

LA INSUFICIENTE SUPRESIÓN DE LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES

Por Diego Bautista Ríos¹

Al igual que otros temas incluidos en el referendo que cursa actualmente en el Congreso de la República, la discusión sobre el punto de la supresión de las contralorías territoriales se ha venido dando al vaivén de las percepciones personales de aquellos miembros del legislativo y del ejecutivo que han intervenido en los debates a esa iniciativa. Brillan por su ausencia los estudios analíticos, las evaluaciones técnicas, los cálculos de impacto institucional, para no hablar de la consistencia filosófica de la propuesta con la Constitución acordada hace poco más de una década.

De haberse enriquecido el debate con esos elementos esenciales para los hacedores de políticas públicas, seguramente aquellas percepciones se hubieran materializado en argumentos que imprimen igual urgencia que la premisa exclusiva de la reducción del gasto público, pero que sin duda serían más útiles para acertar en la solución de los problemas del actual modelo de control fiscal colombiano. Incluso se hubiera llegado a una justificación más sólida, con conclusiones más ricas en puntos de partida, que hubieran fortalecido aquella premisa del ahorro público dentro del conjunto de criterios para rediseñar el sistema de control fiscal.

Aunque parece que fuera ayer, ya a finales de la década de los 80, la acumulación de resultados insatisfactorios que venía arrojando el sistema de control y el ascenso explícito para los ciudadanos de los niveles de corrupción — sobreentendidos ya los incentivos a la politización—, en conjunto con las falencias de diseño evidentes con la operatividad de los controles establecidos con anterioridad, fueron factores críticos de juicio para inducir las reformas al sistema que se concretaron en la Constitución de 1991. En ese contexto de grandes transformaciones institucionales se adopta para el país el sistema de contralorías frente al de corte de cuentas o tribunal de cuentas. Sin embargo, con el desarrollo legal de los años siguientes, el modelo de control fue convirtiéndose en un sistema híbrido al incorporar los procesos de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva, dispositivos característicos de los tribunales o cortes de cuentas.

Todos esos elementos, incluyendo mecanismos fundamentales como la elección de los contralores por parte del legislativo —restringida a una selección previa por parte de órganos del poder judicial— se fueron replicando y encadenando en el esquema de descentralización política territorial que se había acogido en la Carta Magna; al igual que el alcance de las competencias de esos órganos de control, que se iba circunscribiendo a la evolución legal de la distribución de recursos y responsabilidades que dicha estructura territorial iba adquiriendo.

Adicionalmente, visto desde una órbita más amplia, el sistema que se implanta a comienzos de la década sugiere una complementariedad institucional con la incorporación del control interno en la administración pública y con el desarrollo de la concepción de control social de la ciudadanía. Esta intención, empero, en el primer caso no se estipula

¹ El autor es Ingeniero Industrial de La Universidad de los Andes con Maestría en Políticas Públicas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, actualmente es el Director de la Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico de La Auditoría General de la República. Sus opiniones en este artículo, no comprometen necesariamente la posición institucional de esa entidad.

claramente en la ley, y en el segundo caso surge tímidamente como saldo del cúmulo de derechos que desprende el espíritu participativo de la nueva constitución.

En el campo de la funcionalidad, el modelo de control fiscal que quedó establecido en el nuevo régimen legal da un salto significativo al retomar el papel de los principios de eficiencia, eficacia y economía vinculados desde entonces como preceptos para ejercer la vigilancia de la administración del patrimonio público. De la misma forma, la inclusión de la equidad y la sostenibilidad ambiental como complementos para abordar aquella vigilancia, pretendió asegurar que la evaluación de los resultados y el control de la gestión respondan a los objetivos y metas de las administraciones públicas, procurando de manera subyacente, en todos los niveles, el cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho.

El lento aprendizaje para alcanzar grados significativos de cohesión institucional a partir de la nueva Constitución, que se refleja en la dispersión de interpretaciones legales en otros espacios, ha caracterizado también el desarrollo institucional del control fiscal y de otros campos afines a su función. Proteger el patrimonio de posibles detrimentos y coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos sociales del Estado son todavía asignaturas pendientes, aún con los instrumentos diseñados para tal fin.

La comprobación de un elevado número de casos de corrupción, la presencia de indicadores sociales pobres y la percepción en la ciudadanía de la inoperancia de los organismos de control y de la impunidad de los actos corruptos, no han permitido cimentar la utilidad, credibilidad y confiabilidad necesarias para que el sistema de control fiscal alcance legitimidad. No extraña por tanto, que ante las propuestas —cuya única justificación es el ahorro— de suprimir ciertos alcances y reducir la capacidad del sistema de control, los argumentos hayan sido insuficientes en su defensa y tímidas las contrapropuestas para plantear nuevos escenarios.

Pese a las demandas ciudadanas, llama la atención que las transformaciones más recientes han correspondido más a la óptica impuesta de la racionalidad del gasto que a la corrección de problemas del modelo de control, aún cuando algunos ya habían sido identificados de tiempo atrás por sus autoridades. Por su parte, los avances que se lograron en materia de eficiencia y disminución de costos con el control posterior y selectivo se han visto desdibujados por la ausencia de rigidez técnica al momento de determinar los criterios de selectividad y demás procedimientos necesarios para blindar de objetividad al sistema, situación que se torna más crítica en el nivel territorial en donde la carencia de capacidad institucional de las contralorías regionales fomenta la discrecionalidad a la hora de definir entidades y áreas a ser controladas.

Adicionalmente, con el trasfondo de la proliferación de extensos y disímiles formularios que agobian a la administración pública, la consolidación de informes sistemáticos útiles ha sido lenta y sus aportes han resultado insuficientes como elementos de los juicios fiscales y casi estériles para corregir los problemas de fondo en la gestión de las entidades públicas.

Estos resultados no sólo no responden a la inversión que ha venido haciéndose en recursos humanos y técnicos para modernizar el sistema de control fiscal, demuestran que los avances en infraestructura tecnológica y capacitación profesional terminan prisioneros de la inercia institucional que recoge las fallas estructurales del modelo de control actual. Por lo demás, el costo presupuestal que para el país implica el actual sistema —en convivencia con los escandalosos casos de corrupción en el manejo de los recursos públicos, conocidas ya

las ineficacias de los instrumentos para evitar la impunidad de los culpables y en medio de la más aguda crisis de recursos para el funcionamiento del Estado—, no justifica bajo ninguna circunstancia, la sostenibilidad del andamiaje de control como está establecido en el modelo vigente.

Urge por tanto —al margen del trámite final del referendo y sus resultados— enfocar la discusión hacia el rediseño del actual modelo de control fiscal en Colombia; el ambiente de reforma del Estado que ofrece la actual coyuntura política ha generado ya el espacio propicio y es conveniente aprovecharlo dándole al debate la dimensión que aún no ha tenido.

Aparte de superar el tema del ahorro público que se conseguiría con la supresión de los órganos de control territorial, cualquier propuesta deberá empezar yendo más allá de la separación —en instancias más naturales a su función— de las etapas i) auditoría y ii) proceso judicial de responsabilidad fiscal, causa estructural de las ineficiencias en cada etapa respectiva. Deberá necesariamente, acometer sin temores, tanto el origen de la elección de los contralores, como la cuestión del control territorial en el marco de la concepción del proceso de descentralización emprendido desde los arreglos institucionales definidos hace una década.

Paralelamente a la racionalización de la burocracia que permiten las tecnologías contemporáneas, las reformas tendrán que buscar ajustar los procesos actuales y los tipos de control y auditoría para conseguir por fin que en el modelo de control fiscal —en sintonía con el sistema de planificación que opera desde hace ocho años— se vigile el cumplimiento de los resultados de la gestión pública, que sigue siendo hoy una demanda insatisfecha para la ciudadanía.

El nuevo sistema deberá diseñarse, además, con los dispositivos adecuados para su articulación con las instancias de control del ejecutivo —redefiniendo el rol de las oficinas de control interno—, del legislativo —ofreciendo insumos valiosos para el control político— y del judicial —minimizando las probabilidades de impunidad en los procesos—. No de otra forma la tarea del control fiscal y el papel de los órganos de control que la ejecutan irán ganado confianza y credibilidad y alcanzarán legitimidad.

De manera pues que no es ni suprimiendo las partes como se arregla el todo, ni haciendo el cotidiano ‘cortar y pegar’ o “*copy / paste*” como se recompone el contenido; se trata, por el contrario, de ahondar en la revisión de los mandatos actuales y en la definición de los roles de las organizaciones de control vigentes; el ahorro público real, llegará por añadidura.