

EFFECTIVIDAD DE LOS MAPAS DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN COMO INSTRUMENTO PARA COMBATIRLA

Estudio aplicado en las 32 entidades territoriales departamentales de Colombia

Universidad Eafit

Maestría en Administración de Riesgos

Autores

Carlos Mario Bedoya Caballero

cbedoyac@gmail.com

Claudia Salazar Arango

Concontrol2014@gmail.com

Tutor

Rubén Fernández Andrade

Resumen

En este artículo se presentan los resultados de un proceso investigativo acerca de la efectividad de los mapas de riesgos de corrupción en la contratación pública en Colombia. Bajo una metodología con enfoque cuantitativo se practicaron encuestas a los jefes de Control Interno de los 32 departamentos de Colombia (alrededor de 5 ejes temáticos: métodos para gestionar los riesgos, procedimientos para adoptarlos, medidas de tratamiento, evaluación y efectividad de los controles, y efectos de la administración de riesgos). Los resultados que permitían el contraste con fuentes externas se triangularon con la información disponible en la web de los mapas de riesgos de dichos departamentos, y con el seguimiento que se les realiza y/con las estadísticas del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República. El análisis resultante permitió concluir que, si bien las entidades responsables de implementar los mapas cumplen con la norma en lo relativo a la elaboración y publicación de sus mapas de riesgos, aún les falta concientización, aprendizaje y empoderamiento. En este sentido, el trabajo contribuye con varias recomendaciones para el mejoramiento de la estrategia en la lucha contra la corrupción en Colombia.

Palabras clave: corrupción, prevención de la corrupción, mapas de riesgos de corrupción, efectividad de controles, corrupción en la contratación pública.

Abstract

This article presents the results of a research process about the effectiveness of risk maps of corruption in public procurement in Colombia. Under a quantitative approach methodology, using poll surveys performed on the chiefs of internal control offices in the whole 32 departments of the country (covering 5 thematic subjects, including: methods for risk management, procedures to implement them, treatment actions, evaluation and effectiveness of control procedures and risk management effects). The results were compared with the available information on risk maps using the different web resources accessible in the different departments, the subsequent tracking and using existing statistics obtainable from the government transparency and anticorruption observatory office. The resulting analysis allowed us to conclude that despite the fact that the entities responsible for implementing the maps even follow the protocols in relation to the elaboration and publishment of risk maps, there is still a lack of general awareness, learning and empowerment. In this way, this contribution brings several recommendations for the improvement of the anticorruption strategy in Colombia.

Key words: Corruption, corruption risk maps, effectiveness of controls, public hiring, prevention of corruption.

Introducción

La nueva atención al viejo problema de la corrupción tiene varias características. En primer lugar, es internacional. Anteriormente la corrupción era principalmente la preocupación de las agencias nacionales, como la policía o los auditores. Ahora aparece en la agenda de organizaciones internacionales, como el Banco Mundial o la OCDE. (Larmour y Wolanin, 2013, p. 11)

Según Patiño, en el mundo la corrupción es un “fenómeno creciente” (p. 67), que se encuentra “ligado al quehacer institucional” (p. 64) y ha penetrado en los Estados desde distintas esferas; por eso la sociedad tiene retos trascendentales para contrarrestarla, teniendo en cuenta que “desmoraliza el gobierno y debilita todo el esfuerzo de formulación de políticas y su implementación. Disminuye los servicios y provoca estrés fiscal, pero sobre todo socava la confianza y corroe las expectativas legítimas de la comunidad” (Graycar, 2015, p. 1).

De acuerdo con la medición del Índice de Percepción de la Corrupción 2017, realizada por Transparencia Internacional con expertos y empresarios, el mundo no avanza en la lucha contra la corrupción. Este índice, que clasifica 180 países en cuanto a los niveles de corrupción en el sector

público, muestra un panorama en el que “más de dos tercios de los países obtuvieron puntajes por debajo de 50” en una medición de 0 a 100, en la que 0 es percibido como “altamente corrupto” y 100, como “muy limpio” (Transparencia por Colombia, 2017).

La corrupción es uno de los fenómenos más lesivos para los Estados modernos, pues a través de este se vulneran los pilares fundamentales de la democracia y se desvían millonarios recursos en perjuicio de las personas menos favorecidas. Por esta razón, Colombia ha ratificado tratados y convenios internacionales en desarrollo de los cuales se han aprobado leyes y decretos tendientes a perseguir este flagelo. (Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, 2016, p. 38)

Como lo muestra el más reciente informe de la Corporación Latinobarómetro (2017), en la última década ha surgido una mayor conciencia sobre el problema de la corrupción en América Latina y esto va de la mano con el nivel de confianza que las personas tienen en el gobierno, cuya cifra para el 2017 fue del 25%.

En el caso de Colombia, cada vez se hace más énfasis en la necesidad de combatir la corrupción. Una de las estrategias para ello es el control social que lleva a cabo la ONG Transparencia Internacional y su capítulo para Colombia, a través del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP), “que busca contribuir a la prevención de hechos de corrupción en la gestión administrativa del Estado” (ITEP, 2017). Es importante mencionar que esta ONG – contradiciendo la opinión generalizada, según la cual es imposible llevar la corrupción a cero– hace esfuerzos ingentes para acabar totalmente con este flagelo.

Por otra parte, el Gobierno nacional expidió la Ley Estatutaria 1474 de 2011, que obliga a las entidades del Estado a desarrollar estrategias de lucha contra la corrupción (Congreso de la República de Colombia, 2011), entre ellas, la elaboración de los mapas de riesgos de corrupción, como una de las medidas previstas para identificarlos y administrarlos.

A su vez, Colombia participa en la Alianza para Gobierno Abierto (AGA), una iniciativa multilateral voluntaria que integra a más de 60 países, con el objeto de optimizar el desempeño gubernamental, incentivar la participación efectiva y acrecentar la capacidad de los gobiernos para responder a sus ciudadanos; implementando estrategias de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana y utilización de nuevas tecnologías, en pos de la producción de cambios precisos y observables (Alianza de Gobierno Abierto, 2018).

En este contexto internacional y nacional se inscribe la presente investigación, que analiza la efectividad de los mapas de riesgos de corrupción como instrumento para combatirla en las 32 entidades territoriales del nivel departamental de Colombia, sin incluir sus entes descentralizados, ni entidades distintas a las territoriales (partiendo de encuestas practicadas a los Jefes de control interno de los departamentos, pues es a ellos a quienes corresponde verificar y evaluar la elaboración, visibilización, seguimiento y control de los citados mapas).

Se precisa que “los mapas de riesgos de corrupción se elaboran sobre procesos y en este sentido se deben tener en cuenta los procesos estratégicos, misionales, de apoyo y de evaluación” de la entidad (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2015, p. 16). Además, el mapa de riesgos es el “documento resultante de la gestión del riesgo de corrupción” (2015, p. 9), por lo tanto, en esta investigación se analizan los mapas teniendo en cuenta la gestión del riesgo de las entidades, toda vez que no se pueden mirar de manera aislada.

Por otra parte, también debe aclararse que no se pretende cuestionar la totalidad del diseño de los mapas de riesgos. Se busca validar su efectividad, en un estudio exploratorio, porque el tema no ha sido explorado a profundidad, existe solo una investigación al respecto y está enfocada en analizar 7 entidades del nivel nacional. Esto indica que, antes de que alguna investigación pretenda formular un modelo alternativo, aún queda mucho por estudiar acerca del modelo vigente y sus posibilidades de optimización.

Ahora bien, este trabajo se enfoca específicamente en la variable de contratación, porque en este campo es donde se presenta la corrupción de modo más recurrente en el país (Observatorio Transparencia y Anticorrupción, 2017) y porque “la contratación estatal es la herramienta más importante del Estado para materializar las políticas públicas, así como para cumplir con los objetivos del gasto público” (Ramírez, 2014, p. 210).

La indagación del estado del arte permitió encontrar solo un estudio relacionado con el tema de esta investigación. Dicho trabajo analizó la incidencia de los mapas de riesgos de corrupción en la prevención de la misma, centrándose en los riesgos de corrupción identificados a la fecha en los mapas de riesgos de 7 entidades del nivel nacional: Superintendencia de Sociedades, Departamento Administrativo de la Función Pública, Aeronáutica Civil, Superintendencia del Subsidio Familiar, Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), Registraduría Nacional de Estado Civil y Agencia Colombiana para la Reintegración (Gómez, 2015). Este estudio concluye, entre

otras cosas, que falta complementariedad de los mapas con otras herramientas en la lucha contra la corrupción, que algunos de los entrevistados opinan que los mapas no han contribuido al compromiso con esta lucha, que debe existir una participación mucho más activa por parte de los funcionarios públicos; que es necesario buscar mecanismos complementarios que se incluyan en los mapas de riesgos; que en muchos de ellos se siguen identificando riesgos que no son de corrupción y que no existe presupuesto para formar a los funcionarios en temas de corrupción. Algunas de estas conclusiones son coincidentes con las encontradas en esta investigación.

En este artículo, en primer lugar, se desarrolla el marco teórico, que trata el tema de la corrupción desde una perspectiva cultural, su carácter estructural como problema económico y político, y su relación con el concepto de Captura del Estado, de Garay. Seguidamente, se aborda el marco legal colombiano de lucha contra la corrupción en general y la corrupción en contratación, para terminar con los instrumentos legales de esta lucha y un pequeño contexto de normativa internacional sobre gestión del riesgo. Continuando, se expone la metodología: principalmente cuantitativa, apoyada en la encuesta y complementada por medio del análisis de información comparada de distintas páginas web del Estado relacionadas con el tema de la corrupción. Luego se presentan en detalle los resultados de las encuestas y los análisis correspondientes. Finalmente, se ofrecen unas conclusiones y recomendaciones con respecto a la implementación de los mapas de riesgos de corrupción en el país, a partir de la lectura crítica de los autores.

Entre otras cosas, los resultados obtenidos muestran que para cumplir la función primordial para la cual fueron creados los mapas de riesgos, esto es, ser una de las estrategias de lucha contra la corrupción (Congreso de la República, 2011), se requiere acompañarlos de estrategias pedagógicas que permitan su asimilación y aprestamiento en las distintas entidades territoriales del nivel departamental. Así mismo, se evidencia falta de unidad de criterios en los conceptos técnicos, los cuales son entendidos y aplicados de maneras distintas, en detrimento de la naturaleza de los mapas.

En este orden de ideas, se espera con este artículo contribuir al mejoramiento del modelo actual para la definición de los mapas, la identificación de controles y su óptima utilización y ser insumo para futuras investigaciones que desarrollen un modelo mejorado.

1. Marco teórico

1.1 Entorno cultural de la corrupción

Existe un consenso internacional en la actualidad respecto de que la persistencia y generalización de la corrupción no es un asunto menor y que, por el contrario, su existencia socava los fundamentos mismos de la sociedad y, en particular, el valor de la confianza, puntal para la vida económica, política y cultural de cualquier nación.

En Colombia, al igual que en la mayoría de países latinoamericanos, se han generalizado diversas formas de prácticas corruptas, y de ello no escapa ninguno de los poderes públicos. Por ejemplo, se ha generalizado la práctica del soborno, entendida, en el caso de las entidades estatales, como el pago que hacen los proveedores a los funcionarios públicos encargados de las compras del Estado “a cambio de utilizar su discrecionalidad para asegurarse que un proveedor determinado obtenga el contrato o reciba un precio más alto [por él]” (Klitgaard, 1994, p. 150). De este modo, el Estado pierde cuantiosas sumas de dinero debido al aumento artificial de los precios en la contratación.

La corrupción en el sector público es, probablemente, la más visible; pero también en el sector privado está presente. Así, por ejemplo, otra forma de corrupción es la colusión o confabulación, referida a un acuerdo entre los proveedores (agentes privados) antes de presentarse a un proceso de selección. Según Klitgaard, estos se unen y

arreglan un precio de oferta por sobre el mínimo competitivo [y eligen] a uno de los proveedores para que resulte beneficiado con la oferta ganadora aunque artificialmente alta; entonces otras firmas hacen ofertas aún más elevadas, y de esa manera la ganancia extra se divide de una u otra forma entre los participantes. (1994, p. 151)

Ante la complejidad de estas prácticas, Klitgaard plantea indicadores de la presencia de posibles sobornos y colusión en las contrataciones, tales como:

precios de oferta idénticos para un contrato, coincidencia de ofertas en muchos contratos, coincidencia regional o de organismos estatales en las licitaciones, información de que los precios cobrados son mayores a los competitivos, pocos oferentes para un contrato, modificación de ofertas después de la presentación, contratos llamados a licitación por segunda vez, cancelación de la adjudicación, entre otras. (1994, pp. 154-155)

Pero más allá de las prácticas del soborno o la colusión, en América Latina las estructuras de corrupción se sostienen por redes clientelares que convierten el fenómeno político en un fenómeno social; y por lo mismo, expresan cómo están organizadas y cómo funcionan las sociedades. En tal medida, desmantelar dichas estructuras implica un cambio cultural de envergadura, que desarme las costumbres tradicionales de su funcionamiento (Corporación Latinobarómetro, 2015).

Según lo expuesto y de acuerdo con la obra sobre el soborno de John T. Noonan, en su raíz, la corrupción es un problema ético que ha existido durante toda la historia escrita (Klitgaard, 1994, p. 25). Es, pues, un problema ligado a la historia humana, más que a una época o sociedad en particular. Por eso, quienes hacen parte del Estado y trabajan en la lucha contra la corrupción desde diferentes roles en los países en desarrollo admiten que nunca será posible erradicarla por completo (p. 18).

Klitgaard (1994) propone que la corrupción tiene tres ingredientes: monopolio + discrecionalidad – responsabilidad; los dos primeros factores hacen referencia a estructuras en donde una o muy pocas personas y con escasa claridad en criterios y procedimientos, toman decisiones sobre recursos, y esto favorece la corrupción. En cuanto a la responsabilidad, se entiende como la obligación de rendir cuentas y responder ante quienes eligen a los gobernantes o quienes deben ser informados sobre las actuaciones; este factor se convierte en un factor preventivo (p. 85).

De hecho, según la propuesta de Garay acerca de la “captura y reconfiguración cooptada del Estado (su penetración y posterior modificación y manipulación para el servicio de los propios intereses), podríamos decir que la corrupción se hace posible cuando una actitud ética responsable ante la sociedad es suplantada por una lógica mercantil individualista. Esto es así porque, según Garay, la captura y reconfiguración cooptada del Estado son conceptos que se basan, primeramente, “en el marco conceptual de la economía del crimen o economía de delito, desde la cual se interpreta al criminal como un agente racional que compara los costos y los beneficios esperados que le pueden reportar la comisión de un delito” (Garay, Salcedo, De León y Guerrero, 2008, p. 21). De esta forma, es un gran desafío de la institucionalidad mejorar los sistemas penales en torno a la lucha contra la corrupción, porque frente a sobornos elevados y castigos pequeños en caso de ser atrapados, muchos funcionarios sucumben fácilmente (Klitgaard, 1994), bajo la lógica

de la economía del delito, la cual silencia o menosprecia el problema ético que hay tras la corrupción.

En la misma dirección puede entenderse lo expresado por Sandel (2013), para quien el concepto de corrupción va más allá del dinero obtenido de forma ilícita y de los sobornos: “corromper un bien o una práctica social significa degradarlos, darles un valor inferior al que les corresponde” (p. 42). Así, en las prácticas corruptas, mientras aumenta artificialmente el costo de un contrato, por ejemplo, se reduce el valor y significado social de la contratación, a través de la cual el Estado cumple sus fines; por lo mismo, se está degradando el valor que tiene la satisfacción de las necesidades de una sociedad y el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos.

Por lo anterior, se hace necesario formar a los servidores públicos y a toda la sociedad en sólidos criterios de conducta ética, basados en el interés general. El fomento de esta conducta debe incluir a los dirigentes políticos para que haya éxito en el propósito, pues se requiere un cambio esencial en las actitudes de todos y cada uno de los individuos para ser capaces de discernir entre lo que es correcto y lo que no, y actuar de manera coherente con ello (Bautista, 2005). En el mismo sentido, la experiencia de los países de la OCDE (2014) muestra la importancia de fortalecer la formación en valores para lograr reformas exitosas y sostenibles.

Por otra parte, en una sociedad formada en sólidos valores, el clima general de *confianza* aumenta y, con ello, se reduce la corrupción, pues la primera gran víctima de las prácticas corruptas en una sociedad es precisamente la confianza. Rothstein (citado por Jiménez, 2011) demuestra la alta correlación entre sociedades con bajos niveles de corrupción, como las nórdicas, y altos niveles de igualdad social (económica y de oportunidades), percepción del funcionamiento efectivo e imparcial de las instituciones de gobierno y confianza social generalizada (medida normalmente por medio de la Encuesta Mundial de Valores, cuyas preguntas se refieren a la medida en que es posible confiar en la sociedad circundante, en los desconocidos). Es el funcionamiento conjunto de estos factores y su mutua influencia lo que genera en las mentadas sociedades una especie de “círculo virtuoso” que impide el crecimiento de la corrupción (Jiménez, 2011).

Ahora bien, entre estos aspectos el tema de la confianza es fundamental: Niklas Luhman (2005) en su texto clásico demuestra que una de las necesidades básicas —por naturaleza y cultura— de los individuos y las sociedades es disminuir los niveles de complejidad del entorno, y que una clave para lograrlo es la confianza (p. 14), pues ella limita el elemento de incertidumbre en el

comportamiento entre las personas (p. 36). De allí que donde la confianza es un atributo social extendido, hay un aumento de posibilidades para la experiencia y la acción. En esta medida, la confianza es un elemento central para entender, contrarrestar la corrupción y facilitar el control de ella. Y según Luhmann, para generar un ambiente de confianza en la lucha anticorrupción, son necesarios “mecanismos auxiliares de aprendizaje, simbolización, control y sanción” (2005, p. 155): toda una tarea educativa, cultural y política.

1.2 Carácter económico y político de la corrupción

En 2014, entre los países de América Latina y el Caribe, Colombia fue el que más gastó en compras públicas, con una proporción del 13,2% de su PIB (OCDE y BID, 2016). Es importante, entonces, reconocer que si esta actividad está atravesada por la corrupción, como se afirma, esto genera enormes costos, asociados a la desviación de los esfuerzos de los funcionarios y ciudadanos para obtener ganancias de origen corrupto; a la inestabilidad política que crea alienación; a la distribución inequitativa de los recursos públicos, asignándolos a quienes tienen poder y riquezas; y a la reducción de su eficiencia (Klitgaard, 1994, p. 58). Esto último cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que, debido a las prácticas corruptas en la contratación, “los gobiernos de los países en desarrollo pagan entre un 20 y 100 por ciento más que el precio que pagarían en ausencia de la corrupción” (1994, p. 52). Pero, por otra parte, luchar contra la corrupción también es costoso: por los recursos gastados en combatirla, la competencia organizativa que exige y la atención que los funcionarios deben dedicarle en detrimento de otros asuntos (1994, p. 40). Por todo esto, es necesario lograr una mayor consciencia con respecto a los costos de la corrupción y velar para que las instituciones y el mercado sean menos vulnerables (Klitgaard, 2000).

Pero estos datos podrían dar a entender que la corrupción es, en términos institucionales, solo un problema económico (si bien de enormes proporciones). Sin embargo, la corrupción es un problema institucional y político que exige soluciones estructurales (Ballesteros, 2016). Según Acemoglu y Robinson (2012), para hablar de corrupción en contratación es necesario tener en cuenta la política y sus instituciones, pues estas definen bajo qué instituciones económicas vivirá una sociedad; la capacidad ciudadana para regular a los políticos e influenciar su conducta; y si estos se deben a los ciudadanos que los eligieron o si abusan del poder que les fue otorgado —o del que se adueñaron— para enriquecerse y conseguir sus metas particulares.

Para Acemoglu y Robinson (2012), dos conceptos pueden ayudar a entender el fenómeno de la corrupción en la contratación: 1) el de las instituciones políticas y económicas inclusivas, entendidas como las que fomentan el crecimiento económico, cuando se trabaja por el bien común. Y 2) el de las instituciones extractivas, reconocidas como aquellas que impiden el mencionado crecimiento y funcionan en aras del interés particular: “los países fracasan cuando tienen instituciones económicas extractivas, apoyadas por instituciones políticas extractivas que impiden e incluso bloquean el crecimiento económico” (2012, p. 106).

Así, la corrupción en contratación implica tanto a las instituciones económicas como a las políticas, pues en estas últimas se apoya la corrupción administrativa y económica. Por lo mismo, para abordar este flagelo en el campo de la contratación debe tratarse el concepto de Captura del Estado (CdE), un tipo de corrupción a gran escala que quebranta la estructura económica de un país, pues altera la formulación de leyes, normas, decretos, reglas y regulaciones; buscando promover intereses contrarios al bienestar general y generando fuertes distorsiones culturales, sociales y económicas (Garay *et al.*, 2008, p. 15).

1.3 Los conceptos de corrupción y “Captura del Estado (CdE)” propuestos por Garay

Según Garay *et al.* (2008), mientras la CdE se lleva a cabo distorsionando la gestación de normas, leyes y regulaciones estatales, la corrupción administrativa, por su parte, reproduce estas desviaciones en el momento de implementar y ejecutar tales instrumentos preceptivos. Para explicar un poco lo descrito, cuando la campaña política de algún candidato es financiada por un agente privado que contribuye con fuerza a que dicho candidato obtenga la victoria, este adquiere una obligación de “gratitud y compromiso” respecto a su financiador. No pocas veces, quien financió la campaña es retribuido a través del otorgamiento de contratos públicos y posiciones laborales de privilegio en el Estado. De este modo, suele suceder que la corrupción en la contratación pública está ligada primariamente a la corrupción electoral (2008, p. 69).

Aunque expresiones como soborno o cohecho son tenidas en cuenta para determinar la existencia de corrupción administrativa y captura del estado, cuando esta es más compleja no implica el pago de soborno, sino que el captor toma un lugar privilegiado en la estructura del poder, ya sea en el ámbito económico, político o social (2008, p. 55). Y lo que esto genera es una toma del Estado por parte de grupos de interés que socavan la institucionalidad, la cual, ya desgastada,

genera circunstancias apropiadas para profundizar en dicha captura. Por lo tanto, esta se vuelve a la vez causa y efecto de la debilidad institucional (2008, p. 80).

Sin embargo, la capacidad de la CdE para debilitar la institucionalidad ha sido subestimada, desconociendo que no es solo una cuestión de corrupción en términos económicos y en grandes proporciones, sino una seria amenaza para cualquier Estado de Derecho que esté consolidándose, pues una vez que la CdE está bien cimentada, a través de la captura instrumental de partidos políticos u otras instituciones, la desinstitucionalización y reconfiguración cooptada desde el interior del propio Estado tiende a avanzar cada vez más (Garay *et al.*, 2008), produciendo una corrupción sistémica.

De este modo, la corrupción avanza en total interrelación con otros fenómenos sociales y delitos, y reconocer esta interdependencia es fundamental para entender, por ejemplo, que en Colombia la corrupción pública y la CdE han evolucionado hacia la “reconfiguración cooptada del Estado”, fundamentadas en el elevado potencial para el crimen y la intimidación de los actores captores/cooptadores, así como en su enorme poder económico y la efectividad de sus tácticas de infiltración en las instituciones estatales y los partidos políticos, entre otros (Garay *et al.*, 2008, p. 145).

Por lo tanto, es importante distinguir las condiciones de entorno que favorecen la CdE y, con ella, la corrupción, tales como:

- (i) opacidad de los procesos de formulación de proyectos de ley por parte del gobierno y tramitación por el legislativo; (ii) escaso uso de mecanismos de control ciudadano como las audiencias públicas; (iii) ausencia de mecanismos efectivos de petición y rendición de cuentas; (iv) debilidad de los partidos políticos como entes representativos y tramitadores de pertenencias ideológicas en la sociedad y (v) fragilidad y falta de representación de las agremiaciones. (Garay *et al.*, 2008, p. 67)

En conclusión, teniendo en cuenta el carácter estructural de la corrupción, uno de los grandes desafíos de la institucionalidad es el trabajo colaborativo que debe existir entre los diferentes órganos del Estado en todos sus órdenes: los de control, las instituciones políticas, el poder legislativo y el judicial, además del control social, para lograr resultados efectivos en el combate

a este flagelo. Y esto, en parte, así lo ha entendido el Estado colombiano, con la creación del Decreto 1686 de 2017, que se describirá en el siguiente apartado.

2. Marco legal colombiano y normativa internacional

En este apartado se presenta el desarrollo normativo alrededor de los mapas de riesgos de corrupción, con una mirada integral de la lucha contra la corrupción en Colombia, a través de las estrategias integrales que ha planteado el Estado para luchar contra este flagelo. Además, se exponen algunos hitos importantes sobre el control de riesgos a nivel internacional.

2.1 Normatividad sobre corrupción

Puesto que el Estado debe responder a la realidad que vive Colombia en cuanto a corrupción, con sus diversas manifestaciones y multiplicidad de casos, esto ha llevado a la evolución del marco normativo. Acerca de este tema, los especialistas están de acuerdo en que Colombia posee una estructura normativa moderna y solvente para combatir la corrupción. El problema no es, pues, la falta de normas, su impertinencia o su debilidad. A continuación, se hace un paneo sobre la normatividad relativa a la lucha contra la corrupción en Colombia.

A partir de la Constitución de 1991, el país ha demostrado una mayor preocupación por el aminoramiento de la corrupción. Y, aunque en la Carta magna no existe específicamente un título dedicado al “Control de la corrupción”, sí se consagran artículos que expresan, por ejemplo, el derecho a la participación activa de la ciudadanía en la vigilancia de las funciones del Estado. Además, se establecen las formas de selección, posesión del cargo y cumplimiento de las funciones de los empleados públicos; aspectos que, aunque genéricos, marcan la pauta a la hora de controlar aquellos ambientes que resultan propicios para que la corrupción aflore (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

En 1993 se promulgó la Ley 87, que establece normas para ejercer el control interno en las entidades estatales (Congreso de la República de Colombia, 1993b). Más adelante surgió la Ley 489 de 1998, que en su artículo 27 crea el Sistema Nacional de Control Interno (Congreso de la República de Colombia, 1998); y luego, el Decreto 943 de 2014, que actualiza el Modelo Estándar de Control Interno, adoptado en el 2005 (Presidencia de la República de Colombia, 2014). Estas normas están encaminadas a fomentar la transparencia, probidad y control en el actuar público.

También se han presentado otros avances, como la Ley 1474 de 2011, conocida como “Estatuto Anticorrupción”, que nació como una iniciativa de corte social, con el fin de incorporar

nuevos aspectos para tratar de corregir prácticas de corrupción que requerían la intervención del Estado; a esa fecha Colombia se ubicaba en el puesto 94 con 36 puntos entre los 174 países del ranking mundial de corrupción (Transparency International, 2012) Por esta ley se dictan normas dirigidas al fortalecimiento de mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción, y también al logro de la efectividad del control de la gestión pública. Posee artículos destinados al control de la corrupción en términos generales, como, por ejemplo, aquellos enfocados en las llamadas “medidas administrativas para la lucha contra la corrupción”, “medidas penales en la lucha contra la corrupción pública y privada”, “medidas disciplinarias para la lucha contra la corrupción”; incluso, en el artículo 62 se señala la creación de la denominada “Comisión Nacional para la Moralización” (Congreso de la República de Colombia, 2011).

Es importante resaltar también la existencia del Título IV, Parte 1, Libro 2, del Decreto 1081 de 2015, destinado al “Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano”, y que posteriormente fue sustituido por el artículo 1 del Decreto 124 de 2016, cuyos tres primeros artículos plantean: “estrategias de lucha contra la corrupción y de Atención al Ciudadano”, “Mapa de Riesgos de Corrupción” y “estándares para las entidades públicas”.

De estos tres artículos, los dos primeros se encuentran ligados al artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, que obliga a las entidades públicas a elaborar cada año el plan de lucha contra la corrupción y atención al ciudadano; y el tercero alude al artículo 76 del Estatuto Anticorrupción, el cual insta a la creación de una dependencia responsable de recibir, tramitar y resolver las quejas, reclamos y sugerencias de los ciudadanos (Congreso de la República de Colombia, 2011).

Así mismo, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) dedica su documento 167 de 2013 al componente nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA), “cuyo objetivo central es fortalecer las herramientas y mecanismos para la prevención, investigación y sanción de la corrupción en Colombia” (p. 4). Es decir, afianzar factores concretos para reducir el fenómeno de la corrupción y sus efectos colaterales en el país.

Este CONPES establece estrategias para los sectores público y privado, puesto que la búsqueda de la transparencia es responsabilidad de ambos. Busca también generar una mayor consciencia y entendimiento de la problemática en cuestión, para que las estrategias puestas en práctica sean más efectivas. Es importante aclarar que el documento no contiene acciones específicas, sino orientaciones para facilitar el aminoramiento de la corrupción (CONPES, 2013).

Por otro lado, en consonancia con la obligación de publicidad, se encuentra la Ley 1712 de 2014, por la cual “se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”. En su artículo 5, esta ley hace referencia a los “sujetos obligados”: aquellos que mantienen alguna información pública bajo su poder y, por ende, tienen también el deber de darla a conocer, pudiendo limitarse o reservarse tal información solo por mandato constitucional o legal (Congreso de la República de Colombia, 2014).

Con el propósito de fortalecer el control social, entre otros aspectos relativos a la lucha contra la corrupción, se expidió la Ley 1757 de 2015, que dicta disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, adoptando la estrategia de rendición de cuentas, que es uno de los componentes del plan de lucha contra la corrupción y atención al ciudadano (Congreso de la República de Colombia, 2015).

Por su lado, el Decreto 124 de 2016 se encuentra conformado por artículos que instan a determinadas autoridades de cada entidad a observar directamente el cumplimiento de las estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano. Este decreto señala la obligación de publicidad de las Estrategias de lucha contra la corrupción en las páginas web- de las entidades (Presidencia de la República de Colombia, 2016).

Por último, el gobierno nacional expidió el Decreto 1686 de 2017, que define y reglamenta la creación y organización de las Comisiones Regionales de Moralización, conformadas por los representantes de los órganos de control en los territorios y que, entre otras funciones, tienen la de coordinar las acciones de estos en cuanto a la prevención, investigación y sanción de la corrupción (Presidencia de la República de Colombia, 2017).

2.2 Normatividad sobre corrupción en contratación

Después de las consideraciones anteriores, nos centraremos en la corrupción en el campo concreto de la contratación. Así como la Constitución de 1991 marcó el inicio de las regulaciones sobre corrupción en su aspecto general, la Ley 80 de 1993 marcó el comienzo de la normatividad en el aspecto específico de la contratación, creando las reglas y principios imperantes para los contratos de las entidades estatales (Congreso de la República de Colombia, 1993a).

La ley en mención es conocida también como “Estatuto general de la contratación pública”, y contiene artículos que reglamentan los contratos en su fase precontractual, regulando sobre la

capacidad para contratar y sobre las inhabilidades e incompatibilidades para participar en licitaciones (o concursos) y celebrar contratos con las entidades estatales. Controla también lo relativo a la fase contractual, consagrando los medios que pueden ser utilizados por las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual, estableciendo cómo se da el perfeccionamiento del contrato e indicando los derechos y deberes tanto de las entidades estatales como de los contratistas. Finalmente, el estatuto controla la fase poscontractual, estableciendo un apartado dirigido específicamente a la liquidación de los contratos (Congreso de la República de Colombia, 1993a).

Vale la pena aclarar que cada una de las fases mencionadas debe estar permeada por los principios que la Ley 80 catalogó en la sección denominada “De los principios de la contratación Estatal”. Algunos de ellos son la transparencia, la economía y la responsabilidad. Este último revela cómo el legislador quiso elaborar una ley que uniera la normatividad usual para este tipo de compromisos, enfocándose en lograr una efectiva y limpia ejecución de los contratos. Este aspecto se reforzó con la Ley 1150 de 2007, cuyo objeto es la introducción de medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993, además de dictar otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos (Congreso de la República de Colombia, 2007).

Es clave retomar en este punto la Ley 1474 de 2011, que anteriormente se trató desde su aspecto general, pero que también establece mecanismos de prevención de la corrupción dirigidos a áreas concretas, y entre ellas la contratación pública, regulada entre los artículos 82 y 96. Algunos de estos artículos están destinados a modificar disposiciones del Estatuto General de la Contratación Pública; otros se centran en concretar aspectos tratados en la ley 80 de 1993, por ejemplo, lo relacionado con inhabilidades y tipos de contratos. Otro aspecto a resaltar en este articulado es la insistencia del legislador en el factor de la transparencia en cualquier tipo de contrato celebrado por las entidades estatales (Congreso de la República de Colombia, 2011).

Ahora bien, se han dado otros avances que siguen la misma óptica. Un ejemplo es el Decreto 1510 de 2013, por el cual se reglamenta el Sistema de Compras y Contratación Pública. Dicho decreto está compilado en el 1082 de 2015, que cuenta con artículos dirigidos al control de la fase precontractual, contractual y poscontractual; estableciendo la obligatoriedad de realizar un estudio previo para la elaboración del contrato y presentando los lineamientos para su perfeccionamiento, ejecución, pago y liquidación (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

Un aspecto del decreto es el “Plan Anual de Adquisiciones”, el cual debe incluir la lista de bienes, obras y servicios que aspiran a obtener en el periodo anual las entidades estatales; explicando la necesidad de su adquisición e identificándolos según el Clasificador de bienes y servicios. También debe señalar el valor estimado del contrato; la clase de recursos con los que la entidad estatal pagará el bien, obra o servicio; la fecha aproximada en la que empezará el proceso de contratación y la modalidad de selección del contratista (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

Es importante indicar también que el “Plan Anual de Adquisiciones” no exige que las entidades estatales concreten los procesos de adquisición que en él se establezcan. Pero sí es un deber publicar tal plan y actualizarlo al menos una vez durante el tiempo en que se encuentre vigente (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

Además de lo anterior, en el ya mencionado Documento CONPES número 167 de 2013 existe un apartado llamado “Persistencia de corrupción asociada a la contratación pública”. En tal sección se plantea de una forma directa la problemática concreta, señalando cómo la contratación pública se emplea hábilmente para la comisión de actos de corrupción. Igualmente, se exponen los altos costos económicos que trae dicha problemática y que, en definitiva, afectan el desarrollo del país (CONPES, 2013).

En conclusión, en nuestro país se ha avanzado normativamente con mecanismos encaminados a luchar contra la corrupción; con regulaciones que cubren varios aspectos, como la prevención, vigilancia y castigo para los funcionarios o entidades que incurran en actos de corrupción.

2.3 Instrumentos utilizados para luchar contra la corrupción en la contratación pública

En principio, citaremos algunas de las posibles medidas que plantea Klitgaard para combatir las ofertas colusorias: analizar la honestidad de los oferentes a través del estudio de sus antecedentes, de su desempeño en contratos anteriores; aplicar sanciones penales y otros castigos; utilizar métodos para descubrir la colusión, tales como involucrar la actuación de terceros para conseguir información veraz, fortalecer en supervisión a quienes realizan las compras del Estado, adelantar estudios de mercado, utilizar oferentes como fuentes de información, entre otros; fomentar la competencia entre los oferentes, invitando a firmas nuevas, realizando mayor publicidad y contratos con coparticipación de riesgos o estableciendo requerimientos para compartir información contractual; reducir la discrecionalidad de los compradores, con reglas

sobre modificaciones a los pedidos, seguimientos, “emergencia”, ofertas selladas, revisión jerárquica de las decisiones; .promover la identificación de los oferentes con los propósitos sociales o públicos del contrato (Klitgaard, 1994, p. 165).

A su vez, este autor propone diferentes estrategias para combatir la corrupción, tales como: distinguir entre los temas “ostensibles” y “estratégicos”. Fomentar el respaldo político. Conseguir que el público apoye las acciones de lucha contra la corrupción. Destruir la cultura de corrupción reinante en la organización; es decir, una cultura del secreto y la confabulación, con acciones contundentes como “freír al pez gordo”, pues castigar a personas de poca importancia en los actos de corrupción tiene consecuencias menores. Mejorar y fortalecer los asuntos positivos y, a su vez, implantar políticas firmes contra la corrupción. Unir las acciones contra los actos ilícitos con la misión principal de la organización, pues la política anticorrupción más fácil de implantar será la más naturalmente vinculada con los objetivos cotidianos de la entidad. Y, por último, encontrar a las personas honestas y apoyarlas (Klitgaard, 1994, pp. 167-201).

Ahora bien, en Colombia la entidad rectora en políticas y directrices para fortalecer la gestión de las entidades públicas nacionales y territoriales es el Departamento Administrativo de la Función Pública, que emitió en el 2011 la Guía para la Administración del Riesgo, como una herramienta de carácter preventivo; y publicó una nueva versión en 2015, ajustada en coherencia con las prácticas encomendadas por Gobierno Abierto, para impulsar un proceso más participativo y transparente.

En la versión de 2015, con respecto a la valoración del riesgo de corrupción, esta guía incorpora el tema del impacto, dividido en zonas de riesgo: baja, moderada, alta y extrema; con el fin de facilitar la evaluación de los controles para minimizar los riesgos de corrupción. Además, de acuerdo con los resultados obtenidos en la matriz de valoración, la guía plantea una estructura para evaluar los riesgos de corrupción, contemplando la naturaleza, clase y documentación del control (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2015).

Con respecto a los mapas de riesgos, plantea que son importantes porque permiten monitorear permanentemente cómo se gestiona el riesgo y qué tan efectivo es el control; también, que las oficinas de control interno deben verificar el cumplimiento de las acciones planteadas y realizar seguimientos tanto a los mapas de riesgos de corrupción como a las estrategias de lucha contra la

corrupción y a la publicación en las páginas web de sus entidades (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2015).

Otros instrumentos creados son los establecidos por Colombia Compra Eficiente (Agencia Nacional de Contratación Pública), miembro de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG). La agencia fue creada mediante el Decreto 4170 de 2011, como ente rector para dictar políticas en materia de contratación en Colombia, que orienten a los administradores de compras, permitan el monitoreo y evaluación del Sistema y generen más transparencia en las compras. Entre otras estrategias, la Agencia ha implementado el Sistema Electrónico de Contratación Pública SECOP, hoy SECOP II, una plataforma transaccional para que Compradores y Proveedores realicen el Proceso de Contratación en línea (Agencia Nacional de Contratación Pública, 2017).

Por otra parte, dada la solicitud del Estado colombiano para convertirse en miembro de la OCDE, esta organización realizó en 2014 un informe que presentó a la Agencia Nacional de Contratación, con recomendaciones para mejorar la transparencia y la eficiencia en el gasto público (OCDE, 2014). Para esta investigación, se solicitó a la Agencia Nacional de Contratación un informe sobre los avances con respecto a estas recomendaciones¹.

En la respuesta, la Agencia resume tales avances en aspectos como la modernización del sistema de compra pública; la adopción de mejores prácticas internacionales; la utilización de documentos tipo y pliegos estándar, particularmente en el nivel departamental y municipal; el reconocimiento concedido por el Consejo de Estado a Colombia Compra Eficiente como única responsable del diseño, organización y celebración de acuerdos marco, para lograr agregación de demanda; la creación del aplicativo Síntesis, como herramienta para asesorar a las entidades compradoras; y la formación de funcionarios responsables de la contratación y asistencia a las entidades territoriales a través de la mesa de servicios.

Además, Colombia Compra Eficiente ha participado activamente en *Open Contracting Partnership*, una iniciativa encaminada a transformar datos y documentos de procesos de

¹ La Agencia respondió mediante radicado número 2201713000007921 del 27 de diciembre de 2017, sobre el estado actual de las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- aplicadas por Colombia.

contratación en información accesible para mejorar la competencia, luchar contra la corrupción, hacer seguimiento a las decisiones y optimizar la entrega de bienes, obras y servicios para los ciudadanos.

Otro de los avances, de acuerdo con las recomendaciones de la OCDE, es el módulo de búsqueda pública que permite a los ciudadanos y entes de control revisar el avance en tiempo real de cualquier contrato realizado a través del SECOP II, sin necesidad de tener usuarios creados en la plataforma.

2.4 Referentes internacionales de gestión del riesgo

La gestión del riesgo de corrupción se encuentra enmarcada en una serie de iniciativas internacionales para controlar los riesgos de las entidades, tanto del sector público como privado. Entre estos referentes destacan la ISO 31000, el COSO ERM y la ISO 37001.

La norma internacional para la Gestión del riesgo ISO 31000 busca brindar directrices y principios genéricos sobre la gestión de riesgos, planteando el establecimiento del contexto como punto de partida; luego, la identificación de riesgos; su calificación y evaluación; y, por último, la estructuración de un plan de tratamiento o respuesta a los riesgos, que apoya el logro de los objetivos (ICONTEC, 2012).

Por su parte, 2004 el COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) publicó el Marco de Gestión de Riesgo Empresarial *COSO II ERM (Enterprise Risk Management)*, para ofrecer un concepto amplio de control interno, mediante los componentes de ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de control, información y comunicación, y supervisión y monitoreo. Este informe fue actualizado en 2017, recogiendo las realidades cambiantes de los riesgos empresariales en el mundo actual (COSO, 2017).

Y en relación más estrecha con el problema de la corrupción destaca el Sistema de Gestión Antisoborno ISO 37001, una norma internacional de aplicación voluntaria que sirve como referencia para lograr resultados positivos en la lucha contra el soborno en las entidades empresariales. La ISO 37001 “especifica los requisitos y proporciona una guía para establecer, implementar, mantener, revisar y mejorar un sistema de gestión antisoborno. El sistema puede ser independiente o puede estar integrado en un sistema de gestión global” (ISO, 2016, num. 1, párr. 1).

3. Aspectos metodológicos

Esta investigación tiene un enfoque de metodología cuantitativa, la cual permite conocer la realidad de forma objetiva, con lógica deductiva y con una posición neutral del equipo investigador (Hernández, Fernández y Baptista, 2014, pp. 10,11, 92). Ya que el objetivo de este trabajo fue validar la efectividad de los mapas de riesgos de corrupción como instrumento para combatirla, y teniendo en cuenta que quienes administran los mapas de riesgos son los mismos encargados de los procesos y los Jefes de las oficinas de Planeación, tal como lo plantea la Guía para la Gestión del Riesgo de Corrupción (2015), mientras que corresponde a los Jefes de control interno de los departamentos “verificar y evaluar la elaboración, visibilización, seguimiento y control” de estos mapas (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2015, p. 29), en primer término, se definió practicar encuestas a estos servidores públicos de los 32 departamentos de Colombia por dos razones:

Primero, por la mirada holística que tienen de sus entidades, dado el rol que desempeñan en asesoría, consultoría y evaluación independiente. Segundo, por su responsabilidad en el seguimiento y acompañamiento a las entidades en los temas relativos a la lucha contra la corrupción.

Las encuestas o cuestionarios estructurados se elaboraron con base en la indagación sobre el tema y como herramientas para una investigación concluyente, descriptiva y causal, con preguntas concretas orientadas a obtener información homogénea (Grande y Abascal, 2014, pp. 191, 192, 197). Estos instrumentos constan de 20 preguntas que se estructuraron en 5 bloques temáticos: métodos para gestionar los riesgos, procedimientos para adoptarlos, medidas de tratamiento, evaluación y efectividad de los controles, y efectos de la administración de riesgos. Las preguntas, además de los temas, pueden caracterizarse como de inducción (identificación y validación); preguntas básicas (un total de 10: 1, 2, 5, 7, 8, 9, 15, 16, 18, 19), necesarias para hacer la trazabilidad del proceso, de tal manera que se pudieran cumplir los objetivos de la investigación; y preguntas críticas (las 10 restantes: 3, 4, 6, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 20), aquellas que pueden contrastarse con otras fuentes.

En segundo término, las encuestas se validaron con agentes externos competentes a los cuales se les distribuyeron para que emitieran su opinión acerca de su pertinencia, objetividad, claridad y

coherencia. Estos agentes, todos servidores públicos de la gobernación de Antioquia, fueron: el coordinador del Sistema integrado de gestión de la dirección de desarrollo organizacional, la gestora del proceso de contratación, dos profesionales universitarios de la gerencia de auditoría interna y dos jefes de control interno de entes descentralizados. Una vez surtida esta validación colectiva, se realizó una prueba con el jefe de Control Interno de la gobernación del Cauca, quien aprobó la encuesta según los mismos criterios de claridad, pertinencia, objetividad y coherencia.

Seguidamente, los cuestionarios fueron distribuidos por medio electrónico a los 32 jefes de control interno de las gobernaciones de Colombia. La devolución fue del 100%; en promedio, en un periodo de 8 días. Este logro del proceso investigativo debe resaltarse, en la medida en que permite hablar del universo de la muestra (todos los departamentos del país), lo que no es muy frecuente en investigaciones de esta naturaleza. Los resultados se exportaron a Excel para ser tabulados.

Posteriormente, se realizó el análisis de los datos obtenidos con estadística descriptiva, para resumir y describir la información recolectada por medio de porcentajes y gráficos de líneas y sectores (Vargas, 1995). En la fase siguiente, se adelantó el análisis interpretativo de los resultados obtenidos. En las preguntas básicas, dicho análisis se centró en las respuestas a las encuestas; en las preguntas críticas, se realizó un análisis comparativo, usando el procedimiento de la triangulación, que, según Denzin, es la combinación de dos o más teorías, fuentes de datos, métodos de investigación, en el estudio de un fenómeno singular (1970). Este procedimiento es ampliamente usado y, como en el caso de la investigación, puede servir precisamente para subsanar el sesgo originado en una sola fuente de información, a saber, las encuestas a los jefes de control interno.

La información de las encuestas se trianguló con una o varias de las siguientes fuentes de información: a) los mapas de riesgos de corrupción disponibles en los sitios web oficiales de cada entidad territorial; b) los documentos de seguimiento a estos mapas, realizados por los jefes de control interno, según lo ordena la Guía para la gestión del riesgo de corrupción de la Función Pública; y c) las estadísticas generadas desde el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República. Cabe aclarar que “este último es una herramienta para la medición y análisis del fenómeno de la corrupción, a partir de la interacción entre entidades, ciudadanos, y organizaciones públicas y privadas del orden nacional y territorial, para contribuir a elevar el nivel de transparencia en la gestión pública”. Entre las

entidades que apoyan y generan información estadística para el Observatorio están la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República, entre otras (Observatorio Transparencia y Anticorrupción, 2017). Con este análisis se generaron las conclusiones finales, tal como lo propone el investigador Sierra Bravo (Scribano y De Sena, 2009, p. 102).

4. Resultados y discusión

La tasa de retorno de las encuestas fue del 100%. En total, se procesaron y analizaron 32. A continuación, se presentan los resultados de la encuesta, en la que todas las preguntas fueron obligatorias y divididas en 5 bloques, y el análisis interpretativo, por un lado, centrado en las respuestas, y por otro, en la triangulación entre los cuestionarios, los mapas de riesgos, los seguimientos a dichos mapas y la información del Observatorio de transparencia y anticorrupción de la Secretaría de transparencia de la presidencia de la República. Este análisis cruzado permitió, además, subsanar los posibles sesgos que pudieron haberse presentado en las respuestas de los encuestados.

Las encuestas tuvieron unas preguntas iniciales de identificación (nombre, entidad, cargo) y validación (tiempo en el cargo y tiempo de servicio en el sector público), encaminadas a confirmar la idoneidad de quienes las respondieron: con ellas se pudo identificar que el tiempo promedio de los encuestados como servidores públicos era de 9 años y como jefes de control interno, de 5 años, lo que corroboró la pertinencia de elegir a estos profesionales para practicar las encuestas.

Bloque 1. Métodos para gestionar los riesgos

Pregunta 1. ¿Cuál de las metodologías estándar para la gestión del riesgo de corrupción (identificación, análisis, valoración, controles) se tiene establecida en su entidad?

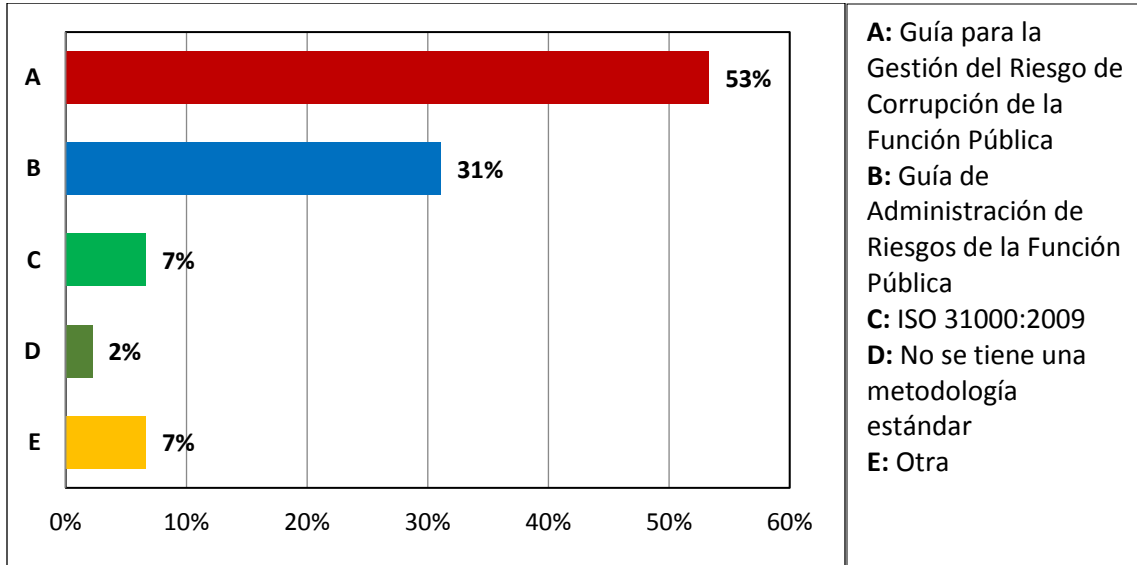


Gráfico 1. Resultados pregunta 1

Fuente: elaboración propia.

Pregunta 2. ¿Se tienen documentados y se aplican métodos y procedimientos propios para gestionar los riesgos de corrupción?

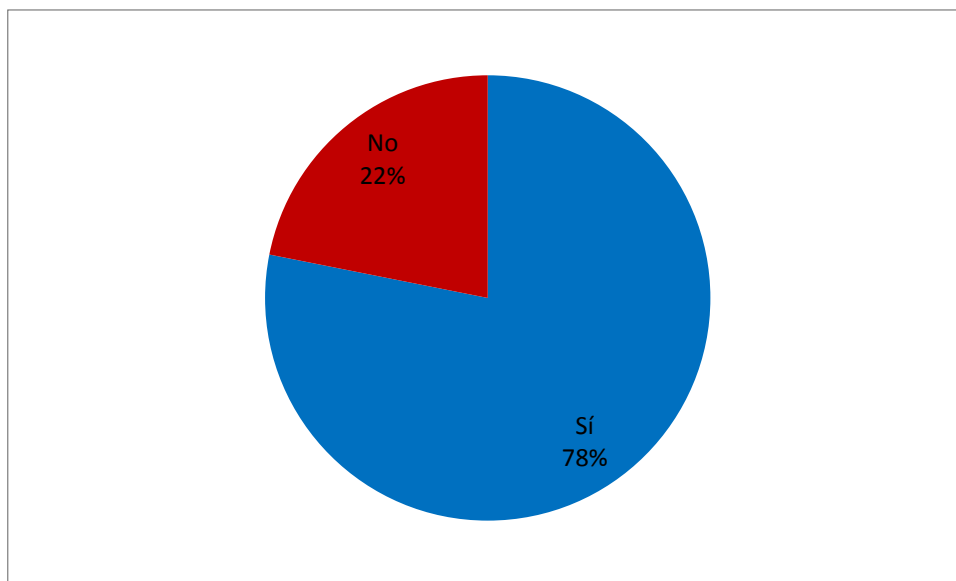


Gráfico 2. Resultados pregunta 2

Fuente: elaboración propia.

Los resultados de estas dos preguntas muestran que las entidades territoriales tienen documentación y se apoyan en las guías e instrumentos estandarizados para gestionar los riesgos de corrupción. Esto da cuenta de una evolución técnica en la administración pública y, en este caso específico, en la identificación de los riesgos de corrupción, lo cual es muy positivo para el Estado. Con un poco de trabajo, las 7 entidades que tienen rezago pueden fortalecer sus metodologías para avanzar desde el punto de vista técnico en este aspecto.

Bloque 2. Procedimientos para adoptar los riesgos en las entidades

Pregunta 3. ¿Dónde cree usted que se encuentran los principales obstáculos para una adecuada identificación y prevención de los riesgos de corrupción?

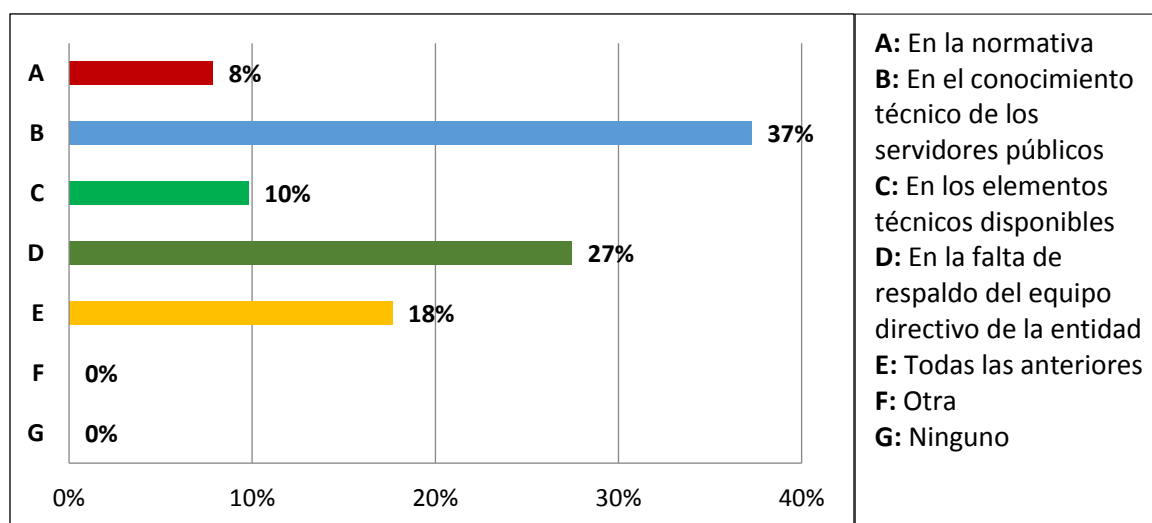


Gráfico 3. Resultados pregunta 3

Fuente: elaboración propia.

Al sumar las respuestas B y E se obtiene que el 55% de los encuestados considera que uno de los principales obstáculos para una adecuada identificación y prevención de los riesgos de corrupción es la falta de conocimiento técnico de los servidores públicos. Esta percepción se corrobora al examinar los mapas de riesgos de corrupción de las entidades en cuestión, puesto que evidencian falta de unidad de criterios en su composición. Por ejemplo, mientras algunos mapas nombran los riesgos con palabras concretas y luego los detallan, aclarándolos, otros describen situaciones ambiguas que dificultan su interpretación y, por consiguiente, la identificación de controles. A su vez, dentro de los controles algunos plantean acciones que en sí mismas no son

controles, como capacitaciones, asistencias a reuniones o socializaciones; o bien, plantean controles que, a la hora de llevarlos a la práctica, son difíciles de medir.

Pregunta 4. ¿De las siguientes opciones de posibles riesgos de corrupción en el proceso de contratación, cuáles están incorporados en el mapa de riesgos de su entidad?

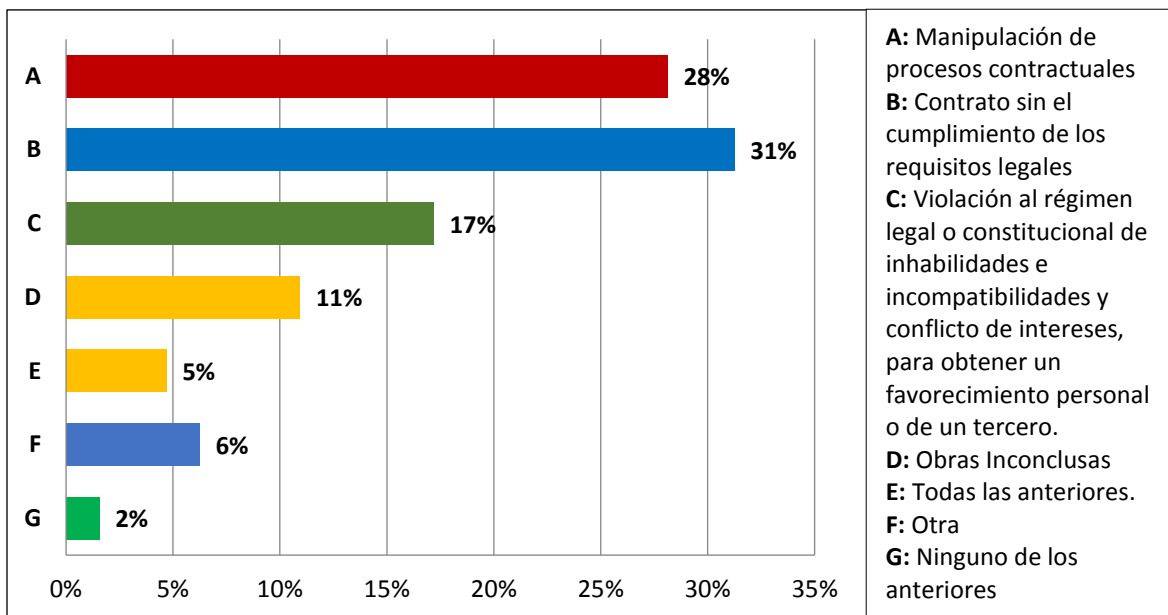


Gráfico 4. Resultados pregunta 4

Fuente: elaboración propia.

Al examinar las respuestas obtenidas se encuentra una mayor tendencia a identificar el riesgo con el delito, con el incumplimiento de normas legales. Pero un aspecto tan importante en el tema de la corrupción como es el de las obras inconclusas, que pueden constituirse en indicio de corrupción, es subestimado. Esto indica que las entidades requieren profundizar en el análisis y la revisión de causas de fenómenos como el de las obras inconclusas, ya que pudieran encontrarse situaciones que posiblemente contribuyan a que se materialicen riesgos de corrupción a su alrededor. Por otra parte, al analizar los mapas de riesgos de corrupción, se evidencia que existen amplias diferencias en la descripción de los riesgos en contratación: se presenta un sin número de denominaciones para riesgos que, por su descripción, pueden ser los mismos; lo que para una entidad determinada puede ser un riesgo, para otra es una causa, por ejemplo no tener criterios unificados en contratación; se describen riesgos operativos o de carácter administrativo como riesgos de corrupción, ejemplo, la baja capacidad de respuesta para la aplicación de políticas

nacionales; y hay dispersión en la cantidad de riesgos definidos: mientras hay entidades que identifican un solo riesgo, hay otras, por ejemplo, con 10.

Se refleja una falta de unidad de criterios que dificulta los seguimientos, así como el establecimiento de controles efectivos, lo cual significa reprocesos para la administración pública. Esta diferencia de interpretaciones entre las entidades puede indicar también que, aunque podría creerse que la identificación de riesgos es algo muy sencillo, lo observado en los mapas evidencia que no lo es tanto: es difícil para las entidades asimilar lo que la administración de riesgos significa en la práctica.

Pregunta 5. ¿Cuándo se presenta un evento de corrupción en contratación y no está en el mapa, se incorpora?

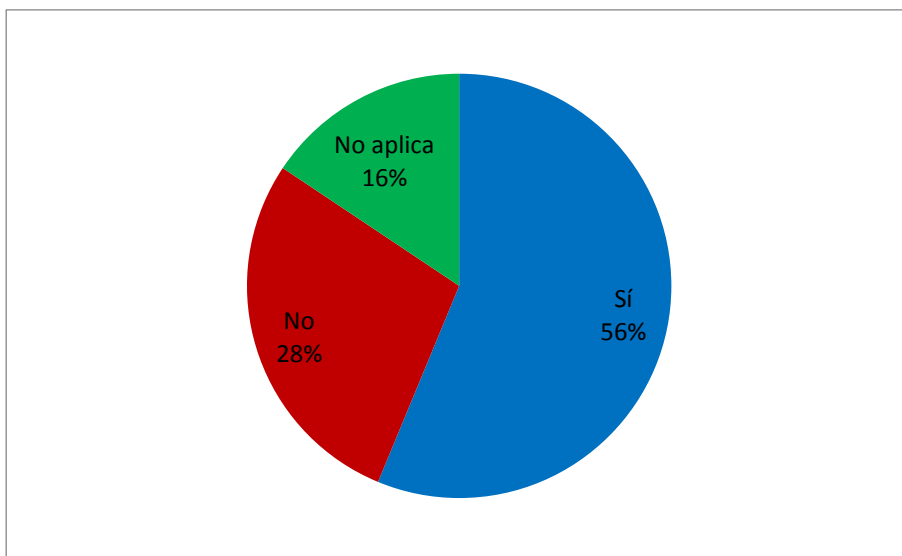


Gráfico 5. Resultados pregunta 5

Fuente: elaboración propia.

En coherencia con el análisis de las respuestas a la pregunta 4, se ratifica que es complejo llevar a los mapas de riesgos de corrupción lo que sucede en la práctica. Pareciera que falta consciencia de esta situación y de esta necesidad, y esto se evidencia en el 44% de las entidades que no incorporan en sus mapas de riesgos aquellos que se materializan, para aprender y mejorar a partir de situaciones ya vividas.

Pregunta 6. ¿Teniendo en cuenta la entrada en vigencia del Estatuto Anticorrupción y la guía para la formulación de las estrategias de lucha contra la corrupción, cuántos casos de corrupción asociados a contratación se han materializado en su entidad entre 2012 y 2017?

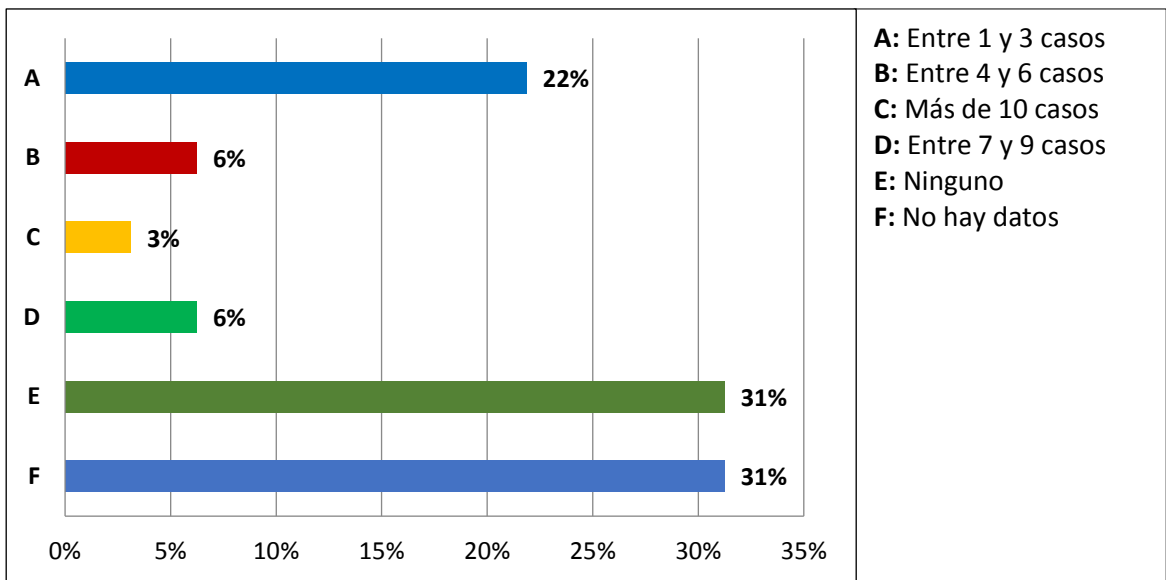


Gráfico 6. Resultados pregunta 6

Fuente: elaboración propia

Esta pregunta evidencia un punto crítico en el tema de la corrupción, pues mientras el 62% de los encuestados responde que no hay datos o que no se han presentado hechos de corrupción a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1474 de 2011, los registros de diversas entidades sobre la corrupción en Colombia se muestran en contradicción con esta respuesta, al ser altamente improbable que las gobernaciones se comporten como una excepción en el entramado institucional colombiano y como lo comprueban incluso algunos fallos judiciales.

Veamos algunos ejemplos: según la página de la Fiscalía General de la Nación,

la corrupción es la tercera industria más grande del mundo y equivale a tres trillones de dólares, algo así como el 5% del PIB mundial, [y] en Colombia algunos estudios hablan del 4% del PIB. Lo cierto es que la corrupción está socavando los cimientos de nuestra institucionalidad, limitando la capacidad para proveer los bienes públicos que demanda la población más vulnerable y afectando la legitimidad del Estado para exigir los tributos. (2016, s.p.)

La Fiscalía General de la Nación acreditó desde enero de 2016 la existencia de pagos realizados por Odebrecht en Colombia por \$11.1 millones de dólares, entre 2009 y 2014, para la adjudicación de contratos de obra. Sobre este caso se abrieron 15 líneas de investigación: Investigación matriz, Contrato Ruta del Sol III, Nave Lena, Banco Agrario, Contratación en Bogotá (Tunjuelo – Canoas), Compulsas contra aforados, Investigación contra fiscales, Campañas Presidenciales de los últimos años, y otras. Y este es solo uno entre muchos otros casos asociados a corrupción en contratación (Fiscalía General de la Nación, 2016).

Con respecto al Programa de Alimentación Escolar (PAE), que subsidia la alimentación de los niños más pobres de las escuelas y colegios públicos de Colombia, y en el que se han detectado graves problemas de corrupción con sus recursos, hay 10 casos identificados: en La Guajira, Atlántico, Chocó, Amazonas, Magdalena, Huila y Bolívar, donde el Estado invirtió \$37.009'543.305, de los cuales, entre contratistas y funcionarios, se habrían apropiado de \$10.146'690.755. Más de 53 personas han sido imputadas por delitos como concierto para delinquir, peculado por apropiación, contrato sin cumplimiento de requisitos legales, interés indebido en la celebración de contratos, entre otros (Fiscalía General de la Nación, 2016).

Ahora veamos lo analizado por el Monitor Ciudadano de la Corrupción, plataforma diseñada por la Corporación Transparencia por Colombia para el seguimiento y análisis del fenómeno de la corrupción. En su informe publicado en marzo de 2017, recoge información de hechos de corrupción acaecidos entre 2010 y 2016. Para efectos de esta triangulación, se tendrán en cuenta datos del mismo periodo que abarca este estudio, es decir entre 2012 y 2017. El informe concluye, entre otras cosas, que los dos tipos de corrupción más recurrentes son la administrativa, principalmente en la contratación pública, y en menor grado, la política (Transparencia por Colombia, 2017).

Según el Monitor Ciudadano, los hechos encontrados en corrupción administrativa involucran en mayor proporción a gobernaciones y alcaldías, y son originados en irregularidades y fraudes en

procesos de contratación pública. Algunos de estos hechos son: omisión de normas contractuales, incumplimiento en los objetos contractuales, contrato sin cumplimiento de requisitos legales, falta de selección objetiva de los contratistas oferentes, clientelismo al interior de las entidades públicas en los procesos de contratación y elefantes blancos (entendidos como obras inconclusas o utilizadas para fines diferentes a los de su creación o incluso cuyo beneficio es inferior al costo de su realización) (Transparencia por Colombia, 2017).

Al cruzar la información del 62% de los departamentos que respondieron no tener datos o que no se había materializado ningún riesgo de corrupción entre 2012 y 2017, con el indicador del Observatorio de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, se encontró que el 65% de estos departamentos presentan 186 sanciones penales de la Fiscalía General de la Nación, asociadas a corrupción en contratación, entre 2012 y 2016, en delitos tales como: contrato sin cumplimiento de requisitos legales (art. 410 C.P.), interés indebido en la celebración de contratos (art. 409 C.P.) y violación al régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades (art. 408 C.P.). El número de sanciones oscila entre 1 y 19 casos por departamento (Observatorio Transparencia y Anticorrupción, 2017).

Esto sin mencionar fallos relacionados con peculado, prevaricato, concusión, cohecho, entre otros delitos que también aparecen dentro de las sanciones, pero sin precisar cuáles están asociados en estricto sentido a corrupción en contratación (Observatorio Transparencia y Anticorrupción, 2017).

Los hallazgos en este punto son especialmente delicados, pues dan cuenta de una actitud que pareciera obviar o desconocer el hecho de que ya se han materializado prácticas corruptas, lo cual hace que los mapas de riesgos, o cualquier otro tipo de instrumento, pierdan su efectividad. El punto crítico, según se desprende de esta lectura, no está ubicado tanto en los instrumentos, sino en los sujetos.

Bloque 3. Medidas de Tratamiento

Pregunta 7. ¿Están documentadas las diferentes actividades que hacen parte de un proceso contractual?

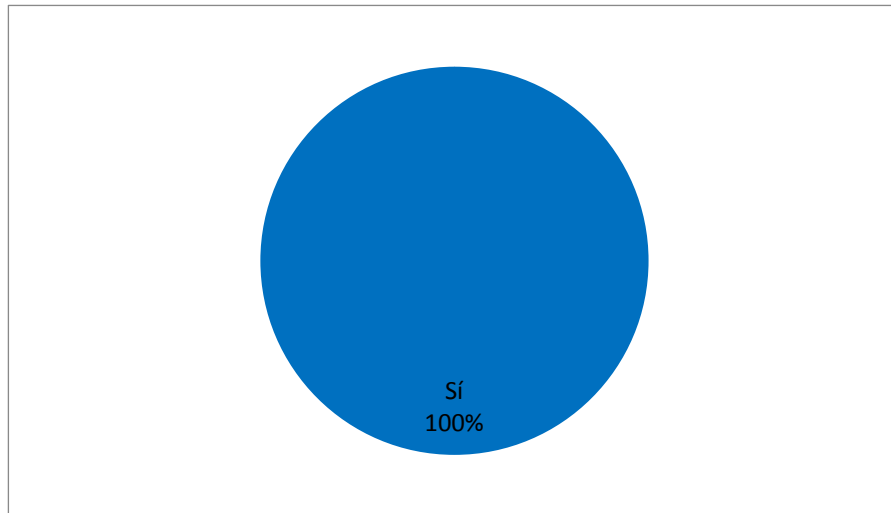


Gráfico 7. Resultados pregunta 7

Fuente: elaboración propia.

Pregunta 8. ¿Se tienen contempladas las necesidades en el plan de adquisiciones de la entidad?

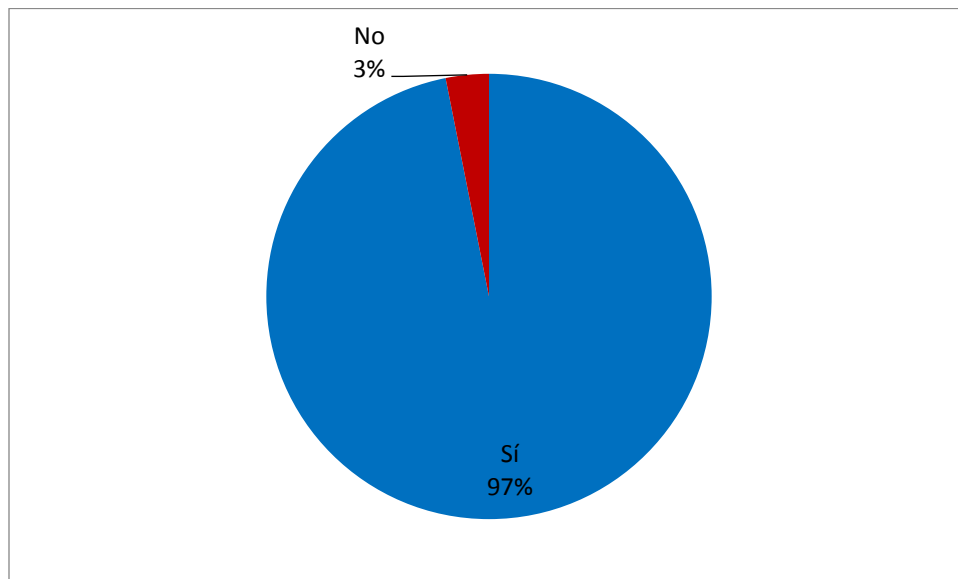


Gráfico 8. Resultados pregunta 8

Fuente: elaboración propia

Pregunta 9. ¿Con qué mecanismos cuenta la entidad para verificar que la oferta de mercado del bien o del servicio esté ajustada a la realidad?

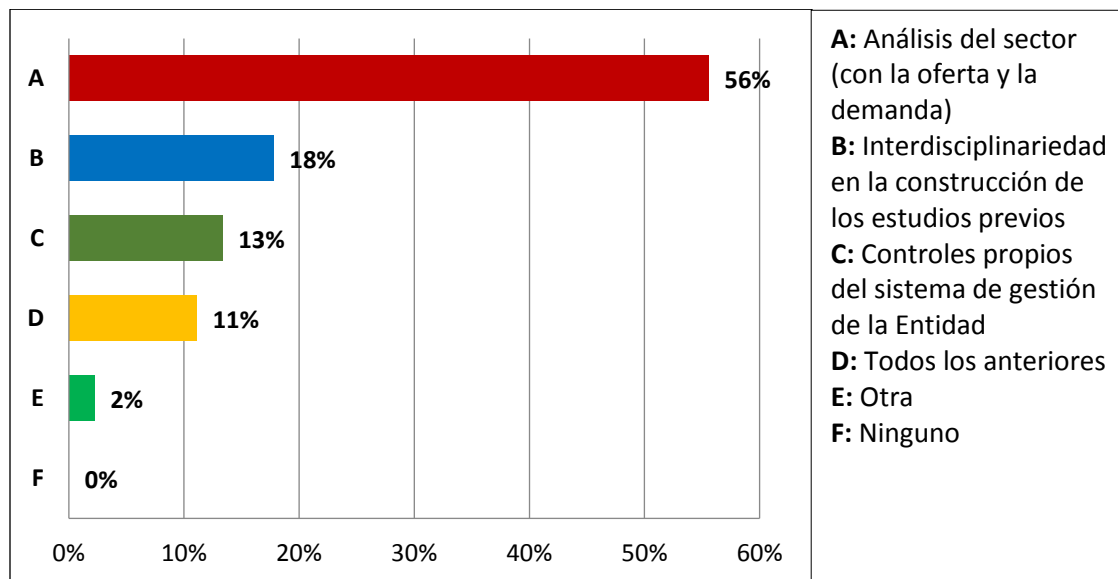


Gráfico 9. Resultados pregunta 9

Fuente: elaboración propia.

Con respecto a las preguntas 7 y 8, se evidencia que las entidades han avanzado en la documentación de los procesos, lo que facilita la trazabilidad, permite establecer mejoras y muestra un nivel de madurez en la administración y en los sistemas de gestión. Esto guarda coherencia con las respuestas a las preguntas 1 y 2, en el sentido de que existen herramientas documentadas en las entidades que les dan elementos técnicos y metodológicos para realizar sus funciones.

En relación con la pregunta 9, toda vez que un 44% de las entidades no realiza análisis del sector con oferta y demanda y un 82% carece de interdisciplinariedad de equipos de trabajo para la construcción de los estudios previos, es pertinente afirmar que deben mejorarse los mecanismos para realizar los análisis del sector y las entidades deben apropiarse de las diferentes herramientas que les ha puesto a disposición la Agencia Nacional de Contratación, de tal manera que las adquisiciones se realicen a precios de mercado, lo que contribuye a disminuir la colusión y otras formas de corrupción en la contratación del Estado.

En relación con la necesidad de interdisciplinariedad, el Decreto 1082 de 2015, subsección 6: “ANÁLISIS DEL SECTOR ECONÓMICO Y DE LOS OFERENTES POR PARTE DE LAS ENTIDADES ESTATALES”, Artículo 2.2.1.1.1.6.1., indica que las Entidades Estatales deben

hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

Este deber supone que una sola disciplina del conocimiento no es suficiente para cumplirlo, de ahí la importancia de reforzar los equipos de contratación, lo cual se hace imperativo al considerar que el Estado requiere bienes y servicios de innumerables sectores de la economía, tales como obras públicas, servicios sociales, tecnologías de la información, educación, salud, medio ambiente, entre otros.

Bloque 4. Evaluación de los controles y efectividad

Pregunta 10. ¿En la administración de los riesgos de corrupción en contratación, cuáles de estas opciones se utilizan para evaluar controles y su efectividad?

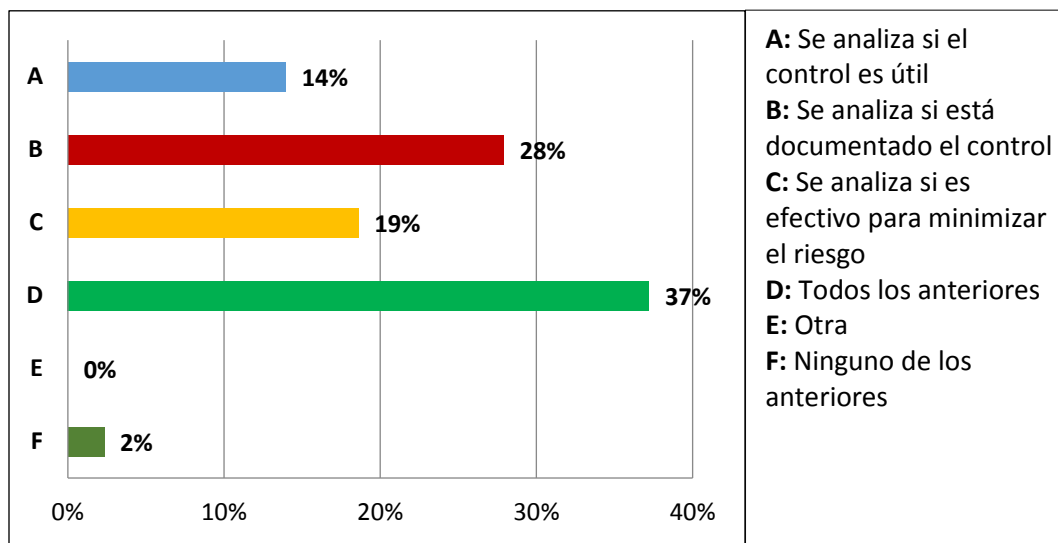


Gráfico 10. Resultados pregunta 10

Fuente: elaboración propia.

Pregunta 11. ¿Se ha analizado si los controles establecidos para mitigar los riesgos son eficaces?

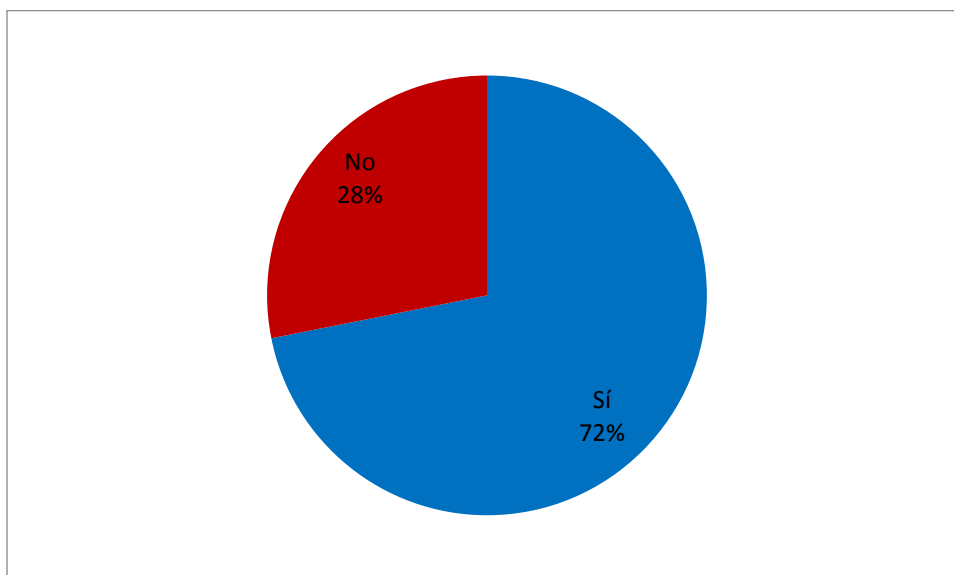


Gráfico 11. Respuestas pregunta 11

Fuente: elaboración propia.

Al revisar los informes de seguimiento realizados por las oficinas de control interno a los mapas de riesgos de corrupción, en concordancia con las respuestas obtenidas en las encuestas, se evidencia que efectivamente los controles se evalúan, se les hace seguimiento y se documenta el nivel de avance en las acciones. Sin embargo, se aprecia que algunos controles son más bien acciones, como, por ejemplo, sensibilizar o capacitar². Otras oficinas hacen seguimientos generales, no evalúan control por control; pero dan las recomendaciones a las respectivas entidades para que se implementen mejoras. En algunas entidades existen evaluaciones con métodos matemáticos para la efectividad del control, lo cual podría complementarse en aquellas que tienen evaluaciones únicamente de tipo cualitativo, de tal manera que la evaluación sea más concreta y pueda contribuir más eficazmente a las mejoras en los controles.

² Para identificar lo que es o no un control debe tenerse presente que los mismos se diseñan para detectar y/o reducir el riesgo, esto es, influir sobre la probabilidad de ocurrencia o el impacto (Mejía, 2016, p.124). En el caso que nos ocupa, las capacitaciones o sensibilizaciones no logran en los informes detectar si mitigan una u otra variable.

Pregunta 12. ¿De los riesgos de corrupción en contratación identificados, se tiene registro de su materialización?

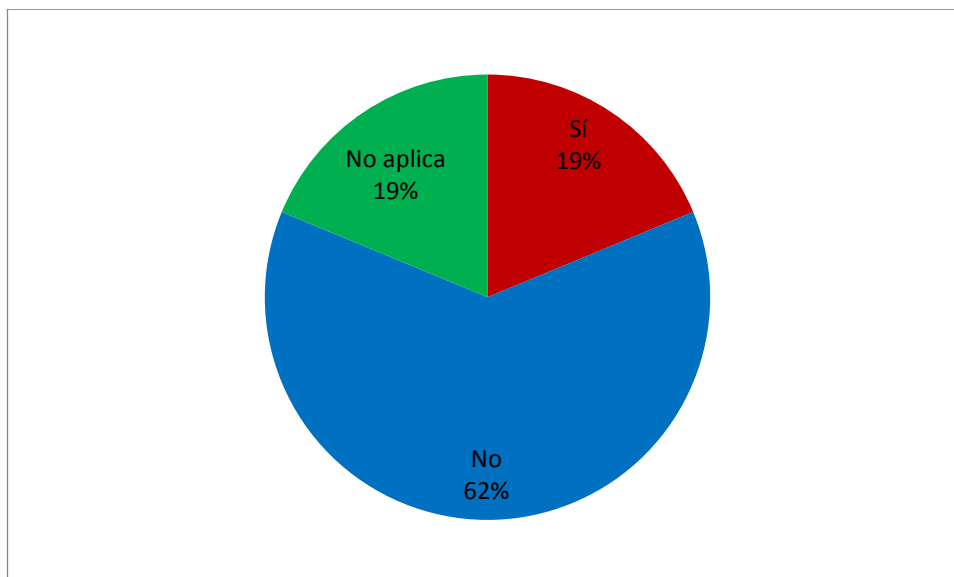


Gráfico 12. Respuestas pregunta 12

Fuente: elaboración propia.

Al cruzar estos resultados con las obtenidas en la pregunta 6, se encuentra que quienes allí contestaron que no se habían materializado casos de corrupción asociados a contratación o que no se tenían datos corresponden al mismo 62% que en la pregunta 12 respondió no tener registro de la materialización. Y el 38% restante, es decir: quienes respondieron que se habían materializado entre 1 y más de 10 casos, se dividió en un 16% que afirmó tener registro de su materialización y un 22% que, pese a reconocer la materialización de los riesgos, aseveró no tener registro de ellos.

Es evidente, entonces, la necesidad de que en las entidades se genere mayor conciencia de la importancia de registrar los riesgos de corrupción y las situaciones afines que se presenten, de tal manera que se produzcan aprendizajes a partir de la experiencia, para establecer mejoras y controles que contribuyan en la realidad a reducir la probabilidad de ocurrencia de estos riesgos.

Pregunta 13 ¿Quién dentro de la entidad realiza la evaluación de los controles a los riesgos de corrupción en contratación?

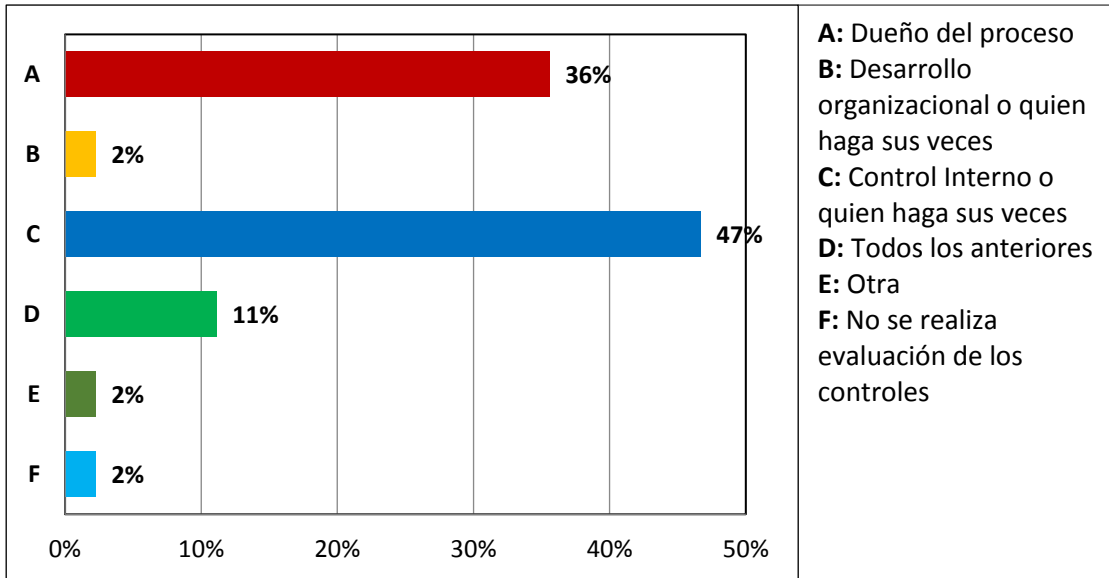


Gráfico 13. Respuestas pregunta 13

Fuente: elaboración propia.

Pregunta 14. ¿Se evalúa el mapa de riesgos de corrupción en el proceso de contratación en caso de presentarse hechos en el medio que puedan retroalimentar el mapa de riesgos de la Entidad?

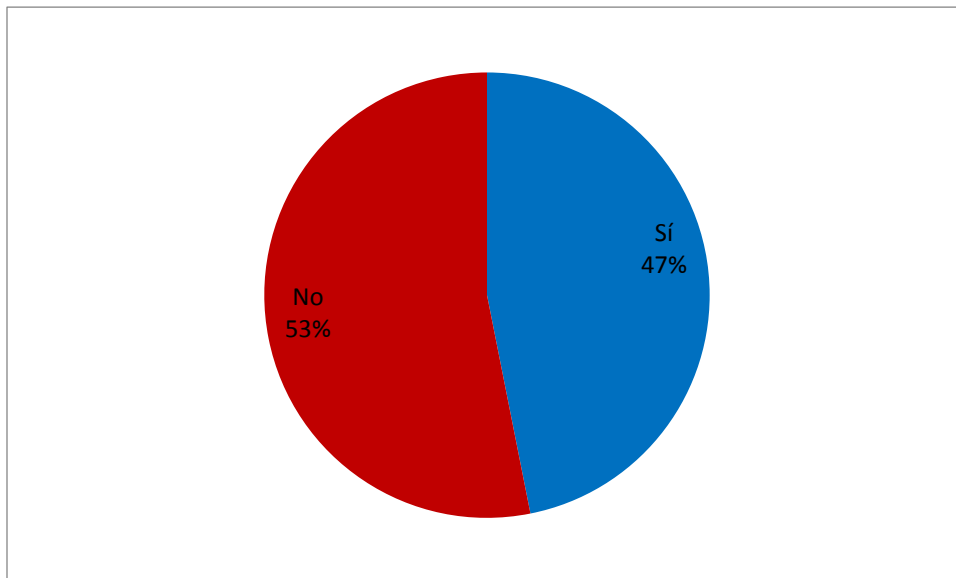


Gráfico 14. Resultados pregunta 14

Fuente: elaboración propia.

Con respecto a la pregunta 13, en las entidades hay unos roles claramente establecidos para la administración de los riesgos y los líderes de los procesos tienen una responsabilidad muy alta en el seguimiento; es decir, la evaluación de los controles es una labor que no solamente le corresponde a las oficinas de control interno. Teniendo esto en cuenta, se destaca que en el 89% de las entidades solo algunos roles realicen dicha evaluación, porque, tal como lo plantea la Guía de Administración de Riesgos de Corrupción, “los líderes de los procesos junto con sus equipos realizarán seguimiento y evaluación permanente al mapa de riesgos de corrupción” (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2015, p. 11), y esto incluye el seguimiento a los controles.

Este resultado guarda coherencia con los informes de las oficinas de control interno en los seguimientos a los mapas de riesgos, cuyas observaciones indican la necesidad de que los dueños de los procesos, según el principio del autocontrol, realicen los seguimientos respectivos para las mejoras en sus entidades a partir de las fallas encontradas.

Respecto a la pregunta 14, si bien no es obligatorio incorporar en los mapas de riesgos hechos que se hayan presentado en el medio, es una buena práctica a implementar, toda vez que, como se analizó en la pregunta 12, implicaría aprender de la experiencia y esto serviría para avanzar de manera más eficaz. A su vez, esto puede contribuir a mejorar el análisis de los controles, involucrando a los líderes de los procesos en aquellas entidades en las que los únicos que evalúan y monitorean los riesgos son los jefes de control interno.

Debe tenerse en cuenta, además, que en el proceso de administración de los riesgos hay una etapa de análisis de contexto externo e interno, y es menester que las entidades sean más conscientes de este ejercicio y de los beneficios del análisis, para tener en cuenta los eventos que pueden afectar el logro de los objetivos y “la relación entre la entidad y el ambiente en el que opera”, como lo indica la Guía para la gestión del riesgo de corrupción (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2015, p. 15).

Bloque 5. Efectos de la Administración de Riesgos

Pregunta 15 ¿La alta dirección conoce los riesgos de corrupción en el proceso de contratación?

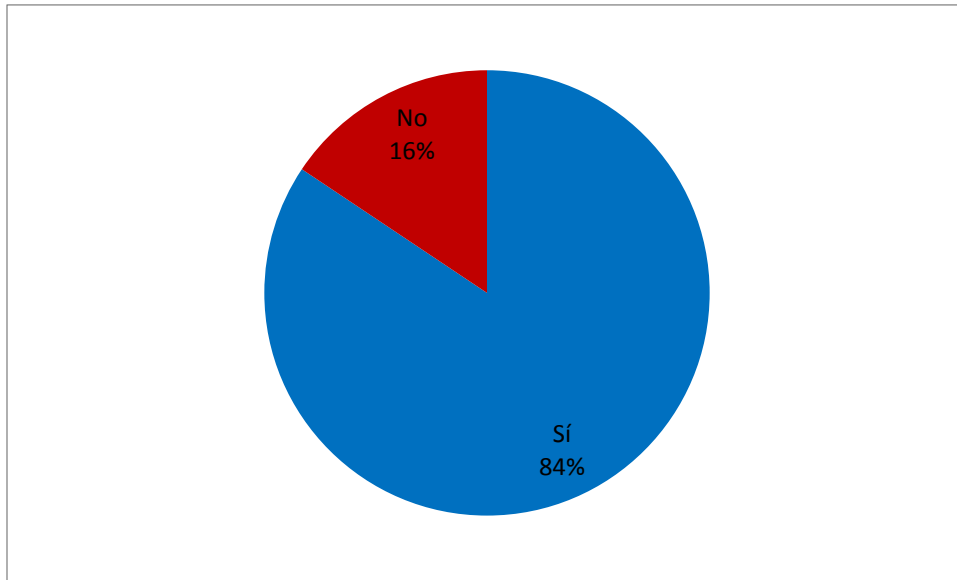


Gráfico 15. Resultados pregunta 15

Fuente: elaboración propia.

Ya que el 84% de los encuestados manifiesta que la alta dirección conoce los riesgos de corrupción en contratación de su entidad, una comparación con las respuestas a la pregunta 3 (en la que el 45% manifiesta que uno de los obstáculos para una adecuada identificación y prevención de los riesgos es la falta de compromiso de la alta dirección), sugiere que deben diseñarse estrategias para que las directivas se hagan conscientes de lo que significa para su entidad la identificación y prevención de los riesgos de corrupción.

Esta sugerencia es acorde a lo que plantea Klitgaard cuando afirma que uno de los aspectos para evaluar la vulnerabilidad frente a la corrupción es el ambiente de control, el nivel de compromiso frente al control interno de la entidad (1994). Recordemos, además, que las estrategias anticorrupción más efectivas serán las que estén alineadas de manera natural con los objetivos de la organización (1994). Por consiguiente, el compromiso de la alta dirección es fundamental para la lucha contra la corrupción.

Pregunta 16. ¿Hace parte de la revisión de la alta gerencia, la evaluación de los controles realizados en el proceso de contratación?

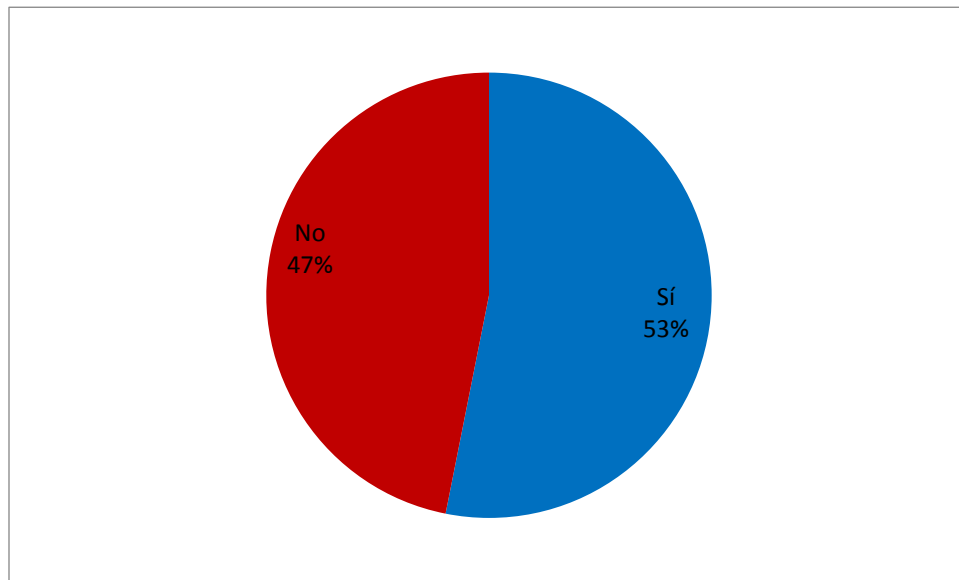


Gráfico 16. Resultados pregunta 16

Fuente: elaboración propia.

El porcentaje negativo de 47% implica que deben establecerse estrategias para que la alta dirección de las entidades territoriales le vea sentido estratégico a evaluar la efectividad de los controles, como mecanismo para identificar mejores prácticas; en especial, por lo que significa la contratación en el Estado, pues, como se ha dicho previamente, es través de la contratación como el Estado cumple sus fines.

Pregunta 17. ¿Existe una política de administración de los riesgos de corrupción en la entidad?

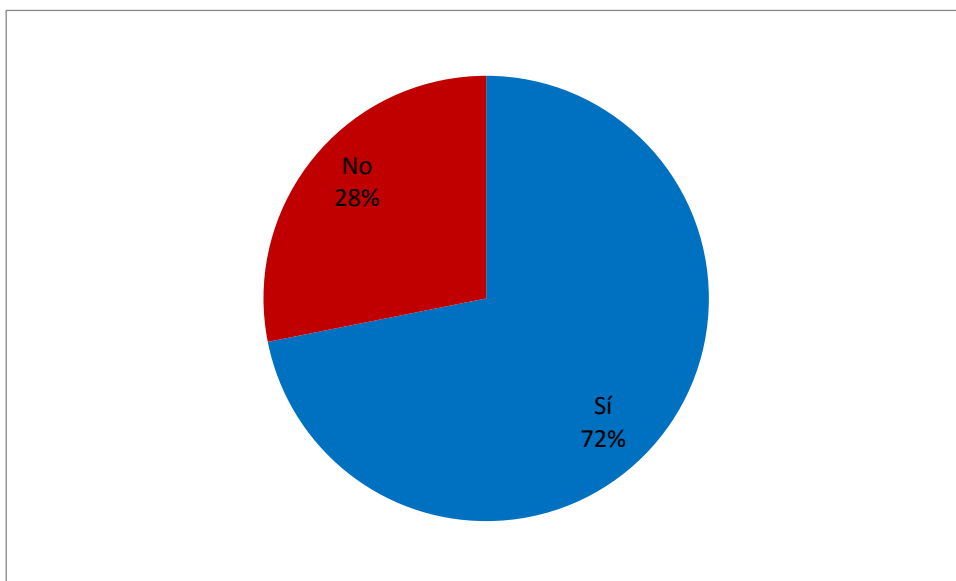


Gráfico 17. Resultados pregunta 17

Fuente: elaboración propia.

Pregunta 18. ¿Si su respuesta es positiva, la misma, ha sido socializada con los servidores?



Gráfico 18. Resultados pregunta 18

Fuente: elaboración propia.

Pregunta 19. ¿Cuáles de las siguientes herramientas para la revisión del mapa de riesgos de corrupción aplican en la entidad?

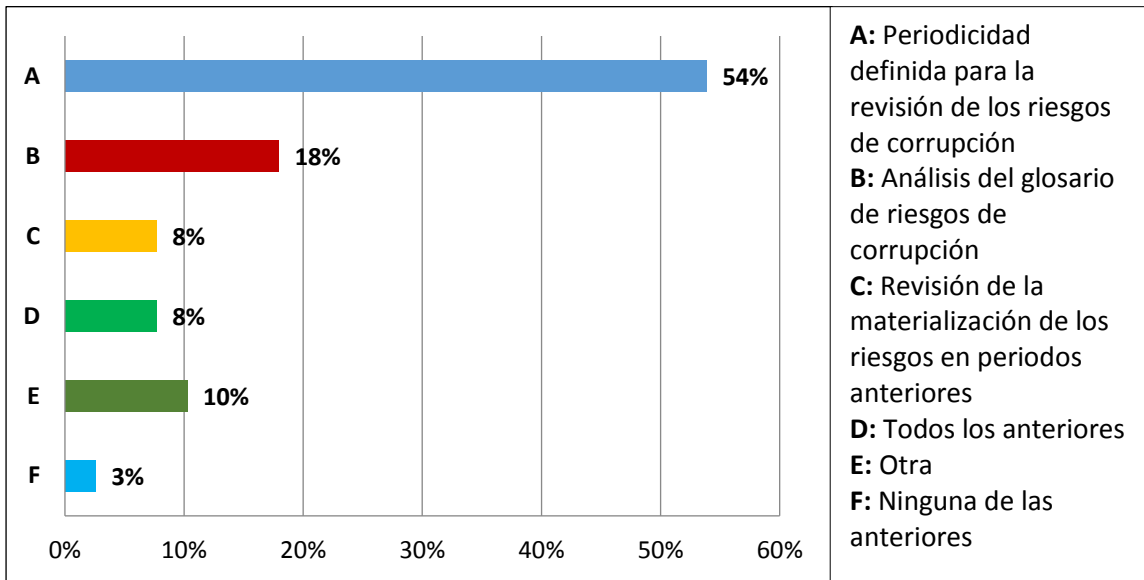


Gráfico 19. Resultados pregunta 19

Fuente: elaboración propia.

Pregunta 20. ¿Se realiza proceso de inducción y reinducción sobre las responsabilidades de gestionar, registrar, evaluar y actualizar los riesgos de corrupción con los responsables de aplicar el proceso de contratación?

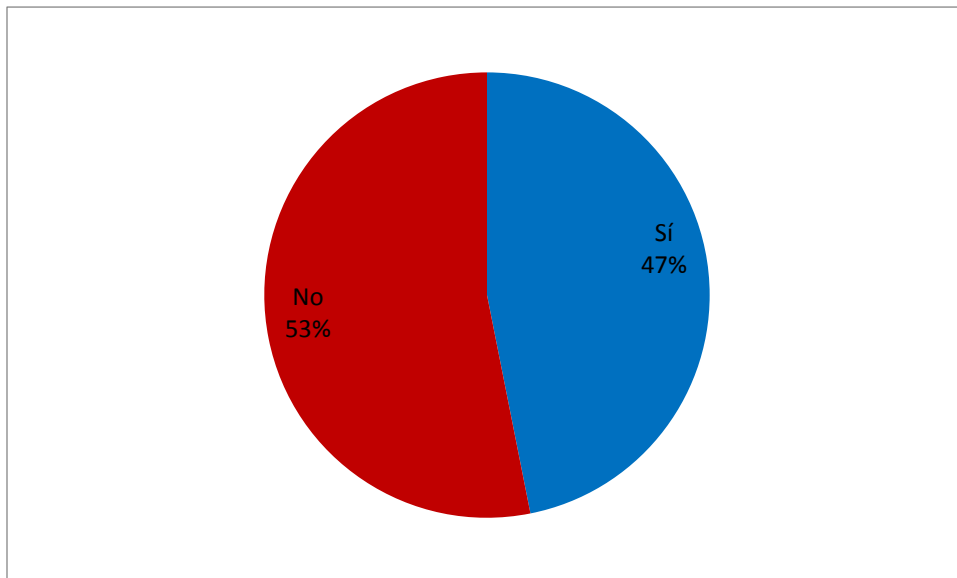


Gráfico 20. Resultados pregunta 20

Fuente: elaboración propia.

Con respecto a la Política de Administración de Riesgos (pregunta 17), se verificó en las páginas web de las entidades y, efectivamente, en las que manifestaron tenerla se comprobó su existencia. Aquellas que aún carecen de tal política presentan una falla que debería ser subsanada, toda vez que se constituye en la puerta de entrada del compromiso de la alta dirección con la lucha contra la corrupción, pues su existencia da muestras de la postura frente a este flagelo.

La pregunta 18 alude al tema de la comunicación, pues este se constituye en un elemento fundamental para el fortalecimiento de los procesos en las entidades y es necesario asegurarse de que los servidores públicos de todos los niveles conozcan la postura frente a los riesgos de corrupción. En la medida en que existan mecanismos de comunicación y una ruta clara, esto también facilitará un trabajo mancomunado en la administración de los riesgos de corrupción.

Según los resultados obtenidos para la pregunta 19, cabe señalar que si el aspecto más importante para hacer seguimiento a los mapas de riesgos de corrupción es la periodicidad, con un 54%, pareciera que para las entidades es más relevante revisar los riesgos buscando cumplir unas fechas definidas que establecer criterios claros de revisión. Por lo tanto, es importante, por ejemplo, generar una cultura de incorporar riesgos cuando se presente algún evento externo o interno que pueda afectar a la entidad y la exponga ante la posible materialización de algún riesgo.

Es de aclarar que si bien la guía de administración de riesgos de corrupción define unas fechas de seguimiento para las oficinas de control interno, esto no impide que los líderes de los procesos y quienes administran los mapas de riesgos de corrupción en las entidades generen estrategias claras y precisas para que los seguimientos se hagan de manera natural, incorporados al quehacer de las entidades de acuerdo con sus realidades del día a día. Es importante, además, que se tengan en cuenta las revisiones de la materialización de riesgos de periodos anteriores, toda vez que esto contribuye a mejorar la trazabilidad y generar aprendizajes, y según las encuestas, el 90% de las entidades no lo hace.

Sobre la pregunta 20, es llamativo que apenas el 53% de los encuestados afirmen que sus entidades cuentan con procesos de inducción y reinducción sobre las responsabilidades frente a los riesgos de corrupción para los servidores públicos encargados de la contratación, pues esto indicaría que el 47% restante asume que los servidores no necesitan una orientación clara por parte de la entidad, lo cual descarga la responsabilidad frente a la corrupción en los individuos.

5. Conclusiones y recomendaciones

Gracias al rastreo documental, las encuestas realizadas y el análisis comparado de información en esta investigación, puede afirmarse que en Colombia existen suficientes normas, procedimientos e instrumentos para el combate contra la corrupción en la contratación pública. Una buena parte de esa normatividad se aplica, de hecho, en las instituciones, pudiéndose afirmar que la mayoría de ellas, en términos formales, está al día con la ley.

Sin embargo, se constata que la corrupción es un problema de convicciones éticas, por eso los administradores públicos deben cada día estar conscientes de esa situación y, además, formarse, estar atentos a hacer lo que es éticamente correcto en el ejercicio diario de sus funciones y ponerlo en práctica en cada una de sus actuaciones.

Con el rastreo de la normativa sobre corrupción en Colombia, se evidencia que las políticas están bien construidas y fundamentadas en una concepción filosófica y argumentativa de la lucha contra la corrupción. Sin embargo, los instrumentos para hacer realidad estas políticas están desconectados de las mismas, diseñados sin tener en cuenta el ¿para qué?; y es allí donde se convierten en herramientas con una función meramente instrumental y que, al faltarles socialización y participación, carecen de una experiencia reflexiva que realmente apunte a prevenir el flagelo de la corrupción.

En concreto, existen métodos y procedimientos establecidos y se han generado instrumentos en el sector público para la gestión de los riesgos de corrupción en contratación. Resulta apenas obvio que esos instrumentos se analicen en el marco institucional dentro del que se implementan. La investigación realizada permite, precisamente, concluir que el instrumento “mapas de riesgos de corrupción” está en sí mismo bien concebido y es una herramienta idónea para su propósito cuando se utiliza con competencia técnica y voluntad política genuina de prevenir la corrupción.

Pero cuando este tipo de instrumentos no son utilizados con la rigurosidad requerida, se dificulta que cumplan la misión para la que fueron creados. Esta falencia se hace evidente en la diversidad de interpretaciones que las entidades realizan sobre los riesgos de corrupción, en los ámbitos de identificación, descripción y controles, y esta falta de homogeneidad le resta valor al ejercicio. Por lo tanto si se trata de entidades territoriales regidas por las mismas normas y obligaciones, aunque haya diferencias en los recursos que administran –entre otros aspectos

propios de la función pública—, debería existir una estandarización básica de la denominación y descripción de los riesgos en las entidades.

Por lo anterior es importante y pertinente que la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República y la Función Pública estandaricen los contenidos de los instrumentos que ya han puesto a disposición de las entidades; específicamente, en lo relativo a la identificación y descripción de los riesgos y los posibles controles, para que las entidades territoriales se concentren en el análisis de las causas y la valoración de los riesgos (impacto, probabilidad de ocurrencia), de acuerdo con la realidad de su entorno. Esto coadyuvaría a la eficiencia y facilitaría la identificación de la materialización de dichos riesgos, dada la precisión y la claridad que se le ofrecería a las entidades, al entregar estos insumos con rigor técnico.

Es importante, también, generar pedagogía cuando se crean los instrumentos, pues a veces son insuficientes los glosarios que aparecen en las guías. Por lo tanto, se requiere ese vínculo entre el instrumento y la pedagogía para sensibilizar en su implementación y evitar la multiplicidad de interpretaciones, las cuales generan reprocesos e ineficiencias.

Este énfasis en la pedagogía es relevante en el caso de la identificación de los riesgos, pues según los resultados de las encuestas, se puede inferir una dificultad en identificar los riesgos asociados a corrupción porque se confunden con hechos materializados. De ahí la importancia de las capacitaciones y de permear todos los niveles de las entidades con lo relativo a los mapas de riesgos de corrupción y a la administración de estos en sus diferentes etapas.

Igualmente, debe promoverse la cualificación técnica, ética y la profesionalización de los compradores públicos, la entrega por parte de Colombia Compra Eficiente de cursos virtuales y herramientas que permitan mejorar el desempeño de los funcionarios; y realizar los estudios de costos, de mercado y del sector de una forma más ágil y técnica. Por ejemplo, la Agencia puede crear un grupo responsable de elaborar los estudios del sector a nivel nacional, de modo que sirvan como referente para las compras en los municipios que no cuenten con este recurso; igualmente, podría disponer para las entidades tablas de honorarios de referencia y exceptuar del análisis del sector ciertos procesos en los cuales este estudio no agrega valor y se convierte en un documento de mero trámite, como en las Prestaciones de Servicios y en los procesos de no pluralidad de oferentes, entre otros.

En los departamentos en los cuales los riesgos de corrupción tienen el mismo nombre de los delitos contra la administración pública, establecidos en el Código Penal, la trazabilidad de esta materialización se hace imposible, ya que significa esperar el fallo definitivo de un juez de la República. De acuerdo con los análisis realizados y lo evidenciado, el tiempo promedio entre la denuncia y la sanción definitiva en casos de corrupción es de 5 años (Observatorio Transparencia y Anticorrupción, 2017). Esto imposibilita documentar, generar trazabilidad, crear cultura de recolección de información para la toma de decisiones y, por tanto, identificar la materialización o no de los riesgos de corrupción.

También es preciso que se generen mecanismos con los que las entidades puedan registrar materialización de hechos de corrupción en contratación una vez haya sanciones en los entes de control fiscal, disciplinario y penal; ya que al tratar de cruzar información se presentaron dificultades debidas a que las bases de datos clasifican los hechos de corrupción sancionados en términos generales.

Es decir, las bases de datos clasifican los hechos de corrupción sancionados sin especificar si se trata de corrupción en contratación o en otro campo. Es importante mejorar la data a partir del apoyo de todo el aparato estatal, pues en cuanto esta información esté más detallada, se optimizará la trazabilidad y podrán establecerse medidas más efectivas para combatir la corrupción en contratación en las entidades territoriales.

En cuanto al factor humano, es fundamental el compromiso y voluntad de la alta dirección de cada institución para que los mapas de riesgos de corrupción tengan validez estratégica en la lucha contra la corrupción y en la gestión de los procesos contractuales de las entidades, ya que, a mayor eficacia de los mapas, puede mejorar la materialización en la realización de obras, en la adquisición de bienes y la prestación de servicios para cumplir con los fines del Estado. Los organismos de control del Estado y la normatividad deberían amoldarse, de manera tal que las cabezas institucionales se vean persuadidas a prestar una atención clara al tema del control de los riesgos de corrupción durante su gestión, por ejemplo, haciéndolos sujetos de sanción cuando se materialicen casos de corrupción que hayan estado precedidos de un control ineficiente o descuidado.

Finalmente, aspectos como la optimización de las compras públicas deben tenerse en cuenta como objetivos que la utilización efectiva de los mapas de riesgos permite alcanzar. Así, los

procesos de contratación deben trascender lo meramente transaccional y el simple cumplimiento de trámites, hacia un proceso planeado, estratégico, que busque maximizar el valor del dinero público, con compradores públicos competentes y un mercado proveedor maduro que incentive la competencia dentro de unas reglas de juego objetivas, en un ambiente de control.

Para terminar, cabe plantear una última idea: la corrupción es un problema que no resulta ajeno a ningún contexto social y en nuestro país merece mayor atención, puesto que, siguiendo a Fernando Jiménez, apoyado en los estudios de Rothstein, Colombia encaja en un ejemplo perfecto de sociedad con bajos niveles de confianza social generalizada y altos niveles de corrupción.

Es necesario, entonces, continuar con la reflexión sobre las causas que impiden que Colombia reduzca sus niveles de corrupción a pesar de los esfuerzos por contrarrestarla, los cuales se evidencian en las acciones emprendidas por el país para acoger las recomendaciones de la OCDE de 2014, las tareas adelantadas en la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) y las labores realizadas por las Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, la Función Pública y la Agencia Nacional de Contratación, por mencionar solo algunos hechos concretos.

Lo anterior cobra relevancia teniendo en cuenta que la medición de 2017 del Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional le da a Colombia 37 puntos (los cuales se han mantenido constantes año tras año desde 2014) en una escala de 0 a 100, en la que “0 es altamente corrupto y 100 está muy limpio” (Transparency International, 2018). De modo que, pese a sus esfuerzos, Colombia no mejora en la calificación. Y aunque puede inferirse que percepción no es lo mismo que realidad, cabe resaltar que este índice es realizado a partir de encuestas a expertos y es coherente con los hechos de corrupción que se conocen todos los días en Colombia, y en concreto, en las entidades territoriales.

En último término, luchar contra la corrupción no es tarea sencilla, hay una cantidad de desafíos orientados hacia la búsqueda de cambios profundos, de transformaciones que impliquen nuevas perspectivas culturales en cuanto a la ética, puesto que el problema de la corrupción a gran escala se fundamenta en la estructura social más básica. Tal y como lo resalta la Corporación Latinobarómetro (2015): para dismantelar las estructuras de corrupción es necesario un desarme de las costumbres tradicionales frente a este tema; es decir, no existirá una política eficaz anticorrupción si no hay un cambio de paradigma social.

Referencias

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Por qué fracasan los países* (13 ed.). Barcelona: Planeta.
- Agencia Nacional de Contratación (2017). Colombia Compra Eficiente. Obtenido de <https://www.colombiacompra.gov.co/colombia-compra/colombia-compra-eficiente>
- Alianza de Gobierno Abierto Colombia (2018). Misión y Objetivos. Obtenido de <http://agacolombia.org/mision>
- Asamblea Nacional Constituyente (1991, 4 de julio). *Constitución Política de Colombia 1991*. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125#303>
- Ballesteros, I. E. (enero - marzo de 2016). Enfoque de la corrupción estructural: Poder, impunidad y voz ciudadana. *Revista Mexicana de Sociología*, 1(78), 119-152.
- Bautista, O. D. (2005). *La ética y la corrupción en la política y la administración pública*. Andalucía, España: Universidad Internacional de Andalucía.
- Congreso de la República de Colombia (1993a, 28 de octubre). *Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=304>
- Congreso de la República de Colombia (1993b, 29 de noviembre). *Ley 87 de 1993. Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones*. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co>: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=300>
- Congreso de la República de Colombia (1998, 29 de diciembre). *Ley 489 de 1998*. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=186>
- Congreso de la República de Colombia (2007, 16 de julio). *Ley 1150 de 2007*. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25678>
- Congreso de la República de Colombia (2011, 12 de julio). *Ley 1474 - Estatuto Anticorrupción*. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html

- Congreso de la República de Colombia (2014, 6 de marzo). *Ley 1712 de 2014*. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=56882>
- Congreso de la República de Colombia (2015, 6 de julio). *Ley 1757 de 2015*. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62230>
- CONPES 167 (2013, 9 de diciembre). *Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción Numeral III Marco Analítico, literal B) Marco Conceptual*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Corporación Latinobarómetro (2015). *Informe Latinobarómetro 2015*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Corporación Latinobarómetro. (2017) *Informe Latinobarómetro 2017*. Buenos Aires: Corporación Latinobarómetro. Obtenido de <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>
- COSO — Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2017). *Enterprise Risk Management. Integrating with Strategy and Performance*. Obtenido de <https://www.coso.org/Documents/2017-COSO-ERM-Integrating-with-Strategy-and-Performance-Executive-Summary.pdf>
- Denzin, N. K. (1970). *Sociological Methods. A Sourcebook*. Chicago, IL: Aldine Publishing Company.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2015). *Guía para la gestión del riesgo de corrupción*. Obtenido de http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1461159134_5808c334fdf5c054b27c28ada33880f8.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (2015, 26 de mayo). Decreto 1082 de 2015. *POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE EL DECRETO ÚNICO REGLAMENTARIO DEL SECTOR ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN NACIONAL*. Medellín, Bogotá, Colombia.
- Fiscalía General de la Nación (2016, 1 de agosto). *Estado de la lucha anticorrupción - Bolsillos de cristal*. Obtenido de <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/estado-de-la-lucha-anticorrupcion/>

- Garay, L., Salcedo, E., De León, I. y Guerrero, B. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del estado en Colombia*. Bogotá: Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia.
- Gómez, A. (2015). *Los mapas de riesgos de corrupción. Incidencias en la prevención de la corrupción*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Grande, E. y Abascal, E. (2014). *Fundamentos y técnicas de investigación comercial*. Madrid: ESIC.
- Graycar, A. (2015). Corruption: Classification and analysis. *Policy and Society*, 34(2), 87-96. Obtenido de [http:// dx.doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.04.001](http://dx.doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.04.001)
- Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, L. (2014). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.
- ICONTEC (2012). *Compendio de normas de Gestión del Riesgo (NTC ISO 31000 y GTC 37)*. Colombia: ICONTEC. Obtenido de <http://es.slideshare.net/delosaga72/norma-iso-31000>
- ISO (2016). ISO 37001 2016 (es). Sistemas de gestión antisoborno - Requisitos con orientación para su uso. Obtenido de <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:37001:ed-1:v1:es>
- ITEP - Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (2017). Qué es el ITEP. Obtenido de <http://indicedetransparencia.org.co/QueEs>
- Jiménez, F. (2011, junio). ¿Se puede prevenir la corrupción? *Claves de razón práctica*, (213), 30-36.
- Klitgaard, R. (1994). *Controlando la corrupción*. México: Suramericana.
- Klitgaard, R. (2000, junio). La corrupción. *Finanzas y desarrollo*, 37(2), 2-5.
- Larmour, P., & Wolanin, N. (eds.) (2013). *Corruption and Anti-Corruption*. Australia: ANU e Press.
- Luhmann, N. (2005). *La Confianza*. México: Anthropos.
- Mejía, R. (2016). *Administración de Riesgos. Un enfoque empresarial*. Medellín: Fondo Editorial Universidad Eafit.
- Observatorio Transparencia y Anticorrupción (2017). Indicadores de Sanciones. Obtenido de <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/Indicadores-de-Sanciones.aspx>

- OCDE (2014). *Colombia: La implementación del buen gobierno*, OECD publishing. Obtenido de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202351-es>
- OCDE y BID (2016). Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017. Obtenido de http://www.oecd-ilibrary.org/governance/panorama-de-las-administraciones-publicas-america-latina-y-el-caribe-2017_9789264266391-es
- Patiño, D. P. (2012). Esfuerzos internacionales en el combate a la corrupción. *Saber, ciencia y libertad*, 7(2), 63-74. Obtenido de <http://www.sabercienciaylibertad.org/ojs/index.php/scyl/article/view/127/99>
- Presidencia de la República de Colombia (2014). *Decreto 943 de 2014. Por el cual se actualiza el Modelo Estándar de Control Interno (MECI)*. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co>: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=59048>
- Presidencia de la República de Colombia. (2016, 26 de enero). Decreto 124 de 2016. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=64787>
- Presidencia de la República de Colombia (2017, 17 de octubre). Decreto 1686 de 2017. Obtenido de <http://www.secretariatransparencia.gov.co/prensa/comunicados/Documents/DECRETO-1686-17-OCTUBRE-2017.pdf>
- Ramírez, I. A. (2014). Menor Valor: ¿Oferta más favorable? *Revista digital de Derecho Administrativo*, 11, 209-251. Obtenido de <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3832/4025>
- Sandel, M. J. (2013). *Lo que el dinero no puede comprar*. Barcelona: Debate.
- Scribano, A., & De Sena, A. (2009). Las segundas partes sí pueden ser mejores: Algunas reflexiones sobre el uso de datos secundarios en la investigación cualitativa. *Sociología*(22), 100-118.
- Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República (2016). Estatuto Anticorrupción. Ley 1474 de 2011. Avances y desafíos tras cinco años de su expedición. Obtenido de <http://www.anticorrupcion.gov.co/Documents/Publicaciones/estatuto-anticorrupcion-ley-1474-2011.pdf>

Transparency International (2018, 21 de febrero). Corruption Perception Index 2017. Obtenido de https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017?gclid=EAIaIQobChMIpZ3khpG42QIVyyWBCh2tggomEAAYASAAEgKAEvD_BwE

Transparencia por Colombia (2017). *Corrupción en Territorios de Paz*. Obtenido de http://www.monitorciudadano.co/documentos/corrupcion_en_territorios_de_paz.pdf.

Vargas S., A. (1995). *Estadística Descriptiva e Inferencias*. Universidad de Castilla: La Mancha.