

Javier Duque Daza. 2015. **Corrupción, Organizaciones Criminales y Accountability: la apropiación de las regalías petroleras en los Llanos Orientales**

Programa Editorial Universidad del Valle.



Yeison Sosa Londoño¹

Se aproxima un cuarto de siglo de la reforma constitucional aplicada en 1991 en Colombia, la cual condujo a un rediseño de la estructura institucional del Estado, profundizando la implementación de la descentralización política, administrativa y fiscal por medio de la apertura de la elección popular de gobernadores para los departamentos y la formación de espacios de participación ciudadana. Este contexto conlleva a que el libro del politólogo Javier Duque Daza, producto del proyecto de investigación «Gestión pública departamental, corrupción y accountability en Colombia 1992-2014», se constituye en un texto de lectura obligatoria si se quiere comprender retrospectivamente el mencionado cambio institucional y sus efectos sobre la corrupción política, uno de los fenómenos más complejos en la política colombiana y Latinoamericana.

En este orden de ideas, el texto inicia con una pregunta sustentada en Pranab y Mookher (2005): ¿Puede la descentralización ser una reforma institucional útil para reducir la corrupción o puede aumentar la corrupción cuando el poder político se desplaza hacia abajo? La respuesta, al interior de la Ciencia Política, ha conducido a un álgido debate entre dos posturas dicotómicas, aquellos que argumentan que la configuración en la distribución del poder genera menores niveles de corrupción y quienes sostienen que la descentralización profundiza la corrupción. Ante este escenario, el autor retoma una tesis intermedia, sustentando que el impacto de reformas institucionales como la descentralización deben ser evaluadas en relación con los contextos donde se aplique; ya que las condiciones históricas y políticas pueden incidir en los resultados generados por los cambios institucionales. Por lo tanto, el enfoque teórico del libro se inscribe en el neo institucionalismo.

La estructura de la obra permite comprender la relación entre los cambios institucionales de la descentralización y la corrupción, la cual es definida en el texto, en su acepción amplia y rigurosa a través de la referencia a autores como Della Porta y Alberto Venucci (1997) y Mario Caciagli (1996), comprendiéndose finalmente como aquellas acciones u omisiones que tienen que ver con el uso abusivo de los recursos públicos para beneficio privado, que proporcionan

1 Estudiante de Estudios Políticos y Resolución de Conflictos e Historia de la Universidad del Valle, Cali-Colombia.

ventajas personales, simbólicas y financieras para sí mismo o en su defecto para ciertas redes de actores, lo que implica la violación de algunos modos de comportamiento. Dicha definición, conlleva a que el autor realice la distinción metodológica entre las dos acepciones de la corrupción: la administrativa y la política, centrando su estudio en esta última por medio del análisis de los actos de corrupción ejecutados por los tomadores de decisiones asociados a las esferas de representación política, en este caso los gobernadores de los departamentos.

En el primer capítulo titulado: «Controlando a los políticos», se enuncia las directrices metodológicas y teóricas, exponiéndose dos condiciones preponderantes para la conjugación de la corrupción en las entidades territoriales subnacionales. A) La presencia de actores y redes criminales que capturan el Estado y B) la presencia de políticos de negocios y de partidos políticos con bajos niveles de institucionalización, los cuales son más vulnerables a la captura instrumental de diferentes actores. Por otra parte, la debilidad del sistema de pesos y contrapesos, expresado en los procesos de accountability interinstitucional y social, puede propiciar un escenario permisivo ante los actos de corrupción. En palabras del autor, dichas condiciones configuran un círculo avieso que fomenta la corrupción en los entes territoriales subnacionales.

A partir del anterior marco, se expone en los siguientes tres capítulos, los casos de los departamentos de la alta llanura colombiana o Llanos Orientales: Arauca, Casanare y Meta. El énfasis dado a esta región en el presente estudio es explicado por el politólogo cuando hace referencia a una serie de patrones que comparten dichos departamentos a la hora de implementarse la descentralización política. La reconstrucción de los casos refleja la rigurosidad en la investigación puesto que se recurre a una diversidad de fuentes como: medios virtuales impresos nacionales y regionales, fallos emitidos por las instancias judiciales como la Fiscalía General de la Nación, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado. También se citan los procesos e informes realizados por los órganos de control como la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación y, finalmente, se evidencia un exhaustivo trabajo en sistematización de datos y elaboración de gráficas que permiten una mayor comprensión del objeto de estudio.

De la lectura del texto, considero pertinente profundizar en tres aspectos, primero, los casos no son analizados en un continuo homogéneo, sino que el autor insiste en propiciar una exposición que refleje los matices, cambios y transiciones de los contextos políticos que consolidaron altos índices de corrupción en la región. Por ejemplo, se evidencia la presencia de una serie de actores criminales como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC–; EL Ejército de Liberación Nacional- ELN- y grupos paramilitares como: Las Autodefensas Unidas de Colombia- AUC- y las Autodefensas Unidas de Casanare- AUCC. Estas organizaciones criminales que, según el predominio en la zona o región, generaban una captura del Estado a nivel subnacional, disputándole al Estado Colombiano el uso legítimo de la fuerza y la acción pública. Dicha captura estatal, que el profesor Javier Duque, registra detalladamente por medio de las características de los partidos, el sistema de partidos políticos y la clase política, elementos que se puede sintetizar en las siguientes líneas. Hasta el año 2002, la región de los Llanos Orientales estuvo caracterizada por un sistema de partidos bipartidista fraccionado, con un partido mayoritario (El partido Liberal), dividido en diversas facciones y con líderes políticos categorizados como Políticos de Negocio, que auspiciaban su actividad política para maximizar sólo incentivos selectivos, como el enriquecimiento personal. Luego, según el autor, se transita a un sistema multipartidista moderado, pero con debilidades en el grado de institucionalización. Dichos escenarios permitieron la captura parcial del estado a través de la instrumentalización de los partidos políticos, por redes criminales de grupos alzados en armas o por redes de corrupción desarrolladas por los políticos de negocio. Cada una de estas condiciones inciden en la modalidad de corrupción y el texto logra identificarlas y describirlas a lo largo de sus páginas, afirmando un oscuro lado de la política y la gestión pública departamental en Colombia.

El tercer aspecto a resaltar en el contenido de la obra, se centra a mi juicio en los aportes más valiosos que puede tener el libro en el campo de la politología, los cuales se encuentran en el fraseo del subtítulo: «Tres enfoques sobre Gestión Pública y accountability: Controlando a los políticos» y en el último capítulo de la obra donde se trata de sintetizar empíricamente los conceptos del anterior subtítulo. Capítulo donde se halla una debilidad, la cual no afecta la valía del texto y la amplia labor investigativa del autor.

En primer lugar, se considera como una condición no necesaria, pero si relevante, para contener el fenómeno de la corrupción, la relación entre gestión pública-GP- y la rendición de cuentas. Esta última categorizada en el concepto de accountability y tipificada en dos modalidades: la de carácter horizontal que es ejercida por las instituciones del Estado (interinstitucional) y la de carácter vertical desarrollada como producto de los controles de sectores de la sociedad civil (social). Según el autor, los modelos de GP se han desarrollado en relación al control institucional desplazando el control ejercido por la sociedad. Nuevamente, el texto logra conciliar la discusión académica aproximándose a un escenario con mayor factibilidad, integrando las dos perspectivas, forjando el siguiente modelo GP – Gestión Pública Socialmente Orientada e Incluyente –GPSOL-. Modelo sustentado por el autor en otras publicaciones y que probablemente generara discusión en el campo académico.

Ahora bien, dicho modelo es retomado en el transcurso del libro y resumido en el último acápite, con el propósito de establecer empíricamente los tipos de accountability construyéndose las siguientes inferencias con base a los departamentos analizados. Existe un fuerte proceso de accountability interinstitucional, producto de la labor ejercida por los órganos de control, lo que se manifiesta en los 22 gobernadores sancionados en la región, efectuándose la primera en 1997 y la última en el 2013. Sin embargo, esta modalidad de control político, se caracteriza por ser posterior a los hechos de corrupción sin ejercerse medidas de carácter preventivo.

Respecto al accountability social, en los tres casos estudiados, se presenta un mayor accionar en los medios de comunicación, argumento que se sustenta en un arduo trabajo de fuentes. Frente al control ejercido por las organizaciones sociales, comunitarias o acciones colectivas, se manifiesta que no ha logrado consolidarse ya que las acciones son muy dispersas sin efectos en las instituciones del Estado. Considero que esta afirmación a lo largo del libro no logra estar fundamentada en datos agregados que permitan evidenciar el rango o nivel de control social de la sociedad civil y el alcance de las acciones que se lograron identificar en esta modalidad de accountability. Crítica que puede estar contrarrestada, porque desbordaría el contenido de libro y los alcances del investigador.

En definitiva, considero que la riqueza de este trabajo radica en el esfuerzo que realiza el autor por correlacionar el modelo explicativo con el descriptivo con la finalidad de que el lector logre delimitar conceptualmente el objeto de estudio e identifique la conjugación de las variables mencionadas y las modalidades de corrupción que se generan en los casos analizados en su respectivo corte temporal. Finalmente se puede cerrar este mínimo trabajo académico de reseñar un texto con la siguiente frase con la cual el politólogo Javier Duque, finaliza su obra «Aún sigue vigente la célebre frase según la cual lo público es fuente de recursos privados para los gobernantes y los políticos» (2015:239).