

Editorial

Han sido notables los avances, en materia conceptual y jurídica, que se han producido sobre la vigilancia y el control fiscal en Colombia, los cuales se han materializado en arreglos institucionales y en diseños de política que propenden por una modernización en la salvaguarda del recurso público y de su empleo en la garantía de derechos. En tal sentido, las decisiones de control fiscal se estructuran en un sistema nacional que trae consigo las tendencias contemporáneas de la (nueva) administración pública y de organismos internacionales (OCDE, Naciones Unidas - ODS, Intosai), tales como gobernanza fiscal, cadena de valor del proceso auditor, administración de riesgos y prevención situacional, veedurías ciudadanas, así como también control fiscal participativo y territorial.

La gobernanza, por ejemplo, es un concepto que surge de la idea más amplia de sociedades en red, cuyas instancias de decisión operan en esquemas que tienden hacia una interacción horizontal, la colaboración entre pares y la observación mutua (lateral) para el cumplimiento de los acuerdos. En línea con este tipo de diseño, el Sistema Nacional de Control Fiscal (Sinacof), si bien está encabezado por la Contraloría General de la República (CGR), es un organismo que permite la confluencia en la presentación de necesidades y retos por parte de sus miembros, la Auditoría General de la República (AGR) y las contralorías territoriales, y la promoción y emisión de criterios, pautas y prácticas de interés general como la Guía de Auditoría Territorial (GAT), en sus diferentes versiones.

De otro lado, pensar el valor económico y social que aporta el proceso auditor en particular, y el control fiscal en general, es una manera de orientar los procesos de trabajo que lo componen hacia la satisfacción de

sus potenciales beneficiarios, convertidos en usuarios de un servicio. Es también una forma de instalar, en este ámbito del sector público, los principios de eficiencia, eficacia, o efectividad que, en teoría, rigen al mundo empresarial en una economía de mercado.

A su vez, un Estado más amigable con el mercado se expresa en un carácter regulatorio de los organismos de control. Como tal, los problemas y fallos de los gestores fiscales, responsables del patrimonio público, tienden a ser leídos como amenazas con un riesgo o probabilidad de ocurrencia que puede ser calculada y administrada (e.g. riesgo de corrupción). Surge así una base común para implantar modelos de monitoreo interno y externo a las entidades públicas que dialoguen entre sí, con informaciones análogas a compartir, y advertir oportunamente la necesidad de correctivos.

La gobernanza se puede enunciar también como un gobierno entre actores; en este marco, el monitoreo ejercido por una ciudadanía activa adquiere especial relevancia. A mayor grado de participación de la población a lo largo de las etapas que componen la política pública institucional, mayor será su grado de control territorial, de la mano con las entidades de fiscalización y por tanto con el Estado. Sin embargo, los esfuerzos oficiales para promocionar ejercicios de esta naturaleza requieren nivelar el campo de la participación. De lo contrario, se imponen las asimetrías de los poderes locales y regionales que sostienen las agendas de interés imperantes.

Las redes o mallas de interacción, con posiciones de poder y circulación de recursos y significados, no son una realidad nueva en el mundo social. Otra cosa es su reconocimiento como objeto de estudio y estrategia gerencial, pública o privada. Lo que sorprende son los

tiempos que el Estado se puede tomar para asimilar este contexto. Ahora que el debate político nacional se encuentra atravesado por la idea de cambio social, es necesario admitir que su gestión se supedita a las redes de interacción predominantes en las diferentes esferas del poder público y ámbitos territoriales del país.

En ese orden de ideas, la AGR es una entidad *sui generis* en el diseño institucional del control fiscal, y dentro del plano internacional, que no ha sido ajena al influjo de influencias modernizantes en la materia y, antes bien, siempre ha querido estar a la vanguardia. El objetivo de posicionar esta Revista en el debate público y académico, cada vez más en línea con estándares de investigación de primera calidad, es un reflejo de ello. De ahí que en la cuarta edición, hemos querido ofrecer a nuestra, cada vez más extendida y variada comunidad de lectores, distintas contribuciones que apuntan a la discusión de modelos, mecanismos y prácticas para garantizar la transparencia y la efectividad, de orden económica y social, en el empleo de los recursos públicos.

En su artículo, Monroy y Mendoza nos comentan sobre la relevancia constitucional y económica de la libertad de competencia, junto con la libertad de empresa y la de competencia, y de su protección frente al fenómeno de la colusión en la contratación pública colombiana. Sin embargo, el tratamiento de carácter administrativo que predomina en estos casos luce insuficiente y los desarrollos desde el punto de vista penal tampoco han logrado su cometido, entre varias razones, por vacíos en su concepción y organización.

Luego, Garza & Payares plantean la tensión presente entre los métodos de avalúo catastral usados en Colombia, debido a que responden a dos tradiciones legales diferentes –la del derecho consuetudinario y la del derecho continental–, lo cual tiene un potencial distorsivo de la información sobre precios en

los mercados del suelo, la toma de decisiones de los actores implicados, y las rentas públicas que de allí se derivan, en un país donde el acceso y uso de la tierra está en el centro del debate.

Osorio, por su parte, adelanta una reflexión sobre el diseño jurídico e institucional que subyace al modelo vigente de vigilancia y control fiscal en Colombia, junto con sus alcances, todo como telón de fondo para tratar la propuesta parlamentaria, en boga durante años recientes, de la creación e introducción de un tribunal de cuentas. De esta manera, se analiza la funcionalidad y pertinencia que esta figura tendría bajo el modelo actual y, las posibilidades de modelos alternativos que el mismo tribunal podría traer consigo.

Otro aspecto, que cobra cada vez más fuerza en la coyuntura política del país, es si la forma como la vigilancia y el control fiscal han sido concebidos y establecidos en las normas permite o facilita una gestión de los asuntos públicos, de modo eficiente, equitativo, y sustentable en términos ambientales y sociales. En otras palabras, si la llamada lucha anticorrupción ha obnubilado el fin último de garantizar bienestar gracias a la inversión pública en las necesidades de la población. Al respecto, Goyeneche nos ofrece un balance en cuanto a los avances y los pendientes para lograr un mejor ajuste entre las normas en la materia y las realidades y retos de la gestión pública.

Cierra este primer bloque de artículos como resultados de investigación, el trabajo de Martínez et. al., con una exposición sucinta y revisión de la metodología, desarrollada desde la AGR, para medir, evaluar y certificar el desempeño de las contralorías territoriales. Queda puesto de presente que la Auditoría cuenta con una poderosa herramienta de monitoreo para advertir potenciales cuellos de botella en la denominada cadena de valor del control fiscal. Sin embargo, requiere de

medidas complementarias para hacer más exigente la certificación en el corto plazo, y sostener los avances en gestión de las contralorías en horizontes más extensos de tiempo, con el apoyo articulado del Sistema Nacional de Control Fiscal (Sinacof).

Abre el segundo y último bloque de artículos, los cuales conforman el componente de divulgación de esta edición, el informe de Méndez y su contribución al diseño de informes macrofiscales, del presupuesto y del tesoro, y sobre el estado de las finanzas públicas, por parte de las contralorías territoriales. Ello con el objetivo de potenciar su utilización como instrumentos de análisis financiero y sectorial para la toma de decisiones cualificadas, basadas en evidencia, en cabeza de las autoridades en los ámbitos municipal, distrital y departamental de Colombia.

Acompaña este bloque la opinión ilustrada de Amaya, en materia de doctrina jurídica, sobre la relación entre las categorías normativas 'gestión fiscal' y 'responsabilidad fiscal'. El autor hace un recorrido por los principales matices de esta relación, incluida la acepción en que particulares pueden asumir el rol de gestores fiscales. Tales claridades resultan esenciales para adelantar procesos de responsabilidad fiscal, de modo consistente, y resarcir el patrimonio público afectado.

Por último, Ariza ha concedido una entrevista en la que aboga y hace explícita la necesidad de (re)aproximar la investigación académica a las realidades sociales. De suerte que las publicaciones y foros no sean el fin sino un vehículo para discutir las problemáticas que aquejan a la población en cuanto a la vigilancia y control fiscal, y nutrir su comprensión y tratamiento, junto con los actores implicados en los distintos ámbitos territoriales y niveles de gobierno.

Adicionalmente, el conjunto de las ideas desarrolladas en los artículos que componen este número sugiere la emergencia de otros ejes temáticos a explorar en un futuro, entre los que cabe mencionar el análisis económico y sociojurídico de la normativa, la gobernanza del Sinacof, la economía política del control fiscal, el seguimiento y evaluación de políticas públicas, al igual que un control fiscal ambiental o urbanístico.

Con el propósito de fomentar la investigación y el debate, extendemos una cordial invitación a estudiosos, expertos, funcionarios, tomadores de decisión, organizaciones sociales, y ciudadanía en general, a participar en este espacio de reflexión y diálogo que ofrece la Revista *Control Visible*.