

No. **87**

Junio del 2022

ISSN 2215 - 7816 (En línea)

Documentos de Trabajo

Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Las “ías”, entes de control y fiscalía
en cifras: politización e ineffectividad
en la gestión pública entre múltiples
capas de control

Erick Behar-Villegas, Pablo Sanabria-Pulido, Paul J.
Hasselbrinck-Macias

Serie Documentos de Trabajo 2022

Edición No. 87

ISSN 2215-7816 (En línea)

Edición digital

Junio del 2022

© 2022 Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Carrera 1 No. 19 -27, Bloque AU

Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 3394949, ext. 2073

escueladegobierno@uniandes.edu.co

<http://gobierno.uniandes.edu.co>

Autores

Erick Behar-Villegas, Pablo Sanabria-Pulido, Paul J. Hasselbrinck-Macias

Directora de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

María Margarita, Paca, Zuleta

Coordinación editorial, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Angélica María Cantor Ortiz

Dirección de Investigaciones, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Diego Iván Lucumí Cuesta

Diagramación de cubierta, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Camilo Andrés Ayala Monje

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

Las “ías”, entes de control y fiscalía en cifras: politización e ineffectividad en la gestión pública entre múltiples capas de control

Por Erick Behar-Villegas¹, Pablo Sanabria-Pulido², Paul J. Hasselbrinck-Macias³

Resumen

Los entes de control y fiscalía, informalmente conocidos por el acrónimo de “ías” (Procuraduría, Contralorías, Personerías, Fiscalías, etc.) forman una densa red de instituciones a nivel territorial y nacional, cuyos presupuestos agregados no se habían documentado hasta el momento. El presente trabajo explica brevemente las funciones de estas entidades y cuantifica sus presupuestos. Para el 2020, estos sumaron cerca del 0.77% del Producto Interno Bruto de Colombia. Entre el 2019 y el 2021, el presupuesto agregado aumentó 22.2%, jalonado especialmente por los entes de control y fiscalía del orden nacional. En un comparativo realizado con entidades parcialmente equivalentes en México, Alemania y Estados Unidos, se resalta que en Colombia hay, no solo más entidades, sino también una multiplicidad de capas de funciones. Estas implican riesgos considerables en una democracia, como lo son la politización de entidades que deben ser independientes, el escaso conocimiento de la opinión pública sobre las funciones de estos entes, la existencia de incentivos perversos, la captura de rentas vía procesos sancionatorios cuyo inicio y fin se concentra en una sola entidad y los dudosos y sesgados resultados de su gestión, que a su vez pueden estar atados a los mismos incentivos perversos inherentes a sus arreglos institucionales.

Palabras clave: entes de control, captura de rentas, órganos de control, contraloría, fiscalía, procuraduría, control fiscal, control disciplinario.

¹ Profesor, Berlin International University of Applied Sciences y Tecnológico de Monterrey, Departamento de Economía (campus Monterrey). Correo electrónico de contacto: behar@berlin-international.de

² Profesor asociado, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes. Correo electrónico de contacto: psanabri@uniandes.edu.co

³ Candidato a MPA, London School of Economics. Correo electrónico de contacto: p.j.hasselbrinck@lse.ac.uk

Abstract

Control & Audit agencies, also known informally as watchdog agencies or 'ías' in Colombia, span a complex network of institutions of local or national order. Hitherto, the aggregation of their budgets had not been undertaken. This work fills this gap by documenting and aggregating their budgets, along with an explanation of the institutional missions. For 2020, for example, the aggregated budget of Colombian watchdog agencies accounted for 0.77% of GDP. Between 2019 and 2021, the aggregate budget increased by 22.2%, explained especially by the weight of the main national control and audit agencies. Using a comparison with similar institutional networks of Mexico, Germany and the United States, this work highlights that Colombia not only has a proportionally larger group of agencies, but also a multiplicity of 'control layers of institutional missions'. The latter implies considerable risks for a democracy, i.e. political influences in would-be independent institutions, lack of knowledge about these institutions on the side of the public, the existence of perverse incentives, rent seeking that arises in biased control & sanction mechanisms that happen within single institutions, affecting the nature of checks and balances, along with the underlying results of the mission. These may be tied to perverse incentives inherent to the current institutional arrangements.

Keywords: control agencies, audit agencies, Comptroller General's Office, rent seeking, watchdog agencies, General Attorney's Office.

Tabla de contenido

1. Introducción	3
2. Control y auditoría en la Administración Pública.....	8
3. La estructura sui géneris de Colombia en el ámbito internacional	11
4. El Problema del acceso a los datos: ¿señal de disfuncionalidad?	14
5. Lo que dice la literatura sobre el diseño y alcance de los órganos de control, su relación con la política y la administración pública	16
5.1 <i>¿Para qué y por qué se crean los entes de control?</i>	16
5.2 <i>La contradicción entre su rol político y sus efectos sobre la efectividad organizacional</i>	17
5.2 <i>¿Empeoran la gestión pública los entes de control?</i>	19
6. Conclusiones y recomendaciones de política.....	22
7. Referencias.....	25

1. Introducción

Los organismos o entes de control conforman una compleja red de organizaciones y herramientas que se agrupan informalmente en Colombia bajo el acrónimo de las “ías” (Procuraduría, Contraloría, Personería, entre otros), y operan a nivel nacional o territorial. Algunas de estas entidades se remontan a inicios del siglo XIX (Procuraduría General), mientras que otras nacen en iniciativas recientes (Veeduría de Bogotá). Este entramado organizacional constituye una fuente frecuente de reformas, pero también de onerosos gastos, el grueso número de entes de control en Colombia ha crecido sostenidamente tanto en presupuesto como en personal en la última década, sin necesariamente comprobar un efecto positivo en la reducción de casos de malos manejos, corrupción y clientelismo en el país (Isaza, 2011, Langbein y Sanabria-Pulido, 2013).

En este documento buscamos brindar un análisis costo-beneficio de la existencia de este entramado de entidades dentro del contexto de la administración pública colombiana. Para ello iniciamos con una agregación presupuestal de la red de entes de control y fiscalía de Colombia entre el 2019 y el 2022. Así mismo, desarrollamos una comparación internacional de las características de estas organizaciones, junto con un análisis de los arreglos institucionales actuales y sus respectivos desafíos, particularmente en materia de funcionalidad y racionalidad de su operación. Este trabajo supone un ejercicio inédito de sistematización y agregación de todos los presupuestos de las entidades de control y fiscalía en Colombia, ejercicio que se llevó a cabo entre el 2021 y el 2022 por un grupo de trabajo interdisciplinario.

En la primera sección de este documento presentamos las cifras más relevantes del estudio. La segunda sección aborda la naturaleza del control y su aplicación institucional, mientras que la tercera presenta la compleja estructura sui géneris del entramado de control colombiano en comparación con los arreglos de otros países. La cuarta sección presenta un estudio de caso que ilustra la disfuncionalidad del sistema actual, así como los hallazgos de nuestro grupo de trabajo sobre el problema de acceso a los datos y la contratación en temas de comunicaciones, entre otros. La quinta sección presenta un análisis de la literatura sobre los mecanismos de control a la gestión pública y su relación con este tipo de entes, haciendo énfasis en los arreglos institucionales y sus implicaciones para la efectividad del aparato

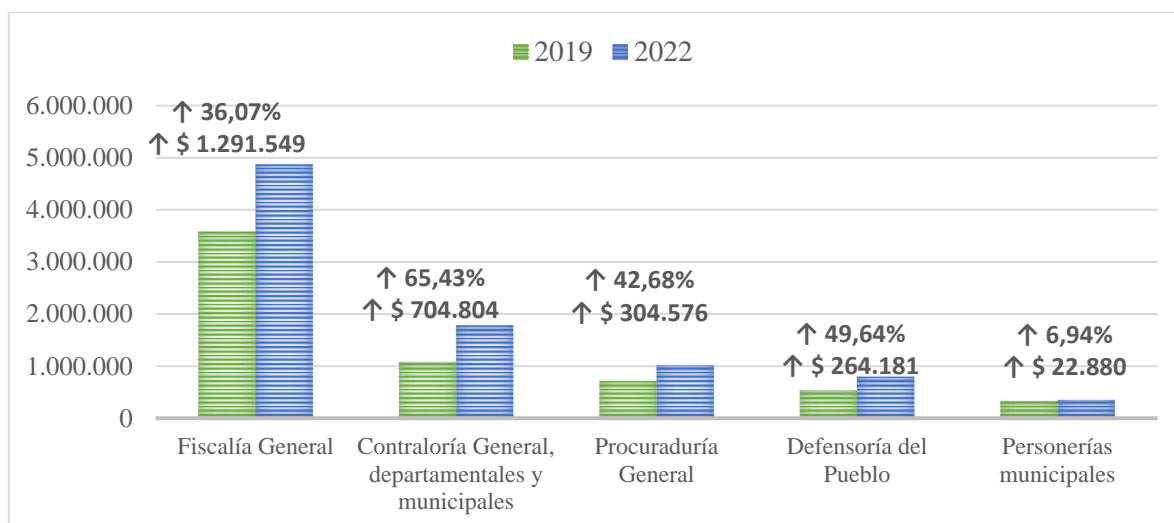
administrativo. Los presupuestos y demás resultados del estudio se presentan a lo largo del documento.

Una revisión inicial indica que este tipo de entes constituye una importante destinación del gasto del sector público colombiano. En el 2022, sin incluir entidades de vigilancia y control (Invima o Superintendencias), los entes de control alcanzaron un presupuesto de 4.04 billones de pesos (8.91 billones de pesos, incluyendo a la Fiscalía, que no se considera formalmente un ente de control), mientras que en el 2021 sumaban 3.88 billones de pesos (7.88 billones incluyendo a la Fiscalía). Esto representa, incluyendo la Fiscalía, el 4,5 % del recaudo tributario del 2021, y el 2,2 % sin incluir al ente acusador.

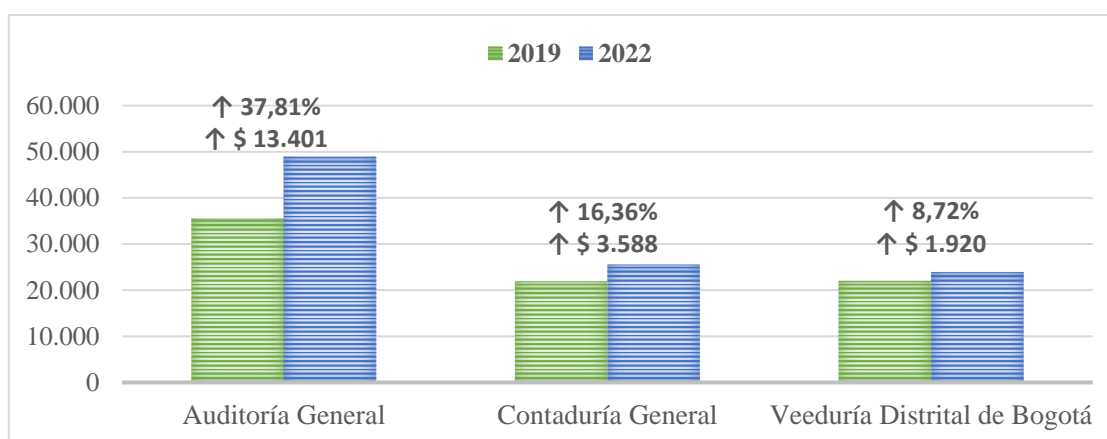
Su participación en el presupuesto colombiano no solo es sustancial, sino que sigue un crecimiento continuo en el tiempo. Entre el 2019 y el 2021, estos organismos registraron un crecimiento presupuestal del 22,2 %, llegando a sumar cerca del 0,77 % del Producto Interno Bruto en el 2020. Incluyendo la Fiscalía, registraron un aumento del 29,4 % entre el 2019 y el 2022 en sus presupuestos, sin incluir eventuales adiciones que se pueden presentar a lo largo del año. Como lo presenta la figura 1, entidades como la Contraloría General, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo han recibido aumentos presupuestales de más del 40 % entre el 2019 y el 2022.

Figura 1. Presupuestos de Fiscalía y entes de control nacionales y subnacionales⁴, cifras en millones de pesos

Entidades de mayor tamaño y contralorías y personerías agregadas



Entidades de menor tamaño, sin contar personerías

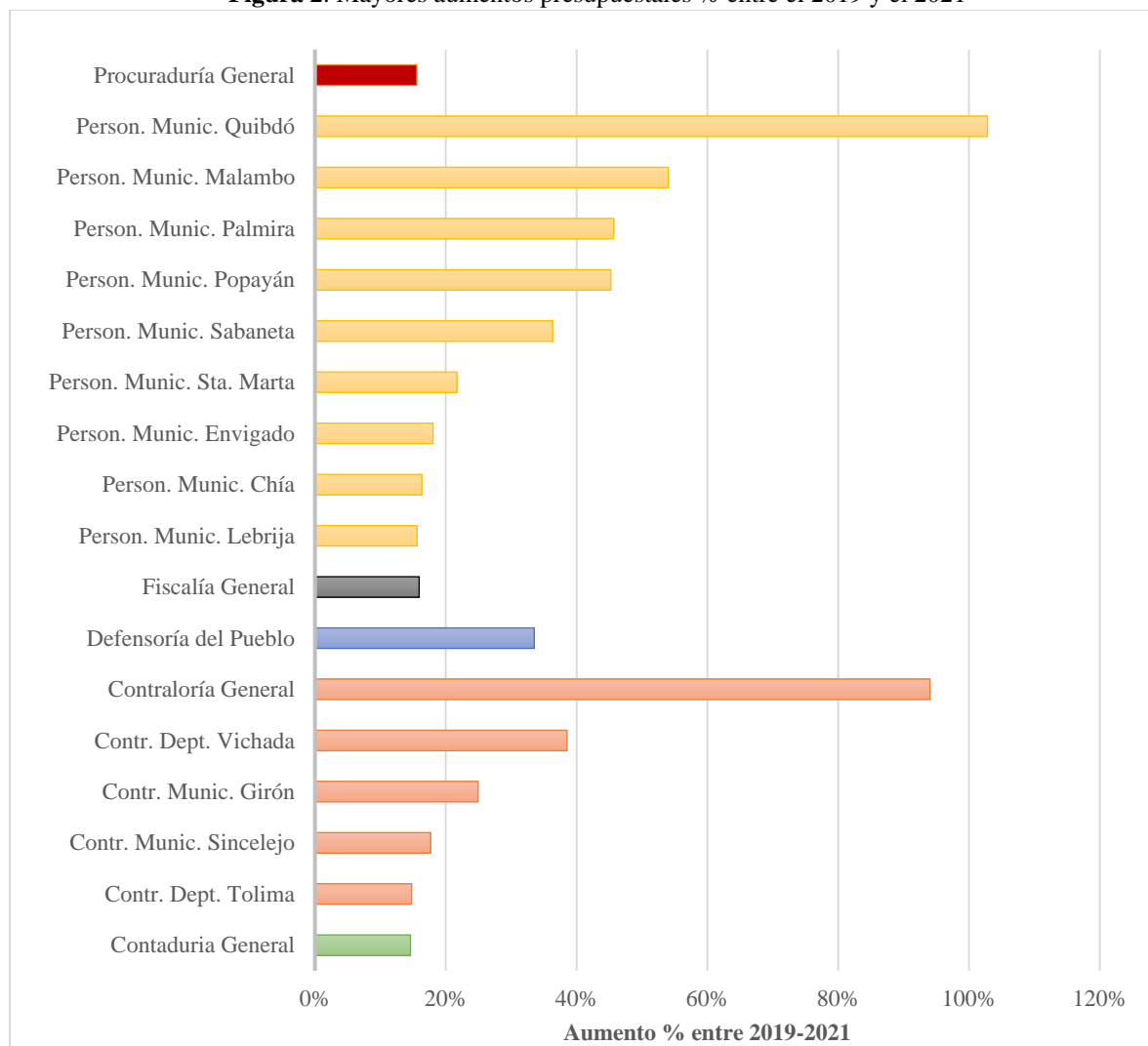


Fuente: presupuestos anuales de cada entidad

Los aumentos presupuestales también se pueden ver de manera proporcional en un comparativo de distintos órganos de control. La figura 2 presenta los entes que más crecieron en términos de presupuesto entre el 2019 y el 2021. Sobresale la Contraloría General, que estuvo cerca de doblar su presupuesto, así como algunas personerías, que crecieron por encima del 50 %. Es importante anotar que la figura 2 solo presenta cambios porcentuales, y que entidades de presupuestos considerables, como la Procuraduría (aumento del 15,6 %), tienen aumentos significativos como fracción del total presupuestal de las entidades estudiadas.

⁴ Las fuentes corresponden a la mejor disponibilidad de datos encontrada por el grupo de trabajo. Cuando fue posible, se utilizaron los datos de ejecuciones presupuestales a final de año. Alternativamente se utilizaron las resoluciones internas de presupuestos y, en su defecto, su apropiación en el PGN y presupuestos subnacionales. Las cifras de contralorías subnacionales y personerías para el 2022 son extrapolaciones de los datos del 2019 al 2021.

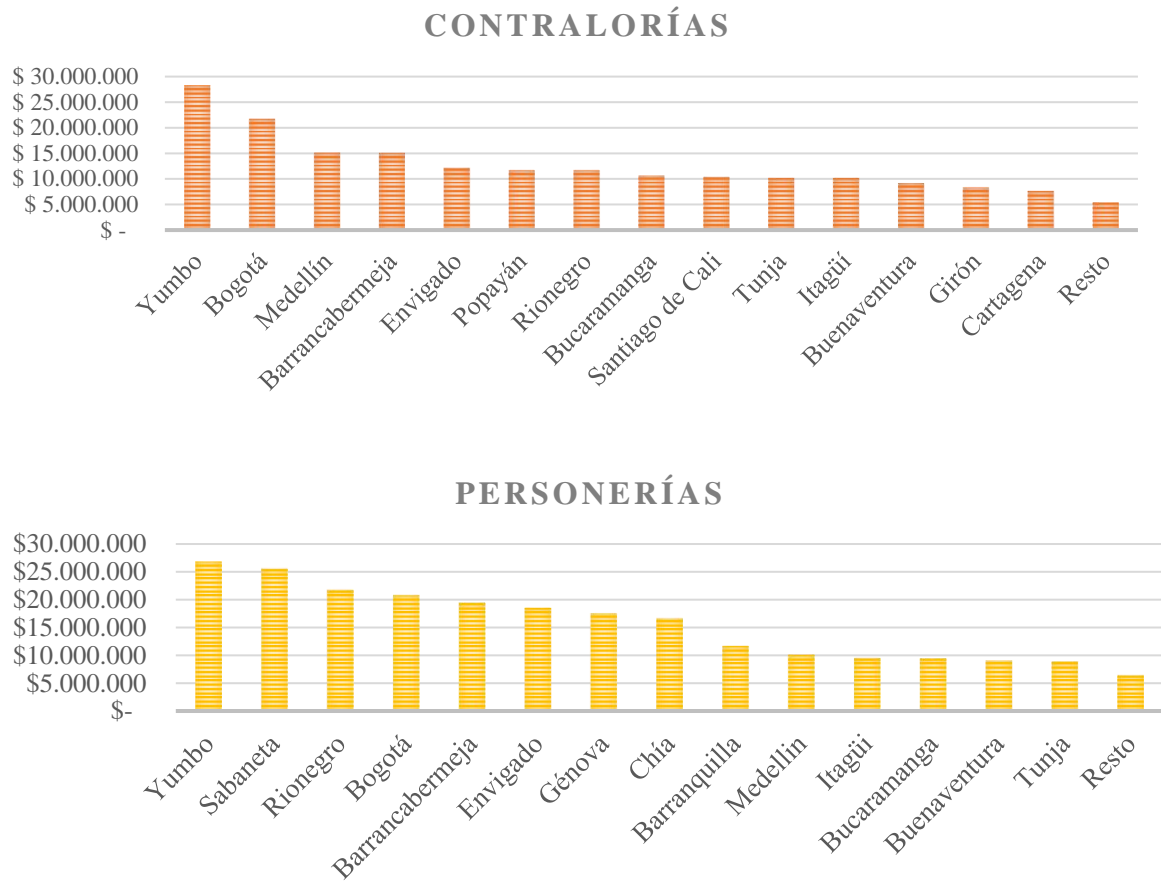
Figura 2. Mayores aumentos presupuestales % entre el 2019 y el 2021



Fuente: presupuestos anuales de cada entidad

Para comprender el tamaño de estas entidades de forma estandarizada según su ámbito de acción territorial, conviene hacer un comparativo de los entes de control más grandes, tomando en cuenta el número de habitantes. La figura 3 presenta los datos tomando los presupuestos más altos por cada 1.000 habitantes. Sobresale que el municipio de Yumbo (Valle del Cauca) tiene tanto la Contraloría como la Personería más costosa por 1.000 habitantes para el 2020.

Figura 3. Presupuestos de contralorías y personerías municipales, por 1000 habitantes en el 2020⁵



Fuente: presupuestos anuales de cada entidad.

Nota: cifras expresadas en pesos colombianos

⁵ La gráfica muestra solo los datos disponibles para el 2020. A la fecha de recolección de datos, numerosos presupuestos del 2021 no habían sido publicados en algunas páginas de entidades territoriales, por lo que fueron estimados usando el promedio de presupuesto por habitante. Inclusive en el 2022 no era posible encontrar algunos presupuestos en las páginas de algunas entidades. Aquí se usan datos disponibles, no los estimados para los presupuestos individuales, dado que son sensibles a cambios en población.

2. Control y auditoría en la Administración Pública

Existen distintos tipos de control según la Constitución Política de Colombia. Por un lado, el *control fiscal* se refiere a la vigilancia del uso de recursos públicos (Art. 267)⁶, en el cual las contralorías y la Auditoría General de la República juegan un rol esencial⁷. Por otra parte, existe el *control disciplinario*, relacionado con la vigilancia del cumplimiento de funciones de los funcionarios públicos (Art. 277)⁸. Aquí juegan un rol preponderante la Procuraduría General de la Nación, las personerías —que hacen parte del Ministerio Público junto con la Defensoría del Pueblo— y las oficinas de control disciplinario de las entidades.

Por otra parte, se han creado marcos funcionales de control a lo largo de las últimas décadas, como el control posterior y selectivo, y el control preventivo. Este último supone ejercer funciones de control para evitar irregularidades, mientras que un nuevo marco, el del control preventivo y concomitante de la Contraloría General, implica un seguimiento permanente, “en tiempo real y oportuno”⁹, declarado constitucional en el 2020¹⁰. Nótese que entidades como la Contraloría y la Procuraduría General gozan de autonomía administrativa y presupuestal, implicando que no hacen parte de la rama ejecutiva, legislativa o judicial, mientras que otras, como la Veeduría de Bogotá, inclusive hacen parte del gabinete del distrito en la práctica.

Esta situación permite entrever el debate importante sobre la forma en que se eligen las cabezas de estas entidades, pues históricamente se ha hecho a través de cuerpos colegiados como el Senado, la Cámara de Representantes, las asambleas departamentales y los concejos municipales, es decir, por parte de actores políticos. Recientemente se han realizado concursos de méritos en algunos casos. Sin embargo, existen controversias por las sospechas que hay alrededor de la transparencia de dichos procedimientos¹¹.

⁶ Constitución Política de Colombia de 1991.

⁷ Cf. Decreto 403 del 2020, por medio del cual se “dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 del 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”.

⁸ Constitución Política de Colombia de 1991.

⁹ Contraloría General de la República (2020). *Resolución Organizacional REG-ORG 753 del 2020*. Diario Oficial no. 51.261 del 19 de marzo del 2020.

¹⁰ Cf. Sentencia C-140 del 6 de mayo del 2020, Corte Constitucional de Colombia.

¹¹ Behar-Villegas, E. (2022). *¿Por qué vamos perdiendo la lucha anticorrupción? El oscuro mundo de los entes de control*. p.77; 133.

De manera general, cada entidad realiza auditorías de diferente naturaleza, como lo son las auditorías de *desempeño*, de *cumplimiento y/o financiera* en el caso de las contralorías¹². Durante estos procedimientos, los equipos auditores formulan *hallazgos*, definidos por la Contraloría General como un “hecho irregular relevante que se obtiene de la evaluación fiscal, el cual se obtiene al comparar la condición [situación detectada] con el criterio [deber ser]”¹³. Los hallazgos formulados pueden ser de incidencia **administrativa** (encaminados a la mejora de procesos), **disciplinaria** (implican sospechas de faltas a las funciones de los servidores públicos), **fiscal** (implican sospechas sobre irregularidades en la planeación y ejecución de los recursos públicos) y **penal** (implican sospechas sobre actuaciones que pueden catalogarse como delitos).

Recuadro 1. Una historia para comprender la naturaleza de los hallazgos

Alberto es funcionario de planta en una entidad pública. Al parecer, habría incurrido en varias irregularidades. Por un lado, no entregó unos informes a tiempo, ralentizando los procedimientos de la administración pública. Por esto se configuró un *hallazgo administrativo*. Además, Alberto habría proferido impropiedades contra sus colegas, agrediéndolos verbal y fiscalmente, con lo cual se configuraría una falta a sus deberes como funcionario público, lo tendría implicaciones *disciplinarias*. Además, Alberto habría firmado un contrato pensado para el mejoramiento de una cancha de fútbol, pero el dinero se habría utilizado irresponsablemente en una fiesta privada, llevando a un hallazgo con incidencia *fiscal* dada la pérdida del dinero y a su vez *penal*, dada la presunta desviación de fondos públicos. Nótese que esta historia puede estar basada en meras sospechas que pueden no ser ciertas (por ejemplo, a través de una denuncia sin fundamento). Como cualquier otro ciudadano, Alberto tiene el derecho a un debido proceso en todos los ámbitos.

En la práctica, los equipos auditores remiten los hallazgos disciplinarios a la Procuraduría o a la Personería correspondiente (exceptuando las personerías de municipios de sexta categoría), los hallazgos fiscales a las oficinas de responsabilidad fiscal de la misma Contraloría (ya sea la General o las territoriales), y los penales a la Fiscalía General de la Nación. Los equipos auditores presentan un informe preliminar, dando normalmente pocos días a los funcionarios para responder y en dado caso objetar, para luego emitir un informe final. En el caso del control fiscal, cuando la revisión de las cuentas rendidas en una vigencia fiscal (1 de enero al 31 de diciembre) no tiene asuntos pendientes que conllevan posibles juicios fiscales, se habla del *fenecimiento* de la cuenta¹⁴. Por otra parte, cuando existen sanciones en estos ámbitos, estas se registran en el Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) para el ámbito penal, en el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad (SIRI)

¹² Cf. las *Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores* (ISSAI), que se encuentran organizadas en el sistema de control fiscal (Ley 42 de 1993).

¹³ Observatorio de Control y Vigilancia de las Finanzas y las Políticas Públicas (s.f.). Contraloría General de la República. Glosario.

¹⁴ Cf. Resolución Orgánica 7350 de 2013 de la Contraloría General de la República, Art. 20.

de la Procuraduría, para el ámbito disciplinario y, por último, en el Sistema Integral de Auditoría (SIA) de la Auditoría General de la República, para el ámbito fiscal.



* Nótese que también existen visitas de la Veeduría de Bogotá en el caso del distrito y de la Auditoría General en el caso de las contralorías, sujetos de control de esta.
 **Simplificación, generalización de fases de los procesos.

Existen numerosas iniciativas de lucha anticorrupción en Colombia, encontrándose los entes de control, entre otros, como herramienta y puerta de información para denunciar hechos irregulares. Desde el Ejecutivo se han lanzado iniciativas como la creación de la Secretaría de Transparencia en 2011, que a su vez participó en el lanzamiento del Portal Anticorrupción de Colombia (PACO) en 2020, volviendo sobre un pilar del control que abarca toda la red de entes de control: el *control social*. La estrategia se acompaña de la medición de la gestión anticorrupción a través del Índice Nacional Anticorrupción (INAC), que agrupa cinco componentes (acceso a la información, rendición de cuentas, presupuesto, contratación, integridad y anticorrupción) y diez variables subordinadas a estos componentes; por ejemplo, la “integridad en las compras públicas” en el componente de contratación. Además, las entidades colombianas tienen la obligación de emitir un Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano¹⁵, iniciativa que se suma a diversas campañas, proyectos de ley, consultas e iniciativas no gubernamentales.

¹⁵ Cf. Ley 1474 de 2011, conocida como Estatuto Anticorrupción.

3. La estructura sui géneris de Colombia en el ámbito internacional

La estructura del control en Colombia tiene elementos similares a otras jurisdicciones, pero en el detalle se perciben diferencias importantes que se materializan en un complejo y denso sistema de entidades que en algunos casos no tienen equivalente en otras democracias. El caso más emblemático es el de la Procuraduría, creada en los albores de la independencia como “Ministerio Público” en 1830. Su función principal se resume en “velar por el correcto ejercicio de las funciones encomendadas en la Constitución y la Ley a servidores públicos” a través de las funciones de prevención, intervención y la actuación disciplinaria”¹⁶. Con ampliaciones de planta recurrentes, la Procuraduría alcanzó en el 2020 un presupuesto de \$841.5 mil millones, es decir 17,9 % más que en el 2019, mientras que en el proyecto de presupuesto presentado por el gobierno nacional para el 2022, superó el billón de pesos. Junto con la Defensoría del Pueblo, su entidad hermana en el Ministerio Público, suman 1,8 billones de pesos, es decir cerca del 50 % del total de los entes de control (sin incluir Fiscalía). En el 2021, el Congreso aprobó una nueva reforma que le permitiría a la Procuraduría crear 500 cargos en el marco de sus nuevas funciones jurisdiccionales, teniendo ahora la potestad de destituir funcionarios elegidos popularmente¹⁷.

A continuación, presentamos casos de entes de control de otros países y los contrastamos con el actual sistema colombiano, indicando la forma de elección de la cabeza de cada entidad. Sobresale, por ejemplo, el caso de Alemania, que en el ámbito disciplinario no tiene entidades públicas específicas, pues los casos llegan a un tribunal administrativo luego de que se agotan instancias en las respectivas entidades donde nacen las problemáticas. Por otra parte, un caso emblemático se da con la definición de Ministerio Público, contrastando a Colombia y México. Para Colombia, el Ministerio Público contiene a la Procuraduría y a la Defensoría del Pueblo, mientras que en México el Ministerio Público hace alusión a los fiscales de justicia, es decir al ámbito penal.

En comparación con Estados Unidos, que tiene una oficina de auditoría (GAO) adscrita al Congreso, así como auditores a nivel de cada estado federal, Colombia tiene no solo una Contraloría General y más de sesenta contralorías territoriales, sino también una Auditoría

¹⁶ Procuraduría General de la Nación (2022). Objetivos y Funciones. Cf. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Objetivos-y-funciones.page>

¹⁷ Behar-Villegas, E. (2022). *¿Por qué vamos perdiendo la lucha anticorrupción? El oscuro mundo de los entes de control*. p.227.

General. Un caso que no encuentra ningún equivalente en ninguno de los sistemas mencionados es la Veeduría de Bogotá, cuyo presupuesto superó los \$22 mil millones en el 2021 y aumentó a \$23,9 mil millones en el 2022, alcanzando el 0,084 % del presupuesto total de la capital. En esta entidad se materializó el concepto, más no necesariamente la práctica del control social a través de veedurías ciudadanas, pues su cabeza hace parte del gabinete distrital, es decir que es elegida por la institución que debe vigilar y a quien realiza controles preventivos.

Tabla 1. Comparativo internacional de organismos de control

	Colombia	México	Alemania	EE.UU.
Ámbito fiscal	<p>Contraloría General (1): elección vía Senado y Cámara de Representantes</p> <p>Contralorías territoriales (64): elección vía Asamblea o Concejo municipal, actualmente con concurso de méritos</p> <p>Auditoría General de la República (1): elección vía Consejo de Estado, terna de la Corte Suprema</p>	<p>Secretaría de la Función pública (con funciones de contraloría): elección vía presidente de la República</p> <p>Auditoría Superior de la Federación y auditorías de cada Estado: elección vía Cámara de Diputados</p> <p>Secretarías de la Contraloría General de los respectivos Estados Federales (31): elección vía Legislaturas</p> <p>Contraloría del Poder Legislativo: elección vía Legislatura del Estado</p>	<p>Bundesrechnungshof (BRH)** (Corte Federal de Cuentas) (1): elección del Presidente del BRH vía <i>Bundestag</i>, vicepresidente vía <i>Bundesrat</i> (Consejo del Estado Federal) de manera independiente, nombramiento a través del presidente federal</p> <p>Rechnungshof, Corte de Cuentas de cada Estado Federal (16): elección vía <i>Landtag</i> (Asamblea de Diputados del Estado Federal)</p> <p>Se debe anotar que el Tribunal de Cuentas Europeo, ubicado en Luxemburgo, también es relevante para Alemania.</p>	<p>Government Accountability Office: adscrita al Congreso, elección del contralor general (<i>Comptroller General</i>) vía presidente con visto bueno del Senado por 15 años.</p> <p>Office of Audit Services: como parte de cada gobierno de un Estado federal o de una entidad específica.</p> <p>State Auditor Office: auditorías de cada estado federal, vigilados por la Legislatura del Estado¹⁸. No se debe confundir con el auditor del condado (County Auditor), que no audita.</p> <p>Office of the Independent Auditor General: en casos específicos, como Miami, nivel municipal.</p>
Ámbito disciplinario	<p>Procuraduría General (1): elección vía Senado, parte del Ministerio Público</p> <p>Personerías (1120): elección vía Consejo municipal, actualmente con concurso de méritos</p>	<p>Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación: según la Ley General de Responsabilidades Administrativas del 2016, modificada en el 2021, para faltas a la administración pública.</p>	<p>Juzgados administrativos (<i>Verwaltungsgerichte</i>) con Cámaras para asuntos disciplinarios (cf. Ley Disciplinaria federal <i>Bundesdisziplinalggesetz</i> del 2001). Los procesos disciplinarios se inician a través del superior</p>	<p>Office of the Inspector General de cada agencia, elegidos por presidente de la República en caso del <i>Inspector General</i> y por la cabeza de la entidad en la mayoría de casos, cf. <i>Inspector General</i></p>

¹⁸ Las State Auditor Offices son distintas al County Auditor, que no realiza auditorías así tenga esta denominación.

	<p>Oficinas de Control Interno Disciplinario de las entidades (5000-6000)*: nombramiento, parte de equipo directivo normalmente</p>	<p>(Antiguamente, también operaba la Visitaduría General, que pasó a ser la Fiscalía Especializada de Asuntos Internos después del 2018 cuando la Fiscalía General reemplazó a la Procuraduría General en el ámbito Penal)</p> <p>Órganos internos de control de distintas entidades públicas, cf. Directorio</p>	<p>(<i>Dienstvorgesetzter</i>) del funcionario.</p>	<p><i>Act – Public Law</i> No.95-452, 1978.</p>
<p>Ámbito penal</p>	<p>Fiscalía General de la Nación: elección vía Corte Suprema con base en terna enviada por el presidente de la República</p>	<p>Fiscalía General de la República (reemplazó la Procuraduría General de la República en el 2018): elección vía Senado de la República</p>	<p>Fiscalía General (<i>Bundesanwaltschaft</i>): elección vía propuesta del ministro(a) de Justicia, con visto bueno del Bundesrat al presidente federal.</p> <p>Fiscalías del Estado federal (<i>Staatsanwaltschaft</i> y <i>Amtsanwaltschaft</i>): Cf. Ley de Constitución Judicial, <i>Gerichtsverfassungsgesetz</i></p>	<p>Departamento de Justicia, específicamente Office of the Attorney General (cf. Judiciary Act, 1789)</p> <p>District Attorneys (94): fiscales locales, elegidos por voto popular</p>
<p>Otros ámbitos, otras entidades</p>	<p>Veeduría Distrital de Bogotá: elección vía alcalde de Bogotá (cf. Decreto Ley 1421 de 1993)</p> <p>Defensoría del Pueblo: parte del Ministerio Público, elección vía Cámara de Representantes con base en terna enviada por el presidente de la República.</p>		<p>Ordnungsamt, Oficina del Orden: entidad encargada de preservar el orden en los municipios, sin funciones de policía judicial</p>	<p>Otras agencias federales de investigación: FBI, DEA, EPA, ICE, U.S. Marshals Service, servicio secreto</p>

*Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública (2021), cf. Ley 734 de 2002, Art. 76., las excepciones aplican en el caso del Consejo Superior y Seccionales de la Judicatura. Para la implementación, cf. Concepto 072801 del Departamento Administrativo de la Función Pública.

**Art.114.2 Constitución de la República Federal de Alemania.

4. El Problema del acceso a los datos: ¿señal de disfuncionalidad?

El análisis de las problemáticas públicas requiere un acceso transparente a los datos de cualquier entidad pública, mucho más en un contexto de gobierno abierto. Más allá de la existencia de una Ley que lo exija, e.g. la Ley 1712 de 2014 en Colombia, es esencial tener una cultura de la transparencia que permita a la opinión pública ejercer un control social sobre el actuar de las entidades, incluyendo las de control y fiscalía. Nuestro grupo de trabajo se encontró con innumerables escollos a la hora de recabar la información presupuestal de varias de estas entidades, acudiendo a múltiples fuentes y técnicas de estimación en los casos específicos en donde no había acceso a la información. A continuación, presentamos un resumen de la problemática y algunos casos que consideramos simbólicos para denotar la disfuncionalidad de los entes de control y la contradictoria opacidad que refleja su propio accionar.

Recuadro 2. Estudio de caso: problemáticas y desafíos en el proceso de recolección de datos

- Numerosos entes de control no publican información de ejecución presupuestal, solo la resolución de presupuesto, *ocultando en la práctica el gasto real*.
- En Colombia no existe una base de datos unificada de presupuestos, lo cual *dificulta el control del gasto*.
- Una preocupación del grupo de trabajo es la *pérdida de la memoria institucional del gasto*. No se encuentran presupuestos más allá de los tres años anteriores; en algunos casos solo aparece un año.
- Los documentos presupuestales no tienen un formato digital único: PDF legibles, PDF ilegibles, hojas de cálculo e incluso fotos. Por ello, *extraer los datos es una tarea sumamente difícil y onerosa*.
- Usualmente, los presupuestos se encuentran bajo la pestaña de la Ley de Transparencia (Ley 1712 de 2014), pero muchos lo ubican en otra parte del sitio web, en los casos que existe, *dificultando el acceso efectivo a la información*.
- De 163 entidades en la base de datos, por *falta de información*, a 68 fue necesario estimarles por lo menos un año de presupuesto, y 44 fueron completamente estimados por población.
- La falta de información obligó a obtener numerosos presupuestos de otras fuentes, como presupuestos generales, departamentales y municipales (e.g. Consejo municipal), e incluso de la prensa, que había publicado algunos presupuestos agregados para años específicos.

En el proceso de investigación, el grupo recurrió al sistema electrónico de contratación pública (SECOP), para revisar los objetos y montos de distintos contratos firmados por entidades de control del nivel central y territorial. Algunos casos llaman la atención frente a la pertinencia y a la necesidad desde el punto de vista de la efectividad y la eficiencia del gasto público, partiendo del principio del costo de oportunidad.

Recuadro 3. Selección de hallazgos acerca de información de contratación de los entes de control

- En el análisis de SECOP (el sistema electrónico de contratación pública, que está disponible al público) llama la atención la existencia de numerosos contratos de prestación de servicios de corto plazo (1-3 meses), así como la presencia de numerosos contratos de comunicaciones, incluyendo monitoreo de redes, posicionamiento e inclusive, el monitoreo de campañas propias, financiadas con otros contratos.
- Con la disponibilidad de datos actual, incluyendo la base de datos del Departamento de la Función Pública, no es posible saber con exactitud cuántos funcionarios trabajan en los entes de control. Nuestro grupo llegó a un estimado de 35.000 sin incluir contratistas, que pueden superar los 10.000.
- Actualmente resulta prácticamente imposible cuantificar exactamente cuánto dinero gastan estas entidades en comunicaciones, ya que no solo se trata de los contratos de prestación de servicios, sino también de la estructura de costos de las direcciones de comunicaciones, que normalmente no están disponibles al público. Sin embargo, pudimos constatar que existen numerosos contratos de prestación de servicios en distintas contralorías territoriales, así como en las personerías principales (no incluyen las de municipios de 4-6 categoría: estas solo tienen un funcionario y un secretario).

Entidades específicas (hallazgos durante el proceso de investigación en el 2020 y el 2021)

- La Contraloría de Medellín gastó cerca de \$1.200 millones en el “fortalecimiento de la gestión institucional”.
- La Auditoría General tuvo una “prima de alta gestión” de \$692.600 por funcionario en el 2020.
- La Contraloría de Bogotá gastó \$16 millones para hacer podcasts y otros 16 millones en piezas de audio (cf. CB-CD-134-202; CB-CD-245-2020).
- La Contaduría General tiene una “bonificación de dirección”, que sumó casi \$80 millones en el 2021 (cf. A010103030).
- Según las cifras del SIGEP, la Contraloría del Cauca tiene tres funcionarios, pero el gasto de personal suma 3.600 millones para el 2020.
- En el 2021, el grupo de trabajo no encontró información presupuestal de la Personería de Envigado en su página. Sin embargo, sí se encontró en SECOP un contrato de “posicionamiento, divulgación, creación de imagen corporativa y publicitaria de la personería” por 22,5 millones en el mismo año.
- El grupo de trabajo encontró numerosos contratos de comunicaciones de la Personería de Medellín, inclusive uno por \$90,6 millones para “medir la estrategia comunicacional (plan de medios)” de la misma Personería. El total de contratos del 2020, en comunicaciones, suma al menos 515 millones.
- En la Personería de Barranquilla, hay un contrato de prestación de servicios cuyo objeto menciona directamente un “director y productor de radio y televisión con maestría en mercadeo”, es decir, mostrando un objeto supremamente delimitado. El contrato suma 120 millones de pesos (195/2020).
- Se resalta que la Contraloría de Norte de Santander, para el 2020 y el 2021, no parece haber suscrito un solo contrato de comunicaciones, a diferencia de la mayoría de entidades.
- La Contraloría de Santa Marta suscribió un contrato de 9,9 millones para la “elaboración de material audiovisual y contenidos digitales (...) para la rendición de cuentas”, el 15 de diciembre del 2020 (cf. Ps0332020).
- La Personería de Popayán gastó al menos 363 millones en contratos de prestación de servicios alusivos a las comunicaciones, incluyendo la contratación de un “jefe de comunicaciones”, es decir que se reemplaza prácticamente la existencia de un directivo vía contratos de prestación de servicios (cf.022/2020).
- En el 2020 la página de la Personería de Jamundí no tenía documentada la información presupuestal.

Fuente: basado en datos de SECOP

5. Lo que dice la literatura sobre el diseño y alcance de los órganos de control, su relación con la política y la administración pública

5.1 ¿Para qué y por qué se crean los entes de control?

La literatura en administración pública ha explorado diferentes aspectos del rol y alcance de las organizaciones de auditoría, monitoreo y vigilancia como mecanismos de control político de la gestión pública. Un punto central es la racionalidad por la cual son creadas y les son asignados roles dentro del entramado del aparato de la administración pública. Al analizar las razones para su creación, generalmente se ha encontrado justificaciones, organizacionales, económicas o políticas. La existencia de los organismos de control en diferentes países responde en términos generales a una combinación de esas justificaciones.

Por un lado, aparecen los elementos que desde el ámbito organizacional justifican la creación y el rol de estos organismos. Por ejemplo, dichas organizaciones aparecen en respuesta al interés de establecer mecanismos de control y vigilancia preventiva de la gestión pública con el fin de limitar la mala gestión, la corrupción, o los abusos de poder o extralimitaciones de funcionarios públicos. Los actores políticos y el legislativo, buscan arreglos organizacionales con capacidades de control y auditoría para evitar mal uso de la discrecionalidad por parte de funcionarios públicos (de carrera especialmente) y enfrentar el problema de agente-principal, especialmente para mitigar la desalineación y/o el desplazamiento de objetivos (Yolles, 2019) por parte de los funcionarios, especialmente frente a objetivos y planes de funcionarios elegidos popularmente.

Por otro lado, se crean organismos de control también respondiendo a motivaciones de tipo fiscal o económico. Por ejemplo, en respuesta a planes de ajuste fiscal o como parte de mecanismos de seguimiento y vigilancia que busquen controlar el gasto, hacer seguimiento presupuestal, reducir malos manejos y monitorear la gestión financiera de las entidades públicas. También aparecen, al menos en teoría, respondiendo a demandas sociales y ciudadanas, para reducir los riesgos de corrupción y mejorar el gasto público buscando garantizar el impacto positivo del gasto público.

Sin embargo, un grupo importante de justificaciones para la creación de entes de control tiene que ver con factores políticos. Diferentes estudios relacionados con el control político de la burocracia, han investigado las formas de control que buscan crear los actores políticos para limitar el poder de las burocracias y el ejecutivo; por ejemplo, a través de la creación de organizaciones encargadas del seguimiento y control a la gestión de entidades y funcionarios públicos. Un punto central de los objetivos de actores políticos es precisamente la reducción de la discrecionalidad de los funcionarios públicos y buscar mecanismos que faciliten el control detallado de sus decisiones y acciones (Moe, 2012; Huber *et al.*, 2001).

La creación de agencias de control, monitoreo y vigilancia a la gestión pública es usualmente justificada con la necesidad de vigilar las acciones desviadas de burocracias y agencias del sector público (Yolles, 2019). No obstante, la aparición de múltiples capas burocráticas a través de esos entes de control es cuestionada por sus efectos sobre la efectividad de las organizaciones y la generación de reprocesos y *tramitomanía* (red tape). Incluso, diversos estudios han ilustrado su efecto indeseado al catalizar el patronazgo político y la politización (Berry y Gersen, 2010) en vez de reducirlo.

Su existencia requiere un balance cuidadoso dentro de los arreglos institucionales, no sólo por sus efectos negativos sobre el sistema mismo, sino por el excesivo gasto público que el crecimiento incontrolado de sus plantas y sus presupuestos. La literatura ha ilustrado la onerosa operación (Huber y Shipan, 2000) de un entramado de control sobredimensionado (como se observa en el caso colombiano) y cuya efectividad y desempeño suponen importantes dificultades de medición y seguimiento. Finalmente, su existencia también es cuestionada por convertirse en una herramienta de presión a funcionarios y uso estratégico hacia objetivos e intereses particulares de actores políticos (Moe, 2012) que al final genera el efecto contrario para el cual en teoría son creados.

5.2 La contradicción entre su rol político y sus efectos sobre la efectividad organizacional

En esa línea, diferentes autores han planteado miradas críticas respecto al rol político (y politizado) de entes y organizaciones de seguimiento y control a la gestión pública. Las agencias del sector público, en general, son diseñadas con diversos arreglos institucionales que tienen un origen usualmente en actores políticos con intereses particulares. Como ha explicado

sistemáticamente Terry Moe (2012, 2005, 1995, 1984), por ese origen político, su diseño genera instrumentos que empoderan a los políticos y pueden multiplicar los riesgos de clientelismo y corrupción que en teoría pretenden controlar. Así, las organizaciones públicas quedan estructuradas en formas que no necesariamente están orientadas a la eficiencia y la efectividad a largo plazo, sino a uso instrumentalización política o los intereses partidistas, generando diseños organizacionales que están destinados a fallar (Moe, 2012) y a obstaculizar la gestión pública.

De acuerdo con Moe, esos arreglos en últimas complican la gestión, privilegian la política, y propician los bajos desempeños de las organizaciones públicas (Moe, 2005; Wood y Bohte, 2004). Adicionalmente, la literatura muestra cómo los políticos y legisladores buscan crear arreglos institucionales y organizacionales que les permitan controlar y limitar las decisiones y acciones de funcionarios públicos y manipular las organizaciones (McCubbins *et al.*, 1989). El objetivo de dichos actores es entonces limitar la discrecionalidad de los funcionarios públicos no electos y establecer mecanismos de control a funcionarios frente a la autoridad política, siguiendo elementos del modelo agente-principal. No obstante, este modelo no necesariamente contempla un principal que a su vez tenga incentivos perversos y coluda posiblemente con el agente y otros clientes para facilitar la corrupción (Sheperd, Parida y Wincent, 2021; Persson, Rothstein & Teorell, 2012) como se evidencian casos en diferentes lugares. En este sentido, los arreglos institucionales de las entidades de control pueden permitir la existencia y reproducción de incentivos perversos que, a su vez, minan la lucha contra la corrupción en vez de fortalecerla.

En ese contexto, las organizaciones de control, pensadas como actores de auditoría y seguimiento de la gestión y las políticas públicas dentro de un aparato estatal, tales como los denominados entes de control en Colombia, requieren una mirada crítica de sus arreglos y arquitecturas organizacionales. Al ser diseñadas con base en intereses políticos, y con enfoques usualmente legalistas más que de gestión y efectividad (Clinton *et al.*, 2014), el mecanismo de control que surge puede ser inefectivo, innecesario y distorsionante de la gestión pública. Pues los procesos y tareas de los entes de control pueden quedar supeditadas a intereses partidistas, a clientelismo, o a una utilización estratégica por parte de actores políticos que además de querer controlar la gestión de dichos entes, pueden operar de forma negativa facilitando más

desviaciones de la gestión y potencial corrupción antes que cumplir su función de control, vigilancia y prevención. En ese orden de ideas, como explica Moe, el arreglo de incentivos políticos y su operación como parte de un complejo andamiaje de intereses, terminan desplazando el control de su objetivo original y generando más males que bienes públicos (Berry y Gersen, 2010; Moe, 1984).

No obstante, en teoría, los órganos de control son creados para facilitar la rendición de cuentas y la transparencia de los funcionarios públicos. Dado que para los actores políticos es difícil controlar directamente a los funcionarios y organizaciones públicas (Ríos-Cazares, 2010), crean otro tipo de organismos que cumplan dichas funciones de monitoreo y control de la función pública (McCubbins *et al.*, 1989). Con ello buscan reducir la incertidumbre y asegurar la movilización de recursos y políticas hacia sus objetivos (Potoski, 1999) o incluso en casos virtuosos a la adecuada implementación de las políticas públicas en busca del bien común (Wood y Bohte, 2004).

En consecuencia, en diferentes países se han diseñado entes de control como actores para el seguimiento y análisis de la calidad del gasto y la vigilancia de la gestión pública. Generalmente, como entes creados desde la rama legislativa y en algunos casos de la rama ejecutiva. No obstante, en algunos países con arreglos institucionales complejos, alta politización y ausencia de una dicotomía política administración, dichos entes se multiplican y terminan cumpliendo funciones adicionales con la expectativa de vigilar procesos administrativos, sancionar y destituir, con la supuesta expectativa de reducir riesgos de corrupción (Sanabria-Pulido y Avellaneda, 2021; Speck, 2011). En ese orden de ideas, los arreglos institucionales que pretenden generar mecanismos e instancias de control a la gestión y políticas públicas pueden complejizarse de forma innecesaria y generar graves distorsiones a la gestión pública efectiva.

5.2 ¿Empeoran la gestión pública los entes de control?

Speck (2011) agrega que el nivel de influencia y complejidad de los entes de control depende de su arquitectura individual y colectiva, de los traslapes entre entes, su número, sus funciones y su alcance. Su nivel de autonomía es determinado por su localización dentro del aparato gubernamental, y por su filiación o dependencia de una determinada rama del poder público

(Berry y Gersen, 2010). En ese contexto, los entes de control responden a la forma y funcionalidad de la arquitectura organizacional del Estado y como tal, como parte de la burocracia, dependen de esos alcances para definir el nivel de influencia. De tal forma que su complejidad y efecto sobre la gestión pública estará influido no sólo por su origen en arreglos políticos e intereses como planteaba Moe (2005), sino en la forma misma de la arquitectura institucional y su funcionalidad (o disfuncionalidad) resultante del marco de arreglos.

Así, en un contexto de arreglos complejos con múltiples capas de control traslapadas, como el caso colombiano, es de esperarse que la presencia de múltiples órganos de control afecte la calidad de la gestión pública en su operación, al generar diversas demandas de atención desde múltiples organizaciones que crearán potenciales duplicidades en sus misionales y roles como parte de complejos aparatos político-administrativos públicos no diseñados racionalmente y que, como ha mostrado la literatura, responde más a intereses políticos que a la búsqueda de mejoras en la gestión o la generación de valor público para la ciudadanía.

De acuerdo con diferentes autores, un rasgo clave para que los órganos de control funcionen adecuadamente es precisamente la importancia de asegurar su independencia de actores e intereses políticos (Speck, 2011; Potoski, 1999). La existencia de arreglos institucionales y pesos y contrapesos que impidan la captura por parte de partidos, actores políticos, o grupos de interés es crítica para garantizar la efectividad de su rol como mecanismo facilitador de la transparencia y de control de la gestión. Incluso para balancear la competencia entre las ramas por el control de la burocracia (Clinton *et al.*, 2014; Lamb y Nye, 2012) y resolver el problema de los múltiples principales que se puede dar en la búsqueda por el mayor nivel de control (Moe, 2012; Ríos-Cazárez, 2010).

En ese orden de ideas, los reprocesos de un sinnúmero de organismos de control que se traslapan y generan distorsiones a la gestión, no sólo no resuelven la expectativa del modelo agente principal ni reducen los costos de transacción (Wood y Bohte, 2004; Potoski, 1999), sino que los incrementan y ralentizan la gestión pública. La **multiplicidad de capas de control** provenientes de la proliferación de organizaciones, como en el caso colombiano con la

Procuraduría, contralorías, personerías, auditorías, defensorías, veedurías, no solo genera mayor gasto público sino múltiples ineficiencias y riesgos provenientes de la confusa arquitectura organizacional e institucional que generan, de la mayor politización y de las duplicidades y sobredemandas de control y *tramitomanía* (red-tape) que imponen a funcionarios y organizaciones públicas.

Igualmente, la confusa multiplicidad de capas se complejiza todavía más cuando se les agregan funciones que van más allá del control de la gestión y que pueden ir desde el control del gasto, la contratación, hasta la sanción disciplinaria y la penalización de actos corruptos, o la creación de otras entidades que sin ser entes de control asumen funciones cercanas. Por ejemplo, en el caso colombiano, la creación de una entidad como una Secretaría de Transparencia con funciones anticorrupción, pero sin una misionalidad ni arquitectura organizacional estratégicamente diseñada (Sanabria-Pulido y Avellaneda, 2021) o el traslape de funciones con entes de control y otras organizaciones como la Fiscalía, llaman la atención sobre el hipercrecimiento de un aparato público con entidades que duplican funciones y no parecen reducir efectivamente los riesgos de corrupción (Maldonado, 2011). La falta de claridad misional y la saturación de funciones en múltiples entidades pone sobre la mesa la necesidad de optimizar el espacio organizacional, reducir la *tramitomanía*, facilitar el enfoque estratégico en los objetivos más que en las respuestas a órganos de control y permitir el adecuado cumplimiento de las misiones de las organizaciones.

En general, la literatura de administración pública brinda un marco adecuado para el entendimiento de las disfuncionalidades de crear múltiples entes de control que se traslapan en sus funciones y generan reprocesos y deseconomías de escala en temas de operación, gasto público, efectividad y eficiencia en el uso de los recursos, no solo de sus propias organizaciones, sino de las demás organizaciones públicas a las que intervienen con múltiples distorsiones sobre su función en búsqueda de potenciales evidencias que les ayuden a justificar su propia existencia. Como plantea Moe, la existencia de múltiples capas de diseños imperfectos crean formalidades y restricciones que facilitan el fracaso de las organizaciones públicas (Moe, 2012). Se llega así a un equilibrio que permite la permanencia de entidades de control, con problemas de sostenibilidad y gasto, y sin una justificación estratégica ni organizacional clara. Entes que antes de reducir riesgos y mejorar la gestión pueden crear

nuevas oportunidades para ineficiencias, clientelismo, corrupción, rigideces y reprocesos innecesarios, que limitan la gestión efectiva en la globalidad del sector público antes que mejorarla.

6. Conclusiones y recomendaciones de política

Los entes de control y fiscalía han crecido desproporcionadamente en los últimos años en términos presupuestales. A su vez, han llegado a forjar una compleja multiplicidad de capas de funciones que implica riesgos institucionales graves en una democracia, como puede ser la politización de las entidades, la existencia de incentivos perversos en su funcionamiento y la captura de rentas a través de procesos sancionatorios que no necesariamente tienen garantías, cuando una misma institución audita, investiga, sanciona y fiscaliza, como sucede en el caso de las contralorías. Por otro lado, la multiplicidad de capas genera distorsiones innecesarias a la gestión, la ralentiza y crea nuevos riesgos de corrupción.

Un riesgo relacionado con estas entidades también se presenta ante una comprensión parcial de sus funciones por parte de la opinión pública. Nuestro grupo de trabajo aportó la primera cuantificación del presupuesto total de toda la red de entidades de control para el 2022, acercándose a los 9 billones de pesos, el equivalente al 2.6% de todo el Presupuesto General de la Nación del mismo año. Ante el hipercrecimiento presupuestal y la caracterización documentada en este trabajo, realizamos las siguientes recomendaciones de política, tanto para actores estatales como para la opinión pública:

- Se recomienda una reforma estructural que elimine la multiplicidad de capas del control y permita la separación del proceso de investigación y sanción en el caso de la Procuraduría, las personerías principales y las contralorías.
- Un punto central es revisar el rol de la Contraloría, para que asuma un rol de evaluación de la calidad del gasto y las políticas públicas.
- Se recomienda que la Procuraduría no asuma un enfoque sancionatorio sino de gestión, reduciéndose en presupuesto y funciones drásticamente, para que la Fiscalía asuma la parte sancionatoria (exclusivamente penal) de procesos eventuales.
- Partiendo del punto anterior, se recomienda analizar si el ámbito disciplinario puede relegarse a tribunales administrativos exclusivamente, reforzando la idea de la reducción del tamaño de la Procuraduría y las personerías más grandes del país.

- Se recomienda reducir la multiplicidad de organizaciones en el nivel nacional y subnacional, por lo cual una alternativa a considerar y calibrar es la eliminación de las contralorías regionales y demás instancias de los niveles subnacionales. Para ello conviene evaluar si el modelo de control fiscal, en el caso colombiano, debe ser centralizado o descentralizado, en vez de una coexistencia simultánea de ambos aparatos organizacionales.
- Se recomienda un análisis profundo y una eventual reforma sobre los procesos de elección de las cabezas de los entes de control y fiscalía.
- Se requiere con urgencia la disponibilidad de datos presupuestales y la centralización de los mismos para controlar la gestión de los entes de control.
- Se recomienda revisar la pertinencia de algunas entidades de control, para así analizar su continuidad desde algunas reformas estructurales o puntuales. Sobresalen, en este sentido, la Procuraduría General, las contralorías territoriales, la Auditoría General y la Veeduría de Bogotá, como candidatas a reformas urgentes, fusiones o eliminación.
- Una alternativa clave para optimizar la arquitectura organizacional del aparato de gestión sin duda tiene que ver con el mejoramiento de la hoy muy baja capacidad técnica del congreso para hacer seguimiento y control a la gestión del ejecutivo. En ese orden de ideas, el diseño de una estrategia que mejore y tecnifique las capacidades del control desde la rama legislativa, similar al funcionamiento del *Government Accountability Office* en Estados Unidos, acompañada de una estrategia de educación al ciudadano sobre los ámbitos de control, es fundamental para repensar el modelo colombiano de control de la gestión pública.

Por último, se resalta la necesidad de futuros esfuerzos en la literatura de administración pública y políticas públicas por responder muchas de las preguntas aquí planteadas. Para evaluar la independencia de los órganos, es necesario documentar los conflictos de interés, los casos de captura y los procesos de extracción de rentas o clientelismo alrededor de los órganos de control. Por ejemplo, pensando en la necesidad de redefinir el altamente politizado arreglo político por el cual son elegidos actores claves del proceso de control, es necesario entrar a estudiar aspectos políticos que explican su disfuncionalidad. Por ejemplo, tratar de responder preguntas como: ¿cuántas cabezas de agencia militaron en el mismo partido de gobierno?, ¿cómo cambia esto la frecuencia de hallazgos y los presupuestos según la cabeza sea partidaria,

de oposición o independiente? Asimismo, dada la disponibilidad de datos en el futuro, sería interesante evaluar la evolución de los presupuestos y su relación con los ciclos electorales.

Para poder diagnosticar correctamente la existencia de incentivos perversos que induzcan al sobrecastigo y el exceso de trámites, será importante documentar la cantidad de procesos abiertos, su naturaleza y comparar con pares similares. Por otro lado, es imperante estudiar más a fondo la eficiencia y pertinencia de los órganos centrales vis a vis, sus contrapartes subnacionales, para determinar si es preferible en el marco colombiano un modelo descentralizado, que derogue las entidades nacionales, o lo contrario.

Como último punto, urge diseñar una metodología que permita realizar un análisis de "Value-for-money" de estas agencias, de forma tal que se contabilice y se haga transparente cuánto se mejora la gobernabilidad, la calidad de la gestión pública y cuánto deja de perder el erario público por cada peso gastado en un ente de control. Este análisis servirá como base para establecer un *benchmark* que permita, de forma más objetiva, saber si los presupuestos de los entes de control están inflados, dado su alto costo de oportunidad.

7. Referencias

- Behar-Villegas, E. (n.d.). *¿Por qué vamos perdiendo la lucha anticorrupción? El oscuro mundo de los entes de control*. En prensa.
- Berry, C. R., y Gersen, J. E. (2010, May). Agency spending and political control of the bureaucracy. In *Conference on The Politics of Federal Spending*.
- Clinton, J. D., Lewis, D. E., y Selin, J. L. (2014). Influencing the bureaucracy: The irony of congressional oversight. *American Journal of Political Science*, 58(2), 387-401.
- Constitución Política de Colombia (1991).
- Huber, J. D., Shipan, C. R., y Pfahler, M. (2001). Legislatures and statutory control of bureaucracy. *American journal of political science*, 330-345.
- Huber, J. D., y Shipan, C. R. (2000). The costs of control: Legislators, agencies, and transaction costs. *Legislative Studies Quarterly*, 25-52.
- Isaza, C. (2011). El fracaso de la lucha anticorrupción en Colombia. *Revista Ópera*, (11), 221-239.
- Lamb, C. M., y Nye, A. W. (2012). Do Presidents Control Bureaucracy? The Federal Housing Administration during the Truman—Eisenhower Era. *Political Science Quarterly*, 127(3), 445-467.
- Langbein, L., y Sanabria-Pulido, P. (2013). The shape of corruption: Colombia as a case study. *Journal of Development Studies*, 49(11), 1500-1513.
- Maldonado, A. (2011). La lucha contra la corrupción en Colombia: La carencia de una política integral. Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia.
- McCubbins, M. D., Noll, R. G., y Weingast, B. R. (1989). Structure and process, politics and policy: Administrative arrangements and the political control of agencies. *Virginia Law Review*, 431-482.
- Moe, T. M. (1995). Toward a theory of public bureaucracy. *Organization theory: From Chester Barnard to the present and beyond*, 116.
- Moe, T. M. (1984). The new economics of organization. *American journal of political science*, 739-777.

- Moe, T. M. (2005). Power and political institutions. *Perspectives on politics*, 3(2), 215-233.
- Moe, T. M. (2012). Delegation, control, and the study of public bureaucracy. In *The Forum* (Vol. 10, No. 2). De Gruyter.
- Persson, A., Rothstein, B., y Teorell, J. (2013). Why Anticorruption Reforms Fail—Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26 (3), 449-471.
- Potoski, M. (1999). Managing uncertainty through bureaucratic design: Administrative procedures and state air pollution control agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(4), 623-640.
- Ríos-Cazares, A. (2010). *The circuitous path of democracy: legislative control of the bureaucracy in presidential regimes: the case of Mexico* (Doctoral dissertation, UC San Diego).
- Sanabria-Pulido, P., y Avellaneda, C. N. (2021). The anti-corruption agency and its policy role in Colombia. En: *Pozsgai-Alvarez, J. (Ed.). (2021). The Politics of Anti-Corruption Agencies in Latin America (1st ed.)*. Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781003147886>
- Shepherd, D.A., Parida, V. y Wincent, J. (2021). Bribery from a micro, demand-side perspective. *Small Business Economics*, 57 (1), 1661–1680. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11187-020-00389-x>
- Speck, B. W. (2011). Auditing institutions. *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability*, 127-161.
- Wood, B. D., & Bohte, J. (2004). Political transaction costs and the politics of administrative design. *The Journal of Politics*, 66(1), 176-202.
- Yolles, M. (2019). Governance through political bureaucracy: an agency approach. *Kybernetes*.

Documentos de trabajo es una publicación periódica de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, que tiene como objetivo la difusión de investigaciones en curso relacionadas con asuntos públicos de diversa índole. Los trabajos que se incluyen en la serie se caracterizan por su interdisciplinariedad y la rigurosidad de su análisis, y pretenden fortalecer el diálogo entre la comunidad académica y los sectores encargados del diseño, la aplicación y la formulación de políticas públicas.

gobierno.uniandes.edu.co

     | GobiernoUAndes