
Henao Pérez, J. C. e Isaza Espinosa, C. (eds.) (2018). *Corrupción, política y sociedad* (t. 1). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, colección *Corrupción en Colombia*.

MARIELA ANDREA MESA SUÁREZ*

Este libro es una compilación de textos que busca estudiar, de manera interdisciplinaria y objetiva, el tema de la corrupción, es decir, alejándose de todo moralismo que surge ante la vertiginosa oleada de noticias que han puesto el tema en primer lugar en la agendas mediática y académica.

Al tratarse de una compilación de artículos, los objetivos específicos y las hipótesis formuladas varían de un capítulo a otro, los mismos se irán abordando en tanto se vaya hablando de cada capítulo en particular. No obstante tener propósitos variados, y que sin duda alguna darán gusto a cada tipo de lector por la interdisciplinaria de sus autores, los apartes de este libro se organizaron en tres grupos: el primero, “Percepción de corrupción, medios y opinión pública”, comprende cuatro capítulos, los dos primeros abordan la percepción de la corrupción en Colombia y

los otros dos se ocupan del tratamiento de este fenómeno en la prensa del país.

El segundo grupo, “La corrupción en el territorio colombiano”, comprende tres artículos que trabajan las diferencias de la corrupción entre las distintas regiones y territorios de Colombia. Finalmente, el tercer y último conjunto de capítulos, “Lecturas críticas del concepto de corrupción”, contiene tres artículos, los dos primeros se concentran en la definición del concepto de corrupción y su adaptabilidad a diferentes actores y contextos, el tercero, a diferencia de los dos anteriores, es más empírico que filosófico y cuestiona la forma de entender el fenómeno de corrupción utilizando variables novedosas como el machismo y el tipo de familia (nuclear o extendida).

A lo largo de los diferentes capítulos hay un trabajo conceptual importante; en todos, incluida la introducción, se hacen reflexiones acerca del concepto de corrupción con alusión a aportes académicos nacionales e internacionales, y cada capítulo define con propiedad las nociones que le son necesarias para dar un marco de referencia a cada estudio. No obstante, aunque la literatura referida es variada, hay una recurrente alusión a los enfoques de Transparencia Internacional y el Banco

* Doctora en estudios políticos. Docente de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). [mariela.mesa@uexternado.edu.co]. [<https://orcid.org/0000-0002-6742-2924>].

Para citar esta reseña:

Mesa Suárez, M. A. 2020). Reseña [Henao Pérez, J. C. e Isaza Espinosa, C. (eds.) (2018). *Corrupción, política y sociedad* (t. 1). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, colección *Corrupción en Colombia*]. *OPERA*, 26, 299-307.

doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n26.14>

mundial, algunas veces para apoyarse en ellos y darles sustento, y en ocasiones para criticar dichas posturas.

Para los lectores que disfruten los ejercicios cuantitativos se presentan los esfuerzos de los capítulos uno, dos y seis. Para aquellos que prefieran la lectura de información cualitativa estarían los capítulos tres, cuatro, cinco, nueve y diez. Por su lado, los capítulos siete y ocho, si bien presentan alguna información cuantitativa, su centro no es la medición. A excepción del capítulo dos “Percepción de integridad y corrupción en la Policía Nacional de Colombia: una aproximación al tema desde la academia”, los datos y la información utilizada son de carácter secundario; en general puede decirse que la utilización de los mismos es original y suficiente. Todos los trabajos compilados tienen más un tono explicativo que descriptivo.

Las teorías referidas en cada capítulo son coherentes con los fines de los mismos, las conclusiones a las que llegan, si bien en algunos casos contradicen dichas teorías, la argumentación de los resultados es lógica y comprensible. A continuación, se presentan breves resúmenes de los diez capítulos contenidos en esta obra.

PRIMERA PARTE: “PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN, MEDIOS Y OPINIÓN PÚBLICA”

La opinión pública, la percepción de corrupción y los factores que influyen en ella

son el objeto de estudio del primer capítulo, “Entornos comunicativos y percepción de corrupción en Colombia 2016”, elaborado por Diego Armando Mazorra¹, Carolina Isaza² y Hernando Rojas³. El artículo busca responder, para 2016, a la pregunta: ¿De qué manera los diferentes entornos comunicativos inciden en la percepción de corrupción? Para dar respuesta a esta pregunta se realizó un ejercicio económico multietapas, con una muestra de 521 personas representativa de la población adulta colombiana, a quienes se les practicaron varios grupos de preguntas respecto a: la percepción de corrupción institucional, la percepción de trampas y corrupción individual, variables comunicativas, conversación política, la expresión en línea y redes sociales, el entorno político, entre otras.

Los entornos comunicativos tienen dos dimensiones: la primera son los entornos mediáticos en el consumo de los medios de comunicación y la segunda son los entornos interpersonales (conversaciones cotidianas). Las principales conclusiones fueron: los factores que influyen en la percepción de corrupción institucional se relacionan con el contexto económico y su influencia sobre la calidad de vida que, dada la confianza institucional, incrementan la percepción de corrupción en las instituciones. Por otro lado, la conversación política también es importante a la hora de explicar la percepción de confianza en las instituciones. Mientras, el consumo de medios y la expresión en línea y redes sociales parecen

¹ Maestro en comunicaciones.

² Doctora en Gobierno y Administración Pública.

³ Doctor en Periodismo.

no jugar un rol importante a la hora de definir esta percepción. En cuanto a la percepción de corrupción individual, en Colombia, ni la conversación política ni el consumo de medios parecen ser importantes a la hora de explicarla.

El segundo capítulo “Percepción de integridad y corrupción en la Policía Nacional de Colombia una aproximación al tema desde la academia”, elaborado por Andrés Macías⁴ y Daniela Castellanos⁵ busca acercarse a dicha percepción a través de una encuesta practicada a 133 miembros activos de la institución a quienes se les plantearon ocho situaciones hipotéticas; frente a cada una de dichas situaciones se les hacía una serie de preguntas respecto a: ¿qué tan adecuado considera el actuar de los uniformados ante tal contexto?, ¿qué tan adecuado piensa que lo juzgan sus compañeros?, ¿la situación correspondería a una violación de los deberes y funciones policiales?, ¿cuál sería la sanción apropiada?, ¿reportaría dichas situaciones y considera que sus compañeros la reportarían. Varias situaciones fueron percibidas como graves, pero solamente en los dos siguientes casos la gran mayoría de los encuestados estuvo de acuerdo en aplicar la mayor de las sanciones, es decir, el retiro de la institución para los implicados:

- “Un ciudadano comete una infracción de tránsito y un policía de tránsito lo detiene. El ciudadano le ofrece un ‘regalo’ a

cambio de evitar la multa correspondiente”.

- “Un policía encuentra una billetera abandonada en la acera de una calle con una gran cantidad de dinero. El policía reporta que encontró la billetera abandonada con algunos documentos, pero no reporta el dinero y se queda con él”.

En algunos casos, frente a una misma circunstancia, la percepción de gravedad o de si se constituía en una clara violación de los deberes y las funciones policiales fue bastante heterogénea, la falta de consenso demuestra que no existe homogeneidad de criterios acerca de lo que es adecuado o incorrecto en el actuar de los uniformados. Se presenta una correlación fuerte entre las conductas que se consideran inadecuadas y las situaciones que los uniformados creen que son una clara violación de los deberes y las funciones policiales (la gran mayoría de circunstancias inadecuadas son percibidas también como una transgresión). Por otro lado, cabe señalar que las mujeres policías son mucho más estrictas que los hombres en cuanto al considerar una circunstancia inadecuada, o creer que un comportamiento constituye una violación de sus deberes y funciones; asimismo, las mujeres son mucho más enérgicas en cuanto a las sanciones que piensan deberían aplicarse

⁴ Doctor en Estudios de Paz y Conflicto.

⁵ Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales.

⁶ Doctora en Gobierno y Administración Pública.

⁷ Comunicador social y magíster en Gobierno y Políticas Públicas.

“Hablemos de corrupción. El discurso sobre la corrupción en la opinión pública colombiana” es el tercer artículo del libro. Elaborado por Carolina Isaza⁶ y Rodrigo Sandoval⁷, este capítulo innova en la forma de investigar y, tal como su nombre lo indica, busca identificar el discurso de la opinión pública sobre la corrupción en el sector público; para ello, el capítulo se divide en dos secciones: la primera pretende identificar qué se considera corrupción, es decir, los tipos de corrupción, las consecuencias y posibles soluciones a la misma. La segunda parte procura identificar las principales metáforas asociadas a la corrupción y determinar las implicaciones que dichas metáforas tienen en la forma de pensar y actuar sobre esta. Para ello, los autores estudiaron sesenta documentos de opinión, los veinte más visitados de tres medios impresos de cobertura nacional con edición en línea: *El Espectador*, *El Tiempo* y la revista *Semana*, publicados entre enero de 2015 y mayo de 2016.

En cuanto a los tipos de corrupción se encontró que las categorías más recurrentes son: corrupción en la contratación, corrupción en la justicia, peculado, corrupción electoral y clientelismo. Las consecuencias identificadas se pueden clasificar en dos tipos de efectos: primero generales (desconfianza en el Estado, la justicia y en los demás; débil tejido social, pérdida de legitimidad y credibilidad, obstrucciones para la paz, deterioro en el desarrollo económico y el bienestar ciudadano, el debilitamientos de las instituciones), y segundo,

implicaciones específicas (bajo recaudo tributario, recursos extraviados, desfinanciación del Estado, entre otros). En la segunda parte del artículo se trabajan las metáforas asociadas a la corrupción preponderantes en el discurso de columnistas y comentaristas como líderes de opinión; se buscaron metáforas ontológicas y de orientación, siendo predominantes las ontológicas como: la corrupción como forma de maldad, como enemigo bélico, como robo, como aflicción, como negocio, entre otras. En tanto que como metáfora de orientación la corrupción se identificó como algo desagradable. Dentro de los efectos de estas metáforas está el formar la agenda pública y que al percibir la corrupción no solo como una enfermedad, sino también como una relación de reciprocidad, la consecuencia es buscar una forma de castigo para los dos extremos.

El cuarto capítulo, titulado “El cierre de los bolsillos de Samuel Moreno Díaz: censura de prensa, denuncias de corrupción y el clan Rojas Pinilla durante la dictadura”, escrito por Carlos Camacho⁸, se centra en la censura a la prensa ejercida durante la dictadura de Rojas Pinilla; aunque no fueron los únicos, los casos más sonados fueron la clausura de *El Tiempo* (1955), y el agobio económico a *El Siglo*, (1953) y *El Espectador* (1956) que obligaron a sus directores a tomar la decisión de no circular más.

El Siglo, tras el retiro de la publicidad oficial y las pérdidas que le había ocasionado el no circular por prohibición estatal en varias

⁸ Docente investigador del Centro de Estudios de Historia de la Universidad Externado de Colombia.

ocasiones tuvo que cerrar por problemas económicos, los motivos del acoso parecen haber sido la enemistad entre su director Laureano Gómez y el entonces presidente Gustavo Rojas Pinilla. En el caso de *El Tiempo*, el periódico fue clausurado por supuestas incitaciones a la violencia interpartidista, pero lo que en realidad enfureció al Gobierno fue un telegrama del director del diario a un homólogo en Ecuador en el que afirmaba que la muerte de dos periodistas en el Valle del Cauca no había sido un accidente automovilístico, sino un asesinato perpetrado por simpatizantes del régimen; dicho telegrama fue publicado en Quito y ello fue lo que ocasionó la clausura del periódico liberal. Por su lado a *El Espectador*, se le impuso una multa de diez mil pesos por violar uno de los artículos de un Decreto. Posteriormente, una revisión de su contabilidad elevó sus impuestos al patrimonio a casi \$400.000, por lo que el diario se vio obligado a salir de circulación. Desde el punto de vista del periódico, lo que llevó a la persecución económica que llevó a su cierre fue el haber sacado a la luz pública actos de corrupción que comprometían al círculo cercano del general Rojas Pinilla.

SEGUNDA PARTE: “LA CORRUPCIÓN EN EL TERRITORIO COLOMBIANO”

El quinto capítulo se denomina “Pañitos de agua tibia. Una mirada local de la corrupción y la anticorrupción en zonas de extrac-

ción de recursos no renovables”, y es obra de Ana Carolina Gonzales⁹, Angélica Puertas¹⁰ y Daniel Jaramillo¹¹. El capítulo tiene dos propósitos fundamentales: el primero es entender el fenómeno de la corrupción en su dimensión relacional, como asunto en el que interactúan tres tipos de agentes: el Estado, el sector privado y la comunidad; y el segundo, trata de identificar, desde las perspectivas local y sectorial, las brechas entre cómo se entiende la corrupción por agentes institucionales y cómo se materializa el fenómeno de la corrupción en la realidad, lo que hace que las medidas que se toman para combatirla no sean totalmente efectivas.

El capítulo se divide en tres secciones: la primera construye un marco analítico para entender la corrupción como un fenómeno relacional, en ella se mencionan autores como J. P. Oliver de Sandan, Arnold Heidenheimer, Sian Lazar, Rasma Karklins, entre otros. En la segunda sección se realizan cuatro estudios de caso (tres departamentos y un municipio de Colombia, todos extractores de recursos naturales no renovables: Córdoba, La Guajira, Meta y Buriticá, este último en Antioquia), para cada uno de ellos se hace énfasis en los indicadores de corrupción, también se establece la perspectiva desde la que las autoridades locales llevan a cabo su lucha contra la corrupción, y se hace un balance de la pertinencia de las medidas tomadas para enfrentar las realidades específicas de cada caso. Finalmente, en la tercera parte se sintetizan unas tendencias comunes a los

⁹ Doctora en Ciencia Política.

¹⁰ Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales.

¹¹ Profesional en Gobierno y Relaciones internacionales.

cuatro casos analizados. Las tendencias identificadas en el estudio de los casos de Córdoba, La Guajira, Meta y Buriticá (Antioquia), pueden sintetizarse en tres afirmaciones: primera, si bien los indicadores de corrupción constituyen un gran avance para entender el fenómeno, estos se centran en medir procedimientos. Se trata de indicadores más de gestión, niveles de divulgación de la información y eficiencia que no siempre logran captar la realidad del contexto en el que se da el fenómeno de la corrupción. Segunda, las políticas y los planes anticorrupción están causando efectos positivos a nivel de gestión, pero aún les falta adaptarse a las realidades locales y a la perspectiva relacional, de tal manera que sean efectivos en la lucha anticorrupción. Y tercera, las medidas para combatir la corrupción siguen focalizándose en el sector público, luego es importante vincular al sector privado y la sociedad civil, y estudiar la interacción entre estos tipos de actores para lograr acciones más integrales.

Los autores del sexto capítulo “Medición de la corrupción regional en Colombia: una propuesta de indicadores a partir de registros”, proponen y aplican tres tipos de indicadores para medir la corrupción subnacional. Como parte de su análisis comparan la coherencia de los resultados de los indicadores propuestos, no solo entre ellos mismos, sino con otros índices preexistentes. Además, formulan algunas hipótesis respecto a tres aspectos fundamentalmente: primero, la eficiencia del control territorial; segundo, el grado de coordinación entre las entidades del orden público encargadas de

investigar y perseguir la corrupción y tercero, la correspondencia de las actuaciones de tales organismos de investigación y los riesgos de corrupción en los departamentos.

Los grupos de indicadores propuestos se organizan de acuerdo con las tres entidades de investigación y control en el país: contralorías territoriales, Contraloría General de la Nación y Fiscalía General de la Nación. El primer grupo de indicadores cuenta los fallos con responsabilidad fiscal de las contralorías territoriales y los vuelve una proporción, por un lado, de los presupuestos que dichas entidades controlan y, por otro, del número de habitantes al que pertenece cada entidad territorial. El segundo grupo hace lo propio pero con los fallos de responsabilidad fiscal de la Contraloría General de la República. El tercer grupo establece proporciones entre las sanciones penales impuestas por la Fiscalía General de la Nación y el presupuesto de las entidades territoriales, y el número de habitantes. En lo personal, lo que más se valora de la completa, bien ordenada, comprensible y técnica propuesta de los autores David Ortiz¹² y Luis Carlos Calixto¹³ de este sexto capítulo es: primero, la utilización de la información de registros preexistentes en el país y con lo cual llegan a conclusiones/ hipótesis relevantes constituyéndose en mediciones que perfectamente pueden ser reproducidas por los entes de control o la academia. Y segundo, los índices propuestos vinculan o relacionan la corrupción con los presupuestos y el tamaño en número de habitantes de cada entidad territorial, lo que los hace singulares y específicos pero, a su vez, comparables entre sí.

¹² Doctor en economía.

¹³ Candidato a magíster en Economía.

El capítulo séptimo muestra la debilidad de los organismos de control territoriales en Colombia al dejarse cooptar por los vigilados, lo que hace que su labor no proteja a la ciudadanía, a ello debe su título: “¿Por qué la presencia de las contralorías no disminuye la corrupción en Colombia?”. Se suscribe a la teoría de la agencia para instituir las condiciones institucionales bajo las cuales dichos organismos de control funcionarían para reducir la corrupción en el país.

Este capítulo, elaborado por Federico Corredor¹⁴ y Valentina Cortés¹⁵, se divide en tres secciones: en la primera se analiza el problema del modelo de control colombiano bajo la óptica de la literatura relevante y se establecen los factores esenciales de la teoría de la agencia. En la segunda se retoman las investigaciones que sostienen la hipótesis del capítulo: “los controladores han sido capturados por el regulado en un entorno institucional en el que coludir es fácil y rentable”; y en la tercera, se presentan los comentarios finales. Los autores sostienen que el modelo colombiano se sintetiza en la idea del guardián de guardianes e identifican siete niveles de supervisión, entre los que las contralorías territoriales son apenas uno de ellos, sin que la lucha contra la corrupción produzca los efectos esperados. Sostienen, referenciando a Hurwicz (2008), que una posible salida del problema sería buscar cierres de segunda instancia, lo que limitaría los niveles de regulación en la provisión de bienes públicos, pues

los problemas de asimetría en la información y de tecnología de supervisión hacen proclive al sistema colombiano a que el regulador sea cooptado por el regulado, lo que facilita la extracción de rentas y encarece la provisión de bienes públicos para la ciudadanía. Los elementos que debería tener el sistema para ser efectivo en su lucha contra la corrupción son tres: primero, costos de transacción elevados en los posibles acuerdos deshonestos entre supervisor y supervisados. Segundo, independencia del supervisor y tercero una tecnología de supervisión adecuada. El capítulo muestra evidencia de que el sistema en general, y más específicamente las contralorías territoriales, están fallando en los tres.

TERCERA PARTE: “LECTURAS CRÍTICAS DEL CONCEPTO DE CORRUPCIÓN”

Manuel Cancelado¹⁶ es el autor del octavo capítulo titulado, “La corrupción como consecuencia. Actuar en la interfaz de individuo-sociedad”. En este se sostiene que la producción bibliográfica respecto a la corrupción trata este fenómeno como la causa de múltiples males de la sociedad, por ello este texto hace un esfuerzo de presentar la corrupción como la consecuencia, es decir, centrándose en lo que ocasiona corrupción, y propone actuar entre los conectores individuo-sociedad, aquellas dinámicas que configuran a una sociedad y su cultura. Este

¹⁴ Magíster en Economía.

¹⁵ Estudiante de maestría en Gobierno y Políticas Públicas.

¹⁶ Doctor en Ciencia y Cultura

capítulo se compone de dos subcapítulos, en el primero, se abordan las dificultades que hay en la definición de corrupción y la debilidad en la forma de combatirla. En el segundo, se establece un vínculo entre la responsabilidad ética del individuo y la propia de la sociedad. Al final, se presentan unas conclusiones.

Para Cancelado, el actuar sobre la corrupción como si esta fuera la causa de varias calamidades sociales hace que los mandatarios actúen sobre los síntomas mas no sobre la enfermedad. Sostiene que la corrupción es un concepto difícil de establecer, por cuanto esta se da en contextos y formas de proceder heterogéneas. Las formas de actuar frente a la corrupción se sitúan desde dos posiciones, una universalista y la otra pragmática, estas dos lógicas tienen en común el entender la corrupción como la causa de diversos males de la sociedad y señala que las soluciones a las que se llega se quedan cortas frente a un asunto de alta complejidad. Sostiene que la corrupción como fenómeno requiere atención multidisciplinar, así lo sugieren los recientes estudios sobre el tema. La corrupción debe ser entendida como una consecuencia de modelos sociales, económicos y de la naturaleza humana. La corrupción se anida entre los intereses propios de los individuos y la búsqueda de sociedades más justas. La definición que se usa para explicar la corrupción se queda corta, pues se trata de expresiones penetrantes e invisibles que, en ocasiones, se vuelven socialmente aceptadas. La naturaleza humana insaciable, que desea

más de lo que tiene y necesita, es una causa innegable de corrupción. La política pública anticorrupción debe moverse en la interfaz individuo-sociedad, es decir, debe ir más allá del intervencionismo social o del gerentismo institucional.

El noveno capítulo, “¿Corrupción de qué? Una mirada internacional y sociobiológica al concepto”, es obra de Marcus Meier¹⁷ y Florent Frasson-Queno¹⁸. Se centra en la influencia mutua y la relación entre experiencias locales e instituciones internacionales. Parte de la hipótesis de que “las instituciones internacionales impulsan al Estado hacia una redefinición de las normas del comportamiento que se sustentan en las experiencias locales en el campo jurídico y que este cabildeo es generador de corrupción”. Su reflexión, en un primer momento, se focaliza en la definición de corrupción y sus diferentes acepciones y, posteriormente, presenta un modelo de interacción social desde una óptica sociobiológica.

En el primer momento, tras el estudio del caso africano, se llega al concepto de hibridación, que no es otra cosa que el proceso de acomodación de las costumbres locales al modelo y los valores liberales, dicha transformación ha acaecido en diferentes latitudes del sur y la periferia después del final de la Guerra Fría; se trata casi de una occidentalización de las culturas subdesarrolladas, y se constituye en un proceso que, más que generar, se hace escenario de corrupción. El modelo sociobiológico propuesto tiene tres niveles: primero

¹⁷ Doctor del Departamento de Derecho Constitucional.

¹⁸ Doctora de la Facultad de Finanzas Gobierno y Relaciones Internacionales.

está el nivel biológico (los individuos buscan asegurar su propia supervivencia y la de sus genes), segundo, la reciprocidad dependiente de la experiencia (la preocupación es cómo sacar provecho de los rendimientos de los demás, se habla entonces del altruismo recíproco), y tercero, el nivel institucional (el problema que se resuelve es “¿Cómo asegurar la convivencia de masas y el funcionamiento de estructuras sociales complejas?”. La corrupción es, entonces, una manifestación del proceso entre estos tres niveles.

El décimo y último capítulo, titulado “Estructura familiar, machismo y corrupción”, es obra de Mauricio Rubio¹⁹ y se ocupa de establecer características de las estructuras familiares que facilitan que la corrupción se perpetúe. A través de comparaciones internacionales y análisis de estadísticas, este autor llega a la conclusión de que existe correlación entre elementos propios de culturas machistas y la preponderancia de violencia y corrupción. Así, mientras en países que son considerados como transparentes las mujeres suelen casarse a una edad más avanzada, en aquellos que manejan mayores índices de corrupción los matrimonios precoces parecen ser una constante. De

hecho, el autor sostiene que en Escandinavia e Inglaterra la estructura nuclear de las familias evita que el nepotismo y el amiguismo se propaguen; en contraste con sociedades donde las adolescentes son obligadas a casarse tempranamente, por lo general con hombres mucho mayores, dichas comunidades suelen tener estructuras familiares extendidas y de clanes, lo que hace que el favoritismo y el tráfico de influencias sean una necesidad.

Por otro lado, la estructura de clanes familiares y familias extendidas habitualmente influye en organizaciones y redes legales e ilegales. Incluso la estructura familiar puede condicionar la eficiencia e imparcialidad de la justicia penal: “los clanes familiares impiden la adecuada actuación de la justicia o, peor aún, la reemplazan”. No obstante, el autor anota que Colombia es un país mucho más corrupto que machista. También insiste en que las instituciones educativas, es decir, colegios y universidades, deberían tener un rol más protagónico en educar para la honestidad y rechazar la corrupción, pues en el país se dan los casos de personas muy educadas que incurren en conductas deshonorosas.

¹⁹ Doctor en Economía.