

*Paula Robledo Silva*

CORRUPCIÓN, CONTROL Y MEJORAMIENTO  
EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991<sup>1</sup>

Estamos celebrando el décimo aniversario de nuestra Constitución y por lo tanto resulta más que apropiado hacer un primer balance de su existencia y efectos. Muchos descalifican la Constitución de 1991; sin embargo, nosotros creemos que el examen arroja resultados positivos. La nueva Carta Política llegó en un momento en que el país necesitaba un cambio, y efectivamente lo tuvo. La creación de la Corte Constitucional (art. 239) y la implementación de la acción de tutela (art. 86) son, entre otras, algunas de las innovaciones que, certeramente, introdujo la nueva Carta.

Sin embargo, no obstante considerar el balance como positivo, es obvio que la Constitución de 1991 no iba a convertirse en la tabla de salvación para Colombia, y también resulta obvio que no traería consigo una varita mágica que hiciera del país un paraíso. Los problemas de nuestra nación siguen existiendo, incluso se han incrementado, pero de esto no podemos culpar a la Constitución: todo lo contrario, estamos seguros que la Carta de 1991 en muchos temas fue sabia y que imple-

---

1 Este trabajo fue realizado con la colaboración del economista LUIS CARLOS ROBLEDO C.

mentó nuevas herramientas jurídicas que permiten atacar algunos de los grandes males que aquejan directamente al país y que se convierten en focos de crisis e inestabilidad para nuestras instituciones.

Uno de esos grandes males es *la corrupción*, y la Constitución de 1991 no fue ajena a este tema: por ello implementó *nuevas formas de control* que permiten proteger el patrimonio público.

La ineficiencia de las entidades estatales, la negligencia de los funcionarios públicos, la ineficacia en la gestión pública, han sido constantes en nuestro país por muchas décadas y han propiciado la dilapidación del patrimonio del Estado, lo que a todas luces no es más que corrupción.

Las intenciones de nuestros constituyentes fueron buenas y es evidente que la Constitución de 1991 significó un gran avance en materia de control fiscal; sin embargo, las situaciones que se han presentado en las entidades públicas en esta primera década de vida de la Constitución inevitablemente nos llevan a concluir que la normatividad post-constitucional resultó insuficiente para combatir los niveles de corrupción y de ineficiencia que se presentan en el sector público colombiano: por lo tanto, se requiere implementar en las entidades estatales *un plan de mejoramiento* que permita medir los niveles de ineficiencia e ineficacia que se presentan en la administración pública y, por ende, haga posible atacar directamente la corrupción que crece en las entidades del Estado para así alcanzar, finalmente, índices positivos de eficiencia, eficacia y calidad en la gestión pública.

Es entonces nuestro deseo presentar un breve panorama del fenómeno de la corrupción en Colombia, identificar sus principales causas y realizar un diagnóstico de la situación del país, que nos permita llevar a cabo un análisis de las herramientas que presenta la Constitución de 1991 para hacer frente a este flagelo. Finalmente, efectuaremos una evaluación de dichas herramientas, a la luz de las experiencias vivi-

das en estos diez años, y concluiremos que es necesario poner en ejercicio nuevas modalidades y estrategias de control a través de los mencionados planes de mejoramiento.

Tal y como lo dijimos, la corrupción no es un fenómeno nuevo en Colombia, todo lo contrario, nuestro país ha convivido con él por largas décadas y sus manifestaciones han sido muy variadas, al igual que sus causas.

La corrupción en el sector público colombiano ha alcanzado niveles desorbitantes, el grado de descomposición de las instituciones es preocupante, y los funcionarios públicos todos los días se ven envueltos en escándalos de corrupción por mal manejo de los dineros del Estado, por mala gestión, en fin, por una serie de conductas activas u omisivas que poco a poco van disminuyendo las defensas de la nación, produciéndose un debilitamiento en la estructura estatal y un resquebrajamiento de los sistemas económicos, políticos y sociales. Pero, ¿por qué se produce la corrupción?, ¿qué es lo que la genera?, ¿de dónde surge?

“Entre las causas de la corrupción están: la ineficiencia estatal, la influencia del narcotráfico, la crisis de valores, la baja remuneración de los funcionarios públicos, la ineficiencia de la justicia y las bajas penas a los corruptos”<sup>2</sup>. “Otra de las causas es la existencia de una cultura de enriquecimiento fácil, que permeó a funcionarios, jueces, policía, inteligencia y a la clase dirigente rompiendo la cultura de la honestidad y la sencillez”<sup>3</sup>.

Son muchas las causas de la corrupción (y también muchos quienes han escrito sobre ellas); sin embargo, nosotros

---

2 RAFAEL G. GUARÍN C. “Corrupción y partidos políticos”, en *Sindéresis*, Revista de la Auditoría General de la República, n.º 2, Bogotá, agosto de 2000, p. 123.

3 LUIS HUMBERTO GÓMEZ GALLO. “Avanzada legislativa contra la corrupción”, en *Sindéresis*, n.º 1, abril de 2000, p. 73.

hemos decidido clasificarlas en dos grandes grupos, así: causas inmediatas y causas mediatas.

Las inmediatas son aquellas que generan directamente la corrupción y que asociaremos con las deficiencias en el sistema de control. Las mediatas son aquellas causas que se encuentran en la base del problema y que llamaremos pilares o fuentes primarias, de las cuales hablaremos a continuación.

Los pilares de la corrupción se caracterizan por ser al mismo tiempo pilares de otros males que azotan al país, como la violencia y el subdesarrollo, entre otros. Así las cosas resultan fácilmente identificables; por lo tanto, en este escrito, simplemente enunciaremos tres de ellos.

El primer pilar de la corrupción es *la cultura*. FRANCIS FUKUYAMA, profesor de política pública en la Universidad de George Mason, la define como “el conjunto de valores y reglas informales que comparte una sociedad”, y refiriéndose a ellas afirma que “existen serios problemas con una cultura de individuos sin freno en la que el rompimiento de las normas se vuelve, en cierta forma, la única norma”<sup>4</sup>.

Se trata entonces de una cultura de la evasión, del fraude, de cómo transgredir el ordenamiento. La desigualdad social, la injusticia, la pobreza, la falta de oportunidades, la inequidad, todos estos son factores que, a no dudarlo, han contribuido directa e indirectamente al desarrollo de una cultura distinta, en donde la inversión de valores se presenta como columna vertebral, en donde no hay reglas y en donde el sentido de lo colectivo y lo público no existen.

En segundo término, podríamos mencionar “las deficiencias en el sistema educativo” como otro de los pilares de la corrupción. Colombia se ha desarrollado sobre la base de una sociedad desigual, clasista y estratificada, y en esa medida las

---

4 FRANCIS FUKUYAMA. “Cómo salir de pobres”, en *Revista Semana*, Bogotá, 6 de marzo de 2000, pp. 34 y 35.

posibilidades de acceso a la educación son muy reducidas; esto, aunado con el bajo nivel en la educación pública, se constituye en foco constante de corrupción.

Otro de los pilares de la corrupción, a nuestro juicio, lo constituye “la petrificación del sistema democrático”. Los sistemas democráticos están diseñados para que desarrollen verdaderos escenarios de debate y discusión, en los que sea el pueblo quien en última instancia decida y para que sea la sociedad –una sociedad crítica y reflexiva– la que evalúe. Sin embargo, en muchas ocasiones estos procedimientos tendientes a examinar y calificar las labores desempeñadas por quienes nos administran no se verifican cabalmente; pues los ciudadanos han dejado de creer en sus instituciones y en esa medida se ha generado una oleada de abstencionismo y escepticismo, lo que conduce a una escasa participación que facilita las técnicas de corrupción.

Obviamente, el fenómeno que nosotros hemos denominado “petrificación del sistema democrático” obedece principalmente a nuestro régimen de partidos.

La responsabilidad de los partidos políticos en Colombia frente a la corrupción es enorme; sin embargo, resulta especialmente culpable de ello el Frente Nacional (1958-1974): este periodo sirvió de caldo de cultivo para la formación de relaciones clientelistas de dominación política; el concepto de maquinaria política cobró entonces un sentido más real y al mismo tiempo se fue gestando un sentimiento de insatisfacción, de frustración, y sobre todo de inconformismo, en una gran parte de la población que quedó excluida de la vida política del país.

La historia de los partidos políticos en Colombia es también la historia de guerras y enfrentamientos, combates a muerte que generaron una “insuperable” rivalidad, producto de la cual se crearon movimientos políticos que hoy se encuentran convertidos prácticamente en “mafias”, razón por la

cual la corrupción surge fácilmente, tanto al interior de los partidos como en sus relaciones con los electores<sup>5</sup>.

Todos estos fenómenos han contribuido directamente a que la desconfianza en las autoridades públicas y en la legitimidad del Estado alcance niveles alarmantes; la sociedad civil ya no cree en las instituciones y desafortunadamente la corrupción sigue creciendo.

Es evidente que los actos corruptos se presentan tanto en el sector público como en el privado; sin embargo, para nuestra exposición nos interesa resaltar cómo opera este fenómeno en la administración pública. Al respecto, el Departamento Administrativo de la Función Pública, en su cartilla *Guía gerencial –Mapa de riesgos de corrupción–*, tipifica la corrupción administrativa bajo los siguientes elementos:

– Es un tipo de comportamiento activo o pasivo del servidor público.

– Es emanada del ejercicio de la función pública en cuanto configura un abuso de ésta o de la legitimidad que inspira el Estado.

---

5 FRANCISCO LEAL BUITRAGO tiene una muy interesante tesis sobre la relación que existe entre la corrupción y la sociedad colombiana, la que define de la siguiente manera: “Por lo general, las lealtades personales no tuvieron su origen en identidades de clase social, sino que se manifestaron incondicionalmente, y con mucho interés material visible, como deberes de copartidario. El compadrazgo y las relaciones de lo que hoy se llama clientelismo operaban dentro de los parámetros sociales”. Más adelante retoma el tema comentando lo siguiente: “Esta situación hacía parte de la organización de una sociedad agraria, rústica y atrasada donde la servidumbre era un componente fundamental de las relaciones de la producción económica. El compadrazgo y el favor personal constituían mecanismos de supervivencia comunitaria, confundiéndose a la vez con las relaciones de poder. Al formar los partidos políticos parte integral de la vida cotidiana, el clientelismo se convirtió en el articulador político por excelencia de los grupos y clases sociales” (*Estado y política en Colombia*, Bogotá, Siglo XXI, 1989, pp. 152 a 174).

- Se aparta de los deberes normales de la función pública.
- Atiende a lo privado, a ganancias pecuniarias o de estatus, favoreciendo demandas contrarias al interés colectivo.
- Genera trato desigual y privilegiado a ciertos usuarios que bajo similares demandas y condiciones son excluidos.
- Contraría el ordenamiento jurídico y los principios de honestidad, ética o moralidad.
- Quebranta las reglas a favor del ejercicio de ciertos tipos de influencia que atienden a lo privado.
- Se encuentra estimulada por la carencia o fragilidad de los controles, lo que induce la proclividad al ilícito.
- Está asociada a la existencia de incentivos y políticas distorsionadas por efectos de un régimen normativo y de políticas excesivamente administradas o preferenciales.
- Es ante todo un problema cultural.

Cuando hablamos de corrupción administrativa nos estamos refiriendo a un proceso de descomposición del Estado, causado por un virus que ataca en especial a los funcionarios públicos y merma las defensas de la estructura de una nación que, débil, como la deja, no puede desarrollar su economía ni sus sistemas políticos y sociales<sup>6</sup>.

Podríamos concluir que la corrupción es un problema multiforme y que por lo tanto es necesario integrar equipos *multifuncionales* si realmente se quiere atacarlo, pues sus consecuencias van desde fenómenos inflacionarios y distorsión de las economías hasta inversión de valores en la sociedad.

---

6 Podríamos decir que ese virus, que ataca especialmente a los funcionarios públicos, es la ambición humana; y Fernando Carabajo Cascón bien lo describe como "... la atribución cada vez con mayor influencia del control de fondos públicos y capacidad de decisión sobre los mismos a cargos políticos o a funcionarios-políticos y, por último, es la relación constante de esas personas con empresas o sujetos privados que buscan lucrarse a toda costa" ("La corrupción y el derecho privado, una relación a considerar", en *Sindéresis*, n.º 2 cit., p. 68).

Es aquí donde las causas inmediatas de la corrupción entran a jugar un papel preponderante; pues es a partir de este momento, una vez se han identificado las causas mediatas, la forma como este fenómeno se manifiesta en el sector público y algunas de sus consecuencias “colaterales”, que debemos entrar a analizar cuáles son las deficiencias en los sistemas de control y qué debemos hacer para corregirlas.

Mencionamos como causas inmediatas de la corrupción las falencias en los sistemas de control; sin embargo, para poder realizar un diagnóstico de dichas falencias debemos presentar, brevemente, el panorama de las formas de control fiscal que se contemplan en nuestro ordenamiento.

El control fiscal es un proceso de supervisión de la ejecución presupuestaria que se puede llevar a cabo de forma anterior, simultánea o posterior a las operaciones ejecutoras del ingreso y del gasto públicos, y por lo tanto es un control que puede ser de índole técnica, jurídica, política o administrativa. El objetivo primordial del control fiscal es el de hacer que el poder ejecutivo no deje de recaudar los ingresos, pero que al mismo tiempo no exceda los límites de los gastos autorizados en las apropiaciones<sup>7</sup>.

Vemos entonces que la corrupción no sólo se puede presentar al momento de efectuar el gasto público; todo lo contrario, es un fenómeno que también aparece en el proceso de obtención de los ingresos del Estado; sin embargo, nosotros no pretendemos abarcar estas dos categorías de corrupción, razón por la cual nos referiremos simplemente a la etapa del gasto público y los controles que se deben desarrollar en dicha etapa, con el fin de evitar la corrupción.

Existen varios tipos de control fiscal, según el objeto que se pretenda “fiscalizar”. De tal manera que si el control se ejerce

---

7 Cfr. ALEJANDRO RAMÍREZ CARDONA. *Hacienda pública*, 4.<sup>a</sup> ed., Bogotá, Temis, 1998, pp. 463 a 484.

sobre el funcionario ejecutor será un control administrativo, político y jurisdiccional; pero si lo que se busca es controlar la operación de ejecución el control a realizar será técnico, es decir, numérico-legal y de evaluación de resultados.

Con el objeto de volver este pequeño escrito aún más específico, nos limitaremos a mencionar el control político y el control técnico o numérico-legal, pues consideramos que es en estos dos temas donde las reformas introducidas por la Constitución de 1991 son más significativas y donde, al mismo tiempo, la crítica puede ser más severa.

Vale la pena recordar que la vigilancia fiscal puede ejercerse bajo dos modalidades: el control interno y el control externo.

El control interno es aquel que ejerce la misma dependencia encargada de los actos de ejecución, y el control externo es aquel que está a cargo de dependencias distintas a las que realizan la ejecución. Partiendo de estos supuestos podemos concluir que tanto el control político como el control judicial siempre tendrán el carácter de externos, a diferencia del control administrativo y del control técnico-legal que pueden ser internos o/y externos.

En cuanto al control político, la Constitución de 1991 creó una nueva herramienta, la figura de la moción de censura (arts. 135.9 y 141).

El Congreso de la República es uno de los órganos llamados a ejercer un control sobre la administración en materia fiscal; obviamente, por la misma naturaleza del órgano que lo ejerce, no será un control que pretenda analizar las situaciones de orden numérico y contable que se presenten en la ejecución del gasto público; será un control sobre el ejecutivo que le permita analizar las situaciones de conveniencia y oportunidad en que se realizaron las ejecuciones presupuestales.

Este control "fiscal" ejercido por el Congreso de la República encuentra su fundamento en las esferas democráticas, por dos razones. En primer lugar, porque bajo este régimen político es el pueblo el llamado a participar activamente en el

control a sus gobernantes; ¿y cómo logra esa participación? A través de sus representantes, es decir, de los congresistas y, en segundo lugar, porque el Congreso de la República es el órgano encargado de aprobar o improbar el plan de ingresos y gastos que presenta el Gobierno nacional.

Tradicionalmente, este control lo había ejercido la rama legislativa a través de las citaciones a los ministros y demás funcionarios del Gobierno (arts. 138 y 208 C. P.); sin embargo, la Constitución de 1991 en su artículo 135.9 introdujo la moción de censura para los ministros, así:

*“Artículo 135. Son facultades de cada cámara: [...] 9. Proponer moción de censura respecto de los ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguiente a la terminación del debate, en Congreso pleno, con audiencia de los ministros respectivos.*

*“Su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de cada cámara. Una vez aprobada, el ministro quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos”.*

Esta nueva figura, de corte más parlamentario que presidencial, indudablemente generó gran expectativa en la clase política, tanto en aquella acostumbrada a militar en los gobiernos de turno como en nuestros Padres de la Patria. El poder ejecutivo se asustaba por su utilización, mientras el poder legislativo añoraba ponerla en práctica; sin embargo, no obstante el interés suscitado en ambas partes, la moción de censura no encuentra hoy en nuestro país verdaderas posibilidades de ser aplicada ni, por cierto, estrenada.

En primer lugar, porque ha faltado una voluntad política clara y decidida por parte del legislativo para hacerle al

Gobierno, y me refiero a cualquier Gobierno, verdaderos debates serios y objetivos, que pudiesen terminar en una moción de censura. En segundo lugar, creemos que la figura está diseñada de tal manera que su aplicación es prácticamente imposible pues se requiere que la mayoría absoluta de los miembros de cada cámara estén de acuerdo, situación bastante utópica. Y finalmente, el Gobierno, que es sujeto del control político, siempre logra intervenir, mediante una feria de puestos, de contratos, o de cualquier otra dádiva, y así logra desarticular al Congreso y fraccionarlo. Son estas algunas de las razones que impiden que la moción de censura en nuestro país prospere.

No hay transparencia en este tipo de control: todo lo contrario, hay corrupción; por lo tanto resulta pertinente pensar en una reforma que nos permita replantear la figura de la moción de censura, e idear un mecanismo a través del cual se desarrolle un verdadero control político, y que a través de él el Congreso de la República pueda ejercer el control fiscal que, como órgano representativo del pueblo, le corresponde realizar.

Pasemos ahora al examen del control técnico-legal y de gestión. Este tipo de control fiscal tradicionalmente ha sido ejercido por un órgano especializado, que funciona con total independencia del poder ejecutivo, y su objetivo principal es la verificación de la operatividad y la legalidad de los actos concretos de la gestión financiera y la evaluación tanto de sus resultados como de la eficiencia y eficacia administrativa; adicionalmente, este control busca medir la racionalidad del gasto y la conservación y rendimiento de los recursos fiscales.

Pero resulta importante señalar que el control fiscal "técnico" no es una novedad para nosotros, pues desde el siglo XIX se viene ejerciendo; lo que sucede es que con el paso del tiempo se ha ido amoldando a las necesidades del país.

Hasta 1847 las técnicas de control fiscal se inspiraron en el derecho español, y a partir de ese momento fueron sustituidas por las de la organización financiera francesa, lo que per-

mitió, finalmente, clasificar los gastos de forma estratificada. Fue así como la Contaduría General de la Hacienda (establecida en 1819) se cambió por la Corte de Cuentas y se introdujo la prohibición de incluir partidas indefinidas de ingresos y egresos o de permitir que los gastos excedieran el presupuesto; de igual manera se crearon figuras de apropiaciones presupuestales y el pago de compromisos de vigencias anteriores.

Ya en la primera mitad del siglo xx, se generó en Colombia un cambio radical en materia fiscal. La Comisión Kemmerer (comisión norteamericana contratada por el Gobierno para el estudio del sistema financiero colombiano y la hacienda pública), que vino a nuestro país en 1923, recomendó, entre otras cosas, la creación de la Contraloría General de la República y así remplazar a la Corte de Cuentas de estilo francés; sin embargo, sólo en 1945 la Contraloría General de la República fue reconocida constitucionalmente como encargada de la vigilancia y el control fiscal de la administración, aclarándose de manera expresa que no tendría funciones administrativas.

Veinte años más tarde se expide la Ley 20 de 1975, pieza fundamental en términos de control fiscal en nuestro país, pues al tradicional examen operativo realizado por la Contraloría se agrega un examen financiero, dando paso así a un nuevo modelo de gestión fiscal que fuera más allá de los cuentadantes, tesoreros y empleados de manejo, comenzando a entender el control como una función de apoyo al Estado colombiano y no como una actividad policiva o meramente formal.

No obstante los buenos propósitos de la Ley 20 de 1975, el control ejercido por la Contraloría General de República se llevaba a cabo *a priori*; es decir, se trataba de un control previo –antes de efectuarse la operación efectiva del ingreso o del gasto público–, y en esa medida el objetivo principal de dicho control consistía en evitar las trasgresiones a la ley de presupuesto y a las leyes especiales que regulen la operación respectiva, así como en verificar el cumplimiento en los métodos

contables utilizados para el registro de dichas operaciones. Sin embargo, la ejecución de ese control previo estaba convirtiendo al órgano controlador en una especie de coadministrador, lo que indudablemente convertía a la Contraloría General de la República en foco de corrupción y en hogar de funcionarios inescrupulosos que acomodaban a sus intereses personales la ejecución del gasto público, pues una vez realizada la ejecución presupuestaria el control fiscal se desvanecía y la impunidad aumentaba.

Por esto en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 se enfatizó en la necesidad de establecer la vigilancia de la gestión fiscal y de resultados de la administración de manera posterior y no previa como se venía realizando.

El gran avance de la Constitución de 1991 en materia de control fiscal consiste entonces en atribuirle a la Contraloría General de la República el ejercicio del control fiscal en forma posterior y selectiva (art. 269); es decir, ya no se efectuaría un control previo a la ejecución presupuestaria, sino que el control se llevaría a cabo después de realizada la operación ejecutiva del gasto o del ingreso.

Esta nueva modalidad de control no implica simplemente un cambio en el momento de su realización, sino que entraña la posibilidad de realizar un control que permite establecer responsabilidades, que permite reprender y castigar con mayor eficacia y eficiencia la dilapidación del patrimonio público, y que finalmente logra el reintegro de los fondos públicos malversados.

No obstante los beneficios de este nuevo tipo de control, nuestros constituyentes entendieron que era necesario desarrollar mecanismos paralelos que coadyuvaran al desarrollo del control fiscal en Colombia y por esto previeron el *control interno*, como una herramienta adicional que permite tomar medidas correctivas a tiempo; es decir, antes de que el patrimonio público se evapore totalmente y el daño causado por la corrupción se torne irreparable.

Los artículos 209 y 269 de la Constitución establecen que es deber de la administración llevar a cabo un control interno en todos los órdenes, y que de igual forma es deber de las entidades públicas diseñar y aplicar métodos y procedimientos de control interno.

Estas dos normas son el punto del cual debemos partir para lograr un desarrollo armonioso de los diversos elementos que nos presenta la Constitución en materia de control fiscal; sin embargo, para que el control interno cumpla bien su función de acompañamiento del control posterior y selectivo se requiere un cambio de mentalidad, que nos permita despojarnos de la idea de un control interno concebido como una simple auditoría interna y percibirlo como un nuevo modelo de control, a través del cual se desarrollarán *planes de mejoramiento continuo*<sup>8</sup>, que busquen evaluar una situación inicial y con base en dicha evaluación trazar metas concertadas, para verificar en tiempo presente la realización de esas metas y tomar las medidas correctivas necesarias para atacar la corrupción.

Los planes de mejoramiento permiten no sólo integrar equipos autodirigidos, sino que por su funcionalidad y flexibilidad admiten aplicar las correcciones en tiempo real, necesarias para mantener las metas propuestas de gobiernos y empresarios.

---

8 Con relación a los planes de mejoramiento el Contralor General de la República, CARLOS OSSA ESCOBAR, manifiesta: "El nuevo enfoque del control fiscal –tridimensional: de advertencia o prevención, y el tradicional resarcitorio-coactivo– ha implementado modernizar los procedimientos y metodologías de control fiscal [...] Se trata de complementar el 'garrote' –históricamente ineficiente– con indicadores de gestión y resultados, planes de mejoramiento entre vigilado y vigilante, visitas de seguimiento y verificación de actos fiscales en tiempo real; incluso con reconocimiento a la buena gestión" ("Producir ahorros es mejor que notificar desfalcos", en *El Espectador*, Bogotá, 9 de septiembre de 2000, p. 9C).

El Sistema Nacional de Gestión y de Resultados, mediante Resolución 63 del 21 de febrero de 1994, decretó que todos los organismos y entidades de la administración pública deberían fortalecer la capacidad de manejo gerencial a través de:

a. Medir y promover la calidad y oportunidad de los resultados de las decisiones de los administradores públicas.

b. Analizar la eficiencia y eficacia de la administración en la formulación y ejecución de política, programas y proyectos.

c. Determinar la eficiencia y la eficacia de la administración una vez concluidos los proyectos, programas o políticas y generar información sobre cumplimiento de metas, calidad, efectos, coberturas e impactos.

d. Generar información adecuada para la toma de decisiones sobre planeación y asignación de recursos.

Los planes de mejoramiento deben contar con elementos que permitan ejecutarlos en forma real, como:

– Conocimiento de la institución y los fines que persigue, así como de cada dependencia, área o proceso.

– Identificación de las actividades fundamentales o primarias con las cuales la entidad cumple sus objetivos, así como las de apoyo que permiten a las fundamentales hacerlo.

– Identificación de la misión, visión y objetivos de la institución, y los de cada dependencia.

– Establecimiento de metas a corto y mediano plazo factibles de alcanzar, estrategias para llegar a ellas y de actividades que se deben desarrollar en cada una de las áreas para lograr los resultados deseados.

En rigor, el objetivo principal del mejoramiento, a partir de la evaluación de resultados, es proporcionar pruebas objetivas, sistemáticas y completas del grado en que una estrategia ha conseguido los fines que se propuso.

Es así como uno de las componentes básicos del mejoramiento es el plan de acción de la entidad a mejorar, y el éxito de este depende, en gran medida, de la implantación de un

sistema de seguimiento permanente que permita a la dirección de la entidad, o de sus controladores, registrar sobre la marcha el avance o retraso de los proyectos y los inconvenientes en el cumplimiento de las actividades programadas o no programadas (omisión en el cumplimiento de funciones de carácter obligatorio). Este seguimiento está relacionado con el avance en términos físicos y financieros y los productos alcanzados en el tiempo de ejecución previsto.

Bajo esta perspectiva, estamos convencidos que la Constitución de 1991 creó las herramientas y propició las condiciones para el desarrollo de un sistema de control fiscal transparente, impulsado por los principios de la eficiencia, la economía y la equidad. Sin embargo, no podemos quedarnos en la simple aplicación de la norma fundamental, debemos emprender un proceso de desarrollo de esas normas, un proceso de medición de la efectividad de esas normas, que nos permita concluir sobre la necesidad de un trabajo constante en la generación de una conciencia colectiva respecto del patrimonio estatal, y la necesidad de impulsar la cultura del mejoramiento continuo, que culmine no sólo con la depuración del sector público, sino también con la valoración y promoción del talento humano en la administración pública.

No obstante el balance positivo que hoy podemos hacer de la Constitución de 1991, las cifras representativas de la gestión de algunos órganos de control muestran cómo estos se alejan sustancialmente de tal balance.

En el año 2000 las contralorías territoriales (departamentales y gerencias de la Contraloría General de la República, 63 en total), las cuales tienen a su cargo la vigilancia de 8.257 entidades, suscribieron 432 planes de mejoramiento, o sea para el 5% de sus entes vigilados, de tal forma que cada entidad de control apenas suscribió 7 planes de mejoramiento aproximadamente. Se aclara además que de las 8.257 entidades vigiladas realmente fueron auditadas 2.604 en el año 2000,

y como mínimo habría sido consecuente suscribir igual número de planes de mejoramiento, por la existencia de la información y herramientas suficientes para hacerlo, y así lograr un acompañamiento del *control interno* al *control posterior*.

Es por esto que la lucha contra la corrupción debe convertirse en un programa bandera, para que los 40 millones de habitantes del territorio colombiano logremos atacarla tanto desde el sector público como desde el sector privado. Sin embargo, resulta claro que no debemos emprender una guerra a muerte, y mucho menos pretender erradicarla del todo<sup>9</sup>; simplemente hay que lograr reducirla a niveles insignificantes y

---

9 EDUARDO FABIÁN CHAPARROS, director del Doctorado de Lucha contra la Corrupción de la Universidad de Salamanca (España) presenta en el Foro internacional "Frente a la corrupción en un mundo globalizado", organizado por la Auditoría General de la República en Bogotá, el 29 y 30 de noviembre de 2000, algunas apreciaciones que pueden conducir a una mejor comprensión del proceso de corrupción como un proceso de desmejoramiento continuo, y a la necesidad de identificar los grados de éste antes de aplicar el derecho como primera fase de la lucha contra ella. Afirma CHAPARROS "... que la corrupción es, de algún modo, el lado oculto del poder, y que el poder es el caldo de cultivo imprescindible para el desarrollo de fenómenos de corrupción [...] Aspirar a suprimir la corrupción, a eliminarla, es un ideal que no tiene sentido alguno, no es sensato, no es posible. Incluso me atrevería a calificarlo de absurdo. Es tanto como aspirar a suprimir toda la criminalidad. Una buena política no debe aspirar a suprimir toda la criminalidad, porque sabe que es un objetivo que no es serio, sencillamente a lo que aspira es a reducirla a límites tolerables". Aquí es donde se inicia la gran discusión, después de aceptar que se debe conocer, evaluar y medir el fenómeno de la corrupción para combatirla en su primera fase, no con el arma del derecho sino con la metodología del mejoramiento continuo, y que para poder iniciar su aplicación se necesita indiscutiblemente desarrollar rangos efectivos de límites tolerables, tanto para el diagnóstico inicial o punto de partida del mejoramiento como para el establecimiento de las diferentes metas a lograr en términos absolutos y relativos, y con la aplicación de medidas preventivas antes (no sustituirlas) de aplicar las correspondientes medidas correctivas, y posteriormente al estado de disuasión por vía del derecho.

no olvidar que una de las herramientas que nos permitirá alcanzar esta meta es un sistema de control sobre las finanzas públicas eficaz y eficiente, que se enriquezca día tras día con políticas de mejoramiento continuo en cada entidad estatal para así alcanzar no sólo una administración transparente y productiva, sino también unos funcionarios públicos orgullosos de su trabajo.