

Macroorganización estatal, instituciones y contralorías



Carlos Ariel Sánchez Torres*

Rodrigo Naranjo Galves**

Edilberto Peña González*1**

Recibido: junio de 2004

Aprobado: agosto de 2004

INTRODUCCIÓN

El estudio de las contralorías en general y de la Contraloría General de la República en particular, puede abordarse eficazmente ubicando a estos órganos dentro del entramado de relaciones propio de la organización estatal en la cual ejercen su tarea, es decir, dentro de lo que se denomina la “macroorganización” del Estado.

Al adoptar este enfoque se descubre que los órganos de control dependen de otras organizaciones y entidades de sector público. Esto resulta ser mucho más importante de lo que normalmente se piensa, por cuanto implica que la efectividad del control sobre el uso de la riqueza pública no depende exclusivamente de la Contraloría General de la República y de las demás contralorías, sino también de las relaciones que estas últimas tienen con otros entes y poderes del Estado, entre ellos el Congreso y el Poder Judicial, amén de sus propios vigilados. Se trata de un conjunto dinámico de interrelaciones que media y en buena medida determina asuntos esenciales para las contralorías, entre ellos el suministro de información y la



* Profesor Titular, Universidad del Rosario.

** Profesor de Carrera Académica, Universidad del Rosario.

*** Joven Investigador Colciencias - Universidad del Rosario.

¹ Los autores son miembros del Grupo de Investigación “Carlos Holguín Holguín” de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. El presente trabajo es un avance del proyecto de investigación sobre eficacia del control fiscal, cuya ejecución corresponde a la línea de Control del Gasto Público.

calidad de la misma, la posibilidad del control posterior, la eficacia de las sanciones impuestas, etc.

En este trabajo abordaremos el estudio de este conjunto de interrelaciones, con el propósito de señalar en qué casos las reglas que presiden su funcionamiento dificultan la efectividad del control fiscal y, con fundamento en ello, proponer algunas alternativas de solución. Para el efecto, en primer término explicaremos el marco teórico del análisis, es decir, los conceptos de instituciones y macroorganización; en segundo lugar se hará un análisis general de las funciones de la Contraloría distinguiendo entre misionales y de apoyo, centrándonos en las primeras que, al fin y al cabo, son la razón de ser de la Contraloría, clasificándolas alrededor de tres ejes básicos (según la terminología de la propia Contraloría General de la República): control micro, control macro y responsabilidad fiscal;² haciendo una referencia general a las interrelaciones en que participa la Contraloría General de la República dentro del aparato estatal. Luego, a partir de lo anterior, se mostrará en qué medida este organismo depende de otros entes u órganos estatales, qué consecuencias tiene ello para la efectividad del control, y en qué medida se advierten fallas en el diseño de las instituciones que ejercen el control fiscal. Finalmente, se hacen propuestas de solución.

1. MARCO TEÓRICO: LAS MACROORGANIZACIONES Y LAS INSTITUCIONES

El marco teórico de este trabajo está conformado por dos conceptos básicos: macroorganizaciones e instituciones. En relación con las macroorganizaciones se tomará, adaptándolo a nuestros propósitos, el esquema teórico desarrollado por Carlos Matus..³ El tema institucional se abordará desde la óptica del neoinstitucionalismo económico, acudiendo a Douglas North⁴ y la síntesis de Eduardo

² La participación ciudadana si bien es muy importante no es una función misional.

³ Matus, Carlos, "Sobre las teorías de las macroorganizaciones", en Cárdenas Santa-María, Jorge Hernán y Zambrano Cetina, William (eds.), V.V.A.A; *Gobernabilidad y reforma del Estado*, Bogotá, Consejería Presidencial para la Reforma del Estado, Asociación Colombiana para la Modernización del Estado, Presidencia de la República; con el auspicio de Fonade, Programa de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios (PDI), 1994, pp. 24-66. Este esquema teórico hace parte del esquema de planeación para altos niveles gubernamentales, desarrollado por el mismo autor, denominado Planeación Estratégica Situacional (PES). Para un examen completo del mismo ver, del mismo autor: *Política planificatoria y gobierno*, Caracas, Fundación Altadir, 1987; *Planeación estratégica situacional en seis servicios* Caracas, Fundación Altadir, 1991; y *Adiós Señor Presidente*, Caracas, Fundación Altadir, 1994.

⁴ North, Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

Wiesner;⁵ la utilidad de este último trabajo es doble: de un lado, entrega un resumen de los principales puntos del neoinstitucionalismo y, de otro, aplica sus premisas a la realidad colombiana, específicamente al estudio de la efectividad de las políticas públicas.

La pertinencia y utilidad de este marco teórico son claras: como se dijo, este trabajo se orienta al estudio de unas organizaciones estatales específicas —las contralorías— centrándose por su importancia en una de ellas: la Contraloría General de la República. Por su función —control fiscal— y por su ubicación dentro del Estado —son autónomas frente a las ramas del poder público— este tipo de órganos interactúa con casi todo el aparato estatal, por lo que es necesario utilizar un esquema de análisis que tenga en cuenta, entre otras cosas, que las reglas de interacción que lo rigen no corresponden a relaciones de jerarquía. Este marco lo entrega la teoría de las macroorganizaciones.

Por otro lado, las interacciones están dominadas por reglas, formales o informales, según el caso. Por ello, es preciso examinar en qué medida esas reglas determinan la efectividad del control y, en este punto, el instrumento de análisis lo entrega el neoinstitucionalismo económico. Este método tiene varias ventajas para los propósitos de este trabajo: proporciona una explicación consistente sobre la importancia de las reglas en el desempeño económico; explica cómo es la interacción entre reglas —instituciones— y organizaciones y los efectos de tal interacción y, finalmente, tiene en cuenta las normas informales. Esto último representa una clara ventaja sobre otro tipo de análisis referidos a normas, en especial el análisis jurídico tradicional.⁶

1.1 Las macroorganizaciones

El concepto de macroorganización desarrollado por Matus permite comprender la interacción entre dos o más organizaciones o instituciones regidas por reglas que no implican relaciones de jerarquía entre ellas.

Para entender este concepto Matus distingue tres elementos, que interactúan entre sí y a su vez hacen parte del capital social:⁷ el capital humano, el capital material y el capital organizativo. El primero

⁵ Wiesner Durán, Eduardo, *La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis neoinstitucional*, Bogotá, TM Editores, Departamento Nacional de Planeación, 1998.

⁶ A excepción, tal vez, de los elaborados por el realismo jurídico norteamericano y escandinavo.

⁷ Matus, "Sobre las teorías...", *op. cit.*, pp. 24 y 25.

compuesto por los valores, ideologías y conocimientos de las personas; el segundo tiene que ver con los recursos físicos y medios materiales escasos, y el último con la tradición y los valores que dominan las prácticas de trabajo, así como con los avances que presenten las ciencias de la organización y las reglas del juego macroorganizativo.

La interacción de estos tres tipos de capital genera dentro de las organizaciones dinámicas de superación o estancamiento que difieren entre sí según qué tipo de capital esté mejor conformado o si existe un equilibrio entre ellos. Pero, en todo caso, el capital humano tiene preponderancia, en cuanto existe una estrecha correlación entre un déficit de capital humano y un déficit de capital organizativo, de tal manera que para superar el estancamiento debe invertirse en capital humano; y porque, de otro lado, la formación de capital material depende en buen grado del capital organizativo.

Especificado lo anterior, Matus define los conceptos organización y macroorganización, esenciales dentro de su planteamiento, en la siguiente forma:

- Concepto de organización:

...Interacción humana que cumple una misión estable sometida a las reglas de un sistema macroorganizativo y a unas reglas internas que precisan las primeras dentro de sus fronteras. Su funcionamiento implica un esfuerzo colectivo y coordinado en interacción con otras organizaciones del sistema. En este sistema, cada organización es un departamento de la macroorganización, con un espacio práctico y reconocido de operación.⁸

- Concepto de macroorganización:

...Es un conjunto de sistemas microorganizativos que operan en un espacio político-institucional según las reglas de direccionalidad, departamentalización, gobernabilidad y responsabilidad que establece el juego macroorganizativo. La macroorganización es un juego donde cada organización participante es un jugador con un grado relevante de autonomía. Entre jugadores no hay relaciones de jerarquía (énfasis agregado).⁹

La diferencia fundamental entre una micro y una macroorganización reside en que en la segunda, “nadie tiene el mando máximo absoluto sobre las organizaciones que las integran. Por el contrario, se tra-

⁸ *Ibid.*, p. 27.

⁹ *Ibid.*, p. 36.

ta de un juego que encuentra su equilibrio en la legitimidad de los campos operacionales y en las relaciones de fuerzas entre varias organizaciones, con varios poderes y varios gobiernos. La coordinación se logra por el equilibrio y adecuación de reglas".¹⁰

Las relaciones entre las microorganizaciones que componen una macroorganización son paralelas o de interacción, en cuanto aquellas interactúan entre sí en un juego sometido a reglas que, por definición, excluyen la dependencia jerárquica: no hay relaciones de dependencia que impliquen obediencia (lo cual no se opone a que exista o pueda existir desigualdad). Se trata de un concepto convencional que se aplica a cualquier estructura en la cual exista más de una autoridad sobre las organizaciones componentes.

Un elemento común tanto a las organizaciones como a las macroorganizaciones son las reglas de juego, pues las interacciones humanas que se dan entre los miembros de una organización y las relaciones entre organizaciones que se observan dentro de una macroorganización dependen de las reglas de juego imperantes. Este elemento, como más adelante se explica, nos lleva directamente al tema de las instituciones, es decir, al segundo elemento del marco teórico de este trabajo.

Las reglas no son sólo las formales, sino las que en la práctica se derivan del juego social y que dependen directamente de las prácticas de trabajo arraigadas en la cultura organizativa; es más, las primeras dejan de ser sólo formas una vez se incorporan a las prácticas de trabajo y a la cultura institucional, de tal manera que, de un lado, las prácticas de trabajo pueden cambiar sin alterar las formas organizativas y, de otro, las formas organizativas pueden cambiar sin que cambien las prácticas de trabajo.¹¹

Al respecto Matus distingue cuatro tipos de reglas comunes a los sistemas micro y macroorganizativos, de cuya calidad dependerá la eficiencia y la eficacia de toda la gestión del respectivo sistema, ellas son:¹²

- Reglas de *direccionalidad*, que definen la misión o misiones.
- Reglas de *departamentalización*, que definen la estructura organizativa

¹⁰ *Ibid.*, pp. 36 y 37.

¹¹ *Ibid.*, pp. 27, 35 y 36.

¹² *Ibid.*, p. 28.

al determinar cuántas y cuáles son las organizaciones.

- Reglas de *governabilidad*, cuyo papel es definir las competencias y capacidades de cada organización o departamento y, por tanto, el poder que se le asigna a cada uno de ellos.
- Reglas de *responsabilidad o de rendición y cobranza de cuentas*, que determinan la responsabilidad por el desempeño y, además, que el sistema organizativo sea de alta o baja responsabilidad, aspecto esencial para la calidad de la gestión.

Esencial en este planteamiento es el llamado “triángulo de hierro del juego macroorganizativo”, compuesto de tres elementos, a saber:

- El sistema de formación de agenda del dirigente.
- El sistema de petición y rendición de cuentas.
- El sistema de gerencia por operaciones.

Estos tres sistemas y, por tanto, el “triángulo de hierro” que ellos conforman, determinan la calidad de la gestión, siendo el más importante para Matus el de petición o rendición de cuentas, de tal manera que, simplificando las cosas, se tiene que las reglas de responsabilidad determinan el sistema de petición y rendición de cuentas, y éste a su vez domina el juego macroorganizativo y por ende la calidad de la gestión; es, por tanto, el sistema rector.

Con base en los conceptos anteriores, Matus concluye lo siguiente:

- La calidad de la gestión de un departamento o dependencia administrativa depende fuertemente del sistema macroorganizativo en el cual esté ubicada, en cuanto la eficiencia y la eficacia de tal gestión dependen de las reglas de dicho sistema y de sus propias reglas internas, estas últimas fuertemente influenciadas por las primeras.
- Dependiendo de las reglas de responsabilidad existen dos tipos de sistemas: de baja y de alta responsabilidad; en los primeros la exigencia de cuentas es meramente ritual o no implica, en términos reales, una respuesta por parte de quienes tienen a cargo una determinada tarea. En los del segundo tipo, por el contrario, las reglas sobre petición y rendición de cuentas hacen posible una respuesta efectiva por parte de la organización a la cual se le exigen.

Desde el punto de vista de la planeación y la evaluación, en un sistema de alta responsabilidad hay demanda por evaluación y ésta hace posible la demanda de planeación; en uno de baja responsabilidad, predomina la improvisación.¹³

- La modernización exitosa de las organizaciones (entre ellas las organizaciones públicas) exige comprender cómo operan las “reglas del juego macroorganizativo” y cómo se defiende la organización y el sistema macroorganizativo frente a los intentos de modernización.
- Por ello, “las reformas horizontales por sistemas” resultan la mayoría de las veces inoperantes: no tienen en cuenta las reglas básicas del juego macroorganizativo ni la forma en la que dichas reglas operan en un juego de baja responsabilidad.
- Al entender cómo opera lo anterior, se concluye que la mejor manera de modernizar una organización es invertir en capital humano, pues sólo con ello se puede modificar la cultura organizativa y cambiar las prácticas mentales de quienes trabajan en ella. Sin esto último, las reformas se quedan en lo formal y no pasan nunca al plano de lo real.

Aplicando los planteamientos anteriores al Estado, es evidente que el conjunto de la institucionalidad estatal constituye un juego macroorganizativo, por cuanto las organizaciones (microorganizaciones) comprendidas en esa institucionalidad responden a distintos mandos, pero a unas mismas reglas generales,¹⁴ entre ellas la Constitución Política, las leyes y, obviamente, las reglas formales e informales que determinan la interacción política.

Entre tales reglas, como se ha explicado, las más importantes —desde el punto de vista de la calidad de la gestión pública y de las políticas públicas que de ella dependen— son las reglas de responsabilidad y el sistema de petición y rendición de cuentas que éstas determinan.

¹³ *Ibid.*, 45 a 47.

¹⁴ *Ibid.*, p. 37.

1.2 Las instituciones

Definidas por North¹⁵ como “las reglas de juego en una sociedad”, o más formalmente, como “las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”. Estas reglas o limitaciones, de acuerdo con el neoinstitucionalismo, determinan el desarrollo económico de los países y las diferencias que se observan entre ellos en términos de tal desarrollo.

Las instituciones pueden ser formales o informales, y pueden ser creadas o surgir de la evolución. Las normas jurídicas positivas son ejemplo de las formales, mientras que los acuerdos de voluntades que celebran los particulares o las prácticas que existen en una organización son instituciones informales. Por otra parte, los códigos y las normas jurídicas de derecho escrito son ejemplo clásico de instituciones creadas, mientras que las normas culturales y el derecho consuetudinario son un caso típico de reglas surgidas de la evolución.

Por otra parte, es esencial distinguir entre instituciones y organizaciones, es decir, entre reglas y jugadores. Estas últimas son “grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos”.¹⁶ La interacción entre organizaciones e instituciones implica una relación simbiótica entre ellas y determina la evolución de las instituciones y su orientación. Esta interacción es de doble vía: las instituciones determinan oportunidades y las organizaciones se crean para aprovechar esas oportunidades y, conforme evolucionan, alteran las instituciones.¹⁷

Las limitaciones que surgen de las instituciones incluyen prohibiciones y, en ciertos casos, las condiciones en las cuales es posible realizar ciertas actividades. En tal sentido, proporcionan una estructura a la vida diaria, orientan o regulan la interacción humana y reducen la incertidumbre. Esta estructura interactúa con las motivaciones de las personas y determina en qué medida y en qué forma las personas hacen escogencias y toman decisiones.

Pero este marco institucional no es necesariamente eficiente desde el punto de vista económico: sus resultados dependen de la forma en que orientan al sistema económico hacia la eficiencia y la pro-



¹⁵ North, *op. cit.*, p. 13.

¹⁶ *Ibid.*, p. 15.

¹⁷ *Ibid.*, p. 19.

ducción de riqueza o hacia resultados contrarios. Ambas cosas son posibles y el hecho de que un marco institucional se prologue en el tiempo, no garantiza la eficiencia.¹⁸ Esto se debe a que las reglas determinan los costos de transacción y la claridad de los llamados derechos de propiedad. Los costos de transacción incluyen los costos necesarios para medir y determinar los atributos valiosos de los bienes transados y el valor de hacer valer los derechos que sobre ellos se tengan.

Hay varios elementos de coincidencia o complementariedad entre los dos enfoques que hemos sintetizado en este artículo, la teoría de macroorganizaciones y la de las instituciones, a saber:

En primer término, la importancia de las reglas. En uno y otro caso las reglas orientan la actuación de los actores. En el caso de las macroorganizaciones las reglas más importantes son las que determinan la petición y rendición de cuentas; en el caso de la teoría institucional, las más importantes son aquellas que influyen en los costos de negociación.

En segundo lugar, la importancia de las reglas informales y su capacidad para “neutralizar” las reglas formales. En este sentido, la teoría de las macroorganizaciones explica que las prácticas culturales y de trabajo dentro de una macroorganización determinan cómo se hacen las cosas en realidad, y las normas formales sólo tienen efecto cuando se incorporan efectivamente las prácticas y la cultura organizacional. Por su parte, North muestra que las reglas informales, sobre todo las culturales, tienen importancia por sí mismas como limitaciones reales de conducta humana, que en muchos casos se imponen o sobreviven a las modificaciones en las leyes y otros tipos de normas formales.¹⁹

2. UNA VISIÓN GENERAL DE LAS FUNCIONES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Las principales funciones de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales están definidas en la Constitución Política,²⁰ a ellas se suman las funciones asignadas por el Congreso a

¹⁸ *Ibid.*, pp. 18, 41.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 54 y 55.

²⁰ Artículos 117, 119, 178 No. 2, 187, 354, 267, 268 y 354.

través de ley.²¹ Este conjunto puede clasificarse en dos grandes tipos: funciones misionales y funciones de apoyo. Las misionales son la esencia del respectivo órgano y definen su ubicación en el aparato del Estado; las funciones de apoyo son en unos casos instrumentales al ejercicio de las misionales y en otros buscan preservar la autonomía e independencia de la función de control.

Debe advertirse que en principio la función es una sola: vigilar el ejercicio de la gestión fiscal, sea que ésta la realicen servidores públicos o particulares. Sin embargo, ésta es una categoría demasiado amplia y por ello el análisis debe orientarse hacia las funciones específicas en que se concreta dicha vigilancia.

En este apartado entregamos sólo una visión general de las funciones que la Constitución Política y la ley otorgan a las contralorías y las clasificaremos en dos categorías : misionales y de apoyo. Este tratamiento meramente general se justifica por la necesidad de evitar redundancias, por cuanto la descripción precisa de las funciones se hace al analizar cada una de las relaciones intergubernamentales en que participan la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales.

2.1 Funciones misionales

De acuerdo con lo expresado en el párrafo anterior, las principales funciones misionales se agrupan en torno a tres categorías: control micro, control macro y responsabilidad fiscal.

2.1.1 Control micro

Definido como aquel que “cubre a cada una de las entidades que actúan y desarrollan sus actividades con autonomía e independencia dentro del respectivo sector al cual pertenecen para efectos del control fiscal” (artículo 31 del Decreto Ley 267 de 2000).

Incluye las siguientes funciones misionales:



²¹ La Ley 617 faculta al contralor para certificar los ingresos corrientes de libre destinación de departamentos y municipios a efectos de su posterior categorización; la Ley 715 asigna a la Contraloría General de la República la vigilancia fiscal sobre los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP), y la Ley 598 crea el Sistema de Información de la Contratación Estatal (SICE), cuyo manejo corresponde a la Contraloría General de la República.

- El control (auditoría) de gestión y resultados sobre la gestión fiscal, en cuanto se efectúe sobre entidades específicas.
- Los controles (auditoría) de regularidad sobre la gestión fiscal, específicamente el financiero y de legalidad.

2.1.2 Control macro

Este nivel de vigilancia fiscal incluye “la consolidación de análisis, resultados y situaciones en que se encuentran y desarrollan las finalidades del Estado, tanto a escala territorial, como por sectores de actividad” (artículo 32 del Decreto Ley 267 de 2000).

Se manifiesta en las siguientes funciones:

- Llevar la contabilidad de la ejecución del presupuesto.
- Presentar al Congreso la cuenta general del presupuesto y el tesoro.
- Certificar el balance de hacienda presentado por el contador general.
- Llevar el registro de la deuda pública de la nación y de los entes territoriales.
- Informar al Congreso sobre el estado de la deuda pública.
- Informar al Congreso sobre la situación de las finanzas públicas.
- Informar al Congreso sobre el estado de los recursos naturales y el medio ambiente.
- Las evaluaciones sectoriales o de políticas públicas específicas.

2.1.3 Responsabilidad fiscal

Se trata de una función que ha llevado a cabo la Contraloría General de la República desde su origen en 1923²² y que implica que tanto la Contraloría General de la República como las otras contralorías tienen competencia para declarar la responsabilidad patrimonial de quienes llevan a cabo la gestión fiscal, creando así un sincretismo

²² La Ley 42 de 1923 creó el Departamento de Contraloría y determinó que éste se haría cargo de las funciones que venía desarrollando la Corte de Cuentas. Otra Contraloría que evidencia la misma mezcla de funciones entre auditoría general y tribunal de cuentas es la Contraloría General de la República de Chile.

entre una auditoría general o contraloría general de tipo anglosajón y un tribunal de cuentas típico.

Se concreta en la función descrita en el artículo 268 No. 5 de la Constitución Política: establecer la responsabilidad derivada de la gestión fiscal.

2.2 Funciones de apoyo

Las principales funciones de apoyo se concretan en labores que facilitan en unos casos el control micro, en otros el macro o la función de establecer responsabilidades fiscales. Igualmente, son funciones de apoyo aquellas que sirven para mejorar el funcionamiento de las contralorías en general.

En este grupo podemos agrupar las siguientes funciones:

- Revisar y fenecer las cuentas que presenten los responsables fiscales (artículo 268 No. 2, CP).²³
- Exigir informes sobre su gestión fiscal a empleados oficiales y en general a quienes lleven acabo gestión fiscal (artículo 268 No. 4, CP).
- Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control interno en las entidades y organismos del Estado (artículo 268 No. 6, CP).
- Promover investigaciones penales, civiles y disciplinarias aportando las pruebas respectivas contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado (artículo 268 No. 8, CP).
- Actuar como *Ombudsman*, exigiendo (verdad sabida y buena fe guardada) la suspensión de funcionarios mientras culminan las investigaciones penales o disciplinarias (artículo 268 No. 8, CP).
- Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría (artículo 268 No. 9).



²³ Como más adelante se explica, la revisión de cuentas no es un sistema de control ni un criterio para el ejercicio del mismo sino un procedimiento específico, a partir del cual las contralorías pueden aplicar uno o varios sistemas de control. En efecto, con ocasión de la revisión de cuentas la Contraloría, según su criterio y de acuerdo con sus objetivos, aplica diferentes sistemas de auditoría (control micro) o detecta detrimentos patrimoniales debidos a mala gestión fiscal que den lugar al inicio de procesos de responsabilidad fiscal. Igualmente, la información proveniente de las cuentas entregadas y los resultados del examen puede usarse como insumo para funciones macro, entre ellas informes sectoriales.

- Proveer los empleos de la Contraloría General de la República y administrar la carrera administrativa de la misma (artículo 268 No. 10, CP).

2.3 Principales interrelaciones entre la Contraloría General de la República y otros poderes y órganos estatales

Las principales interrelaciones —no las únicas— en las cuales participa la Contraloría General de la República dentro de la macroorganización del estado colombiano tienen lugar frente al Congreso (Poder Legislativo), frente al Poder Judicial, frente a sus sujetos de vigilancia fiscal y los otros órganos de control.

Así, frente al Congreso, éste designa al contralor para periodos de cuatro años, expide leyes relativas al control fiscal en virtud de las cuales puede regular las funciones constitucionales del contralor y asignarle otras; el Congreso puede solicitar informes al contralor y, en lo referente a la hacienda, expide dos tipos de normas esenciales relativas a la asignación de recursos públicos: las leyes de plan y las de presupuesto.

De otro lado, en el ámbito del control, el Congreso debe examinar y, si es del caso, fenecer la cuenta general del presupuesto y el tesoro que le presenta el contralor general, y es también el Congreso el destinatario de los informes macro que le presenta el contralor: la certificación e informe sobre el estado de las finanzas públicas, el informe sobre deuda pública, el informe sobre el estado actual de los recursos naturales y el medio ambiente, el informe sobre auditoría del balance, y el informe de gestión del contralor general. Adicionalmente, corresponde al contralor expedir la certificación sobre el promedio ponderado de cambios en la remuneración de los servidores de la administración pública, que sirve de base para el reajuste anual de la asignación de los miembros del Congreso.

Respecto al Poder Judicial, corresponde a las altas cortes (Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Corte Constitucional), designar a los candidatos que serán incluidos en la terna de la cual se escoge al contralor general. En el nivel territorial, también es el Poder Judicial quien designa a los miembros de las ternas de las cuales se elige a los contralores departamentales y municipales. De otro lado, corresponde a la Corte Suprema de Justicia el juzgamiento del contralor general. Por su parte, la jurisdicción de lo contencioso

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 6(2): 229-277, julio-diciembre de 2004

administrativo tiene competencia para conocer de las acciones de nulidad y restablecimiento que se entablen contra los actos administrativos dictados por las contralorías en los cuales se establezca responsabilidad fiscal (los llamados “fallos con responsabilidad fiscal”) y es la jurisdicción penal la que determina las penas que correspondan a los hechos punibles denunciados por el contralor general como resultado de su labor de auditoría.

El conjunto de interrelaciones más importante para las contralorías es el relativo a sus propios vigilados, pues de ellos depende el suministro de casi toda la información relevante para su trabajo. Por ello, la Contraloría está habilitada para solicitar dicha información (sin posibilidad de que se le oponga reserva alguna) y también, para imponer sanciones a quienes no la entreguen o la presenten en forma inoportuna o defectuosa. De otro lado, corresponde a los sujetos de vigilancia fiscal implantar sistemas de control interno; debe recordarse que el control externo posterior tiene como condición de posibilidad el control interno de los sujetos de vigilancia.

Finalmente, el contralor general de la República puede expedir normas de armonización del control fiscal que son obligatorias para las contralorías territoriales, y tanto estas últimas como la Contraloría General son sujetos de vigilancia fiscal de la Auditoría General de la República —el control del control—. De otro lado, corresponde al Ministerio Público imponer las sanciones disciplinarias por hechos denunciados por los órganos de control en virtud su labor.

3. FALLAS EN EL DISEÑO DEL SISTEMA DE CONTROL FISCAL

En los acápites anteriores se ha esbozado un marco teórico sobre macroorganizaciones e instituciones; luego se han descrito sintéticamente las funciones de los órganos de control fiscal utilizando el esquema macroorganizacional, es decir, haciendo énfasis en la interacción entre dichos órganos y las demás organizaciones estatales y, complementariamente, se han descrito las reglas que rigen dicha interacción.

En este orden de ideas, ahora explicaremos en qué casos y por qué razones consideramos que el andamiaje institucional impide que exista un buen control fiscal.

3.1 Las garantías de independencia aún son insuficientes

La función de control depende en buena medida de la independencia que tenga la respectiva entidad de fiscalización superior (EFS). Desde hace algunos años esta independencia se ha extendido también a los encargados de controles internos, como sucede en Alemania y Estados Unidos (véase infra). La experiencia muestra que es casi imposible contar con una auditoría seria e imparcial si la independencia del órgano de control no está asegurada frente a quienes tienen a cargo el ejercicio de la gestión fiscal y, por tanto, están sujetos al control fiscal.

La independencia se predica no sólo frente a lo que se denomina el “poder administrador”, sino también frente a los demás poderes del Estado, en especial frente al legislativo. Aquí también la experiencia internacional muestra, por una parte, que si bien en una democracia liberal es lógico que exista un nexo entre el Parlamento o Congreso y la respectiva EFS —dado que esta última vigila el gasto público autorizado por el primero, financiado con los impuestos que él también autoriza cobrar—, y por otra, que también debe haber una cierta “separación” entre ambos, que le permita a la EFS trabajar sin las presiones políticas que necesariamente se originan cuando se depende del legislativo. En el caso de los sistemas parlamentarios, la necesidad es clara, pues el gobierno surge de un partido que obtiene una mayoría parlamentaria o de una coalición mayoritaria, por lo cual la independencia frente al poder administrador exige también independencia frente al Parlamento.

Este difícil juego de interrelaciones explica por qué en unos países se ubica a la EFS como un órgano autónomo por fuera de los tres poderes tradicionales (por ejemplo, Colombia) y en otros como un “servidor” del Parlamento o brazo de auditoría del mismo (caso de Estados Unidos y Canadá). El propósito es el mismo: garantizar la independencia de la EFS y, al mismo tiempo, hacer a esta última responsable ante el órgano de representación popular que teóricamente tiene en sus manos las decisiones esenciales sobre gasto público y financiación del mismo.

Los estudios de administración pública comparada muestran que paulatinamente se han ido creando, en diferentes países, mecanismos concretos para garantizar la autonomía de las EFS, que se sintetizan a continuación, advirtiendo que su eficacia es siempre relativa,

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 6(2): 229-277, julio-diciembre de 2004

por cuanto depende de cada país y de las condiciones imperantes en el mismo; condiciones que no son simplemente normativas, sino institucionales en el más amplio sentido de la palabra (abarcando por tanto las reglas formales y las informales),²⁴ y también políticas (entre ellas el tipo de relación que exista entre Legislativo y Ejecutivo, aspecto esencial en lo relativo a la elección del máximo directivo de la EFS). Las garantías mencionadas son las siguientes:

- La consagración constitucional tanto de la función de fiscalización como del órgano encargado de cumplirla (la respectiva EFS).
- El carácter especial de la norma que desarrolla lo relativo a las funciones y/o organización del órgano de fiscalización superior.
- Participación de varios poderes en el proceso de elección de los magistrados que conforman o dirigen el órgano de fiscalización.
- La inamovilidad que ampara a los integrantes del órgano de fiscalización, acompañada de un periodo fijo de larga duración, mayor que el del jefe del ejecutivo o el de los miembros del poder legislativo.
- En el caso de los tribunales de cuentas, el otorgamiento a sus integrantes del estatus y las prerrogativas propios de los jueces.
- La autonomía funcional frente al poder administrador y frente al Parlamento.
- La autonomía presupuestal del órgano de fiscalización.

El rango constitucional de la función de fiscalización superior y del órgano encargado de llevarla a cabo es una garantía de independencia, pues impide al Congreso o Parlamento suprimir por medio de ley ordinaria el órgano de fiscalización y/o la función misma, o amenazar con hacerlo, como medida de presión o retaliación. Por razones similares, también constituye una garantía de independencia el rango especial de la ley que desarrolla y regula las funciones del órgano de fiscalización, pues de esta manera el Legislativo no puede alterar las funciones del órgano de fiscalización o limitarlas por medio de una ley ordinaria.



²⁴ Una de las instituciones que mejor garantiza la independencia de una EFS es la práctica constitucional presente en Chile, en virtud de la cual los candidatos para el cargo de contralor general son escogidos entre los funcionarios de carrera de mayor nivel de la Contraloría. La Constitución chilena no hace obligatoria esta práctica pero en los hechos el presidente de la República siempre la respeta.

Obviamente que en ambos casos la eficacia de la garantía de independencia depende, a su vez, de que la expedición de reformas constitucionales a través del Congreso y la expedición o modificación de leyes estatutarias esté sometida a procedimientos y requisitos especiales, diferentes de los previstos para las leyes ordinarias.

Por su parte, la participación de varios poderes en la designación del auditor o contralor general o de los magistrados del Tribunal de Cuentas, contribuye al logro de una mayor independencia de dichos funcionarios frente al poder administrador y al Poder Legislativo, porque permite “diluir la posibilidad de compromiso”. En este esquema el auditor o el magistrado del tribunal de cuentas no debe su designación a un solo poder y, por tanto, existe menos riesgo de que adquiera compromisos con quienes lo nombran. Este mecanismo constituye una aplicación del viejo instrumento del constitucionalismo liberal de dividir el poder para controlarlo mejor, aunque su efectividad práctica depende del grado de independencia del legislativo frente al ejecutivo.

Por otro lado, una de las mejores formas de garantizar la independencia de los contralores o de los magistrados de Tribunal de Cuentas es designarlos por periodos fijos, de larga duración, durante los cuales no pueden ser removidos sino por delitos o faltas graves y mediante un procedimiento especial. Esto evita presiones políticas tanto del Congreso como del Ejecutivo, en cuanto ninguno de ellos puede desvincular al contralor o a los magistrados del Tribunal de Cuentas. Cuando el periodo de estos últimos es más largo que el de los funcionarios que participan en su elección, disminuye la probabilidad de un compromiso con ellos, pues los magistrados terminan su periodo antes que los contralores.

Complementando esta garantía de inamovilidad, en el caso específico de los Tribunales de Cuentas, a sus magistrados normalmente se les reconoce el estatus y las prerrogativas de los jueces, que en la mayoría de países se consagran en aras de garantizar la independencia propia de jueces y magistrados que hacen parte del Poder Judicial.

La autonomía funcional frente al poder administrador demanda que la respectiva EFS no esté ubicada dentro del poder ejecutivo y, por tanto, no se halle sometida a los controles jerárquicos y de tutela propios de este último. Frente al Parlamento, esta autonomía se logra

ubicando a la EFS como un órgano judicial especial (como sucede con algunos tribunales de cuentas),²⁵ o como un órgano autónomo e independiente que conforma un cuarto poder (por ejemplo, en Colombia), o como un órgano ubicado en la órbita del Parlamento, que no obstante su condición de tal, no recibe órdenes del mismo y puede decidir autónomamente el alcance y la orientación de su tarea fiscalizadora (caso del auditor general de Canadá).²⁶

Ello no obsta para que el auditor, contralor o Tribunal de Cuentas deba, en la mayoría de los países, rendir una serie de informes básicos al Legislativo, generalmente relativos a las finanzas públicas y, en otros casos, dar respuesta a solicitudes especiales de información del Legislativo; habrá independencia mientras la orientación principal del trabajo de auditoría corresponda a la EFS y no a una decisión del Poder Legislativo.

También es parte de la garantía de independencia funcional, la prerrogativa de libre acceso a los documentos y oficinas de las personas y entidades objeto de control. Esto le asegura a la EFS su insumo básico de trabajo: la información evitando que los controlados eludan o neutralicen el control a través del ocultamiento de la misma. Aunque parece algo elemental —incluso una perogrullada—, se trata de una potestad esencial al funcionamiento de cualquier EFS que merece resaltarse.

Finalmente, es necesario destacar la importancia de la autonomía presupuestal, elemento crítico de independencia, sin ella las EFS simplemente no pueden operar, dado que como toda organización pública, requieren de fondos públicos para poder sufragar sus gas-



²⁵ A pesar de su nombre, no todos los tribunales de cuentas son órganos judiciales.

²⁶ En el caso canadiense la Oficina del Auditor General (OAG) hace parte, junto con otras dependencias, entre ellas la Comisión del Servicio Público (Public Service Comisión, PSC), la Oficina de Comisionado de Lenguas Oficiales (Office of the Commissioner of Official Languages, OCOL) y la Comisión Canadiense de Derechos Humanos (Canadian Human Rights Comisión, CHRC). Según Thomas, P. G. "Post, Present and Future of Officers of Parliament", en *Canadian Public Administration*, vol. 46, No. 3, Institute of Public Administration of Canada (IPAC), otoño de 2003, Toronto, Ontario, Canadá, pp. 287-314, este grupo de dependencias existe "para servir al Parlamento, pero también operan para proteger y servir al público. Su trabajo de apoyo al Parlamento está relacionado principalmente con la función de escrutinio/responsabilización...". Algunas de estas dependencias, entre ellas la OAG, han recibido críticas en relación, entre otras cosas, con cuál es el verdadero grado de responsabilización al que están sometidas, dada su especial ubicación constitucional. Al respecto Sutherland ha calificado a la OAG como "gobierno en el exilio", enfatizando con ello el hecho de que en realidad operan sin control. Véase Sutherland, Sharon, "Biggest Scandal in Canadian History; HRDC Audit Starts a Probity War", School of Policy Studies, Queen's University, Working Paper No. 23, Canada, 2001, en www.queensu.ca/spa/workingpaper/

tos. Por tanto, las EFS tendrán menos autonomía en cuanto mayor sea su dependencia de las decisiones presupuestales que respecto de ellas tomen el poder administrado y el legislativo.

Ahora bien, en lo que se refiere a la relación con el Poder Legislativo, siempre habrá una limitación inevitable: en las democracias liberales los presupuestos públicos son aprobados por los congresos o parlamentos. Y frente al Poder Ejecutivo o administrador, la autonomía presupuestal sólo será una realidad cuando es la EFS quien presenta al Parlamento el proyecto de su propio presupuesto, directamente, es decir, sin someterse a la iniciativa del Ejecutivo. Una variante de este mecanismo consiste en que el órgano de fiscalización presenta su proyecto de presupuesto al Ejecutivo y éste (normalmente el ministro de Hacienda o Finanzas), debe incorporarlo al proyecto general de presupuesto, como un capítulo especial, sin que pueda introducirle modificaciones.

La mayoría de las garantías de independencia antes mencionadas están presentes en el caso de Colombia, como se explica a continuación:

- La Constitución Política prevé la función de control fiscal, como pública a cargo de un órgano específico, la Contraloría General de la República, y de las contralorías de los entes territoriales (artículos 117, 119, 267 y 272 CP).
- El contralor general es elegido por un periodo fijo igual al del presidente de la República, durante el cual no puede ser removido del cargo (artículo 267 CP). Además, goza de un fuero especial, pues su juzgamiento corresponde únicamente a la Corte Suprema de Justicia, previa acusación del fiscal general (artículo 235 No. 4, CP).
- En su designación participan el Poder Judicial y el Poder Legislativo, por cuanto es elegido por el Congreso en pleno (y no por una sola de sus cámaras), de una terna cuyos integrantes son designados por cada una de las llamadas “altas cortes”: Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado (artículo 267, CP).
- La Contraloría General de la República y las contralorías territoriales gozan de autonomía administrativa (artículo 267 de 2000, inciso cuarto, CP); esto les permite definir directamente “todos

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 6(2): 229-277, julio-diciembre de 2004

los aspectos relacionados con el cumplimiento de sus funciones”,²⁷ es decir, sin sujeción a órdenes ni supervisión de otros órganos del Estado.

- Las contralorías tienen autonomía presupuestal (artículo 267 inciso cuarto, CP), en virtud de ella pueden contratar, disponer de sus recursos y ordenar gasto (artículos 55 y 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto).²⁸

Este análisis también nos permite identificar algunas garantías institucionales de independencia típicas, que no están consagradas en nuestro sistema jurídico, entre ellas, en primer término, el carácter especial de las leyes sobre organización y funcionamiento de la Contraloría y el periodo de larga duración del contralor.

Hasta la presente, el primer aspecto no ha sido fuente de problemas de independencia para las contralorías, porque también la Constitución regula directamente²⁹ la mayor parte de las funciones de los órganos de control fiscal, pero no sucede lo mismo con lo relativo al periodo del contralor, que se encuentra atado al del presidente de la República y coincide con el de los miembros del Congreso. En tal sentido, y por consideraciones referidas al tema presupuestal, en nuestro criterio, el sistema de garantías de independencia de los órganos de control fiscal presenta las siguientes fallas:

- En primer término, el periodo del contralor es demasiado corto, cuatro años, al estar atado al del presidente de la República, periodo que además coincide con el de los congresistas que lo eligen.
- En segundo término, las contralorías (y los demás órganos de control) no gozan de suficiente independencia en lo presupuestal, pues finalmente la ejecución de su presupuesto queda en manos del poder administrador que determina el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC).

Respecto a lo primero, consideramos que constituye una contradicción atar el periodo del contralor al del presidente de la República, cuando entre los propósitos de la Carta Política estaba, precisamen-



²⁷ Younes Moreno, Diego, *Régimen del control fiscal y del control interno*, 4 edición, Bogotá, 2000.

²⁸ Véase sentencia C-283 del 5 de junio de 1997, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

²⁹ Es conocido el carácter “reglamentarista” de la Constitución colombiana, aunque en este caso parece jugar un papel positivo.

te, acrecentar la independencia y el carácter técnico de la Contraloría. De suyo, en cualquier sistema presidencial el jefe del Ejecutivo tiene un grado de poder muy importante; y si a esto le sumamos el poder que el presidente de la República aún mantiene en nuestro sistema político³⁰ y el hecho de que el periodo de los Congresistas también es de cuatro años, no puede dejar de notarse la inconveniencia de este arreglo institucional.

En realidad, independientemente de quien ocupe el cargo de contralor, éste se verá sujeto a presiones, dadas las especiales características de nuestra organización política, entre ellas la forma de operar de los partidos, el tipo de relación que existe entre Ejecutivo y Legislativo, y la forma en que el clientelismo se adaptó a la nueva constitución que supone acabar con él. En estas circunstancias, quien desee acceder al cargo de contralor general de la República se arriesga necesariamente a ser objeto de presiones por parte de sus potenciales electores (las que afortunadamente se moderan por el hecho de que lo elige el Congreso en pleno y no una de sus cámaras; aunque en todo caso el sistema de coaliciones opera en sentido contrario) y, por otra parte, es lógico que el presidente de la República aspire a ejercer influencia sobre la elección de un funcionario que vigilará la mayor parte de su gestión.

En el caso de lo presupuestal, nuestra crítica se centra sobre el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) y en las modificaciones presupuestales. Como es sabido, el PAC implica programar el gasto por doceavas partes y el deber de ejecutarlo de acuerdo con dicha programación.³¹ El problema se presenta por el hecho de que la aprobación del PAC de una contraloría queda en manos de sus vigilados, específicamente en el nivel nacional, en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que a su vez depende del presidente de la República y, en el caso de las contralorías territoriales, de las respectivas Secretarías de Hacienda que dependen del gobernador o alcalde, según el caso; también corresponde a estas autoridades definir las modificaciones al presupuesto.

³⁰ Se dice "aún mantiene", porque las prerrogativas presidenciales disminuyeron con la nueva Constitución.

³¹ Según el artículo 73 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, "...éste es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la cuenta única nacional. ...En consecuencia, los pagos se harán teniendo en cuenta el PAC y se sujetarán a los montos máximos aprobados en él."

Según el Estatuto Orgánico del Presupuesto (artículos 26-4, 73 y 74) el proyecto de PAC de cada órgano del presupuesto nacional es elaborado por él, con la asesoría de la Dirección del Tesoro, según las metas financieras fijadas previamente por el Confis, al que también le corresponde su aprobación. Por otro lado, las modificaciones al PAC son aprobadas por la Dirección General del Tesoro y, además, el gobierno nacional puede reducir o aplazar las apropiaciones presupuestales por las razones expuestas en el artículo 76 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.³² Obsérvese que estas reglas entregan al presidente de la República y su ministro de Hacienda un poderoso instrumento de presión sobre la Contraloría General de la República; cosa similar sucede, *mutatis mutandi*, en el nivel territorial.

Es cierto que la Corte Constitucional, en sentencia C-192 de 1997, declaró inexecutable el artículo 76 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, condicionando la declaratoria de exequibilidad a varios criterios, entre ellos: i) respecto a esta facultad el gobierno debe ser razonable y proporcionado, y ii) debe respetarse la autonomía presupuestal de las otras ramas del poder y de los órganos autónomos. Con esto pareciera salvaguardarse la autonomía presupuestal de las contralorías y de los otros órganos autónomos, pero de hecho no es así; no existe un mecanismo expedito mediante el cual la Contraloría General de la República o una contraloría territorial pueda defenderse de la decisión unilateral de las autoridades de hacienda, que modifique su PAC o aplace la ejecución de algunas partidas de su presupuesto

3.2 Sistemas de control interno débiles

Para entender por qué razón existe un defecto de diseño institucional en lo relativo al control interno es necesario recordar que el actual sistema de control fiscal tiene origen en una fuerte reacción contra los defectos del sistema anterior, es decir, el imperante al entrar la nueva Constitución.



³² Que son las siguientes: i) estimar que los recaudos van a ser inferiores al total de gasto y obligaciones contraídas que deban pagarse con cargo a tales recursos; ii) no haber sido aprobados los nuevos recursos por el Congreso o ser éstos insuficientes en el caso previsto en el artículo 347 CP; iii) no haberse perfeccionado los recursos de crédito autorizados, y iv) "cuando la coherencia macroeconómica lo exija".

Una de las principales quejas contra “el viejo sistema” se centraba en su “politización” y en los problemas que generaba el control previo,³³ considerado como una forma de coadministración que permitía a los auditores como “aduanillas” de corrupción, cobrando ilegalmente un porcentaje sobre los pagos que previamente debían aprobar (que eran casi todos), lo cual a su vez tenía que ver con el papel que jugaba la Contraloría en el engranaje de la política clientelista, como fuente de puestos públicos y contratos.

Para resolver el asunto se acudió a los modernos conceptos de auditoría, que hacen énfasis en el control posterior —opuesto por definición al control previo—, y en el control de gestión y resultados —opuesto en principio a un control de legalidad o regularidad—, que a su vez se entendía más como instrumento de gerencia pública que de vigilancia cuasi policiva sobre la administración.³⁴ Ello explica el énfasis de la constitución actual en el control de gestión y resultados y en el control posterior.³⁵

Como complemento necesario del control previo, se hizo obligatoria para todas las entidades del Estado la implementación de sistemas de control interno (artículos 209 y 269) y se le encargó a la Contraloría la evaluación de dichos sistemas (artículo 268 No. 6). La conexión entre ambas cosas —control fiscal posterior y control interno—, es esencial para entender este tema: un control interno efectivo es condición necesaria —más no suficiente— de un control posterior.³⁶

Sin embargo, la Ley 87 de 1993, al desarrollar el tema del control interno, cometió un grave error: dejó la organización y responsabilidad del desarrollo e implementación del sistema en manos de las propias entidades vigiladas y la regulación en manos del presidente de la República por medio de decretos reglamentarios; en otras

³³ El ambiente que rodeó la discusión fue descrito con precisión en un estudio que antecedió a la convocatoria de la ANC, en el cual se explica con detalle el rechazo al control previo y la politización. Véase Younes, “Régimen del control fiscal...”, *op. cit.*, pp. 45-50.

³⁴ *Idem.*

³⁵ Artículos 119 y 267, entre otros.

³⁶ Además, por el carácter selectivo es indispensable que la muestra de operaciones que será objeto de examen sea representativa; ambos aspectos —control interno y selectividad de la muestra— están estrechamente relacionados: la selección está fundamentada en la identificación de áreas de riesgo, tarea que corresponde a los sistemas de control interno. Al respecto véase Mora Quirós, Mario, “La responsabilidad por el control de resultados”, en Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Buenos Aires, CLAD, Eudeba, 2000, pp. 171-222; Bublitz, Jörg, “Sobre el examen previo en Alemania”, en Thiesing, Josef y Hofmeister, Wilhem (eds.), V.V.A.A., *El control financiero en la democracia*, Buenos Aires, Cielda, 1995, pp. 107-123.

palabras, no le dejó posibilidad alguna a la Contraloría General de la República de regular la materia. Adicionalmente, le entregó el nombramiento de los jefes de control interno a los máximos directivos o jefes de las entidades.

El primer problema con este arreglo institucional es que de esta manera la Ley 87 entrega a los controlados la posibilidad de disminuir o, al menos, de hacer menos eficaz el control externo. Dado que el control interno es una condición de posibilidad de un efectivo control externo posterior y que, por regla general, a casi nadie le gusta que lo auditen o controlen, nos encontramos aquí, vistas las cosas desde el modelo principal-agente, en una situación en la cual el agente —sujeto de control— tiene en sus manos la posibilidad de quitarle efectividad a un elemento esencial para el principal —órgano de control—.

La importancia del control interno es tal que en algunos países se ha creado una organización especial, de carácter independiente, encargada de la revisión previa de los actos de la administración, cuya tarea se lleva a cabo antes de la revisión del control externo (a cargo de la respectiva entidad de fiscalización superior: EFS, Contraloría, Auditoría, Tribunal de Cuentas, etc.), y se considera fundamento del mismo. Este nivel de la organización del control interno confluye, normalmente, con las otras medidas de control interno que debe implementar directamente cada entidad. Se observa entonces una tendencia hacia lo que podríamos llamar control interno “en dos niveles”, como sucede entre otros casos, en Estados Unidos, España y Alemania, y en Suramérica en Perú. A lo anterior se suma la facultad de la respectiva EFS de regular a través de normas generales, el trabajo del segundo nivel del control interno.³⁷

Así, en Estados Unidos³⁸ existe desde 1978 la figura del inspector general, creada por el Congreso para incrementar y mejorar el control interno en los departamentos³⁹ del gobierno federal. En cada uno de estos departamentos existe un inspector general designado



³⁷ Sánchez Torres, Carlos Ariel; Naranjo Galves, Rodrigo y Peña González, Edilberto, “Hacia el control fiscal que Colombia necesita”, Informe final de investigación efectuada para la Agencia de Cooperación Alemana, GTZ, Bogotá, mimeo, 2003, pp. 38 y 39.

³⁸ Dittenhoffer, Mortimer, *A Study of Legislation and Regulation of Internal Auditing in Selected Governments*, McQueen Accounting Monograph Series, University of Arkansas-Fayetteville, 1988.

³⁹ En el nivel federal son el equivalente a nuestros ministerios.

por el presidente con la anuencia del Senado. El inspector general le reporta al Congreso a través del respectivo secretario, actuando como unidad de auditoría interna independiente y objetiva. Los estándares de trabajo del inspector general son fijados por la General Accounting Office (GAO), es decir, por la entidad de fiscalización federal.

En España existe la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), encargada de llevar a cabo una revisión previa de la mayoría de operaciones de las agencias estatales del nivel central del Estado, operando dentro de cada una de ellas con independencia frente a los jefes o directores de las mismas. En Alemania se ha consagrado la figura del “examen previo”, entendido como fundamento lógico del control externo que ejerce el Tribunal de Cuentas Federal.⁴⁰ El examen previo lo lleva a cabo una dependencia especializada dentro de cada entidad, con personal perteneciente a las mismas, que sin embargo tiene garantizada su independencia en cuanto una vez designados deben seguir las directrices del Tribunal de Cuentas.⁴¹

Obsérvese la presencia de dos elementos que en muchos casos (no en todos) se presentan, en lo relativo a control interno: i) el control interno en dos niveles y ii) la facultad del órgano de control interno —la respectiva EFS— de expedir normas sobre la organización del control interno. Ninguno de estos dos elementos existe en Colombia pues, como se dijo, la Ley 87 de 1993 dejó el asunto en manos del jefe o representante de cada entidad, sin que en realidad existan elementos que permitan dar efectividad a ese mandato.

El contraste con la organización del control interno en Colombia no puede ser mayor, pues las únicas herramientas que en esta materia la Ley 87 le entregó a la Contraloría fueron la evaluación de la calidad y eficiencia del control fiscal interno (artículo 268 No. 6 y Ley 87 de 1993), los convenios o planes de desempeño y la posibilidad de que la Contraloría utilice la facultad de imponer sanciones a los entes controlados como medio de presión para la implantación y el desa-

⁴⁰ Bublitz, *op. cit.*

⁴¹ *Ibid.*, pp. 113 y 114. Bublitz explica que por la forma en que está organizada, la revisión previa es un “hermafrodita administrativo”, pues, “por una parte, es una función de las autoridades superiores, con la colaboración del Tribunal de Cuentas, el establecer las dependencias de examen y asignarles personal, y por la otra, las dependencias de examen en sus actividades son independientes respecto de las autoridades objeto de examen y sólo se encuentran vinculadas a las directrices del Tribunal de Cuentas Federal”.

rollo de los sistemas de control interno (artículos 99 a 101, Ley 42 de 1993).⁴² Pero estas sanciones son un recurso extremo y un instrumento muy poco eficaz dado que están sujetas a un procedimiento reglado que prevé la interposición de recursos y que, en todo caso, no pueden llevarse hasta el extremo de permitir a la Contraloría imponer su criterio pues ello sería una coadministración.

Es cierto que el Decreto 2145 de 2000 —reglamentario de la Ley 489— definió un sistema nacional de control interno en el cual la Contraloría General juega el papel de organismo regulador, pero también lo es que el sistema es demasiado complejo (en forma tal vez inversamente proporcional a su efectividad) y que en últimas se trata de un papel asignado por decisión del presidente de la República, que puede modificar dicho decreto o derogarlo cuando a bien tenga.

3.3 Falta de condiciones para la efectividad de control de gestión y resultados

La evaluación de gestión y resultados es muy importante pero no es un fin sino un instrumento de “responsabilización” (*accountability*). Por ello, en el sector estatal, este tipo de evolución hace parte de un sistema en el cual quienes manejan recursos públicos están obligados a rendir cuentas de su tarea, que será evaluada y de dicha evaluación surgirán consecuencias. Sólo así puede hablarse, realmente, de control de gestión y resultados, y por tanto, una evaluación de este tipo que no produzca consecuencias se quedará en el nivel de auditoría y llegará a cerrar el ciclo del control.

Por consiguiente cabe preguntar: ¿qué se espera de una evaluación de gestión y resultados? Parece haber consenso entre quienes estudian el tema en cuanto a los beneficios que, al menos en teoría, debe proporcionar la extensión de la práctica de evaluación, a saber:

- Mejora de la gestión pública y de la calidad del gasto público.
- Incremento y/o consolidación de la democracia liberal.
- Combate a la corrupción.



⁴² Esta posibilidad está prevista para varios casos, entre los cuales podría caber la falta de implantación o desarrollo del control interno, o el no subsanar las deficiencias advertidas por las contralorías en relación con dicho sistema.

En general, y como técnica administrativa, la evaluación produce información necesaria para comprender las causas de logros y fracasos en el desempeño individual y colectivo.⁴³ Es lógico esperar que la evaluación de la gestión pública y sus resultados se traduzca en una mejora de ésta, y si se piensa en ella —en forma muy esquemática— como un proceso o conjunto de procesos en los cuales la sociedad invierte recursos escasos para lograr unos resultados,⁴⁴ queda claro que una mejora en la gestión implica un incremento en la calidad del gasto.

Vistas las cosas desde la democracia liberal, ésta exige de suyo que toda persona que ejerza funciones públicas o administre el patrimonio público rinda cuentas de su gestión, y en este esquema, la evaluación pública de la gestión y resultados se convierte en algo más que una técnica administrativa, es decir, en un instrumento de profundización y consolidación democrática.⁴⁵

Estrechamente relacionado con lo anterior está el hecho de que al incrementarse la calidad de la gestión pública y del gasto público, también aumenta la eficacia del Estado como proveedor de bienes públicos y bienes meritorios, y con ello la legitimidad democrática. En la actualidad, el logro y la conservación de la legitimidad estatal depende en buena medida del logro de resultados (en condiciones de escasez creciente de recursos), es decir, de su eficiencia y



⁴³ Cunill Grau, Nuria y Ospina Bozzi, Sonia (eds.), en V.V.A.A., *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas*, Caracas, Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2003, p. 29.

⁴⁴ Se trata de un análisis efectuado en forma "muy esquemática", por cuanto en el Estado, y en general en la política, a diferencia del sector privado, el simple análisis costo-beneficio no es siempre pertinente ni preciso: existen resultados intangibles que no son medibles en términos económicos y no por esto son menos importantes. No quiere ello decir que la evaluación no sea importante: lo es y mucho, y entre más se evalúe la gestión pública y mejor sea la calidad de la evaluación, mayor será la posibilidad de controlarla y dirigirla hacia las metas que la sociedad haya determinado.

⁴⁵ Se transcribe el criterio de las autoras: "Todos estos aspectos técnicos, obviamente, se encuentran enmarcados en un contexto político. En efecto, hay una razón adicional por la cual es importante evaluar los resultados de la gestión pública en un contexto democrático. La evaluación puede contribuir a formar y profundizar la institucionalidad democrática si logra establecer claramente los niveles de responsabilidad de los funcionarios públicos y su obligación de dar cuenta de sus acciones (*accountability*). Al adoptarse como un objetivo expreso de la rendición pública de cuentas, entonces la profundización de la democracia se incorpora en el 'para qué' de la evaluación. Mostrar los resultados, además, garantiza una gestión más transparente que produce información sobre el uso de recursos públicos. En teoría, a través de estas consecuencias un sistema de evaluación contribuye a democratizar la gestión y a ejercer un control más racional del gasto público, para fortalecer por tanto la capacidad de gobernar del Estado. En este sentido, la evaluación de la gestión pública puede contribuir a democratizar la sociedad y el Estado, a consolidar procesos de desarrollo institucional y, por consiguiente, a fortalecer a las instituciones democráticas".

eficacia. Esta característica es todavía más aguda en el llamado Estado social, pues en éste las obligaciones de gasto son muy grandes y, por tanto, mayor la relación entre legitimidad y eficacia.⁴⁶

Finalmente, se entiende que la evaluación de gestión y resultados contribuye eficazmente a combatir la corrupción, en la medida en que evita o contribuye a evitar el gasto de mala calidad.⁴⁷

Para examinar en que medida la evaluación puede contribuir al logro de estas metas, deben distinguirse varias formas de evaluación de acuerdo con niveles de gestión evaluados y, en tal sentido, hacer la siguiente clasificación:⁴⁸

- La llamada “metaevaluación”, orientada al nivel macro de gestión, es decir, al gobierno mismo, entendido como conjunto de instituciones encargadas de determinar y responder por la ejecución de políticas públicas, democráticamente validadas.
- La “mesoevaluación”, que se centra en el desempeño del nivel medio de la gestión pública, conformado por las organizaciones públicas y por los programas que éstas emprenden.
- La “microevaluación”, orientada a medir el desempeño de los empleados y su contribución al cumplimiento de la misión propia de la institución a la cual pertenecen.

3.3.1 Ineficacia de la macroevaluación

Las condiciones necesarias para que la macroevaluación tenga consecuencias de control son esencialmente políticas. Al estar orientada a la labor del gobierno y a la efectividad de las políticas públicas que éste debe llevar a cabo, y dado que las metas de gobierno están democráticamente validadas, la responsabilidad que surge por su incumplimiento es de tipo político y, en muchos casos, simbólica (aunque no por ello menos seria). Se trata por tanto de la responsabilidad del gobierno frente al Parlamento o al Congreso —según se trate de un sistema parlamentario o presidencial— frente a la opinión pública y, eventualmente, ante el electorado.



⁴⁶ García Pelayo, Manuel, *Las grandes transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza, 1995.

⁴⁷ Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), “Corrupción, el rol del auditor”. Trabajo de investigación patrocinado por OLACEFS, 1998, en www.olacefs.org

⁴⁸ Cunill y Ospina, *op. cit.*, pp. 31, 32 y 443.

En este punto sale muy mal librado nuestro sistema de control fiscal. La primera limitación, de hecho muy difícil de superar, es que en un sistema presidencial, por su propia naturaleza, es poca la responsabilidad del Ejecutivo frente al Legislativo. A lo anterior se suma el hecho de que en Colombia los principales partidos políticos tradicionales —liberal y conservador— y aún la mayoría de sus competidores, están fuertemente fragmentados, afectados por prácticas clientelistas de vieja data que se han adaptado exitosamente a los mecanismos mediante los cuales en 1991 se pensó acabarlas; entre ellos, la soberanía popular, la revocatoria del mandato del Congreso, la revocatoria del mandato, la circunscripción nacional para Senado, los nuevos instrumentos e instancias de participación ciudadana y la financiación electoral.

No es posible en este trabajo hacer un análisis a profundidad de la forma en que hoy operan nuestros principales partidos políticos, pero sí es necesario destacar algunos aspectos que resultan pertinentes para nuestro propósito, en cuanto permiten entender por qué el Congreso no es en realidad un órgano que pueda hacer efectiva la responsabilización política del Ejecutivo. En este sentido y en forma esquemática puede afirmarse lo siguiente:

La fragmentación de los partidos políticos colombianos (tanto los tradicionales como las llamadas “terceras fuerzas”) se evidencia en el hecho de que están conformados por individuos —que ocupan curules en cuerpos de representación popular como juntas administradoras locales, concejos, asambleas o el mismo Congreso de la República—; cada una de estas personas constituye lo que se ha denominado “microempresa electoral”,⁴⁹ que maneja su propia agenda de intereses, clientela y, más que clientela, “redes de poder”, conformando lo que hoy puede llamarse el clientelismo⁵⁰ “de mercado” o de tercera generación.⁵¹

⁴⁹ Pizarro Leongómez, Eduardo, “La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales”, en Gutiérrez Sanín, Francisco (comp.), V.V.A.A., prólogo de Mainwaring, Scott, “Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano”, Bogotá, Norma, 2002, pp. 357-401.

⁵⁰ Entendido el clientelismo como “apropiación privada de recursos oficiales con fines políticos”, en la clásica definición de Leal y Dávila. Los autores explican que este fenómeno en su expresión moderna en Colombia se caracteriza por estar “alimentado por el Estado y sustentado en el antiguo y difundido valor social de las lealtades”, y que la variable recursos públicos es esencial.

⁵¹ Dávila Ladrón de Guevara, Andrés; Delgado Giraldo, Natalia, “La metamorfosis del sistema político colombiano: ¿clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación”, en Gutiérrez Sanín, Francisco (comp.), V.V.A.A., prólogo de Mainwaring, Scott, *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*, Bogotá, Norma, 2002. Los autores distinguen tres tipos de clientelismo: el *tradicional* anterior al Frente Nacional y de base agraria y señorial, el *moderno* surgido durante el Frente Nacional, y el de “tercera generación”, surgido luego de la clausura de este último. En el clientelismo de tercera generación las lealtades propias del tradicional y del moderno se han transformado en redes de poder.

Nuestros partidos no son instrumentos adecuados para canalizar y agrupar demandas y reivindicaciones de diferentes grupos o clases, integrándolos en una visión de la sociedad, en unos programas de gobierno y políticas públicas. No existe correspondencia entre los intereses de la ciudadanía y los intereses de los elegidos y, en consecuencia, se produce una “crisis de representación”, evidenciada en el alejamiento y desinterés del ciudadano y su baja participación.⁵²

A la crisis de representación se suma la “crisis programática” y la “indiferenciación ideológica”,⁵³ pues la vida de los partidos no gira en torno a definiciones de este tipo, ni de programas de gobierno —no necesitan hacerlo— y por ello, la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo no cuenta con un elemento esencial en una democracia que funcione como tal: el interés de un partido o coalición de gobierno de pedir cuentas al jefe del Ejecutivo por el cumplimiento de un programa de gobierno y la disposición del partido o coalición minoritaria de oposición, de utilizar la petición de cuentas para hacer dicha oposición y afirmarse como alternativa de poder.⁵⁴

Por el contrario, la relación entre Ejecutivo y Legislativo está dominada por la preponderancia del primero, garantizada no sólo por las reglas formales propias de un sistema presidencial (parcialmente atenuadas desde 1991), sino también por dos hechos, a saber:

- El ejecutivo maneja una serie de recursos clave para el éxito de cada una de las microempresas electorales ubicadas en los partidos, especialmente recursos presupuestales, burocracia y poder decisorio en asuntos de gobierno que son de interés para grupos o gremios que financian o apoyan esas microempresas.
- La fragmentación del Congreso, derivada a su vez de la fragmentación de los partidos. La relación se desenvuelve entonces, principalmente, en un intercambio entre los recursos en manos del Ejecutivo y las decisiones que corresponden al Congreso: aprobación o improbación de presupuestos anuales, de leyes y actos legislativos; citaciones a ministros y jefes de Departamento Administrativo, y mociones de censura.⁵⁵

⁵² Santana.

⁵³ Idem.

⁵⁴ Un ejemplo de lo anterior es que el actual presidente fue elegido (2002) con su programa y no con el programa de un partido ni como miembro del mismo.

⁵⁵ Institución de raigambre parlamentaria, incorporada a nuestro sistema político en la Constitución de 1991 (artículo 141 CP), en la cual el Congreso puede determinar el retiro de un ministro del despacho Presidencial. Es un importante elemento de control político del Congreso sobre el poder Ejecutivo, aunque en la práctica no ha tenido efecto.

Podría afirmarse que no siempre es así y que todo dependerá del carácter y la actitud del presidente de la República. A ello se responde que éste es un análisis impersonal⁵⁶ y los hechos muestran que en cuanto el jefe del Ejecutivo dependa del Congreso para temas tales como la aprobación de proyectos de ley y, a su vez, los miembros de éste como “micro empresas electorales” dependan de asuntos que son del resorte del Ejecutivo, la relación entre ambos poderes estará marcada por las reglas de intercambio propias del clientelismo en su versión actual.

Es pertinente examinar la cuestión desde la óptica de la democracia de participación, preguntándose en qué medida la sociedad civil y la opinión pública pueden contribuir a hacer efectiva la responsabilización derivada de la evaluación de gestión y resultados.

La nueva Constitución consagra el principio de soberanía popular y uno de sus ejes fundamentales es el concepto de participación ciudadana (artículos 1° y 2°). En consonancia, consagra una serie de nuevos mecanismos de dicha participación (artículo 103): el referendo, la consulta popular, la iniciativa popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Adicionalmente, consagró expresamente una serie de derechos para las entidades territoriales (artículo 287) y profundizó en la descentralización fiscal (artículos 356 y 357, especialmente).

El propósito del constituyente fue “abrir” la democracia, que se entendía bloqueada por razones atinentes al clientelismo, a la organización de los partidos y a la falta de mecanismos de expresión de la voluntad popular. Al respecto, se sabe que la participación ciudadana en Colombia aún no es satisfactoria y varios de los mecanismos de participación consagrados por la nueva Constitución, resultaron en la práctica “bloqueados” entre otras cosas, como resultado de las leyes que los desarrollaron, en especial la Ley 134 de 1994.

Así, en lo que se refiere a la participación, un reciente estudio de campo (efectuado en 1998), muestra como los partidos políticos tradicionales y sus directivos se adaptaron exitosamente al reto que les planteaba la posibilidad de que a través de la participación ciu-

⁵⁶ Hacemos excepción de ángeles y de individuos excepcionales.

dadana, se debilitara el poder de los partidos políticos y de quienes los manejaban.⁵⁷

Otro estudio, éste sobre la cultura política y participación política y electoral en Bogotá encontró, entre otras cosas, lo siguiente: i) en general los bogotanos muestran “una desconfianza generalizada frente al sistema político en general, pero particularmente frente a los políticos y los partidos”; ii) “en general, los ciudadanos demuestran un precario conocimiento sobre el sistema político de la ciudad, su normativa y sus instituciones”; iii) “la mayor parte de los residentes manifiesta desconfianza hacia sus conciudadanos”, y iv) “las prácticas clientelistas, dotadas a nivel individual de una racionalidad coherente, han penetrado en forma considerable las nuevas formas de participación política, por ejemplo, las juntas administradoras locales”⁵⁸.

En estas circunstancias, la posibilidad de que la actuación de la ciudadanía organizada se convierta en un mecanismo de responsabilización es realmente escasa. Cabe destacar lo que pasó con el voto programático y la revocatoria del mandato (artículos 40-4, 103 y 259, CP). Se trata de dos figuras claramente interrelacionadas, pues en razón de la primera los candidatos a gobernador y alcalde, al inscribir su candidatura deben obligatoriamente presentar el pro-



⁵⁷ Escobar, Cristina, “Clientelismo y ciudadanía: los límites de las reformas democráticas en el Departamento de Sucre”, en revista *Análisis político*, No. 47, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, 2002, pp. 36-54. La fuente citada es un artículo aparecido en la revista *Análisis político* publicado en 2002, que resume el contenido de la tesis doctoral de la autora de 1998: Escobar, Cristina, “Clientelism, Mobilization and Citizenship: Peasant Politics in Sucre Colombia”, PhD Dissertation, University of California, San Diego, 1998. En palabras de la autora, su propósito fue “explicar por qué y cómo el clientelismo ayuda a frustrar el proyecto de convertir las movilizaciones campesinas relativamente exitosas en una fuerza electoral significativa, una vez que las reformas políticas crearon una oportunidad de participación de nuevas fuerzas políticas”. Cabe citar entre las conclusiones de la autora, la siguiente:

“Las reformas políticas han influido sobre algunos mecanismos usados por los políticos para controlar recursos y han cambiado los mecanismos electorales que habían contribuido previamente al control de los votantes (en especial, el sistema de tarjetón). Sin embargo, las maquinarias han sido capaces de sobrevivir y adaptarse a la nueva situación, aunque esta adaptación ha sido costosa en algunos casos y la operación interna de las maquinarias ha cambiado. La nueva Constitución eliminó los auxilios parlamentarios, limitando temporalmente el acceso de los políticos a sus fuentes tradicionales de financiación de las campañas. No obstante, como la base institucional del sistema clientelista (las negociaciones entre los congresistas y el Ejecutivo) quedó prácticamente inalterada, se encontraron nuevos mecanismos para distribuir discretamente fondos entre los congresistas”.

⁵⁸ Velásquez Gavilanes, Raúl; Losada Lora, Rodrigo y Sánchez Torres, Carlos Ariel, “Cultura política en Bogotá: estado del arte y líneas de investigación”, en Delgado Gutiérrez, Adriana; Sánchez Torres, Carlos Ariel; Hoyos Vásquez, Guillermo; Carvajal Basto, Luis; Velásquez Gavilanes, Raúl y Losada Lora, Rodrigo (equipo consultor), *Aproximaciones a la cultura democrática en Bogotá*, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Departamento Administrativo de Acción Comunal, Alcaldía Mayor de Bogotá, Universidad Javeriana, Bogotá, pp. 11-115.

grama de gobierno que proponen a sus electores y quedan obligados ante éstos por su cumplimiento. Complementariamente, la revocatoria del mandato faculta a los ciudadanos para retirar del cargo al gobernador o al alcalde, cuando su gestión en el cumplimiento de dicho plan sea defectuosa.

El problema radica en que la Ley 134 de 1994 estableció una serie de requisitos para la revocatoria del mandato, entre ellos el número increíblemente elevado de firmas necesario para iniciar el proceso de la misma. Se trata de un requisito tan difícil de cumplir que vuelve ineficaz este mecanismo. De hecho hasta la fecha no se ha presentado ninguna revocatoria de mandato.

Finalmente, en caso de los departamentos y municipios, las normas constitucionales contienen otra limitación importante, que incentiva la mala gestión —o al menos la gestión de corto plazo— de gobernadores y alcaldes: se trata de la prohibición de reelección. Si existiera la posibilidad de reelección, los alcaldes o gobernadores tendrían un incentivo para ser eficaces en su acción de gobierno y para orientarla hacia problemas de mediano plazo. Y si a la reelección se sumara la posibilidad real de la revocatoria de mandato, sería entonces la propia ciudadanía la que tendría en sus manos la efectividad de la responsabilización por resultados en el nivel territorial.

3.3.2 Ineficacia de la mesoevaluación

La evaluación de las entidades u organizaciones individualmente consideradas, en cuanto a los programas que deben ejecutar, podría ser una fuente importante de responsabilización por resultados. Sin embargo, en las actuales circunstancias no es así.

De un lado, en la medida en que ni el presidente de la República, ni sus ministros y jefes de Departamento Administrativo están sometidos a un sistema de responsabilización por desempeño, tampoco tienen razones (incentivos) para exigir resultados a los jefes, directores o gerentes de las organizaciones que conforman su sector administrativo.

Por otra parte, dada la lógica del funcionamiento del Estado colombiano descrita en el punto anterior, estos gerentes, en la mayoría de los casos no acceden a su cargo por razones de mérito o experiencia, sino por “conexiones” políticas y en virtud de los resultados de acuerdos entre Ejecutivo, Legislativo y partidos políticos sobre la confor-

mación del gabinete ministerial, en la cual una buena parte de las carteras ministeriales y de los organismos que dependen de ellos, se “entrega” a cambio de apoyo en el Congreso. Aún en los casos en que el mérito y la experiencia previa son importantes, deben en todo caso estar acompañados de tales vínculos.

La excepción estaría dada por ciertos cargos específicos que tradicionalmente el presidente de la República reserva para funcionarios de su entera confianza y para funcionarios “técnicos”, entre ellos el Departamento de la Presidencia de la República y los ministerios y departamentos administrativos directamente relacionados con el manejo económico: Ministerio de Hacienda, las direcciones generales que hacen parte de él y el Departamento Nacional de Planeación.

En estas circunstancias la permanencia en el cargo del respectivo gerente tampoco dependerá, en la mayoría de los casos, de los resultados de su gestión, sino de otras circunstancias, entre ellas la relación entre Ejecutivo, Legislativo y partidos políticos.

Finalmente, se echa de menos un ingrediente que podría influir de manera positiva en la utilidad de la mesoevaluación: la existencia de un sistema de estímulo-castigo para la alta gerencia pública, en virtud de los resultados alcanzados. En efecto, no sólo es cierto que la vinculación y permanencia de un gerente público no depende de sus resultados, sino que, además, su remuneración tampoco está atada a ellos. Al faltar este elemento, falta un componente clave para incentivar a los gerentes públicos hacia el logro de resultados.

Existen (véase *supra*), algunos mecanismos de sanción en virtud de los cuales las Contralorías pueden lograr que los directores o gerentes de las entidades vigiladas adelanten acciones de mejoramiento. Se trata de las sanciones (amonestaciones y multas) previstas en los artículos 100 y 101 de la Ley 42 de 1993, y los compromisos de desempeño que éstos suscriben para subsanar deficiencias observadas por las contralorías. Estas normas autorizan a los contralores para sancionar con amonestación a quienes obren contrariando los principios de eficacia, eficiencia, equidad y economía, y para multar a quienes no adelanten las acciones tendientes a subsanar las deficiencias observadas por las contralorías. Los convenios o acuerdos de desempeño implican un acuerdo entre contraloría y sujeto de control para subsanar tales deficiencias.

Pero este mecanismo, si bien es importante, también tiene un límite: las contralorías no pueden coadministrar; de hecho, les está prohibido ejercer funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización. Por tanto, si el director o gerente de la entidad u organismo rechaza las observaciones de la contraloría respectiva, esta última no podrá imponer su criterio.

Otro mecanismo serían los procesos de responsabilidad fiscal que pueden adelantar las contralorías cuando se observe un detrimento en el patrimonio estatal debido a una gestión fiscal dolosa o gravemente culposa. Pero por definición, la posibilidad de utilizar este instrumento como mecanismo de responsabilización está limitada a los casos de responsabilidad patrimonial, siendo difícil que pueda ser utilizado como instrumento de responsabilización por resultados, porque una gestión objetada por antieconómica, ineficaz, ineficiente o inequitativa, no necesariamente implica un daño patrimonial para el Estado ni, por tanto, una posible responsabilidad fiscal.

3.3.3 Ineficacia de la microevaluación

Tampoco la microevaluación está destinada a tener consecuencias importantes en términos de una mejora en el rendimiento de los servidores públicos evaluados —si es que lo son— pues la carrera administrativa no está funcionando. Al no operar la carrera, no opera el sistema de ingreso, permanencia y ascenso por méritos, de tal manera que los resultados de una evaluación de desempeño no tienen importancia.

Aquí de nuevo se presenta una brecha entre las expectativas generadas por la nueva Constitución Política y la realidad. Concebida como una condición indispensable para la tecnificación del Estado, la carrera administrativa fue consagrada en la nueva Constitución en términos claros.⁵⁹

⁵⁹ Ver la definición de carrera administrativa de Diego Younes Moreno: “Se entiende por carrera administrativa un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer a todos los colombianos igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en sus empleos y la posibilidad de ascender en la carrera conforme a las disposiciones legales. Para alcanzar estos objetivos el ingreso, permanencia y ascenso en los empleos que no sean de libre nombramiento y remoción se hará exclusivamente con base en el mérito, sin que en ellos la filiación política de una persona o consideraciones de otra índole puedan tener influjo alguno (Ley 27 de 1992)”. Younes Moreno, Diego, *Derecho constitucional colombiano*, 5 edición, Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2004. En efecto, la Constitución establece, entre otras, las siguientes reglas: la carrera administrativa es regla general para todos los empleos de los órganos y entidades del Estado, de tal manera que los funcionarios “cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la ley, serán nombrados por concurso público”. Por ello, los casos en que no opera la carrera son taxativos, a saber (artículo

Pero, lastimosamente, la carrera administrativa no está funcionando, pues la Ley 443 de 1998 que regulaba el tema fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-372 de 1999 (26 de mayo, M.P. José Gregorio Hernández). Este fallo implicó, en la práctica, la parálisis del sistema de carrera administrativa, pues aún no se ha dictado la norma que reemplace los artículos declarados inexecutable. En efecto, la Corte declaró inexecutable las normas de la Ley 443 de 1998 que determinaban la composición de la Comisión Nacional del Servicio Civil y autorizaban a órganos distintos de la Comisión para efectuar concursos de ingreso. Como aún no se ha dictado una nueva ley sobre estos puntos el resultado es que no hay carrera administrativa a pesar de la claridad de las normas constitucionales.

Cabe preguntarse si en el estado actual de cosas el gobierno y el Congreso tienen interés en que se expida una ley sobre la Comisión Nacional del Servicio Civil que respete su independencia. La respuesta es negativa: una Comisión del Servicio Civil independiente y una carrera administrativa que funcione serían contrarias a sus intereses: uno de los insumos básicos de trabajo de clientelismo es la nómina de los entes estatales. Los cinco años transcurridos desde la expedición del fallo C-372 de 1999, sin que se haya dictado la ley correspondiente, son prueba de esta afirmación.⁶⁰

3.4 Multiplicidad de sistemas de evaluación inconexos

Se afirma, y de hecho es cierto, que la nueva Constitución hace énfasis en el control de gestión y resultados. Con ello se marca una diferencia importante con el sistema de control fiscal anterior, centrado en los controles de regularidad, es decir, en el llamado control numérico legal. Ahora bien, como el control de gestión y resultados está basado en la evaluación, no es posible llevarlo a cabo sin mecanismos de evaluación.



125): cargos de elección popular, cargos de libre nombramiento y remoción, trabajadores oficiales, otros casos determinados expresamente por la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o su remoción (artículo 125, último inciso, CP).

Se crea la Comisión Nacional del Servicio Civil como organismo encargado de administrar y vigilar "las carreras de los servidores públicos" (artículo 130 CP).

Además del sistema general de carrera, se crean sistemas específicos de carrera y carreras administrativas especiales (artículos 253, 256, 268-10, 279 CP). Younes Moreno, Diego, *Derecho administrativo laboral*, Bogotá, Temis, 2001.

⁶⁰ Un proyecto sobre el tema está aún a la espera de sanción presidencial.

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 6(2): 229-277, julio-diciembre de 2004

Por tanto, desde un punto de vista macro organizacional, es necesario examinar quiénes tienen competencias de evaluación dentro de la estructura del Estado, con qué propósito evalúan y en qué forma lo hacen. Al respecto encontramos las siguientes competencias de evaluación establecidas directamente en la Constitución o con origen en sus disposiciones:

- Cada entidad pública debe evaluarse a sí misma como parte de su sistema de control interno (artículo 209 y 269, CP, Ley 87 de 1993).
- La Contraloría General de la República hace la evaluación de gestión y resultados de quienes llevan a cabo gestión fiscal (artículos 267, 268 y 272, CP).
- A lo anterior se agrega la evaluación que corresponde al Ministerio Público-Procuraduría General de la Nación en relación con el ejercicio diligente y eficaz de las funciones administrativas (artículo 277 No. 5, CP).
- El Ministerio Público-Defensoría del Pueblo, en desarrollo de su competencia general de velar por la promoción, ejercicio y divulgación de los derechos humanos, evalúa el resultado de las políticas que afectan a los mismos (artículo 282, CP).
- La evaluación de la gestión y los resultados de la administración pública que lleva a cabo el Departamento Nacional de Planeación (DNP) como entidad nacional de planeación y a los organismos departamentales de planeación, tanto en lo relativo a políticas como a proyectos de inversión (artículos 343 y 344, CP).
- La que corresponde al Consejo Superior de la Judicatura en relación con el rendimiento de los despachos judiciales (artículo 256 No. 4, CP).

Además, mediante leyes o normas con fuerza de ley se han creado organismos especiales de control, a los cuales se les han asignado competencias de evaluación de gestión, como sucede con la Veeduría del Distrito Capital de Bogotá (artículos 119 a 121 del Decreto Ley 1421 de 1993; artículos 8° y 9° del Acuerdo 24 de 1993).

Esta multiplicidad de competencias evaluadoras debe organizarse de tal forma que su concurrencia tenga sentido. También lo exige el artículo 113, último inciso, de la Constitución Política: "(...) Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero co-

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 6(2): 229-277, julio-diciembre de 2004

laboran armónicamente en la realización de sus fines”. Pero esto sólo será posible en la medida en que se logre una sinergia entre las diferentes entidades evaluadoras y sus competencias, es decir, cuando el “todo sea mayor que la suma de las partes”. Ello exige, de un lado, prevenir y evitar duplicidades de competencias entre ellas y, de otro, cuando esa duplicidad de hecho exista, modificar las reglas de asignación de tales competencias. Varias serán las alternativas para lograr la coordinación entre estas facultades de evaluación, entre ellas compartir metodologías y utilizar indicadores similares, acordar enfoques complementarios, etc.

Desde esta perspectiva, cabe plantear dos casos en que, en nuestro criterio, se evidencia una duplicidad de funciones evaluadoras que debe ser resuelta, ellos son:

- La concurrencia de competencias evaluadoras entre el DNP y las contralorías.
- El cruce de competencias entre la evaluación de la eficacia y eficiencia de funciones administrativas confiada al Ministerio Público-Procuraduría General de la Nación, y la evaluación de eficiencia, eficacia y economía de la gestión fiscal.

En cuanto a la relación entre DNP y las contralorías debe recordarse que desde 1991 —luego de expedida la nueva Constitución— se planteó el problema de cómo coordinar las facultades de evaluación de gestión y resultados del DNP, las contralorías y el Ministerio Público-Procuraduría General de la Nación. En un seminario efectuado en 1991, con participación de las tres entidades, se plantearon varias alternativas de solución al problema, como se explica enseguida:⁶¹ así, para la Procuraduría, las funciones de evaluación se dividían en dos categorías: el control de gestión y evaluación de resultados, a cargo de la Contraloría, y el control de las conductas individuales de los funcionarios, a cargo de la Procuraduría. La Contraloría General de la República asimilaba la evaluación de gestión a la función tradicional de control y su unidad básica de



⁶¹ Ospina Bozzi, Sonia y Ochoa, Doris, “El sistema nacional de evaluación de resultados de la gestión pública (sinergia) de Colombia”, en Cunill Grau, Nuria y Ospina Bozzi, Sonia (eds.) *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas*, Caracas, Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), pp. 162 y 163.

análisis serían las instituciones (entendidas como entidades) y no los proyectos. Por su parte, el DNP consideró que la Procuraduría debía evaluar el desempeño de los funcionarios, la Contraloría el de las entidades y el DNP las políticas públicas y los proyectos orientados a implantarlas, teniendo como eje el Plan Nacional de Desarrollo.

Esta visión es la que ha prevalecido en el DNP y sobre ella se estructuró el sistema de evaluación de gestión y resultados implantado por ese Departamento, denominado sinergia (que al parecer será reemplazado por otro). Pero éste no es el criterio de la Contraloría y prueba de ello es que ella lleva a cabo su propia evaluación del plan de desarrollo, de acuerdo con su propia metodología, lo cual no haría si compartiera el criterio del DNP. Esta situación ha tenido importantes consecuencias, entre ellas, que no ha existido un enfoque coordinado de trabajo entre las tres instituciones, y ello a su vez ha significado que las entidades objeto de evaluación (ubicadas en el sector nacional), reciban requerimientos de información de todas ellas, con destino a evaluaciones relativas muchas veces a los mismos procesos, pero bajo diferentes criterios metodológicos, como lo explican Ospina y Ochoa en un estudio reciente sobre sinergia.⁶²

Las mismas autoras⁶³ explican que la Contraloría, el DNP y el Ministerio de Hacienda, han hecho algunos esfuerzos por coordinar su trabajo y como parte de ello en el 2001 (diez años después de la nueva Constitución), suscribieron un convenio interinstitucional para compartir información de mejor calidad y generar una metodología común de construcción de indicadores. La verdad, consideramos nosotros, es que si las reglas constitucionales sobre competencias de evaluación fueran claras, este problema no se presentaría, porque esas mismas reglas y las leyes que las desarrollan deberían despejar cualquier duda sobre el punto. Mientras ello no suceda, la efectividad de la evaluación de gestión y resultados estará seriamente afectada o, en el mejor de los casos, nos encontraremos con una duplicidad de evaluaciones sin justificación.

⁶² *Ibid.*, pp. 163 y 169. Al respecto explican: "Esta división de tareas ha tenido consecuencias prácticas. El desarrollo de las funciones de evaluación y control, que a finales de 1991 se preveía como un esfuerzo coordinado, no se ha concretado. Y esto constituye un obstáculo al ejercicio de dichas tareas dentro de las entidades que deben construir los indicadores y rendir informes, a veces, sobre los mismos procesos, pero utilizando metodologías diferentes. Aunque ha habido esfuerzos de coordinación entre las entidades mencionadas, los resultados se han quedado cortos."

⁶³ *Ibid.*, pp. 169, 170.

En relación con el cruce de las competencias de evaluación del Ministerio Público-Procuraduría y de la Contraloría General de la República, como antes se dijo, la Constitución asigna a ambos órganos de control este tipo de facultad, como parte de su función de control. En el caso de la Procuraduría, la norma constitucional (artículo 277 No. 5) señala que corresponde al Procurador, o a sus delegados o agentes, “velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas”.

Respecto a la Contraloría, el artículo 119 señala que la Contraloría General de la República “tendrá a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración”, y el 267, en su inciso tercero, señala que “La vigilancia de la gestión fiscal de Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales”; finalmente, el artículo 268 No. 1 faculta al contralor general de la República para “indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados” que deberán seguirse para efecto de examen de las cuentas que rindan los responsables del erario, y el No. 2 para “determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado” los responsables del erario.

Podría pensarse que en realidad se trata de competencias distintas, pero no es así. De un lado, se observa que la Ley 201 de 1995, que señalaba la estructura y las funciones de la Procuraduría General de la Nación, creó una Procuraduría Delegada para el ejercicio diligente y eficiente de la función administrativa, y luego el Decreto Ley 262 de 2000, derogatorio de la Ley 201, despejó cualquier duda sobre la competencia de los procuradores delegados para llevar a cabo un control de gestión —lo cual exige evaluar la eficiencia de la gestión vigilada—, al asignar a las procuradurías delegadas la facultad de llevar a cabo el control de gestión y la vigilancia del ejercicio eficiente de las funciones administrativas (artículos 23 y 24).

En trabajos anteriores hemos sostenido que a partir de la Constitución de 1991 existe un cruce de competencias entre contralorías y Procuraduría General de la Nación.⁶⁴ A esta última le corresponde la



⁶⁴ Sánchez Torres, Carlos Ariel y Naranjo Galves, Rodrigo, “Los órganos de control en la Constitución Política de 1991: mucho ruido y pocas nueces”, en V.V.A.A., Londoño Toro, Beatriz (ed.), *La Constitución por construir. Balance de una década de cambio institucional*, Bogotá, Asociación Colombiana de Especialistas en Derecho Constitucional y Ciencia Política, Universidad del Rosario-Centro Edito-

vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas y a la Contraloría la vigilancia sobre la gestión fiscal, tanto de servidores públicos como de particulares. Teóricamente, la diferencia estaría en que la Contraloría vigila el manejo del fisco y no otro tipo de conductas, y en que la vigilancia de la Procuraduría se ejerce sólo sobre quienes desempeñan funciones públicas, mientras que la vigilancia fiscal depende del ejercicio de gestión fiscal, sin importar si quien la lleva a cabo cumple o no funciones públicas.⁶⁵

Sin embargo, esto es mucho menos claro de lo que aparentemente parece, pues la gran mayoría de quienes ejercen la gestión fiscal cumplen funciones públicas o son servidores públicos, pues el concepto de gestión fiscal⁶⁶ implica, necesariamente, que el gestor fiscal tiene una relación jurídica especial con la administración y es esa relación la que le permite custodiar, administrar o invertir el patrimonio del Estado. En ciertos casos la gestión fiscal no implica ejercicio de funciones públicas, pero son muy pocos, de tal manera que la mayor parte de las veces el ejercicio de gestión fiscal sí corresponde al ejercicio de funciones públicas y, por tanto, se produce una duplicación del control, duplicación que se agrava porque tanto la Procuraduría (artículo 277, CP) como la Contraloría (artículo 11, Ley 42 de 1993), aplican controles de legalidad.

La situación es más evidente en los altos niveles del Estado y de las entidades estatales, pues el ejercicio de las principales funciones administrativas de jerarca público implica administración de fondos o bienes públicos y se lleva a cabo ordenando gasto y ejecutando presupuesto, es decir, haciendo gestión fiscal. Aquí, dirigir es administrar y administrar es gastar. La contratación estatal es ejem-



rial, 2001, pp. 281-283. Allí se explica que antes de la Carta Política de 1991, tanto la Procuraduría como la Contraloría ejercían controles de legalidad, pero el de la Contraloría estaba centrado en la legalidad presupuestal y en todo caso era previo y con ello se delimitaban sus competencias; pero con la nueva Constitución las competencias de ambos órganos de control se incrementaron y se extendieron a campos comunes, sin que hubiera conciencia de ello.

⁶⁵ Palacios Mejía, Hugo, *La economía en el derecho constitucional colombiano*, Bogotá, Derecho Vigente, 1999, pp. 230 y 231.

⁶⁶ La Ley 610 de 2000 define gestión fiscal: "Artículo 3º-. Para efectos de esta ley se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o bienes públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de bienes públicos, así como la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir con los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales".

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 6(2): 229-277, julio-diciembre de 2004

plo claro, pues se trata de una función administrativa y, al mismo tiempo, es la principal forma de ordenar gasto. En otros casos pasa lo mismo, como en el manejo de la vinculación de personas al servicio del Estado, función que también corresponde a la alta dirección, que también es una función administrativa, y al mismo tiempo, una forma de ordenar gasto y comprometer presupuesto.

Así, tanto la Procuraduría como la Contraloría evalúan la gestión de quienes llevan a cabo funciones administrativas que implican gestión fiscal (y vigilan la legalidad de sus actuaciones) y ello implica evaluar dicha gestión. El entrecruce de funciones puede ser aún mayor si se piensa que la Procuraduría también puede extender su tarea a la eficacia, pues este principio también se aplica a las funciones administrativas y tiene expresa consagración en normas constitucionales y legales (artículo 209, CP; artículo 3° del CCA) y en esa medida se incorpora al control de regularidad que desarrollan ambos órganos de control.

La pregunta es: ¿qué ganan la sociedad y el Estado en una situación como ésta? ¿Se hace una mejor y más efectiva evaluación de gestión y resultados por el hecho de que tanto la Contraloría como la Procuraduría tengan a su cargo tareas de evaluación? Nos atrevemos a pensar que la respuesta a ambos interrogantes es negativa y, peor aún, que este problema es muy difícil solucionar. En primer término, por tratarse de órganos autónomos e independientes, no existe una autoridad común a ambos que pueda obligarlos a coordinar su trabajo y, por otro, al ser órganos de control gozan de un indudable poder, que les permitiría combatir cualquier iniciativa de racionalización de sus competencias. Los estudios de administración pública muestran que las dependencias de Estado, cuando están al mismo nivel, tienden a competir entre sí por recursos presupuestales y prestigio y, por tanto, tienen razones importantes para oponerse a reformas que puedan disminuir su participación en ambas cosas. Para el caso de Estados Unidos, ver el libro de Peters.⁶⁷



⁶⁷ “La naturaleza de la competencia burocrática tiene dos efectos principales sobre la política y el gobierno. Primero, puede explicar en parte el enorme crecimiento del tamaño del gobierno —reflejado en el gasto público— durante los últimos dos decenios. Los programas antiguos se institucionalizan como compromisos de los gobiernos —y derechos de los ciudadanos—, y la necesidad de competir por un financiamiento mayor genera programas nuevos y nuevas políticas en las agencias. (...) El segundo efecto importante de la competencia burocrática es su limitación de la consistencia o coherencia interna de los gobiernos. La burocracia no actúa como instrumento integrado de sistema público, sino más bien como conjunto de subgobiernos, cada uno de los cuales sirve a un grupo de clientes decisivo en el juego político de la supervivencia. Según que adoptemos una concepción más rígida del triángulo de hierro, o la

4. CONCLUSIONES

La efectividad del control fiscal depende en gran medida de las interrelaciones en las que intervienen las contralorías —tanto la Contraloría General de la República como las territoriales— dentro del engranaje de la macroorganización del Estado. Estas interrelaciones están enmarcadas por reglas, es decir, instituciones, que en unos casos son formales como la Constitución Política y las leyes, principalmente, y en otros informales, como son las reglas que determinan las relaciones entre ejecutivo y legislativo y, en general, el funcionamiento del clientelismo político en su versión actual. También son reglas informales las propias de la cultura organizacional de cada entidad.

Dentro de las reglas que determinan el funcionamiento de la macroorganización del Estado las más importantes son las referentes al sistema de petición y rendición de cuentas: estas reglas determinan la existencia de un sistema de alta o baja responsabilidad y, por tanto, la eficacia o ineficacia de la acción estatal y la calidad del gasto público, en cuanto la acción del Estado implica la utilización de recursos escasos detraídos de la sociedad.

Las reglas formales que rigen el juego macroorganizacional en el Estado colombiano y sus sistemas de rendición y petición de cuentas incentivan un esquema de baja responsabilidad y, de baja eficacia estatal. A las reglas formales se suma la inexistencia de partidos organizados y las reglas de clientelismo, que determinan reglas informales cuyo efecto es similar.

Los defectos del diseño institucional que conspiran contra la eficacia del control fiscal (como control sobre el uso de los recursos públicos) hacen relación, en unos casos, a las condiciones de posibilidad de dicho control y, en otros, a la efectividad de la acción de quienes vigilan. Entre las primeras se encuentra la insuficiencia de las garantías de independencia y los débiles controles internos. Entre las segundas están la falta de condiciones para la efectividad de la responsabilización por resultados y la multiplicidad de sistemas y competencias de evaluación inconexos.



perspectiva más flexible de la red de problemas, tales subgobiernos son inmutables y totalmente centrados en sí mismos, o sólo un aspecto importante de la profesionalización o especialización del gobierno.” Peters B., Guy, *La política de la burocracia*, 1a.edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 6(2): 229-277, julio-diciembre de 2004

El hecho de que la efectividad de la responsabilización por resultados esté limitada por circunstancias de orden político —el clientelismo, la desorganización y atomización de los partidos políticos y la interrelación entre Ejecutivo y Congreso— muestra que mientras esas circunstancias no se superen, la efectividad del control fiscal tendrá un límite o “techo” muy claro, que no puede superarse con simples reformas al funcionamiento de los órganos de control fiscal.

En todo caso, y sin perjuicio de lo anterior, hay modificaciones normativas que bien podrían contribuir a mejorar la efectividad del control, entre ellas:

- Incrementar la independencia presupuestal de las contralorías.
- Aumentar el periodo de los Contralores.
- Simplificar el sistema nacional de control interno, entregándole a la Contraloría la facultad de regularlo; darle mayor independencia y también mayor responsabilidad a los jefes de control interno.
- Racionalizar las competencias de evaluación, en especial las de los principales órganos de control (Contraloría y Procuraduría) y del Departamento Nacional de Planeación (por ejemplo, obligándolos a compartir información y metodologías).
- Profundizar la reforma al sistema de partidos iniciada con el Acto Legislativo No. 2 de 2003.
- Establecer un sistema de estímulos para la alta gerencia pública atado a la evaluación del desempeño, como parte de una política de eficiencia.
- Dar efectividad a la carrera administrativa y al ente encargado de administrarla: la Comisión Nacional del Servicio Civil.
- Simplificar los mecanismos de participación ciudadana, en especial la revocatoria del mandato, y establecer la reelección de alcaldes y gobernadores para el periodo subsiguiente.

BIBLIOGRAFÍA

Beltrán, Isaac y Jiménez Quintana, Vladimir, “Consideraciones sobre el plan nacional de desarrollo (PND). La conveniencia de distinguir entre estrategia y eficiencia operativa en el PND”, en

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 6(2): 229-277, julio-diciembre de 2004

- Borradores de método*, No. 10, Bogotá, 2003, en <http://www.grupometodo.org/areaevaluacion.html>
- , “El concepto de ‘ciclo de control’ y el diseño de un sistema de evaluación”, *Borradores de método*, No. 11, Bogotá, 2003, en www.grupometodo.org/areaevaluacion.html
- Bublitz, Jörg, “Sobre el examen previo en Alemania”, en Thiesing, Josef y Hofmeister, Wilhem (eds.), V.V.A.A., *El control financiero en la democracia*, Buenos Aires, CIEDLA, pp. 107-123.
- Cárdenas Santa-María, Jorge Hernán y Zambrano Cetina, William (eds.), en V.V.A.A., *Gobernabilidad y reforma del Estado*, Bogotá, Consejería Presidencial para la Reforma del Estado, Asociación Colombiana para la Modernización del Estado, Presidencia de la República, con el auspicio de Fonade, Programa de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios (PDI) y Colciencias, 1994.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Buenos Aires, CLAD, Eudeba, 2000.
- Contraloría General de la República, V.V.A.A., *La construcción de un nuevo discurso de control*, Bogotá, 1998.
- , *Gestión pública y control fiscal*, Bogotá, Fondo de Publicaciones de la Contraloría General de la República, 1989.
- Cunill Grau, Nuria y Ospina Bozzi, Sonia (eds.), en V.V.A.A., *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas*, Caracas, Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2003.
- Dávila Ladrón de Guevara, Andrés y Delgado Giraldo, Natalia, “La metamorfosis del sistema político colombiano: ¿clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación”, en Gutiérrez Sanín, Francisco (comp.), V.V.A.A., prólogo de Mainwaring, Scott, *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*, Bogotá, Norma, 2002.
- Delgado Gutiérrez, Adriana y Carvajal Basto, Luis, “Cultura política y participación. Expansión de la ciudadanía y construcción democrática”, en Observatorio de Cultura Ciudadana (ed.), Delgado Gutiérrez, Adriana; Sánchez Torres, Carlos Ariel; Hoyos Vásquez, Guillermo; Carvajal Basto, Luis; Velásquez Gavilanes, Raúl y Losada Lora, Rodrigo (equipo consultor), *Aproximaciones a la cultura democrática en Bogotá*, Bogotá, Observatorio de Cultura Ciudadana, Instituto Cultural de Cultura y Turismo, Departamento Administrati-

- vo de Acción Comunal, Alcaldía Mayor de Bogotá, Universidad Javeriana, 2003, pp. 149-183.
- Dittenhoffer, Mortimer, *A Study of Legislation and Regulation of Internal Auditing in Selected Governments*, McQueen Accounting Monograph Series, University of Arkansas-Fayetteville, 1988.
- Escobar, Cristina, "Clientelismo y ciudadanía: los límites de las reformas democráticas en el departamento de Sucre", en revista *Análisis Político*, No. 47, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2002, pp. 36-54.
- Espinoza, Ángela, "Diagnóstico organizacional de la Contraloría General de la República", en V.V.A.A, Contraloría General de la República, *La construcción de un nuevo discurso de control*, Bogotá, 1998, pp. 81-92.
- Garay Salamanca, Luis Jorge, "En torno a la economía política de la exclusión social en Colombia", en Revista *Foro*, No. 46, Bogotá, Fundación Foro Nacional por Colombia, 2003, pp. 5-17.
- García Pelayo, Manuel, *Las grandes transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza, 1995.
- Gutiérrez Sanín, Francisco (comp.), V.V.A.A., prólogo de Mainwarin, Scott, *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*", Bogotá, Norma, 2002.
- Ivanega, Miriam Mabel, *Mecanismos de control público y argumentaciones de responsabilidad*, Buenos Aires, Editorial Ábaco de Rodolfo de Palma, 2003.
- Lafaurie Rivera, José Félix, "La Contraloría General de la República: vehículo para la transformación del país", en Ossa Escobar, Carlos, Lafaurie Rivera, José Félix et al., *El control del futuro. Decretos de reestructuración y proyecto de modernización de la Contraloría General de la República*, Bogotá, Contraloría General de la República, 2000, pp. 21-74.
- Leal Buitrago, Francisco y Dávila Ladrón de Guevara, Andrés, *El clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, Bogotá, Instituto de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, TM Editores, Bogotá, 1994.
- Londoño Toro, Beatriz (ed.), V.V.A.A, *La constitución por construir. Balance de una década de cambio institucional*, Bogotá, Asociación Colombiana de Especialistas en Derecho Constitucional y Ciencia Política, Universidad del Rosario-Centro Editorial, 2001.
- Losada Lora, Rodrigo y Hoyos Vásquez, Guillermo, "La cultura política y el capital social en Bogotá", en Velásquez Gavilanes, Raúl,

- Losada Lora, Rodrigo y Sánchez Torres, Carlos Ariel, *Cultura política en Bogotá: estado del arte y líneas de investigación*, en Delgado Gutiérrez, Adriana; Sánchez Torres, Carlos Ariel; Hoyos Vásquez, Guillermo; Carvajal Basto, Luis; Velásquez Gavilanes, Raúl y Losada Lora, Rodrigo (equipo consultor), *Aproximaciones a la cultura democrática en Bogotá*, Observatorio de Cultura Ciudadana, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Departamento Administrativo de Acción Comunal, Alcaldía Mayor de Bogotá, Universidad Javeriana, 2003, pp. 117-147.
- Matus, Carlos, "Sobre las teorías de las macroorganizaciones", en Cárdenas Santa-María, Jorge Hernán y Zambrano Cetina, William (eds.), V.V.A.A., *Gobernabilidad y reforma del Estado*, Bogotá, Consejería Presidencial para la Reforma del Estado, Asociación Colombiana para la Modernización del Estado, Presidencia de la República, con el auspicio de Fonade, Programa de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios (PDI), 1994, pp. 24-66.
- Mora Quirós, Mario, "La responsabilidad por el control de resultados", en Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Buenos Aires, CLAD, Eudeba, 2000, pp. 171-222.
- National Audit Office (NAO), *State Audit in the European Union*, Londres, 2001.
- North, Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Observatorio de Cultura Ciudadana (ed.), Delgado Gutiérrez, Adriana; Sánchez Torres, Carlos Ariel; Hoyos Vásquez, Guillermo; Carvajal Basto, Luis; Velásquez Gavilanes, Raúl y Losada Lora, Rodrigo (equipo consultor), *Aproximaciones a la cultura democrática en Bogotá*, Bogotá, Observatorio de Cultura Ciudadana, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Departamento Administrativo de Acción Comunal, Alcaldía Mayor de Bogotá, Universidad Javeriana, 2003.
- Ospina Bozzi, Sonia, "Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones al caso latinoamericano", en revista del CLAD *Reforma y Democracia*, No. 19, Caracas, en <http://www.clad.org.ve>
- Ospina Bozzi, Sonia y Ochoa, Doris, "El sistema nacional de evaluación de resultados de la gestión pública (sinergia) de Colombia", en V.V.A.A., Cunill Grau, Nuria y Ospina Bozzi, Sonia (eds.), *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas*, Caracas, Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), Ministerio de Administraciones

- Públicas (MAP), Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), pp. 143 - 238.
- Ossa Escobar, Carlos, "Introducción", en Ossa Escobar Carlos; Lafaurie Rivera, José Félix et al., *El control del futuro. Decretos de reestructuración y proyecto de modernización de la Contraloría General de la República*, Bogotá, Contraloría General de la República, 2000, pp. 13-17.
- Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) "Corrupción el rol del auditor". Trabajo de investigación patrocinado por OLACEFS, 1998, en www.olacefs.org
- Palacios Mejía, Hugo, *La economía en el derecho constitucional colombiano*, Bogotá, Derecho Vigente, 1999.
- Pizarro Leongómez, Eduardo, "La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales", en Gutiérrez Sanín, Francisco (comp.), V.V.A.A., prólogo de Mainwaring, Scott, *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*, Bogotá, Norma, 2002, pp. 357-401.
- Sánchez Torres, Carlos Ariel y Naranjo Galves, Rodrigo, "Los órganos de control en la Constitución Política de 1991: mucho ruido y pocas nueces", en V.V.A.A, Londoño Toro, Beatriz (ed.), *La Constitución por construir. Balance de una década de cambio institucional*, Bogotá, Asociación Colombiana de Especialistas en Derecho Constitucional y Ciencia Política, Universidad del Rosario-Centro Editorial, 2001, pp. 263-284.
- Sánchez Torres, Carlos Ariel y Naranjo Galves, Rodrigo, "La Ley 610 de 2000, procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías", en Serie Documentos – *Borradores de Investigación*, No. 17, Bogotá, Centro Editorial Universidad del Rosario, 2002.
- Sánchez Torres, Carlos Ariel; Naranjo Gálves, Rodrigo y Peña González, Edilberto, "Hacia el control fiscal que Colombia necesita", Informe final de investigación efectuada para la Agencia de Cooperación Alemana, GTZ, Bogotá, mimeo, 2003.
- Sutherland, Sharon, "The Office of The Auditor General of Canada: Government in Exile?", Center of Policy Analysis, Queen's University, Working Paper No. 32, Kingston, Canada, 2002, en www.queensu.ca/spa/workingpaper/
- _____, "Biggest Scandal in Canadian History, HRDC Audit Starts a Probity War", School of Policy Studies, Queen's University, Working Paper No. 23, Canada, 2001, en www.queensu.ca/spa/workingpaper/
- Thomas, P. G., "Past, Present and Future of Officers of Parliament", en *Canadian Public Administration*, vol. 46, No. 3, Institute of Public

- Administration of Canada (IPAC), Toronto, Ontario, Canada, 2003, pp. 287-314.
- V.V.A.A, Thiesing, Josef y Hofmeister, Wilhem (eds.), *El control financiero en la democracia*, Buenos Aires, CIEDLA, 1995.
- Velásquez Gavilanes, Raúl; Losada Lora, Rodrigo y Sánchez Torres, Carlos Ariel, "Cultura política en Bogotá: estado del arte y líneas de investigación", en Delgado Gutiérrez, Adriana; Sánchez Torres, Carlos Ariel; Hoyos Vásquez, Guillermo; Carvajal Basto, Luis, Velásquez Gavilanes, Raúl y Losada Lora, Rodrigo (equipo consultor), *Aproximaciones a la cultura democrática en Bogotá*, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Departamento Administrativo de Acción Comunal, Alcaldía Mayor de Bogotá, Universidad Javeriana, Bogotá, pp. 11-115.
- Wesberry, James, "La auditoría operacional como instrumento de control financiero", en V.V.A.A, Contraloría General de la República, *Gestión Pública y Control Fiscal*, Bogotá, Fondo de Publicaciones de la Contraloría General de la República, 1989, pp. 17-34.
- Wiesner Durán, Eduardo, *La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis neoinstitucional*, Bogotá, TM Editores, Departamento Nacional de Planeación, 1998.
- Younes Moreno, Diego, *Régimen del control fiscal y del control interno*, 4 edición, Bogotá.
- , *Derecho administrativo laboral*, Bogotá, Temis, 2001.
- , *Derecho constitucional colombiano*, 5 edición, Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2004.