

Instituciones administrativas, desarrollo y control de la corrupción.

El caso colombiano.

Reseña: Instituciones administrativas, desarrollo y control de la corrupción. El caso colombiano.

Título: Instituciones administrativas, desarrollo y control de la corrupción. El caso colombiano. Granada, España: UIM, 2006. 207 Págs. ISBN 84-933726-3-3

Autor: Ricardo Rivero Ortega.

Recibido: Abril 25 de 2007; Mayo 7 de 2007.

Reseña

Lo habitual para los juristas, es que hagan en sus trabajos alusión a leyes o autores de sistemas jurídicos distintos a los de su origen. No obstante, *Instituciones administrativas, desarrollo y control de la corrupción. El caso colombiano*, del administrativista Ricardo Rivero Ortega, se aparta de dicha tendencia. En este contexto, el trabajo desarrollado por Rivero, cobra especial interés; toda vez que tomando como objeto de estudio el Derecho colombiano, al cual se aplica el método jurídico, aborda desde el enfoque administrativista el fenómeno de la corrupción.

El estudio de la corrupción que debería ser tema de reflexión permanente para el Derecho Administrativo, como quiera que ésta se encuentra presente en varias de sus instituciones, no es habitualmente estudiado desde esta perspectiva. Por el contrario, su reflexión se deja en manos de los penalistas cuando no de los economistas. Los primeros, ofrecen una solución burda y tosca frente a un problema que de por sí es complejo. Los otros, por su parte, aunque han podido profundizar más respecto del fenómeno, no resuelven la conexión entre éste y los motivos que lo producen. El enfoque administrativista que nos propone Rivero resulta de interés no sólo académico sino político-administrativo, en tanto que preventivo.

Así, el trabajo que nos presenta el profesor español del área de Derecho administrativo de la Universidad de Salamanca, aborda a la corrupción desde el punto de vista del Derecho Administrativo, dejando de lado la perspectiva penal, y con un enfoque preventivo de la corrupción permite levantar los velos para analizar las causas y motivos del fenómeno. Ahora, ¿por qué Colombia?, y ¿por qué Colombia desde España? El autor nos responde con razones personales, si se quiere, derivadas no sólo del conjunto de relaciones académicas y científicas con nuestro país, sino de su amplia experiencia tanto en lo académico como en la asesoría institucional dentro y fuera de España. Del mismo modo, en razón de que el Derecho Administrativo Latinoamericano, en general, y el colombiano, en particular, se han convertido en gran medida, en sus elementos dogmáticos, a imagen y semejanza de los españoles.

Instituciones administrativas, desarrollo y control de la corrupción. El caso colombiano, es el resultado de dos proyectos de investigación, dedicados al estudio de cuestiones institucionales iberoamericanas, en los que el autor participó. El tópico de la corrupción obedece, a la participación de Rivero Ortega, como docente y director de tesis doctorales, en el Programa de Doctorado "Aspectos económicos y jurídicos de la corrupción" de la Universidad de Salamanca-España.

De esta manera, y observando como objetos de investigación tanto al derecho administrativo colombiano como a la corrupción, y con el propósito de obtener conclusiones respecto a cuestiones políticas, económicas y administrativas, insertas en los objetos de investigación el autor utiliza: i) el análisis institucional y el enfoque interdisciplinar, sin abandonar el centro de análisis, los aspectos jurídicos de las instituciones administrativas y sus conexiones con aproximaciones teóricas como la agencia; y, ii) el empleo del método comparado, teniendo en cuenta que el fenómeno de imitación de modelos jurídicos no es nuevo, y que el abordaje a través del método contribuye a la valoración crítica de los problemas comunes entre España y Colombia.

Los resultados del trabajo de Rivero, son expuestos en forma clara y sencilla a través de ocho capítulos, los cuales contribuyen a la formación de una teoría general sobre las reformas administrativas y su relación con el desarrollo y la lucha contra el fenómeno de la corrupción.

En el primer capítulo, *“La reforma de la administración y del derecho administrativo para la lucha contra la corrupción como presupuesto del desarrollo: Experiencia histórica española, informes de instituciones internacionales, marco teórico y proyecciones iberoamericanas”*, Ricardo Rivero recorre la experiencia española en los procesos de reforma administrativa, desde el año 1975, en los cuales estuvieron presentes reformas orientadas, entre otros, al “desarrollo del principio de servicio a los ciudadanos” (p: 37), en términos de acceso a la información de la administración pública. Asimismo, aborda la preocupación internacional de organizaciones como las Naciones Unidas, la OEA y el BID respecto del papel de agente de desarrollo de la Administración y al fortalecimiento de las instituciones democráticas, específicamente. Luego, presenta a los lectores el panorama académico de discusión iberoamericana [“Cumbres Iberoamericanas”] y organizacional [Centro Latinoamericano para la Administración para el Desarrollo-CLAD] que ha contribuido a la promoción del análisis de los procesos de reforma del Estado y de la Administración. Asimismo, destaca el rol desempeñado por otras organizaciones iberoamericanas en la labor de formación de funcionarios y en la cooperación internacional como el Instituto Nacional de

Administración Pública-INAP y la Agencia Española de Cooperación Internacional-AECI.

En el capítulo siguiente, *“Corrupción, reformas, desarrollo y derecho administrativo”*, el autor aborda la revisión conceptual de la corrupción y de su estrecha conexión con la economía y el desarrollo, teniendo en cuenta la dificultad por establecer una definición unánime de la corrupción y de su relación con el desarrollo. Rivero, en este apartado, aborda la mirada y tratamiento internacional a la corrupción a partir de los acuerdos con proyección iberoamericana adoptados, las alternativas de prevención del fenómeno desde la teoría de la agencia y la relevancia del fenómeno para el Derecho Administrativo, para finalmente, exponer el esfuerzo reformista español orientado a la prevención del fenómeno de la corrupción.

El libro, en el capítulo tercero, *“Las reformas del Estado y de la Administración en Colombia a lo largo del siglo XX y a partir de la Constitución de 1991, El reciente énfasis en la prevención de la corrupción”*, se ocupa del caso colombiano ubicando al lector, por medio de la revisión del devenir histórico de las reformas estatales y administrativas colombianas, en el contexto de las reformas desarrolladas o de aquellas nunca implementadas. Esta evolución, aunque evidencia una convicción, ha resultado insuficiente para prevenir la corrupción en términos de ordenar el régimen de los poderes públicos y las instituciones administrativas. Así, a través de un recuento desde el mandato de Rafael Reyes hasta el actual gobierno de Álvaro Uribe Vélez, se destacan los hechos políticos y sociales que llevaron a diferentes gobiernos en sus procesos de reforma, a fracasos o vacíos en materia de lucha contra la corrupción.

A partir del capítulo cuarto, y sin dejar el caso colombiano, se presentan los antecedentes históricos, los principios constitucionales, el marco legal, y el debate actual de cuatro instituciones, una por capítulo, consideradas como materias fundamentales del Derecho administrativo: a) la descentralización, b) la función pública, c) los contratos administrativos, y, d) la regulación económica. De esta manera, los capítulos ofrecen la posibilidad de abordarse de manera individual según el interés del lector, con una aproximación diversa, detallada, crítica, reflexiva del tema respectivo.

De esta *“La descentralización: profundización democrática y exigencias de*

control”, presenta la política de la descentralización, en su sentido histórico-legal y sus implicaciones políticas y sociales para los entes territoriales en términos de autonomía y descentralización administrativa. Asimismo, Rivero reflexiona sobre un asunto pendiente de éste proceso, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial-LOOT, y con ella retoma la necesidad en definir el modelo de organización territorial colombiano, en el sentido que si bien la Constitución de 1991, previó la región, ésta no cuenta con bases reales ni claras para su realización. Además evidencia el interés creciente, en la doctrina colombiana, por el estudio del Estado de las Autonomías español (p: 102) lo cual, a juicio del autor, puede estar dando luces de una nueva tendencia del debate. Así, desde la perspectiva comparada, con el caso español, expone la necesidad de desarrollar la descentralización de manera reflexiva de manera que se replanteen y se generen organizaciones profesionales y despolitizadas para el control de la gestión territorial de lo público que faciliten la aplicación de la participación ciudadana, institución ventaja del sistema colombiano respecto del español.

De ahí que en el capítulo quinto, *“La carrera administrativa: profesionalización de la función pública y prevención de la corrupción”*, el autor presente históricamente el problema de la falta de desarrollo de la función pública y de las “consecuencias funestas” de la etapa del Frente Nacional para la administración pública (p: 111). Asimismo, trata la figura de la carrera administrativa en la Constitución de 1991 y del marco legal que la regula, identificando los vacíos y falencias del sistema de reclutamiento y de formación. De igual modo, identifica el débil arraigo al principio del mérito, la lánguida cultura de competitividad para los cargos públicos, y la subjetividad en la política de ascensos, entre otras debilidades del sistema. Revisa y explica el sistema español de selección, el cual tiene una de las mejores prácticas del verdadero profesionalismo de los empleados públicos basada en el fortalecimiento del principio del mérito, convirtiéndose en un referente para generar una experiencia colombiana que vaya más allá de una promulgación de una ley de carrera administrativa, y se enfoque a la manera como se desarrollan los procedimientos de selección y como deben cambiar las relaciones entre políticos y funcionarios.

Luego, como desincentivos a la corrupción, revisa el régimen de contratación en el capítulo sexto, *“Los contratos públicos en Colombia: eficiencia y control de la corrupción”*. A partir de la relevancia social y hacendaria, y como procedimiento álgido en la prevención del fenómeno, distingue a la administración de los contratos como un asunto que requiere mayor transparencia en la divulgación de información y el fortalecimiento de la participación ciudadana durante el proceso. Su control, propone Rivero, debe trascender la promulgación de una ley, pues requiere el fortalecimiento del recurso funcional en términos técnicos y de probidad, así como la implicación de disciplinas como la economía y la informática en el diseño de soluciones.

Continuando con el análisis de las cuatro instituciones, Rivero en el capítulo siete *“La regulación de la economía: mejora del ordenamiento y control de las autoridades reguladoras”*, aborda la institución a partir del devenir histórico, asimismo, revisa el marco normativo de la economía colombiana, el modelo económico institucionalizado, los actores intervinientes| y las reformas de control y vigilancia de la actividad económica. Continúa su línea analítica respecto de los problemas y perspectivas de las reformas, enfatizando la importancia de las garantías en el momento del reclutamiento público y de la profesionalización técnica e independencia de los funcionarios de los órganos reguladores respecto del ejercicio político, y resalta la relevancia de la transparencia en la difusión de la información sobre las decisiones regulatorias para evitar la captura de éstas por parte de políticos y privados.

Finalmente, en el capítulo octavo, *Reformas administrativas de segunda generación, desarrollo y control de la corrupción: Aportaciones metodológicas para las propuestas de modificación institucional*, se plantea la relevancia de comprender las peculiaridades de cada país para el traslado de reformas foráneas, cualquiera que sea su índole, en el sentido de que la implementación de una reforma requiere un ajuste [elementos de diversa índole como sociales, culturales o políticos] conforme al contexto en el cual quiere desarrollarse, para evitar que ésta pueda resultar insuficiente o ineficaz. Así, Rivero propone una estructura metodológica que presenta dos elementos: *i)* la mirada histórica,

constitucional, legal, perspectivas del debate y propuestas, como medios útiles para el planteamiento de alternativas de solución a fenómenos como la corrupción; y, *ii*) el método comparado, en este caso utilizando como referencia la experiencia española, con el propósito de proponer mejoras a las soluciones institucionales colombianas.

El trabajo de Ricardo Rivero Ortega, administrativista de gran experiencia académica, investigativa y de asesoría, nos ofrece una mirada académica de la prevención del problema de la corrupción que tradicionalmente, o por lo menos en nuestro país, se ha tratado reactivamente. *Instituciones administrativas, desarrollo y control de la corrupción. El caso*

colombiano, ofrece entonces elementos enriquecedores tanto para los profesionales del derecho con intereses en la área administrativa, como para otros profesionales como politólogos, economistas, administradores públicos, y en general para todos aquellos que tienen un especial interés académico, investigativo o funcional no sólo en el tema de la corrupción, en particular, sino de la administración pública en general.

Adriana Ramírez Baracaldo

Especialista en Opinión Pública y Mercadeo Político; Economista; Docente Ciencia Política, Universidad de Ibagué-Colombia.

Correo electrónico:

adriana.ramírez@unibague.edu.co