

Reseña No. 2

Información bibliográfica: Gamarra Vergara, J. R.– 2006. **Agenda anticorrupción en Colombia: reformas, logros y recomendaciones.** Cartagena. 49 páginas. Documentos de trabajo sobre economía regional – Banco de la República.

Reseñado por: Luz Angela Valenzuela Acosta. Economista, Especialista en Finanzas Corporativas, Especialista en Filosofía Contemporánea y Candidata a Magister en Filosofía Contemporánea – 2020.

Contexto: Cada año, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta un plan denominado: Plan Anticorrupción y de atención al ciudadano, como una de sus estrategias para prevenir los hechos de corrupción en el país. Este plan se basa en la Ley 1474 de 2011, la Ley 1757 de 2015 y en la Ley 1712 de 2014, denominada: *Transparencia y acceso a la información*. En este contexto, el objetivo de este trabajo de investigación, es analizar los efectos nocivos de la corrupción y exponer la necesidad de controlar el problema desde la cooperación interinstitucional (centralizado y descentralizado) y la ciudadanía en general, a partir de la normatividad legal vigente y las recomendaciones de instituciones multilaterales como: el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y, Transparencia Internacional (TI); teniendo en cuenta que este flagelo afecta significativamente el bienestar de todas las naciones del mundo. Para el efecto, Gamarra desarrolla la temática incluyendo algunos aportes de autores como: Nye (1976), Mauro (1997), Tanzi (1998), Klitgaard (1988 - 2004) y Rose-Ackerman (1999), entre otros. Realiza una breve revisión histórica de la lucha contra la corrupción en Colombia (Capítulo III), en el período comprendido entre los años 1990 y 2004, proponiendo algunas recomendaciones, a partir de las observaciones realizadas, buscando identificar cuáles han sido los factores que han incidido para que los objetivos planteados con las propuestas iniciales no se hayan logrado. Todo esto teniendo en cuenta el papel de los entes territoriales, que gestionan gran parte de los ingresos de la nación a través de las transferencias, y son los escenarios donde más se ha reproducido la problemática.

Síntesis del contenido: Para el abordaje de esta temática, el autor realiza una descripción general del problema de la corrupción en Colombia, manifestando la preocupación por la persistencia del delito y los efectos negativos que tiene sobre el bienestar los ciudadanos. De esta forma, esta publicación se divide en cuatro capítulos así: El capítulo I, ofrece una corta *introducción*, en la que se expresa que, la corrupción refleja un sector público disfuncional que perjudica significativamente el bienestar de los ciudadanos, frenando el desarrollo económico por los efectos que tiene sobre la inversión, los costos y la asignación eficiente de recursos. Describe la corrupción citando a Tanzi (FMI-1998) como: "...la corrupción es un limitante de la función pública, la cual impide una respuesta efectiva del Estado a las necesidades de la sociedad". (pág.2). A continuación, sugiere una clasificación de la corrupción en dos niveles: Un nivel alto, cuando se trata de compromisos significativos sobre la contratación pública (montos considerables) y un nivel bajo, cuando se trata de transacciones de menor cuantía. Citando en a Rose-Ackerman (1999) en su publicación: *Corrupción y Gobierno*, el autor refiere que: "... cualquier estrategia debe partir de dos aspectos básicos, el primero, identificar en donde es más perjudicial, y el segundo, en que puntos puede ser atacada con mayor eficacia". (pág.3). Una de las

afirmaciones sobre las que desarrolla su tesis es: "...la pequeña corrupción en los entes territoriales se ubica como una de las más costosas en el país". Esto indica, que la corrupción está concentrada en algunas regiones donde los casos de corrupción (baja), son muchas, persistentes y costosas. Para cerrar el capítulo, describe la percepción de la corrupción en la ciudadanía, aduciendo que, la mayor cercanía entre ésta y la administración pública, puede "generar resultados más visibles en el corto plazo", desde las políticas públicas. (pág.4).

El Capítulo II, denominado: *La lucha anticorrupción a nivel internacional: recomendaciones generales*; Gamarra (citando a Tanzi -1998) describe el comportamiento de la corrupción como el mercado, en el que la demanda por corrupción se da por razones como: "...mayor regulación estatal, algunas características en el esquema de impuestos, ciertas decisiones de gasto estatal y por una provisión de bienes públicos por debajo de su valor de mercado (pág.5). "... la oferta de corrupción depende de seis factores: la tradición burocrática, bajos salarios públicos, sistemas de castigo, controles institucionales, ejemplos de clase dirigente y, por último, transparencia de leyes, normas y procesos". (pág.6). A partir de la descripción de estas variables, expone: "...las políticas se deben traducir en acciones dirigidas a reducir la posible oferta por parte de funcionarios públicos y demanda por parte del sector privado". (pág.7). Para lo cual, refuerza el argumento con los aportes de Tanzi, Nye, y Mauro así: "...una estrategia anticorrupción debería buscar unos esquemas de regulación y gasto estatal de menor tamaño, así como una estructura de impuestos sencilla y ampliamente conocida". Reforzando estas ideas, los efectos negativos de la corrupción se resumen en: Disminución del crecimiento económico, menor integración del país aunado a la capacidad gubernamental, y mayores costos. (Nye,1976). Esto implica (según Mauro, 1997): Reducción de inversión, mayor déficit fiscal, mala composición del gasto, ineficiente asignación de recursos, y pérdida en la capacidad de recaudo de impuestos. Para cerrar la idea expuesta, el autor expresa: "Independiente de la clasificación que se adopte, o los canales que se considere, los costos de la corrupción se reflejan en mayores problemas de pobreza". (pág.14). Gamarra enumera las recomendaciones de organismos multilaterales (BM, FMI, TI) donde se hace explícita la necesidad de la **Participación ciudadana** para reducir los niveles de corrupción. En este orden de ideas, se presentan las recomendaciones concretas así: Banco Mundial: i) Aumentar la rendición pública de cuentas, ii) Fortalecer la participación de la sociedad civil, iii) Crear un sector privado competitivo, iv) Implementar restricciones institucionales, y, v) Mejorar la gerencia y el manejo del sector público. Tanto el BM, como Transparencia Internacional (TI), consideran la corrupción como un subproducto de condiciones de poca gobernabilidad. Por su parte, el FMI, recomienda: **i)** Independencia (Admón. política y ejecutiva), **ii)** Disponibilidad de fondos suficientes, **iii)** Sistema de control interno (incentivos de desempeño), y, **iv)** Capacidad discrecional alta (controles – comprensivos, no draconianos). (págs.16-18).

El tercer capítulo denominado: *La lucha anticorrupción en Colombia: las reformas y logros*. Presenta una evolución de las estrategias anticorrupción desde la Constitución de 1991: Decreto 1860 de 1991: Se propone interacción entre los entes de control (CGN y PGR) y el ente acusador (FGN) en la lucha anticorrupción en Colombia. Entidades de control: Contraloría General de la República (gestión fiscal de los recursos públicos) con funciones: i) control interno, ii) auditorías, iii) responsabilidad fiscal y, iv)

participación ciudadana. Procuraduría General de la Nación que le corresponde vigilar la conducta de los servidores públicos y defender los intereses de los ciudadanos. En 1991, se crea el ente acusador Fiscalía General de la Nación, que le corresponde: investigar delitos, calificar procesos y acusar infractores de la ley penal ante los tribunales competentes. Posteriormente (1994) Se crearon la Consejería Presidencial para la Administración Pública (Decreto 2098), el Estatuto anticorrupción (Ley 190 de 1995), Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción (1998 – 2002) que tiene como finalidad la prevención de la corrupción con participación ciudadana, y el fortalecimiento de las acciones de control y sanción mediante la coordinación interinstitucional. Finalmente, con el Decreto 2170 de 2002, se realizó una reforma de leyes, que hicieron más severos algunos castigos, se incentivó la participación y veeduría ciudadana en los procesos de administración pública. (págs.18-24). Como lo expresa el autor:

Tomando la clasificación entre gran y pequeña corrupción, se puede decir que las reformas de los entes de control fueron dirigidas especialmente hacia la pequeña corrupción. De manera más específica, se puede decir que fueron dirigidas a contrarrestar la oferta de corrupción por parte de los servidores públicos de menor rango. (Gamarra, 2006, Pág.21).

Tal como lo expone Gamarra: “Otro de los cambios introducidos por la Constitución de 1991 fue la descentralización de la administración pública del país”. (pág.21). Con esta reforma se esperaba una mejora significativa en los niveles de corrupción. No obstante, la Contratación pública descentralizada, ha representado el escenario más crítico y sensible de pérdidas del patrimonio público. Esto, aunado a la incipiente participación ciudadana sobre el control de los recursos públicos. La revisión de la lucha anticorrupción desde las esferas de acción local (entes territoriales), evidencia que los resultados han sido adversos, porque como lo expresa el autor:

... en Colombia se da un círculo vicioso entre indicadores de corrupción, pobreza y participación política. Los departamentos en donde las maquinarias políticas locales tienen mayor poder sobre los resultados electorales, son los mismos con los mayores problemas de pobreza y corrupción. La menor participación ciudadana, el mayor tamaño de las finanzas locales y la menor capacidad de los entes locales de control llevaron a aumentos en la corrupción. Esta situación va en clara contravía de lo que pretendieron las reformas iniciales. (pág.22).

Finalmente (Capítulo III. b), se presentan los informes publicados de Transparencia por Colombia sobre los procesos de responsabilidad fiscal, por lesiones contra el patrimonio del Estado (págs.31-38), en los que se evidencian los resultados de las encuestas de percepción, a partir de las cuales fueron identificados los tipos de corrupción y sus respectivos costos, revelando la incapacidad del control fiscalizador descentralizado.

El capítulo IV – *La lucha anticorrupción en Colombia: algunas recomendaciones* - Al respecto, Gamarra ofrece las siguientes conclusiones: Mayor participación ciudadana y políticas de educación de lo público, implementar sanciones con una mayor capacidad disuasiva, las responsabilidades

fiscales, deben ser incluidas en las centrales de información de riesgo financiero, debe haber mayor coordinación interinstitucional, deben realizarse controles excepcionales por parte de la CGR, la escogencia de los altos funcionarios, debe realizarse con base en méritos y criterios técnicos, acompañada de adecuados incentivos económicos.(págs.38-42).

En síntesis, como refiere el autor: “la corrupción genera efectos negativos sobre el desarrollo de un país: inversión, capital humano, estabilidad política y grado de apertura comercial” ... “...afecta la capacidad de respuesta del Estado” ... “Independiente de la clasificación que se adopte, o los canales que se considere, los costos de la corrupción se reflejan en mayores problemas de pobreza”. (pág.14) De esta forma, las políticas anticorrupción deben ser integrales, incorporar restricciones de tipo económico y político, y deben dirigirse donde los problemas son más críticos, teniendo en cuenta que requerirán mayor cantidad de recursos (que siempre son escasos). Además, debe haber objetividad en la contratación de los funcionarios públicos, que cumplan con perfiles idóneos; cooperación y armonización interinstitucional, apropiado procesamiento de la información, sanción social a los actos de corrupción, así como incentivar la participación ciudadana en los procesos de control social, y controles excepcionales por parte de la CGN. (págs.17- 41).

Comentario: Este documento reseñado, ofrece un análisis claro y organizado del problema de la corrupción en los entes territoriales, que se lee de una manera sencilla, comprendiendo “a groso modo”, las diferencias que se presentan en los tipos de corrupción planteados (alto nivel y bajo nivel). No obstante, el problema de la corrupción es una situación grave, que no debe clasificarse por los montos involucrados, sino, por la gravedad que refiere la apropiación de recursos públicos, que son sagrados. Además, los costos sociales, no pueden considerarse como “relativos” (costos económicos más, o, menos significativos) dependiendo de si el monto es alto, o bajo (en términos monetarios) dado que, si alguien se apropia de “algunos recursos”, podrá hacerlo de muchos. De esta manera, se aborda uno de los problemas más nocivos y persistentes en nuestro país, que corresponde a la apropiación indebida de los recursos públicos. Un delito que involucra tanto a funcionarios públicos, como a particulares. Vale la pena anotar, que sobre este tema se ha escrito mucho y se ha consensuado que corresponde a situaciones de abuso de poder. A pesar de que no es un problema nuevo, la dilación de la “justicia” lo ha hecho más persistente a través del tiempo. Esto, ha generado pérdida de confianza en el gobierno, las instituciones y los funcionarios públicos. Pero lo más preocupante, es que se piensa como una conducta regular, permisiva, aceptada y descontada por una gran parte de la sociedad colombiana que justifica ciertos niveles de corrupción.

Conclusión: Entre los aportes más reveladores de este trabajo de investigación, se cuenta el análisis del mercado de la corrupción, abordado desde la revisión de la lucha anticorrupción, a partir las esferas de acción local de los entes territoriales. De esta forma, también es clara la consecuencia de la relación directa entre corrupción y pobreza. Como queda ampliamente expuesto por Gamarra, la corrupción a cualquier nivel genera pérdida de gobernabilidad. Y, si se carece de gobernabilidad, no es posible realizar un control fiscal coherente, transparente y significativo. De otra parte y no menos importante, las instituciones, los entes fiscalizadores y los ciudadanos en general, como veedores y protectores

del erario, debemos conocer y aplicar la normatividad legal vigente referida al control fiscal, de tal forma, que se pueda lograr la atención oportuna y eficaz de los intereses colectivos de los ciudadanos, que priman sobre los particulares. Porque no es suficiente develar (a partir de los informes) la importancia de una gestión eficiente de los recursos públicos. Así mismo, deben comprenderse y atenderse siempre los principios de eficiencia, eficacia, economía y equidad, en los que se incluye la transparencia, el derecho y la responsabilidad que asiste a todos los ciudadanos, para ejercer las capacidades que permitan alcanzar el logro de una vida sana y digna.

«Fin de la reseña»