encuentra conformado el empleo público en Colombia en cuanto a su forma de asignación (es decir carrera, provisional/sin proveer o contratistas), tal como consta en la figura 1, lo cual debe preocupar debido a que aún persiste una baja asignación de empleos públicos a través de procesos de meritocracia, que en teoría son transparentes y ayudan a reclutar el mejor talento posible para desarrollar las actividades del sector público.

Como se observa en la tabla 1, esta situación se agrava en la rama ejecutiva, sumándole a que esta es la más activa en cuanto a surtir procesos electorales para elegir sus autoridades. Además la no provisión oportuna de los cargos mediante los mecanismos establecidos en la Ley 909 de 2004 puede producir inestabilidad en el desarrollo de las funciones públicas o su incumplimiento así como a introducir reprocesos y deficiente atención a necesidades y expectativas de los grupos de valor, también lleva a que esa gran masa de contratistas que ronda el 23% del total de cargos del empleo público en Colombia, se conviertan en una especie de mecanismos de negociación para llegar al poder, esto debido a que, a cambio de votos se prometen contratos que de alguna manera subsanan las necesidades de empleo de una población que también es golpeada por la corrupción.

Ilustración 4. Distribución del empleo público en Colombia año 2017



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2018-2020-Pacto XV.

Si bien desde la expedición de la Ley 909 de 2004 se empezaron a desarrollar procesos de provisión de empleos a través de concursos de méritos, estos se han dado de manera lenta, en principio debido al grado de experimentación que significó entrar en esta dinámica para entidades rectoras como el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Comisión Nacional de Servicio Civil.

Tabla 2. Empleos de la Rama Ejecutiva Nacional y Territorial Vs Total empleos

	Nacional	Territorial	Total
Empleos provistos	74.748	86.755	161.503
Vacantes *	35.265	135.405	170.670
Total empleos **	110.013	222.160	332.173
Vacantes estimadas como % de empleos totales	32 %	61 %	52 %
Total de empleos del Estado colombiano ***		1.198.238	
Contratistas ***		231.326	
Contratistas como % del empleo total		23 %	

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2018-2020-Pacto XV.

Esas funciones que en teoría deberían ser de orden transitorio porque son desarrolladas por contratistas, cargan detrás la necesidad de que en Colombia se realice una evaluación real de la necesidad de formalizar dichos empleos, dado que, al parecer, si no todos, por lo menos sí una parte, pueden ser funciones que se requieren de manera continua para el óptimo desarrollo de las funciones del Estado a través de las organizaciones públicas, donde recaería la administración de las plantas de personal.

Como se mencionaba en la parte inicial de este acápite, donde se recogía el sentir de los participantes de la mesa de trabajo, la no formalización del empleo público conduce a una baja profesionalización de este, debido a que, dados los mecanismos de contratación (contratistas) las entidades no pueden invertir en mejorar las competencias funcionales y comportamentales, esto de manera directa puede afectar la prestación de los servicios y en general la relación ciudadano-institución.

Pero de otro lado, y con relación al tema que se convoca con la pregunta orientadora inicial, se convierte en un escenario perfecto para que de manera antiética se utilice esta situación para ejercer prácticas electorales inadecuadas, tales como las promesas de empleo a cambio de votos. Al respecto se encuentra que en el ciclo de la corrupción, aquella que ocurre en la política es quizás la más estratégica en el entramado del crimen organizado, donde los delitos más comunes están asociados con: financiación prohibida, fraude electoral, compra de votos y comportamientos irregulares de los partidos políticos (Transparencia por Colombia, 2019, p. 45).

Como se observa, la falta de profesionalización del empleo público no solo afecta la agregación de valor público, sino que también se convierte en un fortín que, acompañado de otras situaciones como el acceso a la contratación estatal una vez el candidato llega al poder (se convierte en mandatario), puede hacer un uso indebido del mismo para beneficiar a las personas que lo apoyaron en las elecciones.

Como parte de una posible solución sería oportuno que el gobierno nacional produzca directrices contundentes que favorezcan la profesionalización del empleo público para que se deje de ver la asignación de recursos como un gasto, sino como una inversión que pueden entregar sus réditos a largo plazo, lo que permite, según el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), convertir el talento humano en el corazón de la gestión pública y desde donde, a través de la promoción del mérito y con prácticas transparentes de asignación del empleo público, se pueda cerrar la brecha entre el total de empleos y los asignados por modalidades como la prestación de servicios, a la vez que se alejarían prácticas corruptas en escenarios electorales.

Casos insignes

Con el propósito de operacionalizar la lucha contra la corrupción, acudimos a las mediciones periódicas que presenta Transparencia por Colombia en alianza con Cooperación internacional. Esta entidad pública brinda informes periódicos sobre el desempeño nacional, subnacional e institucional en lucha contra la corrupción que permite hacer seguimiento a prácticas que contribuyen a esta lucha, y que evidencia la persistencia de factores de riesgo de corrupción en lo público.

En el informe más reciente sobre el desempeño en esta materia de las entidades públicas, el ejercicio de control social que ejecuta Transparencia por Colombia evaluó 167 entidades con presencia en todo el territorio nacional, 75 del nivel nacional, 64 entidades departamentales (32 departamentos y 32 contralorías), y 28 municipios capitales.

Algunos datos arrojados por este análisis llaman la atención. Ya que, de acuerdo con Transparencia por Colombia (2017), la calificación “sobre 100 puntos, para las entidades nacionales la calificación fue de 68.2, para los departamentos fue de 61.5, y para los municipios fue de 56.8, lo cual revela como a pesar de los avances normativos y los intentos de innovación en su aplicación, la administración pública en Colombia sigue siendo un escenario propicio para los actos de corrupción”.

Un hallazgo que preocupa y deja ver que los avances en la lucha contra la corrupción no han sido los deseables, es que ninguna de las 167 entidades analizadas logró el nivel de riesgo bajo de corrupción. Las calificaciones más aceptables se clasifican en riesgo moderado y las conforman en un 27 por ciento las entidades nacionales, 22 por ciento de las gobernaciones y solo 11 por ciento de las 28 alcaldías evaluadas (Transparencia por Colombia, 2017, p. 23).

El informe destaca que los resultados evidencian un problema estructural de corrupción que se fundamenta en la captura del Estado y el control que ejercen los actores con poder económico y territorial en lo local:

Los corruptos y el crimen organizado han encontrado en la administración pública un escenario de oportunidad para no solo capitalizar recursos económicos, sino además para controlar el territorio y sus poblaciones. De esta manera la corrupción se expresa a través de la captura del Estado, donde controlar el sistema político y los procesos claves de la gestión administrativa, tales como la contratación pública y el empleo público entre otros, garantizan la manipulación de políticas públicas y provisión de bienes y servicios públicos (Transparencia por Colombia, 2017, p. 34)

Al evaluar el desempeño de las entidades del orden público, la corporación Transparencia por Colombia define tres factores determinantes: visibilidad, institucionalidad, y control y sanción. La visibilidad hace referencia a los riesgos asociados a la opacidad de la gestión en términos de falta de información pública y al cumplimiento del principio de transparencia activa. La institucionalidad “evalúa riesgos asociados a debilidades en el cumplimiento de las normas y estándares de los procesos de la gestión administrativa, que generan un alto nivel de discrecionalidad en la toma de decisiones” (Índice de transparencia municipal, 2017, p. 23). Mientras el control y la sanción exponen los riesgos asociados a las deficiencias en el ejercicio del control interno o externo de la entidad y “las debilidades en la promoción del control social por parte de la entidad evaluada” Índice de transparencia municipal, 2017, p. 24).

Si seguimos basándonos en las calificaciones obtenidas por las entidades de acuerdo con su capacidad para difundir sus acciones, cumplir normas, gestionar de manera eficiente sus procesos administrativos y ejercer control y sanción sobre quienes amenazan el buen uso de los recursos públicos, es alarmante que ninguna de las entidades haya obtenido un índice de transparencia que revele un riesgo “bajo” de corrupción. Todas las entidades tienen por lo menos un nivel moderado de riesgo de corrupción.

Tabla 3. Entidades vs visibilidad, institucionalidad, control y sanción e índice de transparencia

Entidad	Visibilidad	Institucionalidad	Control y sanción	Índice de transparencia
Contraloría del Huila	99	75,9	90	87,1
Contraloría de Cundinamarca	94,2	80,2	89	87
Superintendencia Sociedades	83,4	87,7	88,7	86,7
Gobernación de Antioquia	91,3	85,9	79,5	85,6
Superintendencia Financiera	92,5	76,5	88,6	85
DNP	87,7	72,6	83,7	80,4
DAFP	95,6	78,1	68,3	80,4
Gobernación del Meta	80,1	77,1	84	80,1
Contraloría de Risaralda	80,7	76,1	85	80,1
Contraloría General	84,8	79	76,5	80
Alcaldía de Pasto	69,9	75,3	89,4	77,9
Alcaldía de Pereira	67,9	78,1	79,7	75,5

Fuente: elaboración propia con información de Transparencia por Colombia.

Pero no todo el panorama es negativo. Existen entidades que se destacan porque han adoptado procesos institucionales que contribuyen a fortalecer la capacidad de controlar la corrupción, ya sea porque abren sus acciones para la veeduría y participación ciudadana, o porque han desarrollado ejercicios de modernización y reforma de la gestión administrativa y del empleo público, o simplemente porque los órganos de control, investigación y sanción han demostrado su eficiencia para proteger la contratación pública, la participación ciudadana, la provisión de bienes y subsidios y la incorporación de servidores públicos.

Soluciones ensayadas, propuestas, innovadoras y provenientes de estudios comparados

En un ejercicio comparado de diferentes iniciativas anticorrupción, Heeks & Mathisen (2012) evalúan las deficiencias y aspectos destacables de las estrategias registradas en la literatura. En términos de deficiencias, el alcance de su estudio se limita a países en desarrollo, destacando aspectos mejorables en relación con el rol de las entidades multilaterales o donantes involucradas en las iniciativas, los gobernantes y las fallas asociadas a la implementación.

Asociadas a las entidades multilaterales y donantes promotores de la lucha contra la corrupción se destaca la aplicación excesiva de reformas, que pasan por encima de los problemas de implementación y evaluación de las estrategias aplicadas. También relacionadas con los donantes, se critica la concepción de corrupción como un problema genérico, lo cual hace que las recomendaciones de política en pro de la lucha contra la corrupción varíen muy poco de un lugar a otro; asimismo, el horizonte de corto plazo presente en la mayoría de las estrategias, y la poca atención a la necesaria participación de los ciudadanos, desde el diseño, pasando por la implementación, y su necesaria influencia en el control de los ejercicios de vigilancia.

En relación con el papel de los gobiernos, la falta de voluntad de los encargados de abanderar la lucha contra la corrupción y la consolidación de la democracia a nivel subnacional se destaca como una gran limitación. Igualmente, la siempre presente fragmentación y la falta de claridad en las competencias y aporte de recursos de las diferentes entidades involucradas en los procesos de garantía para la participación, la lucha contra la corrupción y la democratización de los procesos públicos es un aspecto que ha sido difícil de superar en los países en desarrollo.

En algo que tienen más coincidencias que diferencias los países en desarrollo en relación con los procesos anticorrupción es en las fallas de implementación. Además de que son muy pocos los actores involucrados como protagonistas de estos ejercicios de gobernanza y transparencia, los acuerdos, convenios y mecanismos de articulación de las políticas públicas encaminadas a reducir la corrupción, tienen horizontes muy cortos, dependientes de los ritmos e intermitencias asociadas al diseño electoral y las preferencias de las fuerzas políticas en el poder.

Un aspecto destacable relacionado con las dificultades identificadas por Heeks & Mathisen, (2012) es el poder que tienen para restaurar su camino las iniciativas que desde un principio se plantean como de largo aliento. Iniciativas identificadas en el Oeste de África y en el Sur de Asia, padecen esta deficiencia. Sin embargo, las iniciativas con objetivos de largo plazo, y compromiso de la institucionalidad para su desarrollo más allá de los vaivenes electorales, demostraron capacidad durante

su implementación para corregir errores, e incluso rediseñar los proyectos que le apuntaban a los objetivos trazados.

En particular, lograron reducir el alcance de los proyectos, para los que tenían metas inalcanzables o difíciles de medir durante la implementación. En este aspecto, se destacan las reformas desarrolladas en pro de mejorar el sistema tributario de Bolivia.

Mediante el modelo ITPOSMO (Information, Technology, Processes, Objectives, Staffing and Skills, Management Systems and Structure, Other Resources), aplicado por Heeks y Mathisen (2012), los autores destacaron la importancia de diseñar iniciativas con un enfoque de desarrollo endógeno, que se acomoden al contexto en que serán aplicadas y sustentadas en las particularidades y necesidades identificadas por los actores locales en sus vivencias y dificultades para combatir la corrupción. Por ejemplo, el Departamento Nacional de Contabilidad en Sri Lanka decidió introducir un sistema más transparente de publicación de la información financiera, accesible vía web para todos quienes desearan consultarla, y en las que recibían las sugerencias permanentes de expertos en temas de transparencia para mejorar el sistema (Heeks & Mathisen, 2012).

Una iniciativa adicional para destacar es la de lucha contra la corrupción liderada por el Banco Mundial, que contribuye en varios sentidos. Uno de ellos es que ayuda a reducir las brechas en la generación, acceso y publicación de información periódica sobre el desempeño de los países, sus entidades y diferentes actores que ejecutan recursos públicos. El Banco Mundial desarrolla un trabajo transnacional, que constituye una ayuda para los gobiernos.

El enfoque del Banco Mundial en la lucha contra la corrupción combina una política proactiva de anticipación y gestión del riesgo en sus propios proyectos. El Banco (que financia muchos proyectos alrededor del mundo) desarrolla sus proyectos, objeto de un profundo escrutinio, dando ejemplo de cómo se debe vigilar la ejecución de los recursos públicos.

En su valioso trabajo por contribuir en la lucha contra la corrupción, el Banco Mundial lanzó en 2020 un reporte global sustentado en estudios de caso por todo el mundo, en los que destacan estrategias exitosas en esta tarea. El informe *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption* cubre cinco temas contratación pública, infraestructura, empresas públicas, provisión de servicios públicos y administración de aduanas.

De los veintiún casos analizados por el Banco Mundial en este reporte, cabe destacar el análisis que hace de los procesos corporativos de las Empresas Públicas de Medellín, como un caso emblemático de buenas prácticas en Colombia. El Banco Mundial (2020), destaca como en un entorno adverso, EPM ha desarrollado un modelo exitoso de incremento de la transparencia y fortalecimiento de la gobernanza corporativa.

Destacan que, más que hacer la lucha contra la corrupción una agenda en sí misma, las Empresas Públicas de Medellín han situado a los ciudadanos en el centro de sus políticas, y se han enfocado más allá de la maximización de los beneficios de la empresa, en mejorar la prestación de los servicios. Esto en otras palabras ha sido la aplicación de un modelo horizontal de rendición de cuentas democráticas, que le ha permitido a EPM acercarse a los ciudadanos haciéndolos parte de sus procesos de gobernanza (Banco Mundial, 2020).

Propuesta de solución adoptada

Si bien la corrupción es un problema histórico en Colombia y que, a partir de la ciudadanía, las organizaciones sociales y el mismo gobierno se ha propuesto contrarrestar, aún continúa latente en las entidades estatales y arraigadas en algunos funcionarios públicos. Es por ello que en las siguientes líneas se condensan las propuestas de los participantes de la mesa y se hacen ciertas interpretaciones desde teóricos que han abordado de alguna manera el tema.

Propuesta I. “es vital el trabajo de la academia para forjar conciencia en los ciudadanos; además de la conversación entre los diferentes entes estatales y la academia”

Es un clamor ciudadano que los procesos educativos no solo estén pensados en el desarrollo de competencias y habilidades de tipo técnico, profesional e instrumental, sino que también se fortalezcan las habilidades blandas y el sentido ético de los profesionales, con el fin de formar sujetos íntegros para responder a las necesidades sociales con la conciencia colectiva y el respeto por el otro y los bienes públicos.

La educación debe ser la abanderada de esta apuesta pues, es en las aulas de clase y en la formación de docentes y estudiantes, donde debe darse un lugar privilegiado en los currículos a la formación en valores, ética general y ética profesional.

En esta forma, la enseñanza de la ética tiene como objetivo proporcionar instrumentos y claves relevantes para tener criterios y capacidad de elección propios, para los ciudadanos que participan en los asuntos públicos. En este sentido, hay un renovado interés por la “educación para la ciudadanía”, en un sentido más abarcador que la educación en valores y la moral, cuyo objetivo es contribuir a formar ciudadanos más competentes cívicamente y comprometidos en las responsabilidades colectivas (Bolívar, 2005, p. 96).

Los futuros profesionales y la sociedad en conjunto tienen una responsabilidad de dinamizar la democracia, al igual que participar de manera activa en el campo político y social con el fin de garantizar la erradicación de los problemas sociales, construyendo un tejido social fuerte y consolidado para hacerle resistencia a los hechos de corrupción.

La educación universitaria debe contribuir a la formación profesional, sino también a formar personas con sentido ético de su profesión, reflexivas, críticas y con un alto contenido ético, moral y social, desde la perspectiva del bien común sobre los intereses individuales (Cobo, 2003).

Lo mencionado anteriormente en ocasiones es difícil de lograr, pues los estamentos educativos en sus planes de formación profesional consideran lo ético como asunto de una o dos asignaturas del currículo o en su efecto se dejan relegados a otros aspectos de aprendizaje como el núcleo familiar, el barrio y la escuela primaria o secundaria.

Este es un llamado a los estamentos de educación superior a considerar lo ético como un asunto que es transversal a la formación profesional y que en todas las asignaturas estará presente el sentido ético, materializado en trabajos de clase o estudios de casos que se debatan en clases.

Los docentes son los llamados a liderar este cambio en la percepción institucional y en formar a los estudiantes con una visión integradora. Pero la gestión educativa representada en directivos le debe suministrar a los docentes los espacios y herramientas necesarias para la construcción de comunidad docente.

Otro asunto vital, relacionado con el factor educativo es la necesidad de integrar la academia a las conversaciones de país donde confluyan los diferentes sectores de sociales, económicos, políticos, productivos, entre otros. Pues se siente que las decisiones son tomadas por algunos y dejan a un lado las opiniones del sector académico. La academia mediante la ciencia, la investigación y como la garante de formar a los sujetos del presente y del futuro, debe estar inmersa en los diálogos de país con el fin de tomar decisiones según las necesidades de los territorios y se diversifiquen las posibilidades de interpretación del contexto.

Manzano (2012) afirma que la característica de institución poseedora de conocimiento, constructora y sistematizadora de conocimiento, le confiere una posición de privilegio inigualable para abordar los problemas más acuciantes de la humanidad local y global. Sin embargo, esta situación no llega. Diversos aspectos confluyen en ello. Uno es la apuesta política, desviada hacia otros horizontes (...), acerca de las presiones y crisis que se aplican sobre la institución universitaria, la apuesta política es convertir la universidad en un centro de solución para los problemas del desarrollo económico, para incrementar la competitividad, para dinamizar y responder a las necesidades de los mercados. Para este frente hay voluntad política, dinero y esfuerzo normativo (p. 56).

Lamentablemente, la universidad y demás estamentos de educación superior han quedado relegados de las decisiones principales de la nación, dejando a un lado todo el potencial y saber que han construido históricamente sobre el reconocimiento de las ne-

cesidades de los territorios. Esta es una oportunidad para darle a la educación el lugar que se merece y permitir que se convierta en una fuente de base para la toma de decisiones.

Propuesta 2. “Educar a los campesinos en formación ciudadana”

En Colombia hay varias poblaciones que han estado rezagadas del proceso de toma de decisiones en el país viéndose reflejadas en las minorías étnicas y la población campesina que por razones de múltiple índole ha estado alejada de la vida política y de la participación en los diferentes mecanismos de opinión ciudadana.

Con esta propuesta se busca empoderar a los ciudadanos con las herramientas con las que cuentan, los beneficios e impactos de la utilización de estas, con el fin de mitigar un poco la marginación de estas poblaciones en la vida pública. Para ello serán vitales los procesos de formación ciudadana para promover la partición de los sujetos sociales que comenzarán a llamarse capital social, como ese conjunto de sujetos cargados de virtudes, habilidades y experiencias que enriquecen el territorio.

El capital social es la base de las relaciones sociales que a nivel comunitario conforman redes de confianza, solidaridad y reciprocidad. Es en la cuanto práctica social, institucionalizada como valor cultural, el dispositivo que construye y posibilita «lo social» –respecto a la práctica y las relaciones sociales– en los grupos humanos, en la medida que otorga sentido, fundamenta y propicia la relación de los individuos en función de un fin culturalmente compartido, que lo reproduce y le otorga la característica de social (Contreras, 2000. p. 62).

La formación ciudadana a la población campesina implica reconocer su idiosincrasia, cosmovisión, tradiciones y cultura para poner a conversar lo cotidiano con las dinámicas de la política, donde ellos aporten a la formación no como sujetos receptores sino por su posibilidad de formación mutua y aprendizaje mancomunado o en conjunto.

A continuación, se muestra una representación que simboliza lo que se viene mencionando:

Ilustración 5. Componente proceso de formación.

Fuente: tomado de Contreras (2000) *Empoderamiento Campesino y Desarrollo Local*.

Dicho proceso formativo va a contener, por un lado, la ideología y la visión de mundo de los campesinos, que confluye con las normas y los valores sociales que rigen su diario vivir y, a su vez, sus prácticas sociales como sujetos activos; todo esto tendrá que conversar con las estructuras e instituciones sociales, las herramientas de participación ciudadana.

Paulo Freire propone una forma de suscitar estos procesos en las comunidades y es a través de la educación popular donde, de manera espontánea y flexible, se van generando procesos de formación a la población sin necesidad de contar con estamentos con una estructura definida o regulados por una norma.

La educación popular, es una corriente educativa que se caracteriza por ser a la vez un fenómeno sociocultural y una concepción de la educación. Como fenómeno sociocultural, la educación popular se refiere a una multitud de prácticas educativas diversas: formales, no formales e informales, con una intención transformadora. Como concepción educativa, apunta a construir un nuevo paradigma educacional, que confronta el modelo dominante capitalista de una educación autoritaria, principalmente escolarizada y que disocia la teoría de la práctica (Jara, 2010, p. 5).

Esta propuesta se fundamenta en fortalecer los principios ético-políticos de los sujetos sociales o el capital social o humano y, aprovechar todo su potencial formado a partir de sus conocimientos previos. Este tipo de procesos formativos promueve sujetos emancipados, reflexivos y críticos de su realidad.

Con ello se busca formar personas que se movilicen a partir de sus necesidades sociales y que entre ellos puedan crear organizaciones comunitarias según el sentir

voluntario de solucionar sus problemas; promoviendo una participación activa en la vida política a través de los mecanismos de participación ciudadana y el control social.

La participación entendida como “el proceso voluntario asumido conscientemente por un grupo de individuos y que adquiere un desarrollo sistemático en el tiempo y el espacio con el fin de alcanzar objetivos de interés colectivo” (FAO, 1988). Y para generar procesos de participación es vital organizarse como comunidad o colectivo y en conjunto luchar por los intereses comunes.

De esta manera logramos fomentar en las comunidades campesinas la participación en la vida política sin dejar a un lado sus costumbres y tradiciones.

Conclusiones

La lucha contra la corrupción requiere una combinación de estrategias que van desde lo personal, hasta lo grupal y lo social, en diferentes instancias, es decir, empezando por el nivel territorial-municipal, pasando por un contexto regional y terminando en el país. No es posible afrontar la lucha contra la corrupción en un marco meramente normativo y supeditado a un conjunto de estrategias superficiales, tales como las planteadas en la estrategia de Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, establecido mediante la Ley 1474 de 2011, o las que se pretenden movilizar a través de la publicación de información en plataformas tales como la gestionada por Colombia Compra Eficiente. Si bien estas estrategias aportan, puede que su impacto sea reducido.

Por lo anterior, es necesario pasar a un escenario donde podamos proponer y desarrollar estrategias que movilicen temas estructurales en el andamiaje del aparato político y del sistema administrativo en las organizaciones públicas. Aunque se creen nuevas instituciones y sistemas jurídicos, inclusive, así se apruebe “una nueva constitución, si continúa imperando la desconfianza, las élites encuentran nuevas formas de robar del erario público” (CEPAL, 2003, p. 8).

En este sentido, con referencia a la estructura y el diseño de las organizaciones públicas, se podría mencionar la importancia que tiene la profesionalización y la provisión de la carrera administrativa de los cargos que hoy se surten bajo la modalidad de prestación de servicios, podría ser una estrategia que ayude a contrarrestar la relación negativa entre contratación de servicios profesionales y procesos electorales, donde el segundo elemento se vale del primero y lo asume como un mecanismo para que los candidatos lleguen al poder.

Además, la profesionalización del empleo público permitirá prestar servicios con mayores estándares de calidad, a la vez que se podrían reducir los costos y, en última instancia, agregar valor público. En el corto plazo, podría parecer que la inversión en la

formalización de los empleos del sector público podría generar altos requerimientos de recursos dado que habría la necesidad de cargar más funcionarios a las plantas de personal que actualmente existen, pero antes se deberían analizar las capacidades actuales, los requerimientos futuros y la gran oportunidad de inyectar tecnología a los procesos para que en el largo plazo se obtenga un sector público ágil, transparente, eficaz y sobre todo que agregue valor público.

En algunas sociedades hay menos corrupción que en otras porque los vínculos sociales entre los ciudadanos son fuertes (CEPAL, 2003). Es necesario fomentar una mayor participación ciudadana como mecanismo que ayudará a atacar la corrupción de una manera efectiva. Puede lograrse un mayor impacto si se brindan las capacidades para que la población de un determinado territorio conozca los mecanismos de participación, para que a la vez se capacite en temas de la administración pública, que les permita a los miembros de la sociedad tomar un papel activo en la formulación, aplicación y seguimiento de políticas públicas, a la vez que ayudaría a mejorar los problemas de legitimidad que acarrea el sector público.

En tercer lugar, y como estrategia transversal, se debe empezar a educar con mayor énfasis a las nuevas generaciones en la práctica de principios que, si se empiezan a cimentar desde espacios como la familia y se refuerzan en las aulas de clase, pueden dar como resultado ciudadanos que reconocen las problemáticas sociales, empáticos y consientes del valor de cuidar los recursos públicos. Para lograr esto, la educación, y el acceso con equidad a ella se convierte en la piedra angular que sin duda aportaría a formar ciudadanos íntegros al servicio de la comunidad. Esto seguramente requiere, que se trabaje en el tema cultural. Los cambios culturales son muy lentos, no se producen con facilidad, pero la cultura no es estática, y si se logra crear conciencia, puede llevar a que el flagelo de la corrupción mute para bien, y esto a su vez impacte en los gobiernos, “abrir los mercados, promover el crecimiento económico, mejorar la redistribución del gasto, aumentar la eficacia del Estado y reducir la corrupción” (CEPAL, 2003, p. 8).

Por último, como un sentir generalizado de los participantes de las mesas de trabajo, se destaca que es necesario seguir potenciando la educación como el medio más cercano, contundente y que puede originar cambios a futuro sembrando conocimientos, principios y capacidad de reflexión en las nuevas generaciones, para que sean consientes de los problemas sociales locales y mundiales, sobre los cuales es necesario tomar partido de manera inmediata. También se concluye que la realidad no se cambiará de la noche a la mañana, y más en los temas de corrupción, por lo cual es necesario trascender las simples medidas prescriptivas y ceder el “poder” a la ciudadanía, para lo cual como ya se mencionó, esta última debe estar preparada.

Referencias

- Bolívar, A. (2005). El lugar de la ética profesional en la formación universitaria. *RMIE*, 10 (24), pp. 93-123. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v10n24/1405-6666-rmie-10-24-93.pdf>
- Colombia Compra Eficiente (2019). *Informe de rendición de cuentas*. Recuperado de https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/informe_rendicion_de_cuentas_2019.pdf
- Cobo, J (2003). Formación universitaria y educación para la ciudadanía. *Revista de Educación (Ministerio de Educación, España)*, número extraordinario, pp. 359-375
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). Panorama Social de América Latina, 2019. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2332/S029693_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Corporación Transparencia por Colombia (2019). *Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2018*. Recuperado de https://www.monitorciudadano.co/docs/asi_se_mueve_la_corrupcion.pdf
- Contreras, R. (2000). Empoderamiento Campesino y Desarrollo Local. *Revista Austral de Ciencias Sociales* (4) pp. 55-68. doi:10.4206/rev.austral.cienc.soc.2000.n4-03
- Contraloría General de la República. (2021). https://www.contraloria.gov.co/contraloria?_3_advancedSearch=false&_3_andOperator=true&_3_cur=2&_3_delta=20&_3_groupId=0&_3_keywords=miner%C3%ADa&_3_resetCur=false&_3_struts_action=%2Fsearch%2Fsearch&p_p_id=3&p_p_lifecycle=0&p_p_mode=view&p_p_state=maximized
- FAO. (1988). *La participación campesina en el desarrollo rural*. Santiago de Chile.
- Heeks, R. & Mathisen, H. (2012). Understanding success and failure of anti-corruption initiatives. *Crime, Law and Social Change*. 58 (5), pp. 533–549. <https://doi.org/10.1007/s10611-011-9361-y>

- Jara, O. (2010). *Educación popular y cambio social en América Latina*. Recuperado de https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/37681177/Educacion_y_cambio_social_community_development_journal_esp_corr-with-cover-page-v2.pdf?Expires=16-24929879&Signature=DLSIA8eS8AUUsQicTuPmfjG1hlgal-nUnBuleWcEVFPh54PdDh9iTfUXpHdDDLslzcVQIYeCWH9dQhDHR00NdSIXAS7~4W-5JHfAihisxuo2Vn5c-knk0i-jTn21sCfA3I4uFPLelxs8JhZtCmHtqZCF5KzB- u30w70kFsD2oC56iWe3Kch1PvqGUR-WWbDVUsiMb3wULuY196uYysbmeCvYU7TNHEVZajS-Hu4JSv3UD1s8q~WYLQvnyU7TY~kgsA5JuAUc~8KvrMt68uP2axnR4iC0S1JyoRA716 Ex2OZryTJU~9WL~2liVyx4Sm tvD4UBqn0o12-A5WOZ5ulBrk6A&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA
- Congreso de la República. (2019). Ley 1952 de 2019. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90324>
- Manzano, V. (2012). *La universidad comprometida*. Hegoa
- Monitor ciudadano de la corrupción (2019). *Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2018*. Recuperado de http://www.monitorciudadano.co/docs/asi_se_mueve_la_corrupcion.pdf
- Pillay, N. (2013). Mesa redonda sobre los problemas comunes con que se enfrentan los Estados en sus esfuerzos por garantizar la democracia y el estado de derecho desde una perspectiva de derechos humanos. Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2013/03/1266631>
- Observatorio de Integridad (2017). Índice de Transparencia municipal, resultados 2015 - abril 2016. Recuperado de <https://masinformacionmasderechos.co/wp-content/uploads/2017/05/17.-Indice-de-Transparencia-Municipal-2015-2016.pdf>
- Presidencia de la República (2018). Plan Nacional de Desarrollo Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>
- Rocha, G (2017). *La propiedad intelectual en el tratado de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos: impacto sobre el sector farmacéutico 2004-2014*. Tesis de maestría. Universidad de Buenos Aires. Recuperado de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0574_RochaHernandezG.pdf
- Transparencia por Colombia. (2017). Índice de Transparencia Municipal *Resultados 2015*. Recuperado de www.transparenciacolombia.org.co
- World Bank. (2020). Enhancing Government Effectiveness and Transparency: the Fight Against Corruption. *Enhancing Government Effectiveness and Transparency*, pp. 1-386.



Valle: diagnóstico de la corrupción administrativa, cultural y educativa en Colombia desde los años 80 hasta la actualidad

Javier Cadavid

Administrador Público, filósofo y magister en Políticas Públicas

El siguiente diagnóstico presenta las conclusiones que se recogieron del evento *La ESAP le propone al país* realizado en la mesa Territorial Valle: estrategias frente a la corrupción y ética pública los días 28 de mayo y 12 de junio del 2021, en la cual se contó con la participación de cuatro expertos en el tema: la Dra. María Fernanda Ayala Zapata, Contralora Municipal de la Ciudad de Cali; el Dr. John Vanegas Lujan, Revisor Fiscal; el líder de la junta de acción comunal del barrio los Álamos, Harvy Ortiz; y el joven director de la organización Buenos Ciudadanos, José David Guzmán. La metodología de trabajo fue un diálogo crítico, en el sentido de examen exhaustivo sobre un tema a través de una discusión abierta. La conclusión es que, en Colombia, a partir de los años ochenta, se ha producido un imaginario instituyente: una cultura corrupta, delincencial y narco estético como modo de vida socialmente legitimado que ha impregnado toda la estructura social a nivel administrativo institucional, cultural y educativo. Se plantearon de igual modo tres propuestas para combatir dicho flagelo: primero, reformular la constitución política de 1991 para pasar de un modelo democrático representativo a uno deliberativo; segundo, producir mecanismos legales, en la contraloría, la procuraduría y la fiscalía,

más eficientes en contra de los actos de corrupción administrativa; tercero, cambiar el modelo educativo de administración educativa empresarial, por un modelo de formación cultural constructivo de corte social.

Una estrategia académica para dilucidar el fenómeno de la corrupción en Colombia

En el contexto del paro nacional iniciado el 28 de abril del 2021 en el país, la ESAP puso a andar una estrategia académica institucional, para permitirle a la sociedad pensar una serie de problemas frente a los cuales la escuela recogería de la ciudadanía su cuerpo colegial y aparato administrativo, el panorama general de los temas sus posibles críticas y una serie de propuestas que puedan aportar a la nación un sistema de gobernanza eficiente basado en un sistema de justicia social real. En tal sentido, la Escuela Superior de Administración Pública desarrolló las temáticas a nivel nacional y regional. A las regiones se les propuso hacer unas mesas territoriales por medio de las cuales se lograría un documento final que recogería la situación contextual, la problemática y las salidas a la situación coyuntural.

Un tema propuesto fue la lucha contra la corrupción y la ética pública, que para el caso del Valle del Cauca se dio el 28 de mayo en un foro regional, y se creó la mesa temática que trabajó hasta el 12 de junio. El foro y la mesa temática, después de un mes de indagación sobre el fenómeno social de la corrupción, arrojó tres ejes de acción sobre los que opera este fenómeno en Colombia; a saber: en primer lugar, el imaginario cultural barrial del ser vivo, nacido del modo de vida instituido por el narcotráfico emergido desde distintos territorios. En segundo lugar, las prácticas delictivas deshonestas en la administración estatal. En tercer lugar, el contexto académico, especialmente el imaginario universitario de las instituciones privadas, que piensan la educación como una venta de servicios académicos: empresa legítima de regateo de títulos profesionales. La metodología en este ejercicio fue el diálogo crítico: ejercicio de discusión y co-construcción en el que se observó el modo en que se descubre cómo el ciudadano colombiano ha sido impregnado en su imaginario social, e individual, por la cultura mafiosa, reproduciendo mundos de la vida culturalmente delictivos. Se concluye que Colombia produce un imaginario paradigmático anticultural. Una sociedad que se jacta de su patología: la corrupción como mecanismo de acción y legitimación social. Sin embargo, pluralismo crítico con la comunidad *esapista* arrojó una serie de propuestas de concertación, a saber: a) la reconfiguración de la constitución política de 1991 que parta de una democracia deliberativa y no representativa: pluralismo crítico; b) la inserción de mecanismos de vigilancia y penalización por la administración estatal efectivos; c) el paso de un paradigma de educación racional profesionalizante de corte empresarial administrativo a un modelo de educación cultural formativo orgánico y decolonial, que parta del reconocimiento del saber histórico del otro, el ser cultural del otro, desde la co-construcción con las comunidades y en contextos de acción barriales.

El método de trabajo durante el mes en la mesa temática: estrategias frente a la corrupción y ética pública, fue crítico en tres aspectos: a) trabajo de reflexión sobre las ponencias del foro del día 28 de mayo y la investigación de los profesores Juan Carlos Quintero Calvache y Jony Alexis Rengifo Carpintero realizada en el Distrito Espacial de Buenaventura, con los grupos Proyecto Futuro I, II de la CETAP Cali, Estudiantes de las CETAP Tuluá, Buenaventura y Florida, y las personas inscritas en la mesa que participaron en el foro y el conversatorio; b) examen arqueológico del archivo filmico: *El Chanfle*, *El crimen del Padre Amaro*, *Tropa de élite 2*; y la producción cinematográfica de Víctor Gaviria; c) revisión bibliográfica de tres artículos sobre el fenómeno de la corrupción en Colombia: *Corrupción en Colombia: El lado oscuro de un país en desarrollo* (2017) del investigador Marlos de Jesús Correa Fernández; *El fracaso de la lucha anticorrupción en Colombia* (2011), de la profesora Carolina Isaza; y, *El marco legal contra la corrupción* del periódico *En Confianza* (2019). Documentos que sirvieron para analizar la relación entre los conceptos de corrupción, territorio, educación cultural y construcción de un imaginario social. Este ejercicio metodológico se dio a través de tres análisis.

Primero, la lectura crítica del documento titulado *El fenómeno de la corrupción educativa, cultural y política en Colombia*, investigación social realizada en el Distrito Especial de Buenaventura, en 2019, por los profesores e investigadores Phd, Juan Carlos Quintero Calvache y el Mg. Jony Alexis Rengifo Carpintero, financiada por la Escuela de Administración Pública. En esta, se analizó el fenómeno de la corrupción mediante el ejercicio de gobernabilidad de la administración pública local, que terriblemente ha producido una cultura del mínimo esfuerzo para un máximo de beneficios para unos pocos, lo que claramente implica la legitimación social de un imaginario delictivo. En esta investigación quedaron expuestas situaciones de corrupción administrativa, educativa y social. De esta investigación, surge la propuesta de replantearse la discusión social de la Constitución Política de 1991 en para construir una democracia dialogal (Freire, 1971; McLaren, 1999), y la inserción de un modelo educativo de formación cultural constructiva que sea capaz de salir del sistema educativo que ve en el proceso pedagógico un acto específicamente comercial.

Segundo, se identificó el advenimiento del acontecimiento del narcotráfico en Colombia como sustrato social fundante de un modo de vida que se volverá paradigmático. Para ello el examen de la obra del escritor, investigador y periodista Germán Castro Caicedo, especialmente su obra *La Bruja* (2013), donde se expresa la relación que en Colombia ha guardado el narcotráfico con empresas nacionales y transnacionales; las evidencias presentadas por Gustavo Petro en (2008) sobre el advenimiento del paramilitarismo en Colombia; la tesis del economista Julio Silva Colmenares (1977) sobre el fenómeno de los oligopolios en el país; y las investigaciones del analista y politólogo internacional Omar Bula Escobar (2020) en las entrevistas en el programa G24 donde muestra la influencia de actores internacionales en el país; son documentos

que han evidenciado la relación histórica entre narcotráfico, poder empresarial y banca internacional, en la construcción de un imaginario delictivo.

Tercero, se muestra la bibliografía que nutrió la discusión del 12 de junio. La contextualización de filósofos y sociólogos del problema presentado en los conceptos de imaginario instituyente, educación cultural, territorio y poder. En esta forma, de autores como Castoriadis en la *Institución imaginaria de la sociedad* (1999) se presenta el concepto de *Imaginario social instituyente*; de Michael Foucault, en su libro *Estética, ética y hermenéutica* (1999) se puso en discusión el concepto de biopoder en tanto ejercicio de gobernabilidad; Gilles Deleuze, en su obra *Mil mesetas* (1997), es de quien se tomó prestado el concepto de territorio; Hegel se hizo presente en *La fenomenología del espíritu* (1985), con su unidad dialéctica en conflicto en el apartado de la dialéctica del amo y el esclavo; mientras que Friedrich Nietzsche, en su obra *Genealogía de la moral* (1980) presenta una idea problemática, pero resolutive: la moral misma como enfermedad social en Occidente; y Jurgen Habermas, en su obra *Teoría de la acción comunicativa* (1999) ha servido para plantear la idea de pasar de una democracia centrada más en la deliberación que en la representación; Cristina Corea e Ignacio Lewinski, en su libro *Pedagogía del aburrido* (1995), la crisis del sistema educativo actual; y Paulo Freire y Peter McLaren, el primero en su texto *Pedagogía del Oprimido* (1971), el segundo, en su texto *Pedagogía crítica, resistencia cultural y la producción del deseo* (1991), permiten pensar una realidad política y educativa en co-construcción a través de la inserción social del permitirle decir a los societarios su propia palabra, mecanismo que permitiría la emergencia de un pluralismo crítico; Por último, los trabajos de Enrique Dussel (1976) *Filosofía de la liberación*, y Boaventura de Sousa (2019) *Epistemologías del sur*, ponen el acento en dos sentidos: reformular el sistema político colonial por uno decolonial, de un lado; y, de otro lado, transformar la educación actual de tipo empresarial hacia una de índole social.

Ejes problemáticos sobre la corrupción en Colombia

El problema central que sirvió de hilo articulador en la mesa fue ¿por qué razón en Colombia los ciudadanos han naturalizado la corrupción, el robo, la delincuencia, la mentira, el engaño? Ante tal problema, los sistemas de acción (Habermas, 1999) en los que se pudo observar el problema fueron el sistema político administrativo, el sistema educativo y el sistema sociocultural. La discusión de la mesa planteó una radiografía social de donde se cree emana la problemática. Se consideró que la corrupción del sistema político-administrativo, aunque tiene una historia que se ubica en el contexto del periodo colonial, el 80% de las intervenciones señalaron un acontecimiento más reciente: se la ubica en el contexto del narcotráfico, de los años 80 y 90 (Petro, 2008). No obstante, se la apareja conceptualmente en el orden del desarrollo social con un fenómeno constantemente problematizado: la educación como acto formativo especialmente en valores (ética cívica), lo que demostraba la confusión social que se da en-

tre un modelo de educación administrativo profesionalizante¹⁰ frente a un modelo de educación cultural constructivo. Es decir, más de un 90% de las intervenciones veían en el fenómeno del narcotráfico y en la emergencia de una educación deficitaria en valores, ética cívica, las causas principales del acontecimiento mayor: la corrupción del sistema político administrativo. Lo que claramente dejó señaladas las líneas temáticas sobre las que ha de plantearle al país una propuesta de acción.

Sistema sociocultural

En Colombia el fenómeno de la corrupción administrativa es un elemento del sistema de acción político que se interrelaciona con otras dimensiones de la sociedad: los oligopolios (Silva, 1977), el narcotráfico (Petro, 2008) y el poder de la banca internacional (Bula, 2020). Tal enfermedad social realmente es reciente, pues se puede ubicar en el contexto del apogeo del narcotráfico, entre los años 80 y 90. El narcotráfico como acontecimiento real, anticultural, produjo en el país una contracultura: el paradigma educativo, inicialmente antioqueño (Caicedo, 2013), del *ser vivo paga* (Vanegas, 2021), en tanto acción social que blinda a un societario del entorno agresivo de la calle, y somete a otros al despotismo de la prosodia verbal del parlache del patronato (Petro, 2008). El patronato es la relación dialéctica (Hegel, 1985) de un jefe (patrón) con un mandadero, sicario, (lavaperro¹¹). Relación que ha existido desde la época de la Colonia, y que pone en evidencia una situación de dominación deseada (Sousa, 2019), en un primer momento entre los grandes terratenientes y los trabajadores, luego entre empresarios y obreros, más tarde entre patronos narcos y mandaderos (Petro, 2008).

El narcotráfico se ubica en el territorio de la calle, como señalan Deleuze y Guattari (2004), territorio en tanto espacio de y para espacio público de encuentro, educación, comercio, de fricción, de lucha. El territorio se conquista, se pelea, se violenta, se construye, se destruye, se usurpa, se coloniza, se domina. Espacio de poder y resistencia constantemente desterritorializado, reterritorializado, usurpado, colonizado por un poder sin rostro, pero con una terrible sombra, el patrón. De ahí que quienes viven del rebusque, padecen, en la construcción de su mundo imaginario socialmente compartido y construido (Castoriadis, 1991; Habermas, 1999), el hecho legítimo de vivir sobre la categoría no lingüística, sino de poder (Foucault, 1979) del respeto. El respeto,

¹⁰ Entiéndase por educación administrativa profesionalizante frente a una educación cultural, la descrita por las investigaciones del grupo de la práctica pedagógica en Colombia en el libro *Paradigmas y conceptos en educación y pedagogía* (2015), y por las investigaciones del profesor Jony Alexis Rengifo Carpintero en los artículos *La calidad de la educación en Colombia* (2019), *una singularidad desencarnada: el problema de la enseñanza en la era digital, y, la paradoja del espacio académico: disciplinar sin disciplina*.

¹¹ Expresión utilizada en el vocabulario popular para referirse a los pequeños delincuentes que están iniciando en el narcotráfico como pequeños capos. Suelen rodearse de un grupo reducido de sicarios y mujeres que comúnmente son novias o esposas de estos.

como acción que guía el comportamiento social del narco, es trasladado al conjunto de la sociedad colombiana bajo la enunciación lingüística performativa (Austin, 1955) del parlache antioqueño: *yo sí soy vivo*¹². Discurso que construyó el paradigma educativo cultural desde los años ochenta hasta la actualidad, en tanto imperativo social: ser narco, maleante o vivo paga, porque socialmente se ha de ser respetado. Esto es, se tiene poder. Poder en tanto ejercicio de dominio sobre un territorio, sus societarios, sus recursos y medios de subsistencia.

En esta lógica societal de luchar por el poder del dinero, con base en la práctica violenta de hacerse respetar, se dio una paradoja. El narcotráfico emerge como acontecimiento social desde la clase social alta del país, que históricamente se ha constituido en torno a mantener su hegemonía de clase social dirigente, empresarial (Caicedo, 2013). En otras palabras, el narcotráfico en Colombia surgió y pervive, porque a los económicamente poderosos del país así les ha convenido, dado que hace parte de uno de sus negocios. Negocio oculto que era mejor dejar en manos de alguien desconocido, que claramente no se pudiera asociar al buen nombre de alguna de las familias poderosas. De modo tal que, parecería que este negocio surgió del deseo empresarial de gente del pueblo, cuando la verdad es que, los que realmente tienen el poder permitieron el surgimiento de este negocio porque en él veían otra fuente indirecta de dinero, respeto y poder (Bula, 2020). Desde luego, el nombre de los narcos y las familias poderosas no se cruzan nominalmente, pero sí en sus enormes relaciones que en la década del 2010 estallan bajo la rúbrica de la narcopolítica (Petro, 2008). Situación que desde los años ochenta existió, fue permitida, conocida y financiada por la clase social dirigente del país, representada en las mismas familias que son dueñas de la nación.

La paradoja ha sido la siguiente. Mientras estas familias poderosas permitieron el nacimiento, el crecimiento y la sostenibilidad del narcotráfico por encima de los pequeños personajes caricaturescos como los Pablo Escobar, los Rodríguez, los Gacha, etcétera, ha sido la clase social de los económicamente pobres, los que han nutrido, apoyado y reforzado el narcotráfico. En Colombia, el ideal del narco es el ideal de superación personal de los jóvenes de los estratos sociales más humildes; pero es el modo de vida deseable del 60% de la población. De modo tal que el resultado inevitable de este acontecimiento era el advenimiento de una sociedad que se complace con la corrupción, el robo, el pillaje y la delincuencia. El imaginario del modo de vida narco se volvió el ideal de formación cultural del ciudadano colombiano promedio: ética pública de la delincuencia. Con ello, el fenómeno de la corrupción se hace comprensible. Colombia es una sociedad enferma que se complace con su patología.

.....

¹² Expresión que se puede observar en el humor que se dio en la televisión colombiana, como en la música parrandera navideña de los llamados melomerengues (canción *La pausa es el rey*), desde los años ochenta hasta la década de 2010.

En Colombia, el fenómeno de la corrupción es un acontecimiento bidireccional, vertical y horizontal. Bidireccional porque se retroalimenta tanto de los económicamente ricos como de los económicamente pobres. Es vertical porque se puede apreciar en las prácticas societales más concretas hasta adentrarse en la sala de la Corte Suprema de Justicia y el Congreso de la República (Petro, 2008). Es horizontal porque fluye, se mueve en todas las dimensiones de la vida diaria de los ciudadanos. Todos desean un poco de dinero fácil (Vanegas, 2021). De presentársele a un ciudadano la oportunidad de conseguir un poco de dinero fácil, y de no tomarla, este tipo de ciudadano honesto, que existe en un porcentaje mínimo, es tildado de estúpido, idiota, y con otro tipo de calificativos despectivos. La máxima en el argot popular: *papaya puesta, papaya partida*, retrata muy bien el modo en que en Colombia se mueve el imaginario social.

La filmografía de la mesa sobre la corrupción y ética pública, en títulos como: *Nadie sabe para quién trabaja* (2017) del director Harold Trompetero; *El crimen del Padre Amaro* (2002) del director Carlos Carrera, y la producción filmográfica de Víctor Gaviria en la década de los noventa, es un claro testimonio de ello. Si el cine tiene el valor de archivo histórico, filmes como *Rodrigo D no futuro*, *La virgen de los sicarios*, *La vendedora de rosas*, entre otras, evidencian, pero, más grave aún, predicen el advenimiento de una sociedad que lentamente se doblega ante el modo de vida narco. Así como el filósofo canadiense Peter McLaren señalaría de los jóvenes norteamericanos, la pérdida de sentido en la que se hallan sus vidas, producto de un capitalismo desgarrador que todo lo trivializa:

Todo ello involucra una comprensión de la condición posmoderna: el abandono de la teleología de la ciencia, la construcción de estilos de vida a partir de los productos de consumo y el bricolaje cultural, y el desarrollo de formas culturales y de relaciones sociales que se han generado a partir de la desorganización del capitalismo. Dentro de ese mundo, los adolescentes enfrentan sendas culturales híbridas todas las cuales conducen al mismo lugar: a ningún sitio. Ningún sitio es el lugar en el que los jovencitos que hacen recordar a los de *La naranja mecánica* intentan volver a unir los fragmentos de sus yo dispersos, cubiertos por una bruma urbana de segunda clase, posindustrial (McLaren, 1991, p. 55).

Ese mismo fenómeno se pudo señalar en Colombia con un capitalismo salvaje que se impuso a través de una terrible triada: empresarios, políticos corruptos y narcos, amparados por la constitución de ejércitos privados que luego mutaron en paramilitarismo y bandas criminales financiadas por dineros transaccionales de la banca global (Bula, 2020).

Este fenómeno de entrecruzamiento ha producido lógicas delincuenciales en los sectores más populares del país, dejando al joven con un solo proyecto de vida: la delincuencia, el narcotráfico, el sicariato, un modo muy pobre de ser resiliente (Cyrułnik, 2005). Ideal que, irresponsablemente en la década del 2000 y 2010, fue nuevamente revivido por las mafias que manejan los medios de comunicación nacional, pero también internacional, gracias a un nuevo protagonista: México. El archivo fílmico: producciones

como *Sin tetas no hay paraíso*, *El cartel de los sapos*, *El patrón del mal*, *El señor de los cielos*, muestran la cruda realidad de una sociedad en la que el imaginario social se tornaba cada vez más permisivo con la delincuencia y con ello, con la corrupción. En tal filmografía, un peligroso narco ha de transmutar en el bueno de la obra, el héroe, el protagonista. De ahí, de un modo peligroso, se empezó a gestar una clara identificación ideal, entre el público espectador y el protagonista. La gente, el televidente, desea que este evada la ley, consiga el dinero, cierre el negocio, haga justicia: se haga respetar. Esta idea de hacerse respetar y temer trazará el derrotero histórico de las nuevas generaciones de adolescentes drogadictos que ven en la delincuencia socialmente legitimada un modo de vida digno. El narcotráfico como modo de vida socialmente legitimado ha de imponerse como construcción imaginaria de la sociedad. Sus aurigas: las instituciones al servicio del Estado: política, educación y economía.

Hemos visto que el agotamiento del Estado-nación es también el agotamiento de sus instituciones de vigilancia. A saber: la familia, la escuela, el cuartel, la fábrica, el hospital y la prisión. [...] Las sociedades contemporáneas son sociedades que han internalizado los mecanismos de vigilancia. Siendo la expulsión sin reingreso la modalidad de exclusión social, la subjetividad actual deviene controlada. Pero esta subjetividad no es efecto de un panóptico exterior que vigila, sino de la amenaza de exclusión que controla (Coorea & Lewkowics, 1995, pp. 36-37).

El fenómeno de la corrupción en Colombia es puesto en evidencia en todos los sistemas de acción y las esferas de valor; como bien caracteriza Habermas (1999) a las sociedades occidentales.

Relación dialéctica del patronato

La relación entre un patrón y un mandadero, sicario o lava perro, es, ante todo, una situación de dominio, de poder, pero es dialéctica en la medida en que es de codependencia, necesidad y reciprocidad. Codependencia del narco, patrón, de un poderoso grupo de mandaderos que lo protegen, lo respetan, le temen, le envidian, dan la vida por él, proyectan ser como él. Se produce el fenómeno que ya Nietzsche había señalado en el siglo XIX, la “transvaloración de todos los valores” (1980, p. 20). Lucha por el reconocimiento como patrón. Mientras, el mandadero requiere del pago, del dinero por su trabajo genérico (Marx, 1980). Matar, robar, extorsionar, delinquir, etcétera. Relación de obligatoriedad, necesidad, respeto, miedo: poder. El poder es siempre dominio de una conciencia contrapuesta, aunque similar, ante otra (Hegel, 1985). En esta relación, el patrón no es patrón por haber vencido el temor a la muerte (1985), sino que lo es, porque su voluntad de dominio, de poder (Nietzsche, 1980) es superior a la del mandadero. El mandadero es mandadero porque, pese a no temer delinquir, aun su voluntad de dominio no es lo suficientemente fuerte, expansiva; el espectro

y la prolongación de sus relaciones, y ropajes políticos y sociales son mínimos, como para poder arrogarse el poder absoluto. El patrón en cambio tiene el poder absoluto: dinero, capital y, ante todo, la protección de los realmente poderosos, aquellos que nunca figuran en noticias ni periódicos. La expresión realmente poderosos pone de manifiesto un tercer elemento en la relación. El poderoso no tiene el poder absoluto *per se*, es un poder estatutario, referido, otorgado por otros. De modo tal que se produce otra paradoja: el narco solo tiene el poder que le ha sido otorgado por una familia banquera que ha construido una corporación para fines de un dominio cada vez más global. Por tanto, el mandadero solo puede contar con el instante de gloria (el acto delictivo) que le ha sido encomendado. La situación ejemplificada es esta: no hubiese existido Alias Popeye sin Pablo Escobar. Y no hubiese existido Pablo Escobar sin el poder político de Álvaro Uribe Vélez. Y no existiría Álvaro Uribe Vélez sin el ropaje político, económico y social del sindicato Antioqueño (Bula, 2020). Sindicato que a su vez depende de intereses corporativos transnacionales: Fundación Sociedad Abierta, Fundación Bill y Melinda Gates, OMS, FMI, (Bula, 2020).

Sistema político administrativo

En el campo disciplinar de la administración estatal, la corrupción es entendida como un acto intencionado, realizado por una o más personas de la dirección de los procesos, los responsables del gobierno de una entidad, los empleados o terceros, que conlleve la utilización del engaño con el fin de conseguir una “ventaja injusta o ilegal”.

Para la Norma Internacional de Auditoría, corrupción es el acto tendiente para eludir una disposición legal en perjuicio del Estado o de terceros. Idea que fue sostenida y desarrollada por el ponente contralor John Vanegas Lujan (2021).

El problema de la ausencia de credibilidad que los ciudadanos tienen sobre el sistema de acción político recae en que en este el fenómeno de la corrupción es grosero, constante y evidente. Casos como Odebrecht: ruta del Sol, donde participó con una inversión del 62% en unión con grupo Aval, y Solarte (Unión temporal), puso sobre la palestra mundial las turbias relaciones del pago de favores económicos por contratos públicos entre la empresa privada brasileña y algunos partidos políticos del país, como la infame relación de estos con el Fiscal General de la Nación.

Aunque el caso ha sido mostrado y expuesto hasta la saciedad, la verdad es que en Colombia nada se sabe sobre el tema. Nada se ha resuelto. Nadie ha sido condenado, investigado ni judicializado. Es decir, fue un escándalo mundial que no ha arrojado ningún resultado contundente en el país. Peor aún, en una jugada político-jurídica, Odebrecht y el Grupo Aval, demandan al Estado colombiano por la Caducidad del contrato para ser indemnizados, por un valor de 4.4 billones de pesos (Avella, 2019).

1.4 billones para el dueño del Grupo Aval, Luis Carlos Sarmiento Ángulo, y 3.3 para Odebrecht. Lo increíble es que los colombianos deberemos pagar el dinero de un evento de corrupción, que, de un modo inverosímil, y sobrepasando cualquier texto literario del realismo mágico, un valor mayor al valor real por el cual el consorcio de unión temporal había determinado el presupuesto, 2.2 billones de pesos. En otras palabras, mientras que el gobierno de turno, bajo la sombra del senador Uribe, trata de justificar a Odebrecht y salvaguardar los intereses del Grupo Aval, la clase trabajadora del país deberá, una vez más, subsidiar a los poderosos, como también lo debe hacer con las clases más empobrecidas, pero que, paradójicamente, viven de los subsidios del gobierno, y en mejor condición económica que la clase obrera. Es decir, la clase obrera de Colombia no solo debe trabajar por y para reproducir sus medios de vida (Marx, 1980), sino por y para pagar los lujos de los oligopolios (Silva, 1997), y los subsidios de los pobres. Lo que claramente indica, que la clase trabajadora es la dinamizadora de la economía del país, y no los empresarios.

Pero este es solo un caso del sinnúmero de casos en donde la élite del país roba, legisla y tuerce la ley, para salir bien librados de no pagar pena ni condena alguna. En Colombia, las leyes solo aplican para los ciudadanos humildes. La élite, que a su vez encubre a los políticos, está blindada.

El último proyecto de ley que se está discutiendo en el “honorable” Congreso de la República, la Segunda Instancia para aquellos actores políticos que han sido condenados por delitos en una primera instancia Judicial, ¿qué es, si no la forma en que los poderosos corruptos intentan torcer la ley para favorecer a sus amigos, familiares y el partido político?

Pero la corrupción política estatal es un fenómeno en cascada. El congreso roba mediante el sistema de contratación pública a terceros, especialmente mediante la inversión «social» en infraestructura. Este es el mejor mecanismo que hay para justificar la salida y desviación «legal» de recursos: estudios de factibilidad, materiales, ecológicos, etcétera, permiten tasar costos, inflarlos, reorientarlos, acomodarlos, desecharlos, gastarlos, volverlos a pedir. Ejemplos de algunos casos: metro de Bogotá, Hidroituango, Megaobras en Cali, entre muchas otras conocidas, y desde luego, desconocidas. En todos y cada uno de ellos, entre los estudios de factibilidad, el presupuesto para la compra de materiales y la elaboración de estos solo hubo un resultado: aumento del gasto público desmedido. Lo que evidentemente produjo endeudamiento con la Banca Mundial (FMI) y con ello, un aumento progresivo de los impuestos. Situación que en la actualidad tiene a los societarios pagando IVA por productos básicos de la canasta familiar.

Después del Congreso, las Gobernaciones y Alcaldías cometen actos de corrupción mediante proyectos que se llevan a cabo, de orden social, ambiental y cultural, para pagar los favores de campaña, a quienes, desde luego, invirtieron recursos siempre

sospechosos en estas comprando votos, dando mercados, canjeando puestos haciendo política es especie: bultos de cemento y ladrillos. Un claro ejemplo de esto se encuentra tanto en el ejercicio de administración pública como en las secretarías de educación, cultura, entre otras, de los municipios y las gobernaciones. A estas llegan personas en calidad de funcionarios contratados, recomendados por un político, sin participar en ningún tipo de concurso público, para ocupar cargos públicos, bajo la modalidad de contratación por prestación de servicios, para pagar la cuota política del que envió a dicho funcionario. De ahí que en estas secretarías el 80% de sus funcionarios ni tienen una profesión en administración pública, ni están cursando cursos en este saber, ni su perfil académico concuerda con el perfil ocupacional por el que es contratado.

Otro ejemplo de la corrupción administrativa se da a través de las políticas públicas que se expiden sobre las convocatorias de Estímulos para la Cultura y el Arte desde el Ministerio de Cultura (MinCultura). La convocatoria tanto a nivel nacional como a nivel local (regionales y municipales) pone a disposición de personas naturales, grupos de interés, poblaciones y organizaciones no gubernamentales, unos recursos económicos para optar por estos a través de proyectos de creación, producción, difusión, investigación, etcétera. Lo curioso es que un seguimiento que ha hecho la Asociación Eslabón Cultural desde el 2012 muestra que los grupos o personas que ganan en esas convocatorias, en un 70% son los mismos de siempre. Personas o grupos que tienen amigos o padrinos políticos en esas dependencias administrativas, que les sirven de puente para seleccionar sus proyectos. De tal modo que el recurso, que es escaso e insuficiente para realizar un proceso de fortalecimiento artístico y cultural serio es redireccionado, nuevamente, hacia las arcas de ciudadanos y grupos que sirven a intereses politiqueros concretos. Partidos políticos que en un 90% tienen y dependen de padrinos narcotraficantes.

Lo más triste es que la cosa no se queda allí, es un fenómeno en cascada que desciende a los sectores más necesitados de la sociedad. En las JAL, y las JAC la corrupción también se pone en evidencia. Estas sirven de pantalla para pagar los favores políticos de la maquinaria que allí nombra a los ediles. Entonces, nuevamente, a través de proyectos sociales, de vivienda, de infraestructura, de cultura, empieza la corrupción desde abajo. En estas instituciones políticas la politiquería se hace al servicio de un candidato que favorecerá a una o algunas organizaciones no gubernamentales, y a unas pocas familias: el caso del proyecto *escuelas culturales* en el Valle del Cauca, en donde desde los monitores, hasta los sabedores, llegan allí por una recomendación política. O el caso del carnaval del Cali Viejo, en donde las comparsas que siempre quedan están dentro del mismo equipo de trabajo que periódicamente se reúne a discutir por cuánto dinero se les ha de pagar para el próximo carnaval, y que sirven al interés del alcalde de turno, son algunos ejemplos que evidencian el modo en que el ciudadano común y corriente también se alimenta de la corrupción, participando activamente de esta.

Desafortunadamente, en Colombia la corrupción es total, desmedida, justificada, racionalizada y legitimada en cada sector político, público y privado, por la gran mayoría de los societarios.

De otro lado, para autores como Marlon de Jesús Correa (2017) y Carolina Isaza (2011), la corrupción la resumen como aquellos actos cometidos en altos niveles del poder político administrativo que transgreden las políticas públicas, como el correcto funcionamiento del Estado, en pro de un beneficio propio de los responsables del acto delictivo, a costa del bien público. De ahí que:

Así las cosas, según transparencia por Colombia, los organismos del Estado colombiano donde se presenta mayor número de casos de corrupción son: “la Cámara, el Senado, Consejo Superior de la Judicatura y el Ejército” (Semana.com, 2015). Asimismo, en los departamentos donde más se ve reflejado este síntoma es en los departamentos de la Costa Atlántica y en el interior del país, por ejemplo, para la ANDI, los departamentos que más se ven afectados son: “La Guajira, Chocó, Atlántico, Bolívar, Bogotá, Cundinamarca, Magdalena, Córdoba y Valle” (Correa, 2017, p. 60).

En la discusión de la Mesa Territorial Valle, sobre la estrategia para combatir la corrupción, quedó claro entonces que en el país hay ubicados unos departamentos donde claramente se dan de un modo constante actos de corrupción del orden administrativo, fenómeno que en cascada desciende de los Ministerios hasta las Juntas de Acción Comunal. No obstante, los ponentes contralores ponían en evidencia lo que se ha hecho en términos de acciones políticas estatales para combatir tal flagelo.

Para combatir la corrupción no son suficientes los instrumentos legales. Las normas legales deben necesariamente estar acompañadas del cambio en la mentalidad de las personas y en el inconsciente colectivo; pasar de la cultura del vivo bobo (El que evade el cumplimiento de las normas, el que se cuela en la cola, el que recurre a personas influyentes para lograr sus propósitos, etc.) a la cultura del respeto por los derechos de los demás, al respeto por lo público, al descubrimiento y apoyo al interés general, al cuidado de los bienes públicos, al respeto por las instituciones. (Vanegas, 2021, p. 4)

John Vanegas (2021) sostiene que se deben denunciar todos los actos de corrupción que lleguen a nuestro conocimiento para hacer visibles los *modus operandi* y rechazar esos actos imponiendo sanción social que margine las malas prácticas. El Estado Colombiano en su esfuerzo por combatir la corrupción ha adelantado lo siguiente:

Expidió leyes como el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014), donde se impone herramientas preventivas y correctivas del fenómeno que nos ocupa, donde se propone estimular:

- La participación ciudadana.

- La amplia publicidad y difusión de las determinaciones de las autoridades.
- La rendición permanente y pública de cuentas.
- La trazabilidad del manejo de recursos públicos en áreas sensibles como la Salud Pública.
- La creación de tipos penales nuevos, el incremento de penas y la eliminación de beneficios penitenciarios, por hechos punibles contra la Administración Pública.
- La imposición de sanciones por las faltas disciplinarias relacionadas con el manejo de recursos públicos y el acceso indebido a la función pública.
- La transferencia de responsabilidades de las personas naturales a las sociedades de las que forman o han formado parte.
- El levantamiento del velo corporativo.
- El aumento de los términos de prescripción para las investigaciones de los delitos de corrupción y en los procesos fiscales y disciplinarios.
- La multiplicación de las inhabilidades y de los conflictos de interés.
- La modificación del sistema de compras públicas.
- Modernas y novedosas metodologías de auditoría.

Se ha procurado la modernizar de la estructura organizacional del estado mediante la expedición del Decreto 1499 de 2017 que implementa el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, que busca estandarizar el funcionamiento de las entidades estatales para asegurar el cumplimiento de los fines esenciales del estado mediante atributos de calidad internacionalmente reconocidos; además, integra el sistema de gestión con el sistema de control interno, generando una cultura de autogestión, autocontrol y auto evaluación (Vanegas, 2021).

El sistema educativo

Las escuelas, los colegios y las instituciones universitarias son organismos institucionales en los que desafortunadamente se perpetúa la situación de corrupción cultural en la que se encuentra el ciudadano colombiano.

De acuerdo con la Ley 30 de 1992, y la Ley 115 de 1994, permiten que el sector privado pueda acceder a ofrecer el servicio educativo. De ahí que desde la década de los años noventa, la educación haya sido asumida como un bien y servicio de tipo empresarial. De hecho, tal forma de asumir la educación se corresponderá con el advenimiento de un nuevo modelo pedagógico, las ciencias administrativas (Quiceno, 2015), o la administración educativa, que estará centrada en tres principios: la medición, el control y el resultado, esquema propio de un modelo de Nueva Gestión Pública. Desde

esta perspectiva, se concluyó que la educación no es más que un sistema de compra y venta del saber en Colombia. Lo que peligrosamente reproduce en masa el paradigma cultural de la corrupción como mecanismo legítimo de vida.

Tres situaciones sirven para mostrar este flagelo padecido en los lugares que, por principio, deberían servir para lo opuesto: formar. Primero, las mafias que se forman en las instituciones educativas, en Colombia se les llama roscas, y que ven en la educación un tema de riqueza personal. Segundo, las dinámicas delincuenciales de los educandos, que ven en la acción de pagar por la realización de: parciales presenciales o virtuales, proyectos y trabajos de grado, con el único objetivo de graduarse a como dé lugar. Tercero, la misma institución que ve en la educación un negocio.

La primera cuestión es completamente desconocida por la mayoría de los ciudadanos, pero bien conocida por políticos, rectores y profesores. En primer lugar, es claro que las instituciones educativas, especialmente las universidades del país, están politizadas. Esto quiere decir que tanto los rectores como los órganos de poder en estas llegan a estos espacios por encargo de un poderoso aparato político que los puso allí: desarrollo de un poder encomendado. Esto explica cómo es que en Colombia el período de gobernabilidad de un rector sobrepasa con creces el período de gobierno de cualquier político. Es decir, en el país se tienen rectores que han ocupado el cargo, o están ocupando su cargo, durante un período de más de quince años¹³. Esta es solo una de las situaciones de corrupción académica que más se da, pero sobre la cual no se dice nada. ¿Esto por qué? Porque estos personajes, como ya se dijo, obedecen a un poder político que los perpetúa en ese cargo. Pero también a que crean una serie de estrategias para perpetuarse en el poder: el personal docente que contratan es o profesor amigo, o conocido, o recomendado, o encomendado por los políticos que le dieron el cargo. Por ello, en las instituciones educativas, especialmente los profesores forman mafias alineadas a las directrices del rector. Desde allí, en cascada, empiezan a ejecutar acciones corruptas para hacer de la educación un negocio privado: intercambio de notas con los estudiantes por favores sexuales, venta de servicios académicos, y venta de notas por dinero.

En segundo lugar, la politización se asegura, poniendo en funcionamiento estrategias de poder eficientes: contrataciones públicas ficticias, para aparentar que los cargos en promoción obedecen a un proceso democrático, claro, honrado, y transparente, cuando en realidad en muchísimos casos es bien conocido que antes de un proceso de selección del personal docente, o se ha creado un perfil muy específico para dárselo a alguien, o, como ya se señaló, se abre la convocatoria pero a esta solo llegan los recomendados. Lo que hace que cualquier proceso de mérito esté viciado, o, en definitiva,

.....
13 Situación que ha ocurrido en la Universidad Tecnológica de Pereira, la Institución universitaria Antonio José Camacho, la Universidad Santiago de Cali entre otras.

no exista. Y si por alguna razón extraordinaria, un educador es elegido por mérito en una de esas convocatorias, introducido en ese cuerpo profesoral, inmediatamente empieza sobre este un proceso de adoctrinamiento, aleccionamiento, insinuación conductual hacia las benéficas políticas administrativas del rector y su equipo más cercano de colaboradores. Si este profesor no ingresa en esa lógica sistémica, no se alinea, sencillamente terminado su contrato laboral no es vuelto a ser tenido en cuenta por la institución, ya que carece de compromiso institucional.

Esta segunda situación es también la constante en las universidades privadas del país. Estudiantes que consideran que o bien el dinero, o bien los favores sexuales, han de servirles para pasar el semestre. En las universidades privadas como la Universidad Santiago de Cali, los estudiantes viven con el imaginario de que todo lo académico tiene un precio. De ahí, una frase bien conocida en la ciudad: “lo más difícil de la Santiago es pasar la quinta”¹⁴. Esta universidad es el mejor reflejo del imaginario corrupto que reina en el país. Los estudiantes compran exámenes, jaquean el sistema para realizar exámenes virtuales de cuarenta y cinco preguntas y sacar 5 en un tiempo récord de cuatro minutos¹⁵. Pagan por proyectos de grado, de investigación y demás. Pero esto es comprensible en la sociedad de la corrupción: la sociedad del *yo sí soy vivo*. Los estudiantes, en su gran mayoría, literalmente compran el título. Un caso que nos llamó poderosamente la atención, para poner en evidencia el imaginario de los estudiantes, fue en unos cursos de Bioética. En estos, en reiteradas ocasiones los estudiantes contaban como hay en la institución un profesor de medicina que le cobra a los estudiantes que van perdiendo su materia \$1.700.000 por pasarlos. Estos argumentaban que el profesor, a través de un monitor, y con lista en mano, se dispone cada corte a hacer el cobro respectivo. Situación que no es denunciada por ningún estudiante, pero que, al ser puesta en conocimiento por nosotros al jefe inmediato, solo surtió un efecto, el olvido, el señalamiento de los susodichos y el despido de uno.

La tercera situación es la corrupción de las instituciones educativas que, además es grosera y evidente. Instituciones que volvieron la educación un negocio (Sousa, 2019). Desde el ya mencionado cargo por nominación del rector. Colegios privados a los que se les paga por la cobertura educativa, inflan las cifras del valor del cuerpo profesoral, pagándole el valor de la hora o jornada al educador por debajo de lo que expidan en los documentos legales enviados a las Secretarías de Educación, o al MEN.

Estas instituciones no solo roban haciendo trampa en el uso contable que le dan a la nómina, sino que también realizan proyectos de investigación y extensión que deberían hacerse en un período no menor a un año, en cuatro meses, para justificar la

14 Expresión que pudimos conocer de parte de colegas y estudiantes, como profesores de esta institución durante 3 años de servicio académico e investigativo.

15 Esta situación fue constatada por nosotros en los cursos virtuales de ética, Bioética y epistemología y saberes, como en todos los ofertados que ofrece la institución.

salida de recursos; pero el desvío paulatino del mismo es constante. El uso del recurso se hace oscuro para el investigador, pero, transparente para el equipo administrativo. El proyecto se debe ejecutar y los productos deben ser mostrados. Los resultados son utilizados en las cifras estadísticas que servirán para los Registros de Alta Calidad de los Programas, o los grupos de investigación en el proceso de medición de Minciencias.

Otras formas en que estas instituciones promueven la corrupción es modificando, en las universidades, por ejemplo, el currículo. Estas presentan ante el MEN unos Planes Curriculares, con los cuales los programas son aprobados. Pero lentamente empiezan a jugar con estos a su antojo, no en el sentido de actualizarlos, sino en el terrible sentido de transformarlos completamente: por ejemplo, virtualizándolos. En la Universidad Santiago de Cali, por ejemplo, de la malla curricular con que fueron aprobados sus programas, como programas presenciales, desde el año 2016 han ido virtualizándolos en el componente transversal y electivo. Esto quiere decir que de un programa 100% presencial, al estudiante, arbitrariamente se le transformó su malla curricular en un 60% presencial y un 40 % virtual. Qué implicaciones trajo ese cambio: de una asignatura como constitución que impartían veinticinco profesores, por ser un componente transversal, quedó solo un docente impartiendo el curso virtual. Esto quiere decir, en términos reales, que la universidad aumentó su margen de ganancia en un 90%, pues se empezó a ahorrar el sueldo de veinticuatro profesores, mientras los estudiantes disminuyeron su nivel académico en el mismo porcentaje. Lo curioso es que a los estudiantes poco o nada les importó por una sola razón: los cursos virtuales no se pierden, se hicieron para que los estudiantes pasaran a ver las materias profesionales sin la pérdida de tiempo que implican las humanidades. Si eso sucede con la educación, ¿qué se puede esperar de las otras dimensiones sociales?

Estudio de caso: Distrito Especial de Buenaventura

En el Valle del Cauca los casos de corrupción administrativa, cultural, educativa son alarmantes, puestos laborales otorgados a dedo, dineros para infraestructura por encima de costos reales, entre otras. En el periodo de gobierno de la Gobernadora Dilian Francisca Toro, el departamento se caracterizó por el dominio y la lucha entre bandas criminales (BACRIM) por los territorios en distintos municipios como Cali, Buenaventura, Buga, Florida, Jamundí, entre otros. Las bandas criminales se adueñaron de los territorios cobrándole vacuna¹⁶ de una manera desmedida e injusta a la población trabajadora. En este ejercicio de estudio de casos la Mesa abordó el tema.

El Distrito Especial de Buenaventura se construyó como un territorio en el que la población le ganó terreno al mar, para posteriormente, a través de mingas comunitarias,

¹⁶ Término que utilizan las bandas criminales para cobrar un impuesto a comerciantes y personas naturales bien por un negocio, bien por una propiedad, un puesto, un peaje, entre otros.

rellenar con basura y cemento las calles en la construcción de territorios secos, vías, calles, espacios. Acerca de esto sostiene el actual alcalde:

Buenaventura le ha ganado terreno al mar. Incluso sin ser consciente que había una ley. La Ley 70 de 1993 que permitió en el municipio, en esa época, a la gente crecer hacia el mar. Para entenderlo, esta es una isla. La ley le permitía a la gente crecer hacia el mar, ganarle terreno al mar. Gente que no estaba consciente que existía la ley, pues, nuestros dirigentes no sabían tampoco, que existía la ley, pero la gente lo hizo. Había un puente que conectaba el mar con el este de la parte territorial y lo que hizo fue cambiar el puente por calles fruto del relleno de los residuos sólidos de la ciudad permitiendo rellenar. Eso ahora no lo hace nadie desde el punto de vista ambiental porque queda muy mal visto, pero la gente lo hizo. A punta de trabajo de pala, de carretas, de balde, lo hizo la gente, eso se llama *apropiación territorial transformación territorial*, entonces por ahí nosotros fuimos entendiendo que la gente vive en un territorio colectivo colectivamente se ha ido transformando, construyendo, faltaba que nosotros lo interpretamos. (Vidal, 2019)

El concepto de territorio puede tener varias miradas; para Vidal la mirada del territorio es desde el derecho, el derecho que tiene una comunidad a ocupar un determinado espacio geográfico, ya sea según la norma que lo garantice, las prácticas culturales o el asentamiento de sus ancestros en un espacio geográfico determinado.

Vidal manifiesta que para los habitantes de la zona rural fue más fácil entender este concepto de territorio gracias al proceso de las comunidades negras PCN en la titulación de sus tierras mediante la Ley 70 de 1993, y también por el hecho de que todas sus actividades son desarrolladas en un mismo espacio, mientras que a los habitantes de la zona urbana les costó un poco más de tiempo, ya que se presentaban otras dinámicas; gracias al paro cívico en mayo de 2017, se pudo acelerar el proceso de comprensión de este concepto, ya que se pudo observar el interés del Estado por el territorio para fines netamente mercantiles (portuario) y el abandono de sus pobladores.

Se da una disputa por el territorio; textualmente dice: “una comunidad que percibe el territorio como para vivir, para hacer su quehacer diario y un Estado que cree que no debemos estar ahí, porque hay proyectos más interesantes”. Vidal sustenta esta hipótesis con la aparición de los grupos al margen de la ley, que ejercen su poder mediante el cobro de las famosas “vacunas” o extorsiones, que deben pagar los trabajadores informales. Otro argumento son los beneficios que han logrado obtener algunas empresas frente a la titulación de predios que están en zonas de baja mar, mientras que para la comunidad esta titulación no ha sido posible, aun habiendo toda una construcción y reconstrucción de los terrenos que se hicieron inicialmente con los residuos sólidos, pues esta fue la forma en que la comunidad logró ganarle terreno al mar para construir muchos barrios en el distrito.

Otra manera que ha encontrado el Estado para apropiarse del territorio ha sido la confrontación y la división de las comunidades. Y es de esta manera como nace el

problema de la corrupción en las comunidades. Para Vidal, el Estado ha sido permisivo con estos grupos económicos, que se han planeado el territorio sin tener en cuenta a su población. Han hecho alianzas con grupos al margen de la ley para producir miedo y violencia en los territorios, “aquí hay una violencia estructurada al servicio de controlar el territorio”, dice Vidal; esto deja como resultado el desplazamiento de la comunidad, quitando así un obstáculo para la construcción del territorio que sirve a sus necesidades y no a las de la comunidad. Manifiesta además que la actividad portuaria ya no genera los mismos empleos que hace treinta años, puesto que cada día la actividad portuaria se tecnifica, pero sí utiliza gran parte del territorio, ejemplo de ello son los patios de contenedores que han ido en expansión.

Sumado a esto, se tiene una administración local incompetente, inoperante, con poca capacidad de gestión, que sirve a los intereses particulares y no a los intereses colectivos, y es de esta manera como el Estado ha justificado su responsabilidad frente a la situación que hoy aqueja a la comunidad; para Vidal, el Estado no ha hecho lo que le corresponde.

En palabras del director de Planeación, Simón Gaviria, en el gobierno de Juan Manuel Santos, cuando se exponía frente a la comunidad la creación de la nueva Buenaventura, en el distrito el 83% de su población vive en la pobreza, el 33% en la miseria, hay una tasa de desempleo del 62% y se cuenta con 3 veces más necesidades básicas insatisfechas que en la ciudad de Cali; estas cifras fueron usadas para justificar uno de los tantos proyectos que el Estado ha determinado como medio de desarrollo para la ciudad. Estas cifras alertaron a los dirigentes del Paro Cívico y fue su argumento en las negociaciones con el Estado, se puede decir que el gran triunfo del Paro Cívico fue también la organización de la comunidad para defender su territorio y entender el valor que este representa.

Como lo pone en evidencia Vidal, la gente fue construyendo el territorio mediante una triple acción: primero, entendiendo que el territorio era de ellos, pues han sido sus ancestros los que hicieron de ese territorio un lugar de comunidad, por lo tanto, el territorio es propio, al mismo tiempo se lo apropia, se hace de una familia, se hace propio, se vuelve propiedad. Mío, de la familia, nuestro de la comunidad; segundo, este espacio se percibe como comunitario, fue producto y es un hecho colectivo, fue y sigue siendo pensado, construido y redefinido por las lógicas de los actores sociales (la comunidad); tercero, por ser propio, se lo puede transformar, pues ha sido hecho por todos los interlocutores sociales, por eso, se lo ha de reconfigurar. La reconfiguración implica entonces otra forma de ser del territorio. Forma de ser que solo puede emerger del imaginario colectivo de todos.

En este devenir territorial, Vidal es claro en que este espacio es una doble combinación: en un primer momento es un acontecer rural, actores sociales que vivían

y viven de la pesca, y la siembra. Mas estos mismos societarios ante la necesidad social que el destino les hubo de escribir, lograron transformar un paisaje selvático, de tipo manglar, en un hábitat cada vez más urbano. Ganarle terreno al mar implicó transformar el paisaje familiar, cultural, tradicional por otro, que habría de devenir más violento, más sangriento, menos grato, menos afectivo y más estigmatizado. Pero la suerte estaba echada, y la gente construyó sobre basura para hacer de su territorio otro lugar.

La esperanza de un mañana socialmente mejor, de un espacio socialmente construido mejor, hacia la década de los noventa, con la constitución del 91, una política incierta en los derroteros historicistas de la democracia hubo de transformarse en un espacio exigido por poderes externos. El territorio propio fue denunciado como un territorio con dueño: el Estado corrupto le entregaba el territorio a los politiqueros de turno que veían en el puerto una fuente de ingreso para algunas familias poderosas del país. En el caso de Buenaventura, un poder privado claramente antioqueño. Así lo expresan distintos líderes sociales (PCN):

Los paisas son los dueños del puerto. Ellos dirigen el comercio, el puerto marítimo, y la mayoría de las empresas que dan trabajo acá. Lo peor, es que venden caro, son unos explotadores. Antes no era así. Cuando existían el sistema de pesos y medidas uno iba y compraba y le cobraban lo justo. Cuando llegaron los paisas empezaron a subirle a todo y a cobrar lo que ellos querían. (Moreno, 2019).

La gran paradoja es que mientras la política en el puerto era de acción directa, la comunidad se veía representada en el político y este a su vez veía por los intereses de la comunidad. Pero con la constitución del 91 todo cambió. El sistema político de la democracia representativa permitió que llegaran al puerto actores sociales que solo pensaban en sus intereses económicos y entonces, la relación recíproca entre política y comunidad se fracturó. La comunidad se distanció del político y este a su vez, usó a esta para su propio gozo y deleite. El disenso social emergió del descontento con que el pueblo veía al político, al tiempo en que este solo se encargó de favorecer a los empresarios que lo ponían ahí, como a los miembros de la comunidad que podía utilizar a su antojo.

La simetría social característica de las décadas anteriores a los años noventa, entre lo político y lo comunitario, se rompió dando paso a la asimetría cultural. Una ciudadanía que rechaza al político, pero que paradójicamente es usada por empresarios privados y poderes narco-estatales para entrar en relación recíproca con este. El terrible resultado de esta acción delictiva es una comunidad dividida entre quienes se relacionan con esos poderes ajenos para tener poder y lograr sobrevivir. Otra parte de esta sigue teniendo dignidad y sigue resistiendo a una lógica político-mafiosa de división, exterminio y erradicación de la comunidad negra bonaverense.

Resistir en el silencio es un mecanismo de resistencia social por sobrevivir. Sobrevivir es una necesidad física, existencial, cultural, ética y política. Física, porque es la vida la que día a día está en juego. Existencial, porque es el ser en alteridad comunal el que debe configurarse sin la posibilidad de decir una palabra socialmente legitimada. Cultural, porque se crean mecanismos de resiliencia social colectivos, pese a que la vida se exponga a la ruleta rusa de los actores armados legales que trabajan para la ilegalidad, e ilegales que manejan la legalidad. Ético, porque es el modo de vida socialmente compartido, construido, el que han robado los emporios narco políticos y debe ser reconfigurado, restituido, repensando, el espíritu de lo comunal debe volver a emerger. Político, porque la comunidad se está organizando colectivamente en pequeños grupos de base para volver a configurar la simetría entre ciudadanía y administración política pública, social.

Propuestas

Las propuestas que surgieron del diálogo crítico de la Mesa Territorial Valle: Estrategias Frente a la Corrupción y la Ética Pública, se circunscribe a tres ejes puntuales: reformar la constitución política, mejorar el sistema administrativo y pasar de una educación profesionalizante circunscrita al modelo de administración educativa por un modelo de educación cultural constructivo.

Sobre la Constitución Política

La Constitución Política de 1991 es un documento que logró solucionar una situación social y política compleja en el país: termina con el modelo de gobernabilidad desarrollado por el Frente Nacional, pone fin a la posibilidad de una nueva dictadura militar como la del General Gustavo Rojas Pinilla, plantea un diálogo nacional con los territorios al reconocerse como una nación pluriétnica y multicultural, como también en un diálogo internacional al reconocerse como un país basado en el principio racional democrático de Estado Social de Derecho. No obstante, pese a sus buenas intenciones la Constitución Política no ha logrado terminar en el sistema político administrativo con flagelos como el de la corrupción, la violencia social, el narcotráfico; sino, que por el contrario, desde su emisión los casos de corrupción política administrativa de orden estatal son cada vez crecientes, los niveles de violencia, evidenciados desde esa época hasta la actualidad en las masacres a líderes sociales, comunidad campesina, entre otros, siguen en aumento. En Colombia en el periodo 2020-2021 van 76 masacres, con más de 297 muertos:

En 2020 se documentaron 76 masacres en Colombia, en las que fueron asesinadas 292 personas, incluyendo 6 niñas y 18 niños, según desveló este martes (23.02.2021)

la Oficina de la Alta Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (ACNUDH) en su informe anual.

Entre las víctimas, se cuentan 23 mujeres, 6 niñas, 18 niños, 7 indígenas y 10 afrodescendientes. Además, la oficina, dirigida globalmente por la expresidenta chilena Michelle Bachelet, aún está verificando otras cinco posibles masacres. «Desde el 2018, el número de masacres (se) ha incrementado constantemente, siendo el 2020 el año con la cifra más alta registrada desde 2014», dijo la representante en Colombia del ACNUDH, Juliette de Rivero, en una rueda de prensa virtual. (EFE, AFP, ONU Derechos Humanos Colombia, Caracol Radio).

Desde esta perspectiva, una de las reflexiones que se presentaron en el foro y la mesa temática consistía en poder replantearse la Constitución Política, debido no solo a las problemáticas señaladas, sino también porque las comunidades afrodescendientes e indígenas no se sienten realmente representadas con dicha constitución. De hecho, el trabajo de investigación realizado por los profesores de la ESAP en el Distrito Especial de Buenaventura demostró que la comunidad bonaverense no se reconoce en dicha constitución, por el contrario, en sus relatos manifestaron que es desde esa Constitución Política que la relación entre políticos, administración territorial y comunidad se empezó a deteriorar. La idea central es que la Constitución se presenta bajo un sistema de participación democrático representativo. Por lo que la comunidad, la ciudadanía, las personas del común no tienen cómo acceder a la dimensión política de forma más directa. Por ello se propuso replantear el sistema democrático expuesto en la constitución, y pasar de un sistema representativo a uno deliberativo, dialogado, co-construido (Freire, 1971; McLaren, 1999), a través del cual se puedan crear espacios barriales, comunitarios, académicos de pluralismo crítico (Rengifo, 2013).

El pluralismo crítico es un mecanismo de diálogo social, donde las personas, los ciudadanos, los societarios crean sus propias formas de vida. Para ello, no es la lógica de un argumento racional del especialista lo que dirige la construcción dialogante, sino las propias narrativas de vida (Rengifo, 2013). Estas narrativas son la expresión del mundo de la vida que cada ciudadano que pertenece a una comunidad expresa en tanto historia biográfica caracterizada por el conflicto, la pobreza, la riqueza, la negación, el olvido, la imposición, la convivencia, la valoración moral, la educación cultural, el mundo imaginario en construcción social.

El pluralismo crítico como mecanismo de participación real, co-construido con las comunidades, serviría para trazar la ruta que la administración local y estatal frente a las políticas públicas que deben regir el desarrollo social, económico y político del país.

Sobre la administración estatal

La mesa de trabajo dejó claro que el aparato estatal debe reajustarse para poder combatir el flagelo de la corrupción. Para ello se presentan las siguientes propuestas:

- Crear una Institucionalidad fuerte que responda a las necesidades, problemas y garantías de los derechos de las personas (estimular la gobernanza y el respeto por las instituciones). La gente no se siente representada por el gobierno, ni por su clase política, ni confía en su rama judicial. Esto implica asumir en el Estado, un modelo de Pos Nueva Gestión Pública, centrada más en los procesos territoriales.
- Establecer mecanismos coercitivos que obliguen a todas las instancias oficiales al cumplimiento de los objetivos de corto, mediano y largo plazo de las políticas públicas. Esto implica crear un sistema de control sobre los órganos de control.
- Establecer de manera obligatoria actividades de monitoreo, seguimiento y evaluación de indicadores de productos, resultados e impactos en los planes, programas y proyectos asociados a cada una de las políticas públicas.
- Ejercer un control fiscal que determine la efectividad positiva de los planes, programas y proyectos vinculados a políticas pública; en caso contrario, calificarlos como inversiones antieconómicas para que se adelanten los respectivos juicios de responsabilidad fiscal.
- Supervisión efectiva de las relaciones contractuales. Establecer sanciones (políticas, jurídicas, económicas y sociales ejemplarizantes, etcétera) para los servidores públicos encargados de supervisar los contratos que no cumplan a cabalidad con su obligación.
- Fortalecer las oficinas de control interno para que cuenten con todos los recursos y la infraestructura necesaria para el efectivo cumplimiento de sus retos misionales.
- Invertir en campañas que permitan el cambio de paradigma que nos conduzca hacia una sociedad que denuncia la corrupción e impone sanción moral a los corruptos.
- Crear entes territoriales que cumplan a cabalidad con sus planes de desarrollo para lograr altos niveles de gobernabilidad y gobernanza.
- Hacer que las autoridades formadas e informadas estén atentas a un modo eficaz en la protección del interés general y el bien común.
- Producir una sociedad formalmente educada en la participación ciudadana, para que ejerza control social con resultados.
- Crear un sistema electoral transparente y caracterizado por su simplicidad. De modo tal, que los instrumentos tecnológicos empleados en el escrutinio de los

votos sean sometidos a auditorías internacionales que garanticen la integridad de los programas empleados y de la minería de datos.

- Crear una plataforma virtual que publique las acciones político-administrativas para la rendición de cuentas.
- Promover condiciones para un sector privado lo más competitivo posible.
- Originar medios que produzcan rentabilidad económica y social, en la adquisición de los bienes y servicios a cargo del Estado (compras en volumen).
- Crear un sistema de mérito como referente de acceso y de permanencia en el sector público.
- Emitir leyes como la imposición de la muerte civil de las personas jurídicas y naturales que incurran en actos de corrupción, que les impida cualquier vínculo con el Estado.
- Hacer viable el control social o ciudadano como fuente de acreditación probatoria y apoyo directo a las funciones de los órganos de control.
- Crear un sistema de acción conjunta de las autoridades, para construir desde los distintos roles y competencias un trabajo armónico y conjunto de los órganos de control y del Gobierno, de modo que se puedan elaborar metodologías de prevención, tratamiento y sanción de los casos y diversas tipologías de corrupción.
- Eliminar las funciones electorales de los órganos de la rama judicial para mitigar el riesgo de politización y dependencia de los jueces.
- Regulaciones más simples y claras que permitan protocolos sencillos.
- La publicidad de las acciones públicas para la rendición de cuentas, implementando plataformas tecnológicas que además de efectivizar la gestión pública permita el acceso en tiempo real a toda la comunidad.
- Condiciones para una competencia privada de acuerdo con las normas internacionales del libre mercado, con intervención del estado que controle las actividades ilícitas, la competencia y administración desleal y las conductas perturbadoras del mercado como la especulación, el acaparamiento y el monopolio.
- Procedimientos que generen rentabilidad económica y social en la adquisición de los bienes y servicios a cargo del Estado.
- Crear planes de acción interinstitucional de los órganos encargados del control social, penal, disciplinario, fiscal, político para producir acciones de impacto desde todos los frentes que combatan las fuentes generadoras de corrupción (la acción institucional aislada no produce sinergias).

Por último, en el orden nacional, se ha pensado que, con la descentralización territorial y el modelo político existente, se origina una mayor vulnerabilidad en departamentos y municipios, que se hace visible con el manejo de las regalías, los recursos de participaciones y extrañas formulas concesionarias. Nada más equivocado, porque la centralidad lo único que ha aportado es inequidad y la adopción de fórmulas que no son pertinentes para las condiciones reales de los territorios que por su multiculturalidad y su caracterización particular no pueden ser analizadas de la misma manera.

Pensar que las territorialidades no pueden auto gestionarse es atentar contra los principios de descentralización y descongestión administrativa, establecidos en nuestra constitución política, y debilita el control social y político inherente al constituyente primario, lo que significa que se producirían nuevas fuentes de corrupción al no facilitar el acceso a la administración pública.

Sobre la educación

El sistema educativo en Colombia es malo en la medida en que desde la década de los años 1980 se pasó de un modelo educativo basado en las ciencias de la educación, a un modelo basado en la administración educativa (Quiceno, 2015), propio de un modelo empresarial: proceso, medición, comprobación. Esto significó en el país el desarrollo de una educación basada en la producción de riqueza, la educación como fuente de negocio para obtener capital financiero privado (Sousa, 2019). Con ese modelo de educación administrativa empresarial solo se ha conseguido un aumento significativo, casi de un 60%, de aumento de pandillas juveniles, aumento de bandas criminales, aumento de suicidio en menores de edad, aumento del consumo de sustancias psicoactivas, deterioro del tejido social, imitación de modelos de comportamientos delictivos. Por ello, se propone pasar de este modelo al modelo de educación cultural constructiva. Este modelo simplemente es la consideración del mundo de la vida de las comunidades académicas, ancestrales, barriales, campesinas bajo los supuestos de una ética cívica que privilegia una formación en valores culturales como el respeto por la diferencia, las leyes, los sentires, las percepciones y las visiones del mundo, entre otras, como agentes que poseen saberes con un valor pedagógico para ser transmitido y enseñado. Se trata de un espacio de construcción, de entrelazamiento, de reconstitución y dignificación entre el saber oficial académico racional cientificista, y el saber de lo otro. Juntos configuran un mundo sin asimetrías sociales. Por el contrario, se reorienta el mundo pluriétnico y multicultural bajo el tapiz de la simetría epistemológica y ontológica: del orden de saber específico para afrontar problemas específicos. Mientras el saber académico enseña a escribir, leer,

investigar según un esquema racional, lo otro enseña a sentir, experimentar, co-construir, tejer y entretejer el mundo, la vida, lo existente en el acto del existir cotidiano.

El modelo educativo, de la educación cultural constructiva entiende que el mundo social es diverso, plural y conflictivo. En ese sentido, el ejercicio del diálogo en la construcción de un espacio de pluralismo crítico es una necesidad. El diálogo con el otro distinto, diferente, problemático, único, para la construcción de un mundo común comunicativamente estructurado (Habermas, 1999), se hace imperativo social. El valor de formar a los ciudadanos de una nación con principios del respeto por el otro, la solidaridad con el otro centrado en los valores de construcción ciudadana, el cooperativismo como un principio axial de otra forma de economía social, el amor por el territorio y los saberes ancestrales son principios que permitirían un sistema educativo diferente.

En este modelo educativo la pedagogía ha de ser dialogante, la didáctica ha de ser específica de cada contexto social o territorial, el espacio ha de ser abierto en co-construcción con todos los miembros de la comunidad, la comunidad ha de ser responsable y participativa del ejercicio académico, el Proyecto Educativo Institucional ha de ser replanteado por un tejido pedagógico relacional de saberes, el currículo debe estar animado por el orden del saber específico.

Conclusiones

En Colombia, desde los años 80 se empezó a formar un imaginario colectivo que peligrosamente habrá de transformarse tres décadas después en un paradigma social instituido: la corrupción como modo de vida socialmente aceptado y legitimado. La corrupción tuvo su origen en la contracultura del narcotráfico que impregnó todas las dimensiones y esferas de la sociedad. La conciencia de la sociedad civil y política lentamente fue sucumbiendo ante los embates del dinero fácil. En ausencia del poder referencial de los grandes narcos de los años ochenta y noventa, cada societario con un grado mínimo de maniobra social y política, buscó otras formas de obtener ese dinero fácil. La conciencia del dinero fácil, del poco esfuerzo, el ideal de vida burgués, se han transformado en el cáncer mental que prosperó en el país. Por lo que es comprensible la fuerte, constante, y comprobada tendencia de la gran mayoría de los colombianos a aceptar la corrupción y moverse en torno a ella.

Buenaventura es el caso más fehaciente de la corrupción administrativa política en Colombia. Esta historia es así desde la década de los noventa, paradójicamente con el nacimiento de un Estado Social de Derecho. Mientras la comunidad organizó su propio territorio, y se daba una relación directa con el político, el puerto vivió una época de paz comunal, pero, desde la llegada de una política representativa la cuestión relacional desembocó en corrupción, económica, política y cultural.

Para salir del flagelo de la corrupción hay que replantearse la Constitución Política basada en un sistema democrático representativo para pasar a uno deliberativo; pasar de un centralismo estatal a un sistema administrativo descentralizado que pueda estar en un diálogo constante con los territorios de modo tal que se puedan emitir leyes y políticas públicas más ajustadas con la realidad de los societarios, de modo tal que pueda ejercer un mayor control desde sus entes sobre los actos de corrupción político administrativa. Por último, se propone pasar de un modelo educativo administrativo que ve en la educación un negocio que promueve la corrupción ciudadana como modo de vida socialmente legitimado, a un modelo de educación cultural constructivo, que parte del reconocimiento de los saberes y valores dialogalmente entretejidos y co-consturidos entre las comunidades y los entornos sociales, para potenciar valores como el respeto, la honradez, la verdad, la dignidad.

Referencias

- Avella, A. (2019). *Plenaria del Congreso*. Bogotá.
- Austin, J. (1955). *Cómo hacer cosas con palabras*. Arcis: Estados Unidos.
- Bula, O. (2020). *Globalismo*. (Entrevista). Bogotá: Programa G24.
- Castro, G. (2013). *La bruja*. Bogotá: Planeta.
- Castoriadis, C. (1991). *La institución imaginaria de la sociedad*.
- Cyrulnik, B. (2005). *Los patitos feos*. Barcelona: Gedisa.
- Corea & Lewkowicz. (1995). *Pedagogía del aburrido*. Buenos Aires: Aique.
- Deleuze, G., Guattari, F. (2004). *Mil mesetas*. Valencia: Pre-Textos.
- Foucault, M. (1979). *Vigilar y castigar*. Argentina: Siglo XXI.
- Habermas, J. (1999). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.
- Hegel, F. (1979). *Fenomenología del espíritu*. Madrid: Taurus.
- Izasa, Ca. (2011). El fracaso de la lucha anticorrupción en Colombia. *Revista Opera*. (11) pp. 221-239.

- Kant, I. (1981). *Qué es la ilustración*. México: FCE.
- Correa, M. (2017). *Corrupción en Colombia: El lado oscuro de un país en desarrollo*. *Revista Jurídica Mario Alario* 9 (18) pp. 55-74.
- Marx, K. (1980). *El manifiesto del Partido Comunista*. México: Centro de Estudios Socialistas.
- McLaren, P. (1991). *Pedagogía crítica, resistencia cultural y producción del deseo*. Buenos Aires: Aique.
- Moreno, H. (2019). *Proceso de Comunidades Negras (Entrevista)*. Cali: ESAP.
- Nietzsche, F. (2000). *Schopenhauer como educador*. Buenos Aires: Biblioteca Nueva.
- Petro, G. (2008). *El paramilitarismo en Colombia (Ponencia)*. Congreso de la República.
- Rengifo, J. (2013). *Crítica a las principales teorías del Consenso Contractual*. *Estudios de Derecho* 70 (156) pp. 125-137.
- Silva, J. (1977). *Los verdaderos dueños del país. Oligarquía y monopolios en Colombia*. Bogotá: Suramérica.
- Sousa, B. (2011). *Epistemologías del Sur*. *Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social* 54, pp. 17-39.
- Vidal, V. (2019). *Entrevista*. Cali: ESAP.



Norte de Santander - Arauca: lucha contra la corrupción y ética pública¹⁷

Jorge Eliécer Bautista Rodríguez

Administrador Público, docente, especialista en Gestión Pública y magister en Fronteras e integración

“No queremos que la trepidación a la que están sometidas las Instituciones le hagan perder a los colombianos de bien su confianza en las mismas”.

Álvaro Gómez Hurtado

La situación nacional originada por la presentación ante el congreso del Proyecto de ‘Ley Solidaridad Sostenible’, cuyos elementos refieren a cambios en aspectos de tributación, desencadenaron en un movimiento nacional de protesta social, cuyo inicio se marca con la convocatoria al Paro Nacional el 28 de abril de 2020 (El Espectador, 27 abril de 2021). No obstante, la gente siguió en las calles los siguientes días 28, 29 y 30 de abril y sigue hasta hoy, con más de un mes de resistencia civil en las calles.

.....

¹⁷ Todos los enfoques con énfasis en la situación fronteriza, según recomendación del Dr. Oscar Carvajal Labastida.

Pero la pregunta es ¿por qué si el 2 de mayo el presidente Duque retiró el proyecto de Ley la gente sigue en las calles?

Contexto hechos: antecedentes 2019 – 2020

Un antecedente importante son las manifestaciones sociales del año 2019 y que menguaron con la llegada de diciembre. Hechos que comienzan con la convocatoria nacional de paro para el 21 de noviembre y que tuvieron repercusiones a nivel nacional. Para Pardo (2019), las protestas de noviembre permiten mostrar que los ciudadanos colombianos están inconformes con lo que viene aconteciendo en el país. Para ese momento, la convocatoria se realizaba bajo los siguientes problemas: a) las propuestas de reformas laboral, pensional y tributaria b) la exigencia de la implementación del acuerdo de paz c) las muertes de líderes sociales ¹⁸ d) contra los holdings financieros e) contra las privatizaciones f) contra la corrupción g) contra las altas tarifas de servicios públicos h) por la defensa de la protesta social (Agencia de Información Laboral, 2019).

El balance de estas protestas está relacionado con las movilizaciones pacíficas y los aislados casos de enfrentamientos entre los civiles y la fuerza pública; con actos de violencia contra las estructuras públicas y privadas, llamados últimas acciones de vandalismo por las instituciones del gobierno. Según informó la Emisora W Radio, las autoridades reportaron 769 heridos así: 379 miembros de la fuerza pública y 390 ciudadanos del común. Así mismo se reportan tres muertos, entre ellos Dilan Cruz, joven de 18 años y convertido en símbolo de los manifestantes en las calles, quienes denuncian excesos de violencia del ESMAD.

Otro antecedente fueron las movilizaciones de enero de 2020 especialmente en la ciudad de Bogotá, el 21 de enero, ahora con la alcaldesa de Claudia López se propusieron mecanismos de protocolo para acompañar las protestas y evitar los disturbios (Torrado, 2020).

Contexto actual: protestas y manifestaciones 2021

Los contextos de los antecedentes de 2019 y 2020 sirven para comprender que la sociedad colombiana venía expresando y manifestando en las calles un rechazo político, una expresión de inconformidad. Según Celis, citado por Romero (2019) las protestas vividas durante noviembre de 2019 muestran un despertar de la sociedad colombiana, que poco se manifiesta. Lo acontecido en este año, ya se identificaba como histórico e inédito en la historia reciente de finales del siglo XX y principios del siglo XXI.

.....
18 Solo para el año 2019, 118 líderes habían sido asesinados (Público, 2020).

Los colombianos sufrimos de falta de memoria y por ello, muchos se preguntan ¿por qué siguen protestando en las calles? Referido el anterior contexto, no es de extrañar que las personas sigan en las calles después de la convocatoria del 28 de abril de 2021. Pareciera que muchos hubiesen ya olvidado los heridos y muertos que fallecieron en las calles solo un par de meses atrás.

Sin embargo, unos ingredientes de mayor alcance han tenido las manifestaciones de 2021: los jóvenes. Si bien es cierto que el movimiento obrero, campesino, indígena y de algunos gremios han liderado la convocatoria del Paro Nacional, hay unos actores que se han atrincherado en barricadas para mantener la protesta más allá del 28 de abril. Son los jóvenes quienes se han organizado de manera espontánea y se hacen llamar la primera línea y son los que en los enfrentamientos con la fuerza pública han puesto la mayoría de los muertos. Ante todo, se debe hacer claridad que aquí no hay unos muertos más valiosos que otros, pues sean de la fuerza pública o de la población civil, todos son colombianos.

Propuestas

La realidad colombiana no es ajena a Norte de Santander, pero en este departamento las manifestaciones en su gran mayoría han sido pacíficas, sin desconocer que hay enfrentamientos entre los jóvenes que se expresan su rechazo culturalmente con graffitis contra el gobierno. Pero en medio de todo, no ha habido heridos o muertos. Se observa una falta de tolerancia entre algunos actores civiles.

Y cuando se dice realidad colombiana, se hace referencia a los problemas sociales y económicos del departamento y su capital Cúcuta, que se caracteriza por tener indicadores sociales y económicos desalentadores y son un reflejo de las condiciones de vida de sus habitantes. Cúcuta tiene una tasa de desempleo para el trimestre febrero/abril de 2021 del 20,9%; que expresa una leve recuperación frente a la tasa del 23,9 para el mismo periodo de 2020. Situación similar presenta Riohacha con una tasa del 22,7%, Quibdó, 21,6%, Valledupar 19,2%. Lo anterior indica que de las principales tasas de desempleo son de los departamentos fronterizos de Colombia. (Dane, 2021a).

En materia de informalidad laboral, Cúcuta tiene para el periodo Febrero/abril de 2021 el primer lugar con una tasa del 71.0%, en el tercer lugar está Riohacha con 66,7%, Valledupar en el quinto lugar con 64,7% y en el puesto 10 aparece Quibdó con el 56,8%. Indicadores que también reflejan las malas condiciones de empleabilidad en todos los casos superior al 56% de los trabajadores. (DANE, 2021b).

La Escuela Superior de Administración Pública se ha solidarizado ante la coyuntura de la realidad nacional y no es ajena a entender que los jóvenes estudiantes univer-

sitarios y los que están en las calles protestando exigen oportunidades para estudiar, trabajar y en general, la posibilidad de una vida digna para su futuro.

Los datos mostrados aquí sobre la realidad laboral y de informalidad solo son una argumentación que soporta sus exigencias. Amartya Sen (2000) describe la importancia de las oportunidades para salir de pobreza y como se puede superar esta condición a través de la educación. La educación es un instrumento que tienen los jóvenes para saltar las difíciles condiciones económicas y sociales de sus familias. Una juventud formada, educada, tecnológica y profesionalmente, con capacidades y habilidades, tiene más oportunidades en la vida, para buscar un trabajo o para gestar sus propios emprendimientos empresariales. Y con ello, tendrá también mejores condiciones para salir de las trampas de la pobreza.

Ante el panorama desalentador de la realidad fronteriza, la solución no puede venir de quienes históricamente se han asentado en el poder local; la gran mayoría de los ciudadanos de estas zonas de frontera son conocedores de que el poder o los votos se heredan o se endosan familiarmente; y alguna clase élite nueva no difiere de los principios de acumulación de riqueza de las anteriores.

Este documento reflexivo pretende invitar a los territorios fronterizos a que miren un poco a sus costados, a sus vecinos de barrio y de ciudad y se dejen impregnar por ese deber ciudadano de ser solidario. Hay que dejar a un lado la mirada individual de primero yo y sálvese quien pueda. Sin embargo, esa tarea no se puede hacer en este papel. La mirada colectiva de ciudad y de país se construye con todos y cada uno de los habitantes de Colombia; en la calle. Pero no de cualquier manera, deberá ser educando a los ciudadanos en la gestión de lo público.

Los escenarios académicos permiten el estudio, análisis, debate y reflexión sobre muchos temas y desde diversas perspectivas. Pero, haciendo un análisis crítico e introspectivo; cada investigación, cada ponencia, cada opinión, cada propuesta no puede quedarse en el discurso bonito, la ponencia bien escrita o la intervención clara o coherente del investigador, el profesor o el estudiante.

Hay que pensar activamente en educar a los ciudadanos. La Escuela Superior de Administración Pública tiene el gran reto de formar a los futuros profesionales de la administración pública. La pasividad de los ciudadanos, en muchos casos tiene la culpa de los mismos males de los que se quejan, pues lo hacen, pero no votan, y así difícilmente las cosas se van a cambiar. Porque los que si votan que son la minoría, eligen con unos pocos votos y son quienes tienen como patrimonio propio los presupuestos de los entes territoriales: El botín, el premio.

¿Qué se propone para mejorar el país en la presente mesa?: Lucha contra la Corrupción y la Ética Pública – Cultura – Ética y moral pública

Trabajar en la sociedad sobre la educación en todos los niveles: familia – colegios – barrios – universidades – empresas; hacia la construcción de una sociedad con nuevos modelos culturales sobre lo público, que genere un comportamiento ético y moral hacia el Estado: lo público es de todos.

- Partiendo de la misma Constitución Política de Colombia. Asesorar a las comunidades y formar escuelas barriales de formación en participación ciudadana y en el quehacer de la participación en el desarrollo local. Crear espacios reflexivos sobre el papel del hombre en la sociedad, su participación política en la comunidad, el control social sobre lo público (Constitución Política de Colombia, 1991).
- Hay que enseñar a defender lo público: la banca del parque, la acera de la calle, el pupitre del salón de clase, el contrato de los alimentos del comedor estudiantil, las compras de bienes y equipos de los colegios, a defender la educación y la salud de calidad, a defender la universidad pública, a defender el Estado. Para poder hacerlo, lo primero que se debe hacer es reconocer que los dineros públicos son de todos. No se puede seguir esperando que los líderes que se eligen por minoría defiendan los intereses de la mayoría.
- Fomentar la construcción de políticas públicas según las necesidades de las comunidades, con el propósito de mejorar las vías, la educación, la salud, los problemas de los jóvenes, los campesinos, los indígenas, las mujeres cabeza de hogar, las víctimas de la violencia.
- Crear escuelas barriales sobre la gestión pública. Para propiciar capacidades en las comunidades sobre una sociedad con ética y moral pública para defender los recursos del Estado. Que se indignen y castigue públicamente dichos comportamientos. Pero sobre todo que actúe en su entorno con ética en todos los contornos y contextos de su familia y comunidad.

La tarea no sale de una caja mágica, la solución es ya conocida: organizar sectores sociales, que defiendan sus intereses colectivos (jóvenes, mujeres, campesinos, deportistas, artistas, profesionales) tarea donde los académicos deben también aportar en la práctica; dejar el discurso, el análisis y pasar a la vivencia. No es suficiente explicar o analizar la realidad, la tarea debe ser ¿cuál es la capacidad transformadora que existe desde la academia, desde los Centros de Estudio? ¿O será que eso les compete a otros?

Estas zonas fronterizas requieren un contrato social pensado por la gente, con la gente y para beneficio de la gente; soportado en una institucionalidad democrática, abierta e incluyente. El papel preponderante será hoy y siempre de la gente: por omisión o acción.

Diagnóstico o caracterización cualitativa y cuantitativa del (los) asunto (s), eje o problemática(s) seleccionada(s).

San José de Cúcuta, “La Perla del Norte”, en otrora, me permite presentar un análisis a esa paradójica situación entre la legalidad del límite y la ilegalidad de la frontera. Tema que es más de tipo periodístico porque en los artículos o crónicas se destilan especulaciones, resentimientos, recelos, opiniones y conceptos, muchas veces, que obedecen a la visión de un periodista capitalino, sea de Caracas o Bogotá, que apenas descubre la frontera en unas horas de estadía para cumplir con un trabajo orientado por quien le remunera y exige, en muchos casos también, escribir de acuerdo a lo que sus directivos le “sugieren” para no ofender, o para ofender a los mandatarios de turno.

Ubiquemos a la ciudad capital del departamento Norte de Santander. Cita Miguel Angarita en su trabajo *Cúcuta, desde sus inicios hasta hoy*:

“...el aporte bravío de los indios Cúcuta, Chitareros y Motilones y el acervo español, fue continuado por italianos y alemanes. Este mestizaje, en un suelo cálido y quebrado originó un tipo humano fornido, inteligente, recursivo, combativo, risueño, tomador de pelo, temperamento egocentrista. En su mayoría de raza blanca, hidalgo y adicto al pulimento del espíritu sano y un vacío que se puede mejorar en lo cultural y en el sentido de pertenencia”.

Entre los hechos importantes estarían la fundación de Cúcuta en 1733. Se construyen las primeras cuarenta viviendas con techos de paja, paredes de adobe y de bareque. Las familias que inicialmente se ubicaron, siempre buscaron la orilla del río Pamplonita. El primer trazado de calles y avenidas, fue elaborado por el ingeniero Francisco de Paula Andrade; a la margen derecha San Luis y el trazado para las primeras viviendas. Se elaboró de acuerdo al plano original (Angarita, 2010), cuando se donan los terrenos por doña Juana Rangel de Cuéllar, y las ilustres personas con título nobiliario de Doña y Don: Félix Trujillo Salvago, Juan de Lara Joves, Juan de Avendaño Narváes, Bernarda de Leyva, Isabel de Leyva, Joseph Ramires, Manuel Ramires, Juan Francisco de Lara, Visente de Soto, Joachin Trujillo, Xavier de Abrego, Franco Días, Juan Arias, Juan de Orozco, Henrique de Asevedo, Luisa Orosco, Gaspar Zambrano,

Ignacio Rivera, Nicolás Rangel, Thomas Rodriguez, Marcos Moreno, Joseph García, Andrés Rangel, Martín de Sumalabe, Joseph Gómez Figueroa (que era capitán de la infantería española), Juan Jacinto de Colmenares y Francisco Rangel.

Otro hecho histórico fue el del once de mayo de 1875; a las once de la mañana sucede el terremoto que destruye gran parte de la ciudad, obligando a muchas personas y familias enteras a buscar su nuevo asentamiento en los caseríos y poblados más cercanos. Algunos en Venezuela, sobre todo en Capacho Viejo (Estado Táchira). El movimiento telúrico también afectó poblaciones como Villa del Rosario, San Cayetano, Chinácota, Salazar, Cucutilla, Arboledas, Bucaramanga, Piedecuesta, Girón y Matanza. En esa época Cúcuta estaba conformada por cincuenta y dos manzanas de casas de tejas y tapia en una extensión de 2,5 kilómetros.

Ahora bien, los problemas fronterizos que confrontan a Venezuela con Colombia son cada día más graves y requieren objetivos, políticas coherentes, y, además, tenacidad y perseverancia para poder alcanzar una solución. Estos problemas son de tal dimensión que no se pueden resolver en la administración de un solo periodo constitucional; estos son producto de factores políticos, sociales y económicos acumulados por mucho tiempo y que afectan a los pobladores de ambos países; que han ocasionado la instauración de la guerrilla, el narcotráfico, los inmigrantes ilegales, el contrabando, el secuestro y el desplazamiento humano, entre otros, siendo Cúcuta la ciudad con mayor impacto negativo. Cabe destacar que cada día se hacen más insolubles en la medida en que se postergan las soluciones planteadas.

Estos problemas fronterizos también constituyen grave dificultad hoy día porque incluyen inconvenientes de orden físico, económico y humano. Este es un tema interesante y complicado, en el cual intervienen numerosos factores. Solo plantearémos los elementos más relevantes y característicos de esta singular relación de dos países hermanos envueltos en una situación ocasionada por lo que se ha llamado una frontera conflictiva que requiere un estudio cuidadoso y soluciones que satisfagan las pretensiones de los involucrados en el problema e inicien un camino de entendimiento profundo y provechoso, teniendo como base la armonía y el diálogo, y el entendimiento como norma. Sin odios por el otro, que al fin de cuentas somos nosotros mismos mirados desde el otro lado del puente (Kaldone, 2010).

Ese sería el mejor sentido, pero Venezuela vive de manera continua en graves problemas entre los cuales inciden diferentes factores y aspectos tales como los inmigrantes ilegales, el contrabando, la guerrilla, el narcotráfico, el secuestro y el desplazamiento humano, los cuales desafían permanentemente el entendimiento civilizado y la convivencia pacífica en la zona fronteriza de dos países vecinos y violentan el desarrollo y la vida cotidiana de los que aquí habitamos. Parados en las dos orillas del río Táchira,

unas veces llevamos hacia Venezuela lo que ellos demandan, pero muchas veces traemos lo que nosotros necesitamos. Es una “cooperación” sin acuerdos, y sin leyes, que benefician a todos por igual.

La ubicación estratégica la ha convertido en el lugar predilecto para todo tipo de ilegalidades y asiento de bandas internacionales que la han convertido en un territorio de constante conflicto interno. La ingobernabilidad y la corrupción, a los dos lados de la línea limítrofe permiten referenciar las siguientes problemáticas que acentúan la corrupción y ausencia de todo tipo de valores.

Contrabando

Cúcuta, circundada por un eje fronterizo (que comprende Villa del Rosario, municipio de Norte de Santander; Pedro María Ureña y San Antonio del Estado Táchira en Venezuela), donde se han asentado personas sin oficios o profesiones definidas, muchos de dudosa reputación, entre los que se encuentran expresidarios, prostitutas, consumidores de drogas psicoactivas, sicarios, prófugos de la justicia y vagos que viven de realizar tareas rápidas, como pasar un bulto de harina, una caja de repuestos, un juego de llantas, e infinidad de productos para conseguir algunos pesos, o bolívares, y tener el recurso para invertir una parte para sostener del hogar y otra parte para sus vicios.

Caracterizando esa bandada habitacional fronteriza hallaremos mujeres separadas, niños y jóvenes huérfanos, hombres desocupados, ancianos abandonados, hacedores de oficios varios y algunos profesionales académicos. Las viviendas tienen características de tugurios; autos, motos y bicicletas viejas como medio de transporte; y “el rebuscador”. Se personifica “el rebuscador” en todas esas personas que como hormigas deambulan en el territorio unificado, territorio que ellos han instituido ante los ojos de las autoridades políticas, militares y religiosas y ante los grupos ilegales que, en muchos casos, son quienes imponen las pautas de comportamiento a los dos lados de la línea limítrofe.

Culturalmente nos hemos desenvuelto en ese entorno, en llevar y traer todo tipo de productos, en pasarlos a lomo de “maleteros” y, como dijo algún filósofo anónimo, “no hay nevera de Cúcuta que no esté llena de productos de Venezuela”. Esa base paradigmática que señala que hemos vivido de la “economía de las orillas”; es decir, cuando la situación socio-económica es mala en Cúcuta llevamos a Ureña o San Antonio lo que sea demandado, pero si la situación es mala al otro lado, entonces traemos de Ureña, San Antonio y San Cristóbal infinidad de productos para Cúcuta, gracias al diferencial cambiario hoy en día deja muy buenos dividendos a las bandas que financian las personas que viven de esa actividad ilícita; y en ese traer o llevar se consigue el sustento de miles de familias a los dos lados de la línea imaginaria del límite, es decir, de los que habitamos en la zona fronteriza.

Esa tradición cultural fue sana, aunque ilegal. Sana en el sentido de que es “de uso”, de “costumbre” casi cultural por décadas remotas. Remplazando el trabajo formal, escaso por cierto en una ciudad donde la informalidad supera el 71% (según datos del Magíster Mario Zambrano Miranda) esto que hemos señalado como tradición permitía, para aquella época, el sustento diario, que garantizó educación, vestido y amasar capitales importantes en muchas personas colombianas y venezolanas que formaron familias buenas y negocios relativamente sanos porque no puedo decir que el contrabando sea legal y debe ser castigado para quienes lo practiquen.

Pero digo que ese contrabando es “sano” porque no causaba asesinatos, extorsiones, ni sicariato; el vicio era ingerir grandes cantidades de cerveza Polar o licores importados que ingresaban por Venezuela y llegaban hasta nuestra ciudad para las celebraciones sociales de las familias que encontraron en el contrabando un modo de vivir. Claro que cuando “la economía de las orillas” cambiaba de orilla, muchos donjuanes de Cúcuta invadían el paraíso erótico del homosexual Claudio en la entrada de San Cristóbal, “La Gioconda”, mientras otros hacían cabalgatas heroicas en el motel Valle Hondo en la vía a los llanos.

Lo cierto es que muchos lazos de hermandad se tejieron y solo se necesitó de una cama para entrelazar los brazos que hicieron crecer prole colombo-venezolana. No hay estadística, ni estudios académicos, pero de esas relaciones bilaterales hay muchos hijos e hijas que aún siguen sin saber a ciencia cierta cuál es su padre. Hasta en eso hemos contrabandeado “sementales de dos patas” de allá para acá y de aquí para allá. Pero hoy el contrabando en Cúcuta tiene otros ribetes totalmente diferentes. La zona fronteriza a los dos lados ha sido invadida por una calaña de personajes que hacen cabalgatas heroicas para mancillar, extorsionar, asesinar y convertir a nuestra ciudad en la segunda más peligrosa de Colombia, y la cuarenta y ocho del mundo.

Lavado de activos

Cúcuta no escapa a esta línea de acción de la ilegalidad. Podemos decir que fuimos pioneros de los delitos de “estructuración”, “pitufeo” o “trabajo de hormiga”; complicidad de un empleado bancario; mezclar dineros; empresas fachada; empresas de papel; paraísos fiscales por ausencia de control gubernamental; venta de valores a través de falsos intermediarios; compra de bienes o instrumentos monetarios; transferencias telegráficas o electrónicas; cartas de crédito; seguros; creación de fideicomisos; transferencias entre matriz y filiales ventas fraudulentas de bienes inmuebles; contrabando de efectivo; compra y venta de obras de arte; compra de empresas con dificultades económicas; juegos de azar, incluidos los de las páginas web; compra

de billetes premiados de lotería; fundaciones sin ánimo de lucro; mercado negro de cambio del peso; y sirvió para enriquecer a muchas personas que terminaron siendo honorables en la sociedad colombiana. Algunos se fueron al exterior y hoy viven sin necesidades usufructuando los intereses de ese capital ilícito. Otros, muy pocos, aún mantienen empresas ya legalizadas.

La extorsión

En Cúcuta somos azotados en todas las esferas porque no se escapan desde tenderos minoristas hasta prestantes profesionales y empresas pequeñas, medianas y grandes. El delito se tipifica a pesar de que la Policía lanzó en la campaña “Yo no pago, yo denuncio”. Las investigaciones lideradas por la Fiscalía han dejado al descubierto las estrategias de los extorsionistas para exigir dinero a sus víctimas. Las más comunes son la siciliana o presencial, la carcelaria, los cobros en cuantías menores y hasta chantajes por medio de falsas capturas de familiares.

La minería ilegal

En Cúcuta, la minería ilegal se ha concentrado en la explotación del carbón de manera ilícita en el sector de San Faustino, donde las autoridades han realizado operativos y capturado cincuenta y tres personas en los dos últimos años (2016 y 2017). De enero a septiembre de 2014, el año más prolífico en aciertos policiales, fueron cerradas catorce minas ilegales halladas en Santiago, Salazar, Arboledas, Pamplona, Pamplonita, Bochalema, Chinácota, Durania, Sardinata y Tibú. Queda claro para las autoridades que la extracción de carbón, de materiales de arrastre (arena y piedra para la construcción) y de piedra caliza no llama la atención de las bandas criminales porque las ganancias no son tan voluminosas como en otra línea de delitos. No se descarta, sin embargo, que haya extorsión para las personas que tienen empresas legalizadas.

La corrupción

Otra actividad ilícitas que alimenta el lavado de activos es la corrupción; la corrupción en Colombia se da en todos los niveles del Estado. Tenemos evidencia de corrupción, o por lo menos de intentos de soborno, desde la época de la Independencia, cuando José María Barreiro intentó sobornar al soldado Pedro Pascasio Martínez, para que lo

dejara libre. Esa es una de las herencias que tenemos de los españoles, aparte de otros males que dejaron en el continente, desde esa época la corrupción se quedó y creció hasta alcanzar unos niveles que nadie se imaginaría. En Cúcuta el poder se centró en no más de diez personas que se mueven por todas las esferas del poder.

La inseguridad

Somos una mezcla de todas las regiones del departamento, de buena parte de los departamentos de Colombia, de los delincuentes venezolanos y de una buena parte de extranjeros que ingresaron por Venezuela. Esa hibridez nos volvió indolentes con nuestro terruño y nos lleva a aceptar cuanta vagabundería pasa por los dirigentes políticos que no son de Cúcuta. Poco nos importa Cúcuta y la convertimos en un botín político de unos cuantos que de generación en generación la han menoscabado en todos los sentidos. Resaltar también que “en el municipio de Cúcuta el narcomenudeo es uno de los fenómenos más asociados a los comportamientos criminales, ya que de este flagelo se desprenden delitos como el homicidio, las lesiones y el hurto, entre otros, convirtiéndose en una de las principales fuentes de financiamiento de los grupos delincuenciales de la ciudad, ubicando sus principales expendidos de estupefacientes en las comunas 3, 4, 7, 9 y 10 que causan inseguridad en amplios sectores de la ciudad.

Hurto de vehículos

Con respecto al hurto de vehículos registrado en el vecino país, tiene importancia para el municipio de San José de Cúcuta debido a que se está presentando la modalidad de seguro, consiste en que el ciudadano vende su vehículo con placas venezolanas a colombianas y al traer el vehículo para su uso en Colombia, lo reporta como robado para cobrar el seguro, obteniendo doble ganancia. De otra parte, el hurto de automotores en la frontera se registra ante la escasez de repuestos en el vecino país, ya que el gobierno de Venezuela suspendió la importación de vehículos y repuestos, por lo que es atractivo que estos sean hurtados y “desguazados” para su comercialización ilegal. La existencia de una frontera extensa de libre y rápida movilización entre las poblaciones de ambos países, ocasionan la incapacidad de controlar el corredor fronterizo facilitando el contrabando y otros delitos, es por eso que se deben buscar soluciones que ataquen la raíz del problema y no solo sus manifestaciones.

Vigilancia informal

En el municipio de San José de Cúcuta se tienen identificadas nueve cooperativas de vigilancia informal, que hacen presencia principalmente en las comunas 3, 4, 6 y 8, de las cuales algunas se sustentan en supuestos permisos emitidos por algunos integrantes de la comunidad, que mediante la recolección de firmas “autorizarían a personas a prestar servicios de vigilancia en estos sectores”, sin contar con las autorizaciones de la superintendencia de vigilancia y seguridad privada para tal fin.

Un aspecto importante en lo relacionado con esta actividad informal en ciertos sectores de la ciudad es la sensación de inseguridad que manifiestan algunos ciudadanos, que al no pagar por estos servicios entran en riesgo debido a la vinculación que han mostrado algunos vigilantes informales con situaciones delictivas y su relación con bandas criminales. En el sector céntrico de la ciudad de Cúcuta, se maneja un caso especial, que consiste en la delimitación imaginaria del territorio por supuestos vigilantes que no están agremiados ni organizados en cooperativas, quienes se apropian de determinados espacios y concretan pagos con la comunidad y comerciantes, oscilando entre \$2.000 y \$4.000 pesos semanales, pagos que en ocasiones son cancelados a los miembros de las bandas criminales.

Hurto a personas

La principal modalidad es el hurto a personas y los objetos predilectos por los delincuentes son celulares, billeteras, carteras, entre otros. Es seguido por el hurto a inmuebles con modalidad de ruptura de puertas y escalamiento. Es importante mencionar que cualquier objeto o bien sustraído, desde una bicicleta, hasta joyas o artefactos eléctricos en una casa es considerado como hurto a inmueble; la mayoría de las veces, se da en complicidad con el personal doméstico. La comuna 1 (centro) es donde se focaliza la mayor cantidad de hurtos, principalmente en la modalidad de arrebatos, ocasionados en su mayoría por el consumo y microtráfico de droga, prostitución e ingesta de licor en la vía pública. Todo esto producto de la actividad económica de esta comuna y la condición social de sus habitantes.

El desempleo

Para las veintitrés ciudades y áreas metropolitanas las tasas de desempleo más bajas se registraron en Bucaramanga y su área metropolitana (7,6%), Santa Marta (8,2%) y Barranquilla y su área metropolitana (8,4%). Las ciudades con tasa de des-

empleo más altas en el trimestre fueron Quibdó (18,3%), Cúcuta y su área metropolitana (16,1%) y Armenia (14,6%) (DANE, junio 2017). La informalidad continúa siendo uno de los factores más alarmantes en la economía de Cúcuta, pues adicional al bajo nivel de inversión y la escasa innovación empresarial, el aparato productivo no ha logrado avanzar; situación que afecta directamente el empleo formal de la región.

La ciudad ocupa la primera posición muy por encima de la media nacional, lo cual demuestra que, de las trescientas cincuenta y un mil personas ocupadas en el último trimestre, doscientas cuarenta y cinco mil se encuentran en el sector informal. El municipio de Cúcuta ha mostrado un incremento preocupante en las tasas de desocupación. Una situación que requiere la atención de las autoridades municipales, porque la economía de la ciudad muestra signos de desaceleración del aparato productivo, que la ubican como la segunda ciudad con mayores niveles de desempleo e informalidad del país, según el informe de gestión de la Cámara de Comercio de Cúcuta 2016.

Deserción escolar

Actualmente, se presenta una tasa de deserción muy alta y una calidad educativa en entredicho por razones visibles como los paros de educadores, los problemas de programas como el PAE, la inasistencia de profesores a sus sitios de trabajo, las amenazas, la tardía designación de docentes para los establecimientos educativos, los salarios irrisorios para los docentes contratados, las malas instalaciones locativas de los establecimientos y hasta casos de agresión de padres de familia a los profesores.

Los grupos ilegales

El EPL nació en la región en el municipio de El Tarra entre la población campesina y para mediados de los años ochenta contaba con un número de ciento cincuenta combatientes repartidos en la provincia de Ocaña, en la zona del Catatumbo y en la frontera colombo venezolana. La guerrilla en Cúcuta empezó en la década de los ochenta; el primero que empezó a hacer presencia fue el ELN el frente guerrillero de Carlos Germán Velasco Villamizar, que es un frente urbano que funciona en el área metropolitana de Cúcuta y algunos territorios de Venezuela (Fundación Progresar, 2017). El ELN en la década de los noventa, cuando poseía dominio sobre la ciudadela de Juana Atalaya, tenía sus puntos estratégicos en tres cerros: cerro de las Tres Cruces en Antonia Santos, hoy en día cerro del Nazareno, cerro de los Alpes en límites con el Terminal (comuna 9) y cerro Norte que limita con Sevilla (comuna 7).

En la figura 3 se pueden georeferenciar estos tres puntos. Cuando entraron los paramilitares en 1998, fue precisamente en estos cerros donde hubo los mayores enfrentamientos armados entre estos grupos al margen de la ley y el paramilitarismo. Muchos habitantes de estas comunas apoyaron la entrada del paramilitarismo ya cansados del sometimiento de las libertades que les quitaron los del ELN. En los últimos años, han aparecido los Zetas, EL Tren de Aragua, Los Pelusos y los de Sinaloa que en sus disputas territoriales asesinan constantemente en barrios y trochas fronterizas. En 2016 se registraron más de doce mil hectáreas pertenecientes a este grupo guerrillero (ELN), quienes producen la droga para que el EPL la compre y se encargue de su comercialización.

Durante el año pasado, también se dedicaron al secuestro extorsivo en la región del Catatumbo, llegando incluso a secuestrar periodistas de talla nacional como Salud Hernández Mora y Diego De Pablos de RCN Televisión. Además, en 2016, una semana después del anuncio público del inicio formal de los diálogos de paz entre el ELN y el gobierno del Señor Presidente, Juan Manuel Santos Calderón, la familia del abogado Ramón José Cabrales, secuestrado por el grupo insurgente seis meses atrás en zona rural de Ocaña (Norte de Santander), pagó un millonario rescate por la libertad del profesional, que fue dejado libre, generando el desconcierto y el rechazo del gobierno y la opinión pública. Otro dato relevante es que durante 2017 acabaron con la vida de doce militares en el departamento, entre emboscadas y enfrentamientos, continuando regularmente desde 2018 hasta hoy.

Los vendedores ambulantes

No cabe duda de que en la Ciudad de Cúcuta hay muchos que llegan con la esperanza de encontrar un trabajo para el sostenimiento de sus familias, ya sea porque llegan de zonas del conflicto armado por razones de desplazamientos forzados y motivados por encontrar una mejor actividad que mejore su economía, o por razones de diferentes conflictos. Cúcuta se vio afectada por el cierre de fronteras entre Colombia y Venezuela el 20 de agosto del 2015 ya que el presidente Nicolás Maduro ordenó a su fuerza armada cerrar la frontera.

Hoy día se vive un alto grado de desempleo porque muchos que fueron deportados del país vecino no pudieron regresar, provocando una gran incertidumbre porque muchos dejaron sus familiares, su casa y su estabilidad, trayendo consigo desempleo para nuestra ciudad, obligando a estos ciudadanos a trabajar como vendedores informales en diferentes áreas debido a la gran necesidad de llevar el sustento diario a sus hogares o realizar giros a sus familias.

De otra parte, aunque no se encuentran informes oficiales sobre el trabajo infantil, hay una parte de estas ventas ambulantes que están en manos de niños, sobre todo de origen venezolano.

El espacio público

El uso inadecuado del espacio público se les atribuye a los vendedores ambulantes, es muy común ver en la ciudad de Cúcuta automotores mal parqueados sin importar que ellos obstaculizan el paso vehicular y peatonal. Pese a los comparendos, que tiene un costo de trescientos veintidós mil ciento veinticinco pesos (\$ 322.125) y la inmovilización del auto, pocos acatan lo establecido en la norma. Si bien es cierto que la prohibición de parquear debe estar expresamente señalizada, también hay lugares que por su sola naturaleza indican a cualquier conductor que no puede estacionar.

Según la Secretaría de Tránsito del municipio de Cúcuta, a la fecha se han expedido cinco mil noventa y nueve órdenes de comparendo por vehículo abandonado y por bloquear una calzada o parte de ella. De estas, dos mil setecientos cuarenta y siete corresponden a motocicletas y dos mil trescientas cincuenta y dos a automóviles. De acuerdo con datos de la alcaldía, actualmente la ciudad tiene unos cuatrocientos parqueaderos con solo el treinta por ciento de ocupación, mientras las calles y avenidas permanecen congestionadas sin ninguna justificación. Asimismo, estos infractores provocan el desorden en la ciudad. Esto indica una falta de cultura ciudadana y la necesidad de aplicar la ley severamente por parte de las autoridades.

Informalidad y asentamientos humanos (invasiones)

Cúcuta es una ciudad de invasiones. Los datos de las secretarías de Gobierno y Planeación municipal indican que en total son cincuenta y dos. En ellas, viven doce mil familias. Algo así como sesenta mil personas, que son los mismos habitantes que tiene el municipio de Pamplona. En Cúcuta, en el menor descuido, se invaden lotes para construir ranchos de tabla y techos de zinc. Y esto ocurre casi a diario. El alcalde César Rojas lanza una advertencia: las cifras más recientes sobre las invasiones que se han intentado sin éxito desde el primer día de su gobierno a la fecha referencian unas treinta, lo que confirma que el fenómeno sigue tan vivo como hace tres décadas. ¿Cuánta gente ha invadido en los últimos cinco años? ¿Cuánta gente ha llegado a Cúcuta procedente de Venezuela o de las regiones del Catatumbo y la provincia de Ocaña? Nadie, ni las autoridades tienen un censo real de esta situación. Lo único cierto es que pocas co-

munas están exentas del asunto. El mapa de los asentamientos humanos informales es una telaraña de puntos rojos por todos lados. Los hay en las comunas, pero donde más se acentúan es en las de occidente, norte y oriente.

Trata de personas

Los extranjeros se identifican como víctimas en tanto que Cúcuta propicia la entrada de venezolanos o en algunos casos chinos que llegan de tránsito de otros países con destino especial a Estados Unidos, señalan funcionarios. Un cuarenta y dos por ciento (42%) de los funcionarios señala que estas se ubican en un nivel igual o menor que la primaria, y un diecinueve por ciento (19%) alcanza algún nivel de secundaria; el treinta y nueve por ciento (39%) no tiene ninguna educación. Es significativo que el mayor número de víctimas se identifica con bajo nivel educativo, en las cuales priman la explotación de la prostitución ajena y trabajos o servicios forzados, seguidos de la servidumbre.

En la modalidad de prostitución ajena, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) cree que los posibles tratantes son comerciantes, traficantes de estupefacientes, expendedores de droga y taxistas. No conoce sobre redes de explotación sexual, considera que la modalidad funciona a través de proxenetas que trabajan solos, hombres y mujeres vinculados al narcotráfico y al negocio de las armas. Ellos se encargan de conseguir a las niñas a quienes ubican en los colegios. Estas personas tienen contactos con enlaces internacionales, se trata de otros estudiantes que hacen la labor de convencimiento de las posibles víctimas.

La piratería de productos

No hay producto que no se encuentre en Cúcuta de forma ilegal. Carros, zapatos, ropa, películas, CD, accesorios, televisores, equipos de sonido, ventiladores, pilas, autopartes, relojes, joyas, repuestos para todo tipo de artefactos, video juegos y billetes de euros, dólares, bolívares y pesos mexicanos. Todo es posible en Cúcuta, nada se escapa a la falsificación y a la piratería.

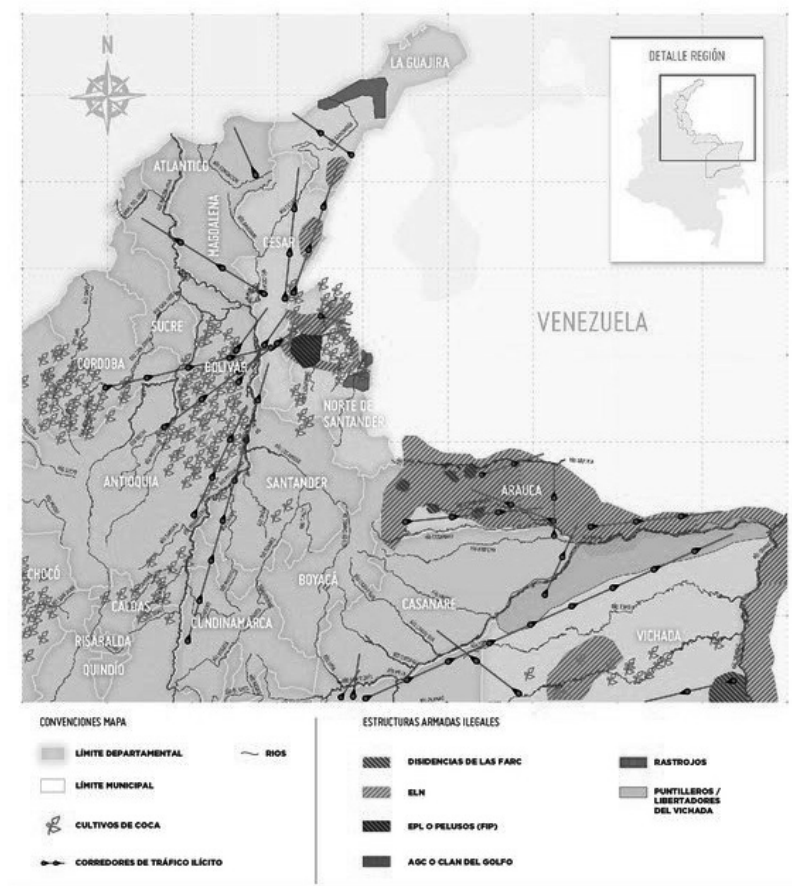
La movilidad

La peor movilidad de las ciudades capitales del tamaño de Cúcuta, es la nuestra. Aquí la Secretaría de Tránsito y Movilidad es un desastre, sin importar quién la lidere, ni qué grupo político la patrocine. Ninguno ha sido capaz de poner en orden a piratas, taxistas, buseteros, camioneros, gandoleros, motociclistas y peatones. Todos hacemos

lo que se nos viene en gana. No respetamos las cebras, no respetamos los semáforos, no respetamos a los policías de tránsito, no respetamos a los ciclistas, a los peatones, a los niños, a los ancianos. La cultura del busetero se convirtió en epidemia y ahora es un mal generalizado en toda la ciudad. Además de que la malla vial no sirve para la circulación normal de un vehículo.

Georreferenciación de los asuntos, ejes o problemas identificados

Mapa 1: Presencias de estructuras armadas en la zona de frontera con Venezuela



Fuente: <https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1693>

Mapa 2: Área urbana san José de Cúcuta norte de Santander
Norte de Santander



Fuente: <https://doku.pub/documents/mapa-barrrios-y-comunas-de-cucuta-00m83n4yeld>

Casos insignes que revelan los asuntos, ejes y problemas

Teniendo en cuenta el alto índice de denuncias, solo relacionaremos los problemas más significativos en los últimos años. Ellos son:

Contrato para el bilingüismo

A mediados del mes de abril, la empresa Niutelco firmó un contrato interadministrativo para fortalecer la enseñanza y aprendizaje del inglés en Norte de Santander, por \$11.384 millones, y dos convenios especiales de cooperación.

Uno de ellos tiene que ver con el desarrollo de capacidades en la gestión de la innovación empresarial para las mipymes del departamento Norte de Santander, por \$14.081 millones y el otro para ejecutar el proyecto .Aprovechamiento de la biodiversidad con potencial acuícola para el desarrollo de la acuicultura continental en el departamento Norte de Santander, por \$13.977 millones.

Fraude en la oficina de tránsito

Un año y dos meses llevaba la Policía y la Fiscalía siguiéndoles los pasos a los integrantes de la banda que se dedicaba desde inspecciones de Tránsito de Cúcuta y Los Patios a eliminar multas de tránsito a conductores infractores, en especial a los sorprendidos en estado de alicoramamiento al volante.

El director general de la Policía, mayor general Jorge Luis Vargas Valencia, al término de las audiencias de legalización de las capturas de los once integrantes, entre los que figuran una inspectora de Tránsito de Cúcuta y otro del municipio de Los Patios, indicó que esta ha sido la investigación más exitosa llevada a cabo a una oficina de tránsito del país.

Hubo agentes encubiertos que asumieron el rol de ciudadanos para recaudar más evidencias, dijo el oficial. Hasta el momento, la valoración que tiene la Policía del monto del fraude cometido por la banda asciende a los 12.000 millones de pesos de un total de 15.000 comparendos que fueron objeto del desfaldo a las finanzas públicas de Cúcuta.

Entre los capturados, también figuran abogados y tramitadores, dijo el director general de la Policía. Mayid Gene, secretario de Tránsito de Cúcuta, afirmó que se habían instaurado denuncias ante control interno disciplinario por las situaciones irregulares con el desarrollo de las comparencias por alcoholemia. Lo que se desprende de estas denuncias es que, una vez los casos pasaban a manos de los inspectores, los infractores por alcoholemia “resultaban, milagrosamente, absueltos”, dijo Gene.

Los capturados, entre los que hay abogados, gestores e inspectores son: Yeismir Ríos Rey, Hermes Soler Aceros, Paola Andrea Lozada Manrique, Faber Humberto Patiño Díaz, Fred Anderson Acevedo Gorsira, Alexis Ramírez Reyes, Salvador Pérez Ortega, Rafael Leonardo Cristancho Bonilla, Jimmy Orlando Sarmiento Andrade, Nadya Zamara Sarmiento Andrade y Wilmer Alexis Barrios Hernández. Estas personas deberán responder por concierto para delinquir, concusión, fraude procesal y violación de datos personales.

Las coimas de Wilmer “Carretera” Carrillo

La Fiscalía pidió a la Corte Suprema de Justicia que investigue al representante a la Cámara de Norte de Santander, Wilmer Carrillo, por presuntas anomalías en ocho contratos del ESE Hospital de Ábrego, de ese departamento. Dichos contratos estarían relacionados con el suministro de combustible para ambulancias y vehículos del centro de salud. De acuerdo con la Fiscalía, Carrillo pedía coimas de entre 10 y 20 por ciento de los contratos aprobados por el hospital.

Al parecer, también pidió al gerente del hospital cien millones de pesos, que fueron entregados en dos pagos que nunca devolvió. Según la Fiscalía "tendría injerencia para distribuir la planta de personal e incluso habría modificado el manual de funciones para que la subgerencia de la entidad fuera asignada a una de las cuñadas de su esposa".

En el marco de esta investigación, la Fiscalía imputó cargos a seis personas, entre las ellas el representante legal de la ESE, dos ex gerentes y dos contratistas, por los delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, peculado por apropiación y falsedad en documento.

Denuncia de veedores... nada ha pasado

Representantes de las veedurías ciudadanas exigieron mayor celeridad a los órganos de control de Cúcuta y la nación, para evitar la impunidad en presuntos hechos de corrupción en los que estarían involucrados funcionarios de entidades descentralizadas, alcaldías y Gobernación de Norte de Santander.

El clamor se produjo en desarrollo de la Audiencia Pública de Transparencia de la Comisión Regional de Moralización y la Presidencia de la República, durante la cual los veedores expresaron sus reparos por la pasividad con que se avanza en las investigaciones para poner al descubierto a los responsables.

El veedor ciudadano Francisco Palacios denunció que no se explica cómo una empresa que no participó en la licitación que adjudicó el contrato 030 de operación del acueducto y alcantarillado de Cúcuta, Aguas Kpital Cúcuta, esté hoy al frente de esa misión. “De esto no se ha recibido ninguna respuesta desde hace seis años que formulamos la denuncia en todos los órganos de control”.

“Pero mucho más grave que esto –dijo Palacios– es que a través de una empresa denominada fundación V&C se esté prestando y cobrando el servicio de acueducto a los pobres de Cúcuta”. Hoy, los usuarios de estrato 1 están adeudando más de 4.000 millones de pesos a esta fundación que recauda unos \$2.000 millones mensuales.

La contralora municipal, Blanca Cruz González, respondió frente a esta denuncia que hace un año que asumió el cargo impulsó una auditoría y de ahí se desprendieron dos procesos de responsabilidad fiscal por más de 7.000 millones. De estos procesos ya se iniciaron las indagaciones preliminares y el periodo de pruebas. Aclaró que su actuación se ha cumplido según la ley y fe de ello es que procedió a trasladar el caso a la Fiscalía y a la Procuraduría. Subrayó que quien tiene la competencia para liquidar ese contrato es el alcalde, César Rojas.

El delegado del contralor general de la república, Héctor Fabián Parra, invitó a Palacios a confrontar pruebas y a verificar el proceso. Otro veedor ciudadano, Roberto Cárdenas Solano, hizo una serie de denuncias sobre contratos que fueron celebrados por la Alcaldía y por Tránsito de Cúcuta, frente a las cuales no se ha conocido ningún resultado de investigación de los órganos de control.

Uno de los contratos fue el de generación de empleo o plan choque celebrado en 2016 por el municipio de Cúcuta con la Corporación América Bar (Cambari), por un valor de 16.500 millones de pesos para que se barrieran calles y parques. En un otrosí que se firmó, la gobernación aportó 700 millones y Corponor 1.000 millones, supuestamente para pagar la seguridad social a esos empleados que se contrataron.

“No es posible que a esas personas las contrataran por cinco meses y les pagaran 300 mil pesos. Si se multiplica lo pagado por el tiempo trabajado, suma 5.700 millones de pesos. Entonces, ¿quién se quedó con los 12.000 millones de pesos restantes?”, les preguntó Cárdenas a los órganos de control.

Otro contrato es el suscrito con Calidad Total SAS, por 16.520 millones de pesos, para contratar aseadoras y celadores para los colegios. Según el veedor, se contrataron 1.000 personas, que trabajaron diez meses por un salario mínimo mensual vigente. Denunció que cada persona no recibió más de 9 millones de pesos en todo el año, lo que equivale en total a 9.000 millones. ¿En manos de quién quedaron 7.520 millones?, se preguntó Cárdenas.

Cuestionó otro contrato para pintar las cebras de las intersecciones viales, celebrado por Tránsito de Cúcuta, por un valor de 500 millones de pesos, y un adicional por 250 millones, cuando en contratos similares efectuados en otras ciudades esa misma misión no supera los 45 millones de pesos.

Denunció también sobrecostos en contratos de arrendamiento, uno de ellos por nueve meses, pagado en las dos bodegas de Cenabastos donde funciona Tránsito, por 133 millones, algo así como 14 millones mensuales, cuando en ese sector no supera los 2 millones el canon de arrendamiento. En remodelaciones de dependencias, los sobrecostos están a la orden del día, dijo Cárdenas, quien denunció que en la que se hizo en las oficinas de Planeación costó 300 millones de pesos, lo que vale construir un edificio, dijo.

El calor de la audiencia subió de intensidad cuando este veedor dijo que todas las denuncias las tienen que formular en Bogotá, porque en Cúcuta no pasa nada con los órganos de control. Solicitó a la contralora, Blanca Cruz González, que se haga a un lado y ceda el cargo, ya que ella no tiene moral para investigar al gobierno del alcalde César Rojas, porque hizo parte de su campaña a la alcaldía.

Cruz respondió de inmediato con un regaño al veedor, invitándolo a que si tenía pruebas las presentara ante las instancias judiciales. Esta actitud fue también reprochada por los demás veedores, que obligaron a la contralora a pedir disculpas. La contralora explicó que los contratos de Cambari y el de señalizaciones viales están en auditoría y aún no se tiene informe final. Los delegados de la Comisión Regional de Moralización y la Presidencia de la República tomaron atenta nota de cada una de las denuncias para trasladarlas a las instancias competentes.

Conclusiones

Nuestro problema, además de la ineptitud y la corrupción de nuestros dirigentes en todos los niveles, es el olvido nacional. Vivimos de la ganancia rápida, de la viveza y de la ilegalidad. Los Planes de Desarrollo, incluidas las dinámicas económicas, seguirán fracasando porque no hay un consenso de nación, y al no haber consenso todos los modelos fracasarán a corto o mediano plazo. La discriminación de las minorías seguirá estancando todos los procesos en todas las entidades porque solo aquellos que los elogien, los loen y los endiosen serán bien vistos para quienes ostentan el poder. Los que ven objetivamente el desarrollo del país serán descalificados, desconocidos, o asesinados para que no estorben la corrupción y la impunidad porque esas minorías desconocen normas y reglamentos violentando la esencia del Estado de Derecho.

Los profesionales, en su gran mayoría, salen formados mediocrementemente y al no poder competir con profesionales de otras regiones se entregan a los grupos políticos para que los empleen, así tengan que vender su conciencia al mejor postor. La producción académica es escasa, y quienes las realizamos no somos bien vistos por las clases dirigentes que sienten el dedo en las heridas por las que se nos va el desarrollo integral y la verdadera profesionalización. Se admira la mediocridad y se desconoce el talento e iniciativa de desarrollo.

Referencias

- Agencia de Información Laboral (2019). Las 10 razones del Paro Nacional del 21 de noviembre. Recuperado de <https://ail.ens.org.co/noticias/las-10-razones-del-pa-ro-nacional-del-21-de-noviembre/>
- Constitución Política de Colombia (1991).
- Semillero en el Aula. (2017). Cúcuta hacia la PM. ESAP
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2021a) Boletín Técnico Principales Indicadores del Mercado Laboral abril 2021.
- (2021b) Boletín Técnico Medición del Empleo Informal y la Seguridad Social abril 2021.
- El Espectador (2021) Paro Nacional 28 de abril: Estos son los puntos de concentración en las principales ciudades del país. Recuperado de <https://www.elespectador.com/colombia/medellin/paro-nacional-28-de-abril-estos-son-los-puntos-de-concentracion-en-las-principales-ciudades-article/>
- <https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1693>
- Pardo, D. (2019). Paro Nacional en Colombia: 3 Factores inéditos que hicieron del 21 de noviembre un día histórico. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50520302>
- Público. (2019). Los asesinatos de más de 500 líderes sociales en Colombia desde 2016 reflejan el deterioro de la seguridad del país. Recuperado de <https://www.publico.es/internacional/asesinatos-mas-500-lideres-sociales.html>.
- Romero, M. (2019). “Colombia despierta” Jornadas de protestas inéditas sacuden al país. Recuperado de <https://www.france24.com/es/20191123-colombia-despierta-jornadas-de-protestas-in%C3%A9dita-sacuden-el-pa%C3%ADs>
- Sen, A. (2000). Desarrollo y libertad. Planeta: Argentina.
- Torrado, S. (2020). Las protestas contra el gobierno de Iván Duque se reactivan en Colombia. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2020/01/22/colombia/1579648383_033676.html



Santander Arauca. Documento de trabajo - territorial Santander Mesa territorial anticorrupción y ética pública

Wilman Amaya León

Abogado, especialista en Derecho Administrativo, magíster en Gerencia Pública y doctor en Fundamentos de Derecho Político.

La corrupción en Santander actúa como un cáncer va dañando los órganos desde adentro y solo hasta cuando está a punto de fenecer es que el individuo con el apoyo de la ciencia lo detecta. Los actores de la mesa coincidieron en la delicada situación por la cual atraviesa el departamento, no solo en la gobernación y los entes departamentales, sino en el nivel territorial en torno a las alcaldías y demás entes descentralizados, ante la mirada negligente de los órganos de control y la desatención y la persecución de las observaciones de los veedores ciudadanos.

Identificación y caracterización de los principales problemas de la agenda pública respecto del tema

Los principales ejes problema de la agenda pública respecto de la corrupción en Colombia y la ética pública son variados y dependen de quién formule los estudios, sin que necesariamente haya identidad en su delimitación; para delimitarlos acudiremos al documento

CONPES 167 de diciembre de 2013, que fue el encargado de definir el componente nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA), cuyo objetivo central fue fortalecer las herramientas y mecanismos para la prevención, investigación y sanción de la corrupción en Colombia. En este documento, se identificaron los principales problemas así:

Deficiente acceso y calidad de la información pública para prevenir la corrupción

En Colombia, hay limitaciones de calidad y acceso a la información pública, con lo que se incrementa el riesgo de corrupción pues se ocasiona opacidad y se aumentan las oportunidades para que ocurra este fenómeno, lo cual se traduce en insuficientes estándares de calidad de la información pública, limitado acceso a la información pública y escasa información respecto al fenómeno de la corrupción.

Vale resaltar que la PGN lideró desde 2012 la creación de un Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, con énfasis territorial, para detectar riesgos y actos de corrupción en la gestión pública (Secretaría de Transparencia, 2012). En la actualidad, el desarrollo y la difusión de esta iniciativa está en cabeza de la Secretaría de Transparencia, sin embargo, esta herramienta aún requiere varios desarrollos que le permitan consolidarse como una fuente reiterada de consulta.

Deficiencias en herramientas de gestión pública para la prevención de la corrupción

El Estado cuenta con una serie de herramientas operativas a través de las cuales se gestionan los asuntos públicos, sin embargo, hay deficiencias en ellas, lo que conduce a que la administración sea más susceptible a la corrupción. A continuación, se presentan las principales deficiencias:

- Deficiencias en la integración de los procesos de planeación y gestión de las entidades públicas.
- Insuficientes mecanismos de transparencia en el acceso a cargos públicos.
- Persistencia de corrupción asociada a la contratación pública.
- Presencia de corrupción en algunos trámites administrativos.
- Debilidades del control interno en la prevención de la corrupción.
- Baja transparencia de la participación de actores no estatales en las decisiones públicas.
- Insuficiencia de estrategias sectoriales para prevenir la corrupción.

Durante los últimos años, Transparencia Internacional y el PNUD han publicado informes sobre el impacto de la corrupción en sectores esenciales para el desarrollo humano, como salud, agua potable, saneamiento básico y educación, donde es evidente la relación entre la presencia de la corrupción y la disminución de la calidad de vida de la población.

Debilidades del control social en la prevención de la corrupción

Una de las expresiones de la participación ciudadana es el control y la vigilancia a la gestión pública y sus resultados. Este control es fundamental, porque asegura que los ciudadanos conozcan y vigilen lo que hacen sus representantes, materializando el componente participativo del sistema democrático. Sin embargo, la participación ciudadana y el control social no han incidido en los asuntos públicos que se esperaba. Los ejercicios de control ciudadano son débiles y en la mayoría de las veces no logran disminuir el riesgo de corrupción existente. A continuación, se presentan las principales deficiencias identificadas:

- Insuficiente información y capacidad para el ejercicio del control social en la prevención de la corrupción.
- Aplicación limitada de las auditorías visibles como mecanismo de control social para promover la transparencia en la gestión pública.
- Insuficiente consolidación de la rendición de cuentas en todos los niveles del Estado.

Escasos resultados de la promoción de la integridad y la cultura de la legalidad en el Estado y la sociedad

La efectividad de las estrategias de lucha contra la corrupción depende en gran medida de la capacidad de los gobiernos para involucrar los diferentes sectores de la sociedad, como medios de comunicación, organizaciones sociales y el sector empresarial, entre otros. En esta materia, se han identificado los siguientes problemas:

- Herramientas insuficientes que promuevan el comportamiento íntegro de los funcionarios públicos.
- Ausencia de herramientas para identificar conflictos de interés para prevenir la corrupción.
- Debilidades en la promoción de los temas de integridad y cultura de la legalidad en el sistema educativo.

- Insuficiente oferta de información ciudadana en integridad y cultura de la legalidad.
- Insuficiente corresponsabilidad de los partidos y movimientos políticos prevenir la corrupción.
- Insuficiente corresponsabilidad del sector privado para prevenir la corrupción.

Altos niveles de impunidad en actos de corrupción

La corrupción y la impunidad son fenómenos interdependientes. Las dinámicas de múltiples causales que los originan tienden a afectar la administración pública, la vida económica, el escenario político, la seguridad jurídica y el contexto social. Por consiguiente, tanto la corrupción como la impunidad hacen parte de un mismo círculo vicioso. Esa impunidad puede traducirse en un sentimiento social de inseguridad frente a la efectividad de la denuncia penal y también en la mala reputación del sistema judicial, que conduce a la ausencia de denuncias de hechos de este tipo, lo que, a su vez, favorece y permite la corrupción, reiniciando el círculo. Los principales problemas identificados en materia de impunidad en la sanción de actos de corrupción:

- Debilidades en el proceso de denuncia de los actos de corrupción.
- Inadecuadas herramientas de investigación, juzgamiento y sanción de actos corruptos.
- Escasa coordinación entre entidades encargadas de prevenir, controlar e investigar la corrupción.
- Debilidades del control fiscal territorial.

Al estudiar este documento CONPES se pueden obtener dos conclusiones; por un lado, que en materia de diagnósticos de corrupción todo está identificado y por el otro es que la situación es muy compleja; el cáncer está tan avanzado que cualquier política para prevenirlo siempre se quedará corta.

Diagnóstico o caracterización cualitativa y cuantitativa de los ejes problemáticos seleccionados

Ya identificados los ejes problema en el acápite anterior, corresponde ahora cualificar y cuantificar con cifras reales que tan delicado es el asunto. Para ello, hemos tomado datos del documento CONPES 167 por ser el estudio más completo conocido y de otras plataformas encargadas del tema, que registran la información de la siguiente manera:

El primer aspecto identificado fue el deficiente acceso a la baja calidad de la información pública para prevenir la corrupción, lo cual es delicado porque se considera como uno de los pilares de la transparencia en la gestión pública y un requisito esencial para el

control social y la participación ciudadana, especialmente si se tiene en cuenta que los resultados del IGA 2010–2011 demuestra que el 84% de las gobernaciones y el 97% de las alcaldías no alcanzaron un nivel alto de cumplimiento de la fase de Información del Programa Gobierno en Línea y para 2011 tan solo el 25% de las gobernaciones y el 48% de las alcaldías no alcanzaron el nivel alto de cumplimiento de la misma fase de información.

El problema principal en torno a este eje es que no se cuenta con mediciones institucionales específicas para la corrupción, como lo evidencia el hecho de que el sector judicial no cuente con información actualizada que permita determinar el estado de la lucha contra la corrupción en materia penal, así como tampoco se encuentra la información suficiente para realizar un seguimiento a la evolución de procesos penales relacionados con dichas temáticas.

El segundo eje corresponde a la deficiencia en herramientas de gestión pública para la prevención de la corrupción, sus cifras reflejan que según la encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional aplicada por el DANE para el 2012, el 28,7% de los servidores públicos refiere que, durante los últimos doce meses, la vinculación de funcionarios de libre nombramiento y remoción se basó en vínculos personales, familiares o de amistad; el 26,4% en influencias políticas y el 18,5% en vínculos regionalistas.

Del informe publicado por la Contraloría General de la República, de un total de 852.143 contratos reportados, 433.146 fueron de prestación de servicios y 156.013 fueron suscritos con personas naturales; es decir, que el 55% de la contratación total fue de prestación de servicios, indicando la posible existencia de nóminas paralelas y la institucionalización de vinculación de personal con contratos temporales.

Para ahondar el problema, en los mismos órganos de control, se percibe la ausencia de procedimientos estrictos de carrera administrativa. La Auditoría General de la República coincide en afirmar que el sistema actual de elección de contralores territoriales y la carencia de la carrera administrativa en las contralorías territoriales, no garantiza ni el nivel técnico ni la independencia y autonomía, afectando los resultados esperados en el ejercicio del control fiscal.

La contratación pública se ha convertido en uno de los escenarios más comunes para los actos corruptos, en este sentido, “la corrupción en la contratación supone transgresión de la ley con fines diferentes a los dispuestos para la celebración y ejecución de contratos” (PPLCC, 2005). Por lo cual los costos asociados a la corrupción en la contratación, según la Auditoría General de la República (2010) superan la suma de 10 billones de pesos al año y para el presupuesto de las entidades territoriales los 4 billones de pesos.

Transparencia Internacional y el PNUD han publicado informes sobre el impacto de la corrupción en sectores esenciales para el desarrollo humano, como salud, agua

potable, saneamiento básico y educación, donde es evidente la relación entre la presencia de la corrupción y la disminución de la calidad de vida de la población. Ejemplo de lo anterior es que para el sector de agua potable y saneamiento básico la corrupción puede aumentar los costos de construcción de infraestructura de agua hasta en un 40%, lo que implica que serían necesarios 12 millones de dólares adicionales para alcanzar la meta de los Objetivos del Milenio (PNUD, 2011a).

En el sector educativo, las prácticas corruptas incluyen sobrepagos en presupuestos, malversación de fondos, soborno, fraude en licitaciones públicas, entregas fantasmas, desviación de suministros escolares, compra de equipos innecesarios, entre otros (PNUD, 2011b). De otro lado, la Encuesta sobre Riesgos de Corrupción en el Sector Salud en Colombia del 2012 (PNUD, 2012) arroja que los riesgos potenciales de corrupción se encuentran en los cobros de las Empresas Promotoras de Salud -EPS- al Fondo de Solidaridad y Garantías -Fosyga- y la facturación de las Instituciones Prestadoras de Salud -IPS- a las EPS.

Por último, la Encuesta Global sobre Fraude en el Sector Minero (Ernst & Young, 2010) encontró que el 76% de los encuestados (empresarios de 14 sectores industriales), manifestaron estar preocupados por la responsabilidad de las acciones llevadas a cabo por las empresas mineras. Además, solo el 28% de los encuestados había considerado un riesgo de fraude y solo un 40% había realizado una revisión de la lucha contra el fraude, el soborno y la corrupción en los controles internos.

Un tercer eje problema fue identificado como las debilidades del control social en la prevención de la corrupción. Con él se busca que los ciudadanos conozcan y vigilen lo que hacen sus representantes, materializando el componente participativo del sistema democrático.

No obstante, este ejercicio de control ciudadano es débil y en la mayoría de las veces no logra disminuir el riesgo de corrupción ante la falta de información y la capacidad de seguimiento a la gestión pública, tal como se refleja en la Encuesta de Cultura Política -ECP- 2011 realizada por el DANE, en la cual el 72% de los encuestados no conoce ningún mecanismo de participación ciudadana, mientras que el 57% no conoce ningún espacio de participación. Adicionalmente, el 61.6% el 72.8% de los encuestados no conocen o no han oído hablar de las veedurías ciudadanas o de los comités de participación comunitaria.

Frente a la rendición de cuentas, la situación tampoco es halagüeña; de acuerdo con los resultados del IGA 2011-2012, cerca del 85% de las gobernaciones obtuvieron calificaciones por debajo de los 50 puntos sobre 100 a la vez que 375 municipios obtuvieron puntaje de cero puntos. El cuarto eje problema identificado fue el de escasos resultados de la promoción de la integridad y la cultura de la legalidad en el Estado y la sociedad, el primer problema detectado se relaciona con la existencia de prácticas irregulares en las entidades públicas. Un 75% de los funcionarios encuestados respondieron que la

ausencia de valores éticos influye significativamente en el desarrollo de prácticas irregulares en la administración pública, seguido de una falta de control administrativo (61%) y de falta de sanción (57%). Lo cual se vuelve más complejo al analizar la débil oferta de capacitación para los funcionarios públicos que se presenta hoy de manera desarticulada limitando las posibilidades de ahondar en los temas relacionados con la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción.

Esto se refleja en los resultados de la tercera Encuesta Nacional sobre Prácticas contra el Soborno en Empresas Colombianas, realizada por Transparencia por Colombia, la cual demostró un aumento negativo en la percepción de los empresarios ante la ocurrencia de sobornos, en tanto que un 94% de los encuestados consideraron que en el país los empresarios ofrecen sobornos en la operación ordinaria de sus negocios y que dichos pagos se realizan principalmente para agilizar trámites. Sin embargo, y pese a esta evidencia, solo el 50% de los empresarios encuestados manifestó su rechazo al pago de comisiones indebidas.

El último eje seleccionado, corresponde a los altos niveles de impunidad en actos de corrupción, al considerar que impunidad y corrupción hacen parte de un mismo círculo vicioso, las cifras hablan por sí solas: entre los meses de julio y diciembre de 2009, el PPLCC recibió 5.322 comunicaciones sobre denuncias. Por su parte, solo en los primeros cinco meses de 2010, se recibieron más de 3.923 comunicaciones (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 2010). En 2012, la Secretaría de Transparencia tramitó 2.023 comunicaciones de ciudadanos respecto a posibles hechos de corrupción, fallas en el servicio de entidades de la administración pública y negligencia de estas. El trámite que se le dio a estas comunicaciones se resume en 671 traslados a la Procuraduría General de la Nación, 170 traslados a la fiscalía general de la Nación y 73 a la Contraloría General de la República. Esto unido a la morosidad investigativa y la ausencia de fallos y sentencias ejemplarizantes, termina incidiendo en el proceso de denuncia por el ciudadano y el servidor público, toda vez que en su imaginario se advierte la idea de que no vale la pena denunciar.

En este eje juega un papel importante la efectividad de los órganos de control, en las deliberaciones de la Mesa territorial anticorrupción de Santander fue uno de los temas de mayor insistencia de los estudiantes y demás asistentes, no solo por su falta de celeridad en los procesos, sino por la elevada morosidad y afán de cerrar investigaciones sin verificar las fuentes y determinar los hechos con claridad.

Casos insignes en el departamento y georeferenciación de los problemas identificados

En este ítem, necesariamente se hace referencia a los problemas de corrupción que afectan el departamento; estos se identificaron en las deliberaciones de la mesa territorial

y en el foro realizado, junto al análisis de las estadísticas más recientes, en las cuales el 73% de la corrupción se da en el sector público. En el total de actores individuales involucrados que recopiló el Monitor Ciudadano, el 39 % fueron funcionarios públicos y el 30% autoridades electas por voto popular. De dichas autoridades electas, el 81% fueron concejales y 41% alcaldes.

Adicionalmente, los resultados obtenidos por el Monitor Ciudadano muestran que el 45% de los hechos de corrupción registrados se concentraron en cinco de los 32 departamentos del país: Santander (14%), Atlántico (10%), Valle del Cauca (8%), Bolívar (7%) y Antioquia (6 %). Las ciudades donde se registra la mayor cantidad de hechos son Bogotá (7%), Barranquilla (7%), Bucaramanga (6%), Cartagena (6%) y Medellín (3%). A continuación, se presentan los siguientes casos considerados íconos del departamento:

Iglesia Cristiana “Manantial de Amor”

En 2011, Luis Francisco Bohórquez fue elegido alcalde de Bucaramanga para el periodo 2012-2015. Sin embargo, poco antes de posesionarse en su cargo, familiares cercanos (primas y tías) suscribieron sociedades para obtener numerosos contratos de la alcaldía. El punto en común de estos contratistas era su pertenencia a la iglesia cristiana “Manantial de Amor”, ubicada en el vecino municipio de Floridablanca. Llamó también la atención que Leonardo Luna Escalante, pastor de la iglesia, conformó cinco empresas que posteriormente fueron contratadas por la alcaldía de Bohórquez para reparar parques y otras áreas públicas de la ciudad sin los procesos de selección objetiva. Además, las propuestas de contratación iban con sobrecostos de hasta el 30%. Por estos hechos Luis Francisco Bohórquez fue enviado a prisión en diciembre de 2017. También le fue dictada sentencia de cárcel al pastor Leonardo Luna Escalante, a Gloria Azucena Durán, funcionaria de carrera de la Alcaldía de Bucaramanga y a Clemente León Olaya, exsecretario de Infraestructura de Bucaramanga.

(Bucaramanga: 7° 07'04.21" N / 73° 07'48.07" O)

Convenio para el fortalecimiento de la historia y la identidad cultural en Bucaramanga

En 2016, Darío Echeverry, alcalde de Barrancabermeja (2016- 2019), suscribió un convenio de cooperación para el fortalecimiento de la historia y la identidad cultural de la ciudad con la Fundación para el Desarrollo Social y Científico (Fundesocol).

En este convenio se habría vulnerado el principio de transparencia pues desde los estudios previos ya se sabía a quién se adjudicaría el contrato. Por estas irregularidades, en junio 2018 le fueron imputados cargos al alcalde, a Yenny Ruiz Díaz Muñoz (exsecretaria de Desarrollo Social) y al contratista Ezequiel Mattos por los delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, interés indebido en la celebración de contratos y peculado por apropiación.

(Bucaramanga: 7° 07'04.21" N / 73° 07'48.07" O)

En la Provincia Comunera

Marcela del Pilar Arce Hernández, alcaldesa de Simacota, Santander, entre 2012 y 2015, cometió varias irregularidades en la celebración de contratos. En 2012, suscribió uno de compraventa de una motoniveladora para el municipio con el Grupo Empresarial del Oriente, por un valor de \$577 millones. El contrato no se cumplió en el tiempo estipulado (dos meses), por lo cual en 2016 le fueron imputados cargos por los delitos de contrato sin llenar los requisitos, peculado por apropiación y violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades. En febrero de 2017 fue capturada por otros hechos relacionados con la construcción en 2015 de un pozo profundo y la adecuación de un acueducto rural en el municipio, por un monto de \$ 18 millones, contrato que nunca se ejecutó, aunque sí se le entregaron todos los recursos al contratista. Por este último hecho le fueron imputados los delitos de peculado por apropiación, contrato sin cumplimiento de requisitos legales, falsedad ideológica en documento público y asociación para la comisión de un delito contra la administración pública.

(Simacota Santander: 6° 26'36.92" N / 73° 20'15.12" O)

Terminal de Transportes de Bucaramanga

En las elecciones locales de 2015, Wilson Mora, gerente de la Terminal de Transportes de Bucaramanga, aspiró al concejo de la ciudad por el partido Liberal. Durante su campaña habría destinado bienes y funcionarios de la entidad para trabajar en ella, además de utilizarla para obtener 1.500 líneas telefónicas que destinó al proselitismo político. Medios de comunicación de Santander revelaron audios que comprometían al aspirante a concejal con la adquisición de las líneas telefónicas y con una deuda de \$200 millones por este negocio. Adicionalmente, informes de auditoría externa a la terminal revelaron que Mora usó por lo menos a diez empleados para que trabajaran en su campaña, aunque seguían recibiendo salario de la Terminal de Transportes;

además utilizó las tarjetas de crédito de la entidad para pagos personales de restaurantes, gasolina, hoteles y discotecas, pagos que no fueron autorizados por la junta directiva de la terminal. En 2017, el aspirante a concejal fue destituido del cargo que había ocupado durante 11 años.

(Bucaramanga terminal de transportes: 7° 5' 18.20" N / 73° 7' 47.02' O)

Corporación Autónoma Regional de Santander CAS

En 2011, la Corporación Autónoma de Santander, en cabeza de Flor María Rangel, suscribió un contrato con la Unión Temporal Barrancabermeja con el fin de reforestar y aislar unos predios estratégicos en términos ambientales. En 2014, la Contraloría General de la República comenzó a investigar el caso, pues el contrato había tenido varias suspensiones a pesar de que ya se había girado el 90 % de los recursos, que equivalían a un monto cercano a los \$ 3.075 millones. Además, se giraron \$ 1.300 millones a pesar de las advertencias sobre problemas de ejecución del contrato. El ente de control también pudo comprobar que los estudios previos del contrato no se realizaron de manera adecuada y que nunca se le asignó una interventoría al proyecto. En 2016, fue capturada Flor María Rangel por los delitos de peculado por apropiación y falsedad en documento público y privado y en enero de 2017 le fue dictada medida de aseguramiento en centro carcelario. Elber Ardila, director encargado de la CAR en 2011, Héctor Murillo, jefe de rentas de la gobernación en 2017 y Óscar Pereira, ex subdirector de gestión ambiental de la CAS, también fueron cobijados con esta medida.

(CAS- San Gil Santander: 6° 33' 03.70 N / 73° 07' 52.49" O)

Contratos en Piedecuesta

En 2011, Jorge Navas Granados, alcalde de Piedecuesta entre 2008 y 2011, firmó dos contratos por más de 8 mil millones de pesos para construir un ecoparque turístico y una ciudadela educativa. La firma de los contratos excedía la vigencia fiscal anual por lo que la Procuraduría General de la Nación decidió abrir una investigación en 2016. Cabe recordar que el mandatario ya había sido sancionado seis meses por la entidad al suscribir un convenio para soluciones de vivienda de interés social en 2009 sin contar con todos los requisitos.

(Piedecuesta Santander: 6° 59' 29.54" N / 73° 03' 14.39 O)

Concejales de Floridablanca

En 2015, 19 concejales de Floridablanca (Santander) desobedecieron un fallo judicial que ordenaba convocar ternas para elegir el contralor y el personero del municipio. Además, los cabildantes cometieron irregularidades en la calificación de la entrevista de los aspirantes al dar la calificación más baja al postulante que cumplía con todas las pruebas de conocimiento y aptitudes. Por estos hechos, la Fiscalía General de la Nación imputó cargos en julio de 2017 contra los concejales, pero se abstuvo de dictarles medida de aseguramiento en un centro carcelario, indicando que no podrían salir del país mientras continuaran vinculados a la investigación.

(Floridablanca Santander: 7° 04' 19.73" N / 73° 05' 35.93" O)

San Vicente sin acueducto veredal

En diciembre de 2008, Enilce Suarez, entonces alcaldesa del San Vicente de Chucurí, (2008-2011), suscribió un contrato con el Consorcio Lizama III cercano a los 1.200 millones de pesos para construir el acueducto en tres veredas de municipio. No obstante, los habitantes de las veredas se percataron de que el acueducto nunca se terminó. La fiscalía general de la Nación investigó los hechos y comprobó que el lote en el cual debía estar el acueducto se encontraba en estado de abandono y solo había un tanque en mal estado. En 2018, Enilce Suarez fue condenada a 14 años de cárcel. Libardo Angulo Rojas, contratista de la obra, y Édgar Uribe Schroeder, interventor, fueron condenados a nueve años de prisión.

(San Vicente de Chucuri Santander: 6° 52' 48.84" N / 73° 24' 38.55" O)

Diputados de Santander

En 2013, los diputados del departamento de Santander emitieron una ordenanza con el fin de otorgar facultades al contralor para I modificar la estructura organizacional de la entidad, el Manual de Funciones y Competencias, el Manual de Operaciones y Procedimientos, las cargas laborales, la escala salarial de la Contraloría General de Santander y otras decisiones como suprimir el cargo de conductor y crear uno de profesional universitario. La Procuraduría General de la Nación decidió abrir investigación contra doce diputados por estos hechos, pues la ordenanza era inconstitucional y habrían incurrido en extralimitación de sus funciones. El gobernador encargado de la época y el jefe de la oficina de asesoría jurídica de la Gobernación también fueron investigados por haber sancionado dicha ordenanza. En abril de 2016, los diputados fueron citados a audiencia

pública y en diciembre de 2017 fueron sancionados por nueve meses al considerarse esta actuación como una falta grave cometida con culpa gravísima, teniendo en cuenta el grave daño social de la conducta y la afectación de derechos fundamentales.

(Bucaramanga, Asamblea departamental: 7° 06' 58.22" N / 73° 7' 50.50" O)

Vía Curos Málaga

En 2013, la firma contratista Esgramo Ingenieros Constructores S.A.S. fue la encargada de ejecutar el contrato para el mejoramiento y mantenimiento de la carretera Málaga-Los Curos-San Andrés por un valor cercano a los 16 mil millones de pesos en el departamento de Santander. No obstante, según denuncias realizadas por pobladores de la comunidad, la obra fue abandonada a pesar de haber girado cuantiosos anticipos para empezar la obra. En agosto del 2016 el Instituto Nacional de Vías (Invías) sancionó a la empresa por el incumplimiento del contrato y la conminó a pagar \$1.102 millones de pesos.

(Málaga Santander: 6° 41' 06.48" N / 72° 43' 55.42" O)

PAE – Santander

En 2016, Luisa Fernanda Flórez Rincón, representante legal de la empresa Surcolombiana de Inversiones, se vio involucrada en irregularidades en el contrato de operación del programa de Alimentación Escolar por esta empresa. Los hechos se remontan al contrato realizado entre la Gobernación de Santander y la empresa por un monto cercano a los 23 mil millones de pesos. En septiembre del mismo año, se realizó una adición al contrato de 6.700 millones de pesos y luego otra adición de 5.200 millones de pesos, para alcanzar así un valor de casi 36.000 millones. Las investigaciones adelantadas por la fiscalía general de la Nación revelaron que hubo desvíos de dinero, proveedores ficticios y convenios con empresas que no tenían nada que ver con experiencia en alimentación y refrigerios. Adicionalmente, muchos contratos beneficiaron a familiares del entonces alcalde de Bucaramanga. En 2018, fue capturada por estos hechos y le fueron imputados los delitos de peculado por apropiación, contrato sin cumplimiento de requisitos legales y falsedad ideológica en documento público y privado. Esta se conoce como una de las primeras condenas del caso de corrupción del PAE en el departamento de Santander. Por haber reconocido los hechos y aceptar cargos fue condenada a 42 meses de prisión.

(Gobernación de Santander, Bucaramanga: 7° 06' 58.23 N / 73° 07' 47.65" O)

Soluciones ensayadas, propuestas, innovadoras y provenientes de estudios comparados

Más que soluciones ensayadas, en este caso puntual lo que se obtuvo de las sesiones de la mesa territorial y del foro realizado fue, en primera lugar, un amplio debate en torno a la Corrupción en Colombia especialmente en Santander y en segunda lugar una lluvia de ideas en la que los estudiantes que participaron plasmaron sus tesis sobre cómo combatir ese flagelo que azota nuestra colectividad, las propuestas tal vez no sean las más innovadoras, pero fueron el fruto del dialogo entre los actores, de las cuales podemos destacar las siguientes:

- Rescate de la ética de lo público.
- Mejoramiento de las competencias de los servidores públicos.
- Vinculación de servidores públicos en cargos de libre nombramiento y remoción, que sean competentes, transparentes, honrados.
- Fortalecer la carrera administrativa en todas las entidades y niveles.
- Fortalecer la labor del control interno.
- Mejorar los canales de comunicación entre el Estado y la Sociedad.
- Veeduría ciudadana.
- Implementación urgente de los procesos en SECOP de manera obligatoria para todas las entidades sin excepción.
- Mejorar la publicidad de los actos de la administración.
- Mejorar la eficiencia del estado en sus procesos de control.
- Permitir el acompañamiento internacional a los procesos del sector público.
- Capítulo especial tendrán las “IAS” que deben fortalecer su actuar siendo más diligentes.

Propuesta o propuestas de solución adoptadas

El presente texto termina formulando la propuesta que a juicio del equipo de trabajo pueda hacer parte de la solución lo cual realmente no fue fácil pues las opiniones estuvieron muy divididas, los unos impulsaron el ejercicio de la veeduría ciudadana como estrategia especial para combatir la corrupción y los otros por fortalecer el trabajo de las “IAS”. Realmente ambos tienen razón, es más, no se deben considerar como estrategias aisladas, pero teniendo en cuenta el impacto que la propuesta debe producir optamos por seleccionar el fortalecimiento del trabajo de las “IAS” ya que sus pobres resultados están generando el grado de impunidad alarmante por el que nos encontramos.

La propuesta tiene varias aristas y depende de las funciones que en esta tarea tiene cada entidad, empezando por la labor de la Contraloría que, como encargada del control fiscal, debe fortalecer el control posterior, en especial el control de resultados, que debe separarse un poco del control selectivo a tener mayor espectro en especial en los resultados de los procesos contractuales, todos estamos convencidos de que si este órgano de control cumpliera cabalmente su misión, el fantasma de la corrupción se alejaría más y más de las instituciones, pero consideramos que está en una gran deuda con Colombia. Luego viene el trabajo de la Procuraduría, órgano encargado de disciplinar el actuar de los servidores públicos; esta entidad debe tomar los documentos originados del control fiscal e iniciar sin dilación las actuaciones, poniendo especial énfasis en las quejas de los ciudadanos y veedores, inclusive las quejas anónimas, los resultados hablan por sí solos y esta entidad está en mora de cumplir su labor institucional. Cierra el ciclo la fiscalía en el ejercicio de su facultad penal, la cual hasta ahora es la que más mora judicial está presentando. Y definitivamente es necesario despolitizar estas tres entidades.



Nariño: Ética pública y lucha contra la corrupción

Erlinto Velasco Arteaga

Abogado y master en Derecho Público

Antonio Bastidas

Abogado, Economista y magister en Derecho Administrativo

En la coyuntura de movilización nacional se han hecho evidentes problemáticas estructurales de parte de personas y organizaciones en todo el territorio nacional, razón por la cual la Escuela Superior de Administración Pública ha convocado a un gran diálogo nacional y territorial, sobre posibles salidas a los problemas que están presentes en la raíz de esta situación y que son detonante de los hechos que hoy movilizan al país. Se trata de un espacio de diálogo con actores académicos, sociales y gubernamentales, con el propósito de elaborar documentos técnicos que puedan trascender para acordar con dichos actores, agendas públicas, de trabajo colaborativo y de alianzas estratégicas interinstitucionales. En la ESAP Territorial Nariño Alto Putumayo, los diálogos se realizaron en cuatro encuentros virtuales (tres mesas y una plenaria), en torno a tres ejes temáticos: 1) Descentralización, presupuesto

público y reactivación; 2) Democratización y derechos humanos; 3) Rediseño organizacional y administrativo, lucha contra la corrupción y ética pública.

Como antecedente de los diálogos, se realizó una jornada académica preparatoria con la participación masiva de estudiantes de los CETAP ESAP, cuya deliberación se encuentra en proceso de sistematización para alimentar el informe técnico en proceso de construcción. El primer diálogo sobre Descentralización, presupuesto público y reactivación económica, se realizó por medios virtuales el pasado martes 22 de junio, y contó con una numerosa asistencia y con la participación de directivos y representantes de entidades gubernamentales como la Agencia de Renovación del Territorio, la Agencia de Desarrollo Rural, la Gobernación de Nariño y la Alcaldía Municipal del Tambo, que coincidieron en la necesidad de fortalecer las inversiones públicas, por medio de mejores condiciones presupuestales y técnicas para las entidades territoriales. De igual manera, se destacaron los aportes de representantes de organizaciones no gubernamentales como la Fundación Grupo Social y Fundación EMSSANAR, quienes señalaron la importancia de fortalecer las comunidades por medio de recursos y acompañamiento sostenible para el desarrollo de su potencial autogestión, esto en alianza interinstitucional.

El segundo diálogo sobre democratización y Derechos Humanos se realizó el pasado jueves 24 de junio, también con una amplia asistencia y con una destacada participación de actores públicos y sociales como la Subsecretaría de Paz y Derechos Humanos de la Gobernación de Nariño, la Fiscalía, FUNDEPAZ, y líderes de Samaniego y Tumaco. En este espacio se reiteró el llamado para que los actores gubernamentales fortalecieran las condiciones para promover y garantizar los derechos, e igualmente presentaron alternativas para fortalecer la construcción de paz en el Departamento de Nariño. El tercer diálogo sobre reorganización administrativa y ética pública se realizó el pasado martes 29 de junio, al cual se convocó a entidades como la Fiscalía, la Procuraduría, Función Pública y la Contraloría General, siendo esta última la única entidad que atendió el llamado. En este espacio, intervinieron docentes de la territorial para plantear una introducción con perspectiva legal sobre ética pública y lucha contra la corrupción, sobre esta misma línea intervino Mario Gávez, abogado penalista, y finalmente la gerente de CGR presentó un panorama de la gestión de la entidad en la materia, siendo particularmente interesante la presentación de estrategias de control y de la mesa departamental de ética pública.

Una vez concluido el cronograma de mesas, el comité académico territorial integrado por los docentes Libia Enríquez, Rodrigo Figueroa, José Alfredo López, Hugo Narváez, Jesús Paguatián, Erlinto Velasco, Antonio Bastidas y Nathaly Burbano, realizaron una plenaria de cierre el jueves 1 de julio para socializar la sistematización preliminar y establecer los parámetros y las fechas para elaborar el presen-

te documento técnico, de acuerdo con el siguiente contenido que se desarrolla por eje a continuación: 1) diagnóstico cualitativo/cuantitativo del problema identificado, 2) soluciones que se han intentado en el pasado y por qué no han logrado una incidencia óptima, 3) propuesta normativa organizacional, ideológica, presupuestal para incidir en el problema identificado, 4) georreferenciación de los asuntos, ejes o problemas soluciones identificadas, 5) casos insignes que revelan los asuntos, ejes o problemas 6) soluciones ensayadas, propuestas, innovadoras y provenientes de estudios comparados, 7) conclusiones, 8) referencias.

Ética pública y lucha contra la corrupción

Diagnóstico cualitativo/cuantitativo del problema identificado

La corrupción es un enemigo que “socava el imperio de la ley, estrangula el crecimiento económico y perjudica más gravemente a los pobres” y que “socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos” (James Wolfensohn James).

Diagnóstico corrupción general de la nación

1. En pandemia, resalta la Fiscalía General de la Nación, se adelantaron labores investigativas para monitorear la inversión de los recursos públicos.
2. La dirección especializada de la lucha contra la corrupción realizó 410 labores investigativas, que dieron como resultado 278 copias.
3. Se realizó una alianza estratégica con, Contraloría y la Procuraduría General de la Nación que ayudó a que se revisen 6.000 contratos estatales por un valor de \$667.539.927.490.
4. En la Dirección Especializada contra la Corrupción, hay ciento diecinueve personas mediante imputación, entre los que se encuentran veinticinco alcaldes, dos exalcaldes, veintiséis contratistas, quince secretarios de salud, gobierno y planeación, cuatro concejales, entre otros.
5. En casos emblemáticos de la FGN se encuentra el caso de Gustavo Moreno, el fiscal anticorrupción, quien fue condenado a cincuenta y ocho meses y quince días de prisión.
6. El caso del cartel de la toga donde se capturó a Francisco Gómez Ricaurte, exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia junto a otros funcionarios de la rama judicial.

7. Se celebró un preacuerdo con Hilda Niño Farfán por favorecer como fiscal 22 de la unidad de Justicia y Paz a un bloque de desmovilizados “Vencedores de Arauca”.
8. Se imputó al Gobernador del Vichada junto a su secretario por uso indebido de regalías.
9. La Fiscalía resalta la condena de la exgobernadora del archipiélago de San Andrés y Providencia a una condena de catorce años de prisión por irregularidades en la celebración de contratos sin el lleno del cumplimiento de los requisitos legales.
10. Se imputa el Gobernador de Sucre Jorge Enrique Tulena por una compraventa mal celebrada.

Procuraduría General de la Nación

1. Las sanciones impuestas a servidores públicos de elección popular son en estadística las siguientes:

Sanciones Disciplinarias (Informe congreso 2019-2020)

Cargo	Nº Sanciones	Porcentaje
Alcalde	152	56,70%
Concejal	113	42,2%
Edil	2	0,70
Gobernador	1	0,40
Total	268	100%

2. La Procuraduría General de la Nación solicitó que se condenase ante el Consejo de Estado a “las sociedades Concesionaria Ruta del Sol S.A.S., Constructora Norberto Odebrecht S.A., Odebrecht Latinvest Colombia S.A.S., Estudios y Proyectos del Sol S.A.S. - Episol S.A.S, CSS Constructores S.A., y pidió que se confirmara el fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que les impuso un pago de \$715 mil millones, por los actos de corrupción que dieron lugar a la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa” (Informe al congreso 2019-2020).
3. En Nariño se presentaron 444 quejas disciplinarias entre 2019 y 2021.

4. En Colombia, en 2019 y 2020, a funcionarios de elección popular fueron, en decisión de fondo, efectivamente sancionadas con fallo condenatorio 837 personas.

Contraloría General de la República

1. Se establece como hipótesis que, en la medida que crecen los recursos públicos crece la corrupción.
2. Contraloría en periodo de Maya establece que la corrupción es un problema estructural, donde ahora, tras décadas de experiencia, se cuenta con sofisticados métodos criminales.
3. Se establece que cada año se pierden en corrupción 50 billones de pesos.
4. La corrupción se nutre de financiamiento ilegal de campañas, el conflicto armado interno con su violencia generalizada, y el narcotráfico que invierten la escala de valores de los servidores públicos.

Soluciones que se han intentado en el pasado y por qué no han logrado una incidencia óptima

- Implementación del estatuto anticorrupción Ley 1474.
- Fallida consulta anticorrupción.
- Fortalecer leyes de acceso a la información.
- Declaración de bienes y rentas de los servidores públicos y que sean de conocimiento de toda la ciudadanía.
- Modificar currículos universitarios y de educación básica secundaria para permitir un cambio de ideas que permita la cultura de la legalidad.
- Proteger la integridad del denunciante en temas de corrupción, establecer esquemas de seguridad.
- Fortalecer veedurías ciudadanas.
- Materializar políticas públicas de lucha contra la corrupción en Colombia.
- Cambios estructurales en sistemas de vigilancia de la función pública.
- Fortalecer plan anticorrupción asociado a MIPG.
- Seguimiento efectivo a rendición de cuentas por parte de entidades de control.

Propuesta normativa y organizacional, ideológica, presupuestal para incidir en el problema

- Mario Gálvez Portilla recomienda incrementar la policía judicial en temas de Fiscalía General de la Nación puesto que los delitos contra la Administración Pública se pierden por carencia de peritos profesionales en materias como la contratación.
- La Rama Judicial necesita una capacitación en temas sensibles y emblemáticos como la lucha contra la corrupción.
- Es necesario más que proponer nuevas reformas, implementar las ya existentes en materia de la lucha contra Corrupción.
- Sandra Zarama: la Contraloría General en Nariño se ha dedicado al estudio de “Elefantes Blancos” y los prioriza para dar un resultado contundente a las personas que propiciaron que esas obras no se terminen.
- La Contraloría de Nariño también promueve una vigilancia estricta de los recursos públicos sin invadir la órbita de los administradores municipales y departamentales.

Conclusiones

- Urge una lucha frontal contra la corrupción, para impedir que Colombia avance a un déficit institucional que provoque un Estado fallido.
- Mucho de lo pedido en la reforma tributaria se podría lograr vigilando de manera extrema los recursos que se pierden en la corrupción estimada en 50 billones de pesos al año.
- Es necesario un cambio cultural que permita una sensibilización tal, que lleve a todo ciudadano a comprender que los recursos públicos son sagrados.
- Se insiste en un financiamiento público de campañas para que se impida la entrada de dineros calientes a las campañas electorales.
- Para contrarrestar, poderes absolutos que corrompen es indispensable pensar en reformas parciales a la constitución sobre la forma de elegir a) Fiscal general de la Nación b) Procurador General de la nación c) Contralor General de la Nación para garantizar verdaderos pesos y contrapesos.
- Hay que dotar a la Fiscalía General de la Nación de policía judicial que permita que las investigaciones sean de calidad, y que sean técnicas y efectivas.
- Hay que luchar además para bajar los niveles de impunidad en Colombia.
- Realizar una vigilancia reforzada a personas que tienen la labor institucional de inspeccionar la correcta inversión de recursos públicos.

- Introducir en estudios universitarios mecanismos de lucha contra la corrupción.
- Fortalecer mecanismos de control de riesgo como en MIPG.
- Capacitar y empoderar con recursos afectivos a las veedurías ciudadanas.
- Acoger los principios internacionales de la ONU de manera integral de la lucha contra la corrupción.
- Implementar mayor visibilidad y acceso a la información en temas como rendición de cuentas.
- Propiciar un lenguaje cercano al ciudadano en materia de contratación estatal para que las personas puedan entender qué sucede en materia de procesos y procedimiento.

LA ESAP
LE PROPONE AL PAÍS

**FIN DE
DIAGNÓSTICOS
Y PROPUESTAS**

*Para el diseño de este libro se empleó
la fuente Gill Sans MT en un formato
de 16,5 x 23,5 cm con 180 páginas*