

EL CONTROL FISCAL DESDE EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Una responsabilidad constitucional



JORGE ELIÉCER LAVERDE VARGAS



Instituto Latinoamericano de Altos Estudios

El control fiscal desde el Congreso de la República

Una responsabilidad constitucional

El control fiscal desde el Congreso de la República

Una responsabilidad constitucional

Jorge Eliécer Laverde Vargas

Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–

Queda prohibida la reproducción por cualquier medio físico o digital de toda o una parte de esta obra sin permiso expreso del Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–.

Publicación sometida a evaluación de pares académicos, mediante el sistema de “doble ciego”, requisito para la indexación en la Web of Science de Clarivate (*Peer Review Double Blinded*).

Esta publicación está bajo la licencia Creative Commons
Reconocimiento - NoComercial - SinObraDerivada 4.0 Unported License.

Reproduction by any physical or digital means of all or part of this work is prohibited without express permission from ILAE.

Publication submitted to evaluation by academic peers, through the “double blind” system, a requirement for indexing in the Clarivate Web of Science (Peer Review Double Blinded).

This publication is licensed under the Creative Commons license.

Attribution - Non-Commercial - No Derivative Work 4.0 Unported License



ISBN digital 978-628-7661-83-7

ISBN impreso 978-628-7661-84-4

- © JORGE ELIÉCER LAVERDE VARGAS, 2026
- © Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2026

Derechos patrimoniales exclusivos de publicación y distribución de la obra
Exclusive property rights of publication and distribution of the work
Cra. 18 # 39A-46, Teusaquillo, Bogotá, Colombia
PBX: (571) 601 232-3705
www.ilae.edu.co

Revisión de textos y composición / *Text revision and composition*
Diseño de carátula / *Cover design*
HAROLD RODRÍGUEZ ALBA [harorudo10@gmail.com]

Editado en Colombia
Published in Colombia

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO PRIMERO	
LA ARQUITECTURA DE LA VIGILANCIA	23
I. Hacia la ciber-fiscalización y el control concomitante	29
II. Modelos de control: ¿Preventivo, concomitante o posterior?	31
III. Hacia un modelo híbrido	35
IV. La autonomía de los órganos de control en el organigrama del Estado	37
CAPÍTULO SEGUNDO	
EL PROCESO ADMINISTRATIVO DE FISCALIZACIÓN	43
I. La dimensión económica: El valor público	46
II. La frontera entre lo público y lo privado: El objeto difuso	47
III. Complejidad de la gestión patrimonial	50
IV. El hallazgo administrativo: El arte de detectar la ineficiencia	55

CAPÍTULO TERCERO	
INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNANZA	61
I. La relación entre el control interno y el control externo	66
II. Ética pública y la lucha contra la captura institucional	74
CAPÍTULO CUARTO	
LA ECONOMÍA DEL GASTO PÚBLICO	87
I. El control fiscal como reductor de asimetrías de información	94
CAPÍTULO QUINTO	
EVALUACIÓN DE IMPACTO Y EFICIENCIA	107
I. Más allá de la legalidad: El objetivo social y la creación de valor público	109
II. Reivindicación del valor del sector público: La lente de Mazzucato	114
A. Valor público (la propuesta sustantiva)	116
B. Legitimidad y apoyo (el entorno de autorización)	116
C. Capacidad operativa (la entrega de resultados)	117
III. La convergencia: Auditar la utilidad social	117
IV. Hacia una auditoría de misiones	119
V. El control fiscal en contextos de crisis económica y políticas de austeridad	121
VI. El marco internacional: Estándares de la INTOSAI para la auditoría de desempeño	124

Contenido

CAPÍTULO SEXTO

CORRUPCIÓN Y ECONOMÍA INSTITUCIONAL	131
I. Los incentivos para la desviación de recursos (El modelo de Klitgaard)	133
A. El Monopolio (M): La ausencia de alternativas	135
B. La Discrecionalidad (D): El margen de maniobra	135
C. La Rendición de cuentas (A): El freno institucional	136
II. La corrupción como función del sistema	137
III. Limitaciones del modelo del Principal-Agente y la teoría de la acción colectiva	138
IV. El impacto del control fiscal en la estabilidad macroeconómica, el PIB y la IED	146
V. Análisis empírico de caso: La arquitectura del control fiscal en Colombia y sus reformas constitucionales	154
VI. El cambio de paradigma: De la moral individual al diseño sistémico	157

CAPÍTULO SÉPTIMO

TECNOLOGÍA Y <i>BIG DATA</i> AL SERVICIO DEL TESORO	161
I. <i>Blockchain</i> y transparencia radical en la contratación pública	170
II. Hacia una gobernanza del Tesoro basada en la confianza matemática	175

CAPÍTULO OCTAVO	
EL CONTROL SOCIAL: EL CIUDADANO COMO AUDITOR	177
I. Veedurías ciudadanas y denuncia pública	179
II. La denuncia pública como mecanismo de control: Canales formales e informales	182
CONCLUSIONES: HACIA UN CONTROL FISCAL PREVENTIVO Y PEDAGÓGICO	187
REFERENCIAS	201
EL AUTOR	225

SIGLAS Y ABREVIATURAS

APP	Alianzas Público-Privadas
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (por sus siglas en inglés)
SAARC	Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (por sus siglas en inglés)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BACRIM	Bandas Criminales
CIIAAP	Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DIARI	Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
FMI	Fondo Monetario Internacional
CAPEX	Gasto de Capital Corporativo
GAO	General Accounting Office
RBM	Gestión Basada en Resultados (por sus siglas en inglés)
GPS	Global Positioning System
SAI	Instituciones Superiores de Auditoría (por sus siglas en inglés)
IA	Inteligencia Artificial

IED	Inversión Extranjera Directa
UKBA	Ley Antisoborno del Reino Unido
FCPA	Ley de prácticas corruptas en el extranjero (por sus siglas en inglés)
NIST AI RFM	Marco de Gestión de Riesgos de Inteligencia Artificial del Instituto Nacional de Estándares y Tecnología (por sus siglas en inglés)
MECI	Modelo Estándar de Control Interno
MCA	Movimiento Ciudadano Anticorrupción
NPM	New Public Management
ISSAI	Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (por sus siglas en inglés)
INTOSAI	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (por sus siglas en inglés)
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PIB	Producto Interno Bruto
RBM	Results-Based Management
SROI	Retorno Social de la Inversión (por sus siglas en inglés)
SACI	Sistema de Alertas de Control Interno
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SIAF	Sistemas Integrados de Administración Financiera
SINACOF	Sistema Nacional de Control Fiscal
DLT	Tecnología de contabilidad distribuida (por sus siglas en inglés)
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación

INTRODUCCIÓN

Abordar el control fiscal no es tan solo sumergirse en una técnica contable o en un apéndice del derecho administrativo; es, en su esencia más pura, realizar una exégesis sobre la supervivencia del Estado moderno. La gestión de los caudales públicos constituye el sistema nervioso de la civilización organizada. Sin embargo, para el ciudadano contemporáneo, el presupuesto público suele presentarse como una abstracción ininteligible, una sucesión de cifras que parecen levitar en un vacío ético. Esta obra se propone dismantelar esa percepción, para revelar que detrás de cada partida presupuestaria subyace una tensión filosófica y económica que define nuestra libertad.

El erario, ese concepto casi místico que designa el tesoro público, es la materialización del sacrificio individual en aras de un beneficio colectivo. No obstante, esa transición de lo privado a lo público genera una vulnerabilidad intrínseca: el riesgo de la anomia institucional, donde el recurso de todos termina por no ser cuidado por nadie. Aquí es donde el control fiscal emerge no como una traba burocrática, sino como

la garantía de que el pacto que nos mantiene unidos no sea una mera declaración de intenciones, sino una realidad palpable.

Para comprender por qué vigilamos el dinero público, debemos remitirnos a los cimientos del pensamiento político occidental. El debate sobre el contrato social es el sustrato sobre el cual se erige la necesidad de la fiscalización.

En el siglo XVII, THOMAS HOBBS¹, en su obra cumbre *Leviatán* (1651), planteaba un escenario de naturaleza humana caracterizado por el *bellum omnium contra omnes* (la guerra de todos contra todos)². Para HOBBS, la salida de este caos requiere la cesión de derechos individuales a un soberano absoluto que garantice la paz. Pero esta estructura, el Gran Leviatán, posee necesidades materiales. HOBBS comprendió que los “nervios” de este cuerpo político son, precisamente, los ingresos fiscales. Sin embargo, la perspectiva hobbesiana plantea un riesgo latente: ¿qué impide que el Leviatán devore no solo el caos, sino también el patrimonio de sus súbditos? El control fiscal aparece aquí como una forma embrionaria de autolimitación del poder, necesaria incluso bajo la premisa de una autoridad centralizada, para evitar que la ineficiencia económica colapse la estructura misma del orden social.

1 Malmesbury, 5 de abril de 1588 - Hardwick Hall, UK, 4 de diciembre de 1679.

2 THOMAS HOBBS. *Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, MANUEL SÁNCHEZ SARTO (trad.), Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2005.

Por el contrario, JOHN LOCKE³, en sus *Dos tratados sobre el gobierno civil* (1689), ofrece una visión que resuena con mayor fuerza en las democracias liberales contemporáneas⁴. Para LOCKE, el Gobierno no es un soberano absoluto, sino un administrador fiduciario de los derechos naturales: vida, libertad y, crucialmente, propiedad. LOCKE introduce el concepto de consentimiento: los impuestos no son una exacción arbitraria, sino un aporte voluntario delegado por la sociedad para la protección de sus derechos. Desde esta óptica, el control fiscal es la herramienta de rendición de cuentas (*accountability*) que permite verificar si el “fideicomiso” público cumple su propósito. Si el administrador malversa el peculio colectivo, rompe el contrato y pierde su legitimidad. Aquí, la fiscalización es un acto de defensa de la propiedad privada en su dimensión colectiva.

Por último, JEAN-JACQUES ROUSSEAU⁵, en *El contrato social* (1762), eleva la discusión al plano de la voluntad general. Para el ginebrino, el Estado no es solo un protector de la propiedad, sino la expresión ética de una

3 Wrigton, UK, 29 de agosto de 1632 - High Laver, 28 de octubre de 1704.

4 JOHN LOCKE. *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil: Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*, CARLOS MELLIZO (trad.), Madrid, Tecnos, 2006, disponible en [<https://sociologia1unpsjb.wordpress.com/wp-content/uploads/2008/03/locke-segundo-tratado-sobre-el-gobierno-civil.pdf>].

5 Ginebra, 28 de junio de 1712 - Ermenonville, Francia, 2 de julio de 1778.

comunidad que busca el bien común⁶. En el esquema rousseauiano, el presupuesto público es la traducción numérica de las prioridades de la sociedad. Por lo tanto, el control fiscal no es tan solo una verificación de legalidad, sino una vigilancia sobre la probidad y la alineación del gasto con el interés general. La corrupción y el despilfarro no son solo delitos económicos, son además traiciones a la soberanía popular.

Ahora bien, si la filosofía política nos aporta la justificación ética, la perspectiva económica nos provee de las herramientas de análisis para entender la funcionalidad del control. En este ámbito, el control fiscal debe entenderse como un mecanismo para mitigar las asimetrías de información. En la relación entre el Estado (agente) y el Ciudadano (principal), existe una brecha de conocimiento que el agente suele explotar en su beneficio. Es el clásico problema de agencia: el burócrata posee incentivos para expandir su presupuesto, maximizar su poder o desviar recursos hacia fines subóptimos.

Desde la economía institucional, el control fiscal es la tecnología institucional diseñada para reducir los costos de transacción de la democracia. Autores como JAMES MC GILL BUCHANAN⁷, en *Los límites de la libertad: Entre la anarquía y el Leviatán* (1975), advirtie-

6 JEAN-JACQUES ROUSSEAU. *Contrato Social. Discurso sobre las ciencias y las artes. Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres*, MAURO ARMIÑO (trad.), Madrid, Alianza Editorial, 1996.

7 Murfreesboro, Tennessee, 3 de octubre de 1919 - Blacksburg, Virginia, 9 de enero de 2012.

ron sobre la tendencia del Estado a convertirse en un ente confiscatorio si no existen reglas constitucionales claras que limiten su poder financiero⁸. La fiscalización es, por tanto, una regla de juego que busca la eficiencia distributiva. No basta con que el gasto no sea robado, desde una visión económica moderna, el gasto debe ser eficaz. Un puente que se construye legalmente pero que no conecta a nadie es, desde la óptica de la economía del bienestar, un fracaso fiscal tan grave como el peculado.

Veremos cómo la fiscalización mitiga la ineficiencia natural de las organizaciones, para impedir que los recursos y procesos públicos se degraden o pierdan su propósito. El gasto público tiende de forma natural hacia el desorden y la ineficiencia si no se le aplica una fuerza opositora de vigilancia constante. Hablaremos del “costo de oportunidad”: cada moneda desperdiciada en una sinecura burocrática o en un contrato sobrevalorado es una moneda que se le arrebató a la salud pública o a la innovación tecnológica.

En la actualidad, nos encontramos en una encrucijada histórica. La complejidad de las finanzas globales, la sofisticación de las redes de corrupción transnacionales y la irrupción de la economía digital han dejado obsoletos los modelos de control puramente formales y ex-post. No podemos seguir vigilando el siglo XXI con las herramientas del siglo XIX.

8 JAMES M. BUCHANAN. *Los límites de la libertad. Entre la anarquía y el Leviatán*, VERÓNICA SARDÓN (trad.), Buenos Aires, Katz Editores, 2009.

La propuesta de este texto es transitar hacia una epistemología de la transparencia. Esto implica que el control fiscal debe abandonar su torre de marfil técnica para integrarse en la vida cotidiana del ciudadano. La digitalización y el *big data* ofrecen hoy la posibilidad de un panóptico democrático, donde la trazabilidad del recurso público sea total y en tiempo real. La transparencia no es solo un valor ético, también es una condición de posibilidad para la eficiencia económica. Un mercado que percibe un control fiscal robusto y serio es un mercado que atrae inversión, reduce el riesgo país y fomenta la estabilidad macroeconómica⁹.

Este libro no pretende ser una apología del castigo, sino una representación de la buena administración. Para ello, hemos estructurado el contenido en tres grandes bloques que invitan al lector a una reflexión ascendente:

En primer lugar, analizaremos cómo la administración pública ha diseñado sus órganos de control, al diferenciar entre el control interno (la autocrítica del sistema) y el control externo (el escrutinio independiente). Desentrañaremos la naturaleza del hallazgo, esa unidad básica de la fiscalización que a menudo es malinterpretada por la opinión pública.

9 En este punto ver LUIS ALBERTO RODRÍGUEZ OSPINO y GABRIEL ARMANDO PIRAQUIVE GALEANO. *Responsabilidad fiscal. Evolución desde dos ámbitos: La óptica del control fiscal y la perspectiva de la política macroeconómica colombiana*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2022, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/307/659/1385>].

En segundo lugar, nos sumergiremos en las entrañas de la economía fiscal. valuaremos cómo se mide el impacto del gasto y por qué el control fiscal es la mejor herramienta de lucha contra la desigualdad. Veremos que la corrupción es, en última instancia, un impuesto regresivo que golpea con más fuerza a quienes más dependen de los servicios del Estado.

Por último, proyectaremos el futuro. Discutiremos el papel de la inteligencia artificial en la detección de patrones de fraude y, sobre todo, la importancia del control social. El ciudadano no debe ser un espectador pasivo de las auditorías, sino que debe ser el auditor último, empoderado por la información y la educación fiscal.

El control fiscal es, en definitiva, el arte de cuidar lo que es de todos para asegurar el futuro de cada uno. Es la diferencia entre un Estado que naufraga en la cleptocracia y una nación que navega hacia el desarrollo. Invitamos al lector a despojarse de prejuicios sobre la aridez del tema y a descubrir la fascinante aventura de vigilar el tesoro de la civilización. Al final del día, la pregunta no es solo cuánto dinero tiene el Estado, sino qué tan capaces somos de asegurar que cada centavo cumpla su destino sagrado: el bienestar común.

Es imperativo entender estas páginas como un acercamiento crítico al Congreso de la República, al reconocer en esta institución el epicentro de una responsabilidad constitucional ineludible. El erario, ese concepto casi místico que designa el tesoro público, es la materialización del sacrificio individual en aras de un beneficio colectivo. No obstante, esa transición

de lo privado a lo público genera una vulnerabilidad intrínseca: el riesgo de la anomia institucional. Aquí es donde el control fiscal emerge no como una traba burocrática, sino como la garantía que el pacto que nos mantiene unidos no sea una mera declaración de intenciones, sino una realidad palpable tutelada por la representación popular en el Congreso de la República.

La incorporación de estas innovaciones no solo mejora la eficiencia operativa, sino que redefine los roles profesionales, exige que los encargados de la vigilancia –incluidos los legisladores en su función de control político– se adapten a la comprensión de estas implicaciones tecnológicas para asegurar la integridad de los datos financieros.

El control fiscal es el arte de cuidar lo que es de todos para asegurar el futuro de cada uno. Invitamos al lector, en especial, a quienes ostentan la representación en el Congreso de la República, a descubrir cómo vigilar el tesoro de la civilización, al entender que asegurar que cada centavo cumpla su destino sagrado, es la máxima expresión del bienestar común.

Esta obra no es un tratado de contabilidad ni un manual de procedimientos reservado a técnicos y burocratas especializados, es ante todo una invitación a comprender el control fiscal como el núcleo ético y operativo de la democracia representativa. Para el Congreso de la República, institución que encarna por excelencia la soberanía popular y el debate pluralista, este texto adquiere una relevancia trascendental. Son los congresistas quienes, en su función constitucional de control político y aprobación del presu-

puesto, fungen como los primeros garantes de que el erario (ese tesoro construido con el sacrificio de los contribuyentes) se administre con probidad, eficiencia y vocación de bienestar colectivo. En un contexto donde la sofisticación de las redes de corrupción y la complejidad técnica del gasto público exigen respuestas institucionales ágiles y fundamentadas, esta obra ofrece a académicos, legisladores y personas interesadas, las herramientas conceptuales y los marcos analíticos indispensables para ejercer su vigilancia con la profundidad que demandan los nuevos tiempos, que trascende la mera retórica para adentrarse en la comprensión de los incentivos, las asimetrías de información y las fallas de gobernanza que amenazan la integridad del patrimonio público.

Más allá de su utilidad como brújula para el control político, este libro se erige en un puente entre la técnica fiscal y la pedagogía democrática, que recuerda al legislador que su responsabilidad no se agota en la sanción o en la fiscalización reactiva. El Congreso tiene el deber indelegable de impulsar un ecosistema de transparencia donde el control social (ese ciudadano auditor que emerge en las páginas finales de esta obra) encuentre canales efectivos para articularse con las instituciones. Al desentrañar conceptos como la captura del Estado, la economía del comportamiento aplicada a la corrupción o el potencial transformador de las tecnologías emergentes (desde la inteligencia artificial hasta el *blockchain*), el texto proporciona al representante público un arsenal teórico y práctico para liderar la modernización del régimen fiscal co-

lombiano. En última instancia, estas páginas buscan recordar que la defensa del tesoro público no es una carga burocrática, sino la más alta expresión de su compromiso con la justicia social y la estabilidad democrática, que asegura que cada peso aprobado en las leyes anuales de presupuesto cumpla su destino sagrado de transformarse en oportunidades, derechos y bienestar para todos los ciudadanos.

CAPÍTULO PRIMERO

LA ARQUITECTURA DE LA VIGILANCIA

La génesis de la fiscalización en el mundo hispánico no puede entenderse sin la noción de patrimonialismo. En las colonias americanas, el erario no era una entidad abstracta perteneciente a la Nación, sino una extensión del patrimonio del monarca. Por ende, cualquier detracción o mal manejo de los caudales no era visto tan solo como una ineficiencia administrativa, sino como un acto de lesa majestad.

El sistema de control colonial se estructuraba sobre una tríada institucional de vigilancia: las Cajas Reales, los Tribunales de Cuentas y los Juicios de Residencia. Como bien analiza CLARENCE HARING en su obra seminal *The Spanish Empire in America*¹⁰, la Corona española diseñó un sistema de “frenos y contrapesos” basado en la desconfianza mutua entre funcionarios. Los oficiales reales (tesorero, contador, factor y veedor) debían actuar de forma mancomunada; la “clave

10 CLARENCE HENRY HARING. *The Spanish Empire in America*, New York, Harcourt, Brace & World, 1963.

de la caja” estaba dividida, para impedir que un solo individuo accediera al tesoro.

Sin embargo, el mecanismo más fascinante por su rigor ético-político fue el Juicio de Residencia. Basado en las *Siete Partidas* de ALFONSO X redactadas durante su reinado (1221-1284) y perfeccionado en las *Leyes de Indias* de 1681, este proceso obligaba a todo funcionario, al término de su encargo, a permanecer en el lugar de su jurisdicción mientras un juez receptor escuchaba las querellas de cualquier ciudadano, por humilde que fuera. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA¹¹ y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, en sus estudios sobre la formación del derecho administrativo¹², destacan que el juicio de residencia representaba una rendición de cuentas integral: se auditaba la legalidad de los actos, la moralidad privada del funcionario y la integridad de los fondos. La sentencia podía derivar en multas pecuniarias que afectaban el patrimonio personal del residenciado, para establecer un precedente temprano de lo que hoy conocemos como responsabilidad fiscal solidaria.

La emancipación política de las colonias a principios del siglo XIX supuso una ruptura tectónica en la administración de los recursos. La transición de la soberanía monárquica a la soberanía popular generó un vacío institucional que los nacientes Estados no lo-

11 Ramales de la Victoria, España, 27 de abril de 1923-Madrid, 16 de septiembre de 2013.

12 EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ. *Curso de derecho administrativo*, 12.ª ed., 2 vols., Bogotá, Temis y Palestra, 2008.

graron llenar de inmediato. El erario, otrora protegido por la sacralidad real, quedó expuesto a la voracidad de las facciones en disputa y al caos de las guerras civiles. Como señala el historiador argentino TULIO HALPERÍN DONGHI¹³ en su análisis de la historia contemporánea de América Latina¹⁴, la militarización de la sociedad y la precariedad fiscal convirtieron a las tesorerías en botines de guerra, donde la fiscalización era una quimera administrativa supeditada a la urgencia del conflicto armado¹⁵.

Durante este período, pervivieron con lánguida eficacia los Tribunales de Cuentas, pero despojados de su autoridad coercitiva original. El control se tornó formalista y tardío, una “arqueología contable” que llegaba años después de ejecutado el gasto, inútil para corregir el rumbo de unas finanzas públicas crónicamente deficitarias.

El advenimiento de la modernidad administrativa en Colombia y su tránsito hacia lo que MAX WEBER¹⁶ conceptualizó como el “Estado burocrático racional-legal”, encuentra su hito fundacional en la década de 1920 con la intervención de las misiones financie-

13 Buenos Aires, 27 de octubre de 1926 - Berkeley, CA, 14 de noviembre de 2014.

14 TULIO HALPERÍN DONGHI. *Historia contemporánea de América Latina*, 3.^a ed., Madrid, Alianza Editorial, 2023.

15 Ver también en paralelo, JUAN CARLOS GUALDRÓN ALBA. *El control fiscal como herramienta para la garantía de los derechos humanos en el Estado social de derecho*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2022, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/309/665/1393>], p. 62.

16 Erfurt, Alemania, 21 de abril de 1864 - Munich, 14 de junio de 1920.

ras estadounidenses lideradas por el economista de Princeton, EDWIN WALTER KEMMERER¹⁷. Este período, analizado con rigor por PAUL W. DRAKE en su obra *The Money Doctor in the Andes*¹⁸, no representó tan solo una reforma técnica, sino la instauración de una nueva epistemología del control fiscal que desplazó la liturgia moralista de los antiguos tribunales de cuentas hacia una validación técnica y operativa de la ejecución presupuestaria. La creación de la Contraloría General de la República mediante la Ley 42 de 19 de julio de 1923¹⁹, inspirada directamente en el modelo de la *General Accounting Office* –GAO– de Estados Unidos de América, rompió con la tradición de colegialidad inoperante para erigir la figura unipersonal del Contralor, dotado de una autonomía técnica diseñada para reducir las asimetrías de información que, en palabras de DRAKE, “aterraban a los inversores extranjeros”.

Este proceso de “trasplante institucional” ha sido objeto de profundas exégesis por parte de la historiografía económica y jurídica. GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ subrayan que este tipo de transformaciones redefinen la posición jurídica de la administración, donde el control deja de ser una ve-

17 Scranton, Pensilvania, 29 de junio de 1875 - Princeton, NJ, 16 de diciembre de 1945.

18 PAUL W. DRAKE. *The Money Doctor in the Andes: The Kemmerer Missions, 1923-1933*, Durham, Duke University Press, 1989.

19 “Sobre reorganización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría”, *Diario Oficial*, n.º 19.119, de 26 de julio de 1923, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1788207>].

rificación periférica para convertirse en una garantía formal de la probidad del Estado frente al patrimonio de los administrados²⁰. En el contexto colombiano, la implementación de la contabilidad por partida doble y, en especial, el sistema de control previo, permitió al Estado actuar bajo una lógica de previsibilidad financiera que era inexistente durante la anomia decimonónica descrita por HALPERÍN DONGHI. Según este autor, la fragilidad del orden colonial y la posterior militarización republicana habían convertido al erario en un botín de guerra, por tanto, la irrupción del modelo Kemmerer funcionó como un mecanismo de enfriamiento y estabilización que permitió a Colombia insertarse en los flujos del crédito internacional.

La importancia de esta misión radica en que institucionalizó la desconfianza racional como método de gestión. Al separar las funciones de registro contable de las de auditoría, se eliminó la patología del “juez y parte” que caracterizaba a las instituciones heredadas del período hispánico. Obras fundamentales como la de BUCHANAN sobre las reglas constitucionales para el control del “Leviatán fiscal” permiten entender que la reforma de 1923 no fue solo contable, sino que constituyó una limitación real al poder discrecional del Ejecutivo sobre el gasto²¹. Este punto de quiebre transformó la fiscalización en una herramienta de eficiencia

20 GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ. *Curso de derecho administrativo*, cit.

21 H. GEOFFREY BRENNAN y JAMES M. BUCHANAN. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980.

económica: ya no se buscaba castigar la intención pecaminosa del funcionario, sino detectar la ineficiencia técnica y la desviación del recurso público mediante estándares internacionales de auditoría. Así, la Misión Kemmerer dotó a Colombia de su primer sistema de “frenos y contrapesos” modernos, que consolida un aparato burocrático profesionalizado que, a pesar de sus posteriores evoluciones y crisis, estableció los cimientos de la responsabilidad fiscal contemporánea.

Unas décadas más adelante, en la segunda mitad del siglo xx, la expansión del Estado de bienestar y la complejidad del gasto público evidenciaron las limitaciones del control puramente legalista. No bastaba con verificar que el dinero no fuera robado (legalidad), sino que era imperativo determinar si el gasto generaba valor público.

Este cambio de paradigma se cristalizó con la adopción de los postulados de la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*) y la estandarización internacional promovida por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores –INTOSAI– fundada en La Habana en 1953, con la participación de 34 instituciones de auditoría de distintos países en el intento de promover el intercambio de sus experiencias en fiscalización pública. En su influyente texto *The Audit Society: Rituals of Verification*, MICHAEL KEVIN POWER describe cómo la sociedad contemporánea exige “rituales de verificación” que trasciendan lo financiero²².

22 MICHAEL POWER. *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford, Oxford University Press, 1997.

El control fiscal moderno, por tanto, abandonó su torre de marfil contable para adentrarse en la evaluación de políticas públicas, que cuestionan no solo el “cuánto” se gasta, sino el “para qué” y con qué calidad.

I. HACIA LA CIBER-FISCALIZACIÓN Y EL CONTROL CONCOMITANTE

La contemporaneidad nos sitúa en el epicentro de una transmutación disruptiva que redefine las bases ontológicas de la vigilancia pública, que marcan lo que podríamos denominar el umbral de una cuarta revolución en la fiscalización. Este proceso de ciber-fiscalización representa una metamorfosis radical del control fiscal, que transita de un modelo puramente forense, caracterizado por su naturaleza *ex-post* y a menudo inoportuna, hacia una arquitectura concomitante y preventiva que busca intervenir en la génesis misma del gasto público²³. Bajo la exégesis de ROBERT KLITGAARD, la corrupción en los sistemas sistémicos se comprende a través de una dinámica de incentivos económicos donde la transparencia radical y el monitoreo en tiempo real se erigen como las herramientas más eficaces para modificar la ecuación del beneficio ilícito²⁴. En la

23 CARMEN PAOLA VÉLEZ MARROQUÍN. *Ciberseguridad y control fiscal en Colombia: Retos y desafíos en la era de la inteligencia artificial*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2025, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/423/941/1992>], p. 79..

24 ROBERT KLITGAARD. *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press, 1988.

era de la inteligencia artificial y el *big data*, la tecnología actúa en forma directa sobre la variable de la *accountability*, que eleva los costos de detección y reduce las asimetrías de información que históricamente han blindado al administrador deshonesto.

Esta transición hacia lo preventivo implica el abandono de lo que POWER describe como una práctica donde el auditor actúa como un cronista de desastres consumados, realiza rituales de verificación que a menudo buscan más la legitimidad formal que la eficacia operativa²⁵. Al integrar algoritmos de detección de anomalías y analítica predictiva, la auditoría moderna se desprende de su atavismo documental para transformarse en un diagnóstico en tiempo real, capaz de identificar patrones de riesgo como la colusión o el fraccionamiento de contratos antes que el detrimento patrimonial sea irreversible. Este fenómeno fortalece lo que GUILLERMO O'DONNELL denomina la *accountability* horizontal, que institucionaliza la desconfianza a través de una red de agencias estatales –ahora digitales e interconectadas– que poseen la autoridad legal y la capacidad fáctica para supervisar y sancionar los actos de otros organismos²⁶. Así, la ciber-fiscalización no solo optimiza la técnica contable, sino que blinda la “posición jurídica del administrado”, para asegurar

25 POWER. *The Audit Society: Rituals of Verification*, cit.

26 GUILLERMO O'DONNELL. “Accountability horizontal: La institucionalización de la desconfianza”, *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, n.º 14, abril de 2001, pp. 7 a 34, disponible en [<https://isonomia.itam.mx/index.php/revista-cientifica/article/view/526/1979>].

que el Estado no degenera en un Leviatán fiscal fuera del control ciudadano²⁷.

En este nuevo paradigma, el concepto de “constitución fiscal” propuesto por BRENNAN y BUCHANAN adquiere una dimensión digital, donde el código informático actúa como un límite procedimental a la discrecionalidad del poder. La fiscalización contemporánea, al ser ubicua y automatizada, reduce el sesgo político y la captura institucional, permite que la administración de los recursos sea una validación técnica impersonal, coherente con la dominación racional-legal que HALPERÍN DONGHI identifica como el horizonte esquivo de la historia latinoamericana. En última instancia, la ciber-fiscalización representa el perfeccionamiento del contrato social, donde la tecnología no es un fin en sí mismo, sino el garante que cada unidad del erario cumpla su destino fiduciario: la transformación efectiva de los recursos colectivos en un bienestar social palpable.

II. MODELOS DE CONTROL:

¿PREVENTIVO, CONCOMITANTE O POSTERIOR?

La dialéctica del control fiscal no reside tan solo en la potestad de vigilar, sino en el momento ontológico en que dicha vigilancia se manifiesta. La temporalidad de la fiscalización determina si el organismo de control actúa como un filtro, un acompañante o un juez

27 VÉLEZ MARROQUÍN. *Ciberseguridad y control fiscal en Colombia: Retos y desafíos en la era de la inteligencia artificial*, cit., p. 45.

forense de la gestión pública. Esta tricotomía (preventivo, concomitante y posterior) utilizada por CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE para promover una profunda transformación de la Contraloría General de la República mediante el Acto Legislativo 04 de 2019²⁸, no es solo una clasificación técnica, es el reflejo de las tensiones entre la celeridad que exige la administración moderna y la rigurosidad que demanda la *accountability* horizontal²⁹.

Respecto al modelo *preventivo* o *previo*, es aquel que se ejerce antes de que el acto administrativo se perfeccione o el gasto se ejecute³⁰. Históricamente, este modelo alcanzó su apogeo en Iberoamérica tras las misiones de KEMMERER. Como documenta DRAKE, la introducción de la “auditoría previa” buscaba mitigar las asimetrías de información y garantizar a los acreedores internacionales que cada erogación cumplía con requisitos de legalidad estricta³¹.

28 “Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal”, *Diario Oficial*, n.º 51.080, de 18 de septiembre de 2019, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Acto/30038092>].

29 Sobre este tema, se puede profundizar en CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE. *El control fiscal en Colombia: Una aproximación a la situación de aplicación*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2018, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/157/310/1133>], pp. 81 y ss.

30 Ver JULIÁN MAURICIO RUIZ RODRÍGUEZ. *Dos nuevas perspectivas del control fiscal: El control preventivo y la fiscalización a los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2021, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/293/616/1340>], pp. 34 a 37..

31 DRAKE. *The Money Doctor in the Andes: The Kemmerer Missions, 1923-1933*, cit.

Desde la perspectiva de la dogmática administrativa, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ sostienen que el control previo actúa como una garantía formal que intenta proteger la “posición jurídica del administrado”³². Sin embargo, este modelo encierra un peligro epistemológico: la coadministración. Cuando el auditor debe estampar su firma para autorizar un contrato, se convierte en corresponsable de la decisión. Esto erosiona la independencia necesaria para un escrutinio objetivo posterior, que diluye la frontera entre el sujeto que vigila y el objeto vigilado.

En la práctica, el control previo excesivo suele derivar en lo que POWER denomina “rituales de verificación”, que ralentizan el aparato estatal sin garantizar en forma necesaria la eficiencia³³. La administración se torna temerosa y procedimental, prioriza el cumplimiento del sello sobre la consecución del valor público.

Como reacción a la parálisis burocrática del modelo previo, la mayoría de las democracias occidentales transitaron hacia el control posterior y selectivo. Este paradigma asume que la administración debe gozar de autonomía para ejecutar, para ser evaluada una vez el ciclo del gasto ha concluido. Es un modelo basado en la confianza institucional, corregida por la amenaza de la sanción *ex post*.

Este enfoque se alinea con la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*), donde el énfasis se despla-

32 GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ. *Curso de derecho administrativo*, cit.

33 POWER. *The Audit Society: Rituals of Verification*, cit.

za de la legalidad formal hacia la medición de resultados. CHRISTOPHER POLLITT y GEERT BOUCKAERT argumentan que este tránsito es esencial para modernizar el Estado, permite que el control se centre en las “Tres Es”: Economía, Eficiencia y Eficacia³⁴.

- *Economía*: El control verifica si los insumos se adquirieron al menor costo posible.
- *Eficiencia*: Se analiza la relación entre los recursos invertidos y los productos obtenidos.
- *Eficacia*: Se evalúa si la acción estatal logró transformar la realidad social (el impacto).

El problema inherente a este modelo es su carácter forense. HALPERÍN DONGHI advierte sobre la fragilidad histórica de las tesorerías latinoamericanas, donde el control que llega tarde a menudo solo sirve para certificar un desfaldo ya consumado³⁵. En contextos de corrupción sistémica, el control posterior puede resultar insuficiente si no se acompaña de una capacidad punitiva real y expedita.

Ahora bien, en el siglo XXI, la irrupción de las tecnologías de la información ha dado lugar al control concomitante y preventivo (pero no perceptivo). Este

34 CHRISTOPHER POLLITT y GEERT BOUCKAERT. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

35 HALPERÍN DONGHI. *Historia contemporánea de América Latina*, cit.

modelo busca el justo medio: vigilar en tiempo real sin interferir en la autonomía del gestor. No se trata de autorizar el gasto (coadministrar), sino de observar el proceso mediante la analítica de datos masivos.

Este modelo es la máxima expresión de lo que O'DONNELL define como la institucionalización de la desconfianza³⁶. Al utilizar algoritmos que detectan patrones anómalos de contratación mientras la licitación está en curso, el organismo de control puede emitir alertas tempranas. La *accountability* horizontal se vuelve ubicua, ya no es necesario esperar al cierre del ejercicio fiscal para identificar un riesgo.

Desde la teoría económica, KLITGAARD sugiere que este monitoreo constante altera la ecuación de la corrupción al aumentar de manera drástica la probabilidad de detección y reducir la discrecionalidad del funcionario³⁷. El control concomitante actúa como un inhibidor de la entropía administrativa, que fuerza al sistema a mantener un orden dinámico.

III. HACIA UN MODELO HÍBRIDO

La evolución del control fiscal en Colombia revela que ningún modelo de vigilancia es absoluto ni estático, por el contrario, responde a las tensiones dialécticas entre la autonomía del gestor y la integridad del era-

36 O'DONNELL. "Accountability horizontal: La institucionalización de la desconfianza", cit.

37 KLITGAARD. *Controlling Corruption*, cit.

rio. La Constitución de 1991³⁸ instauró un paradigma de control posterior y selectivo, que busca erradicar la coadministración que asfixiaba la agilidad administrativa. Sin embargo, la experiencia histórica demostró un déficit estructural en este enfoque: el control llegaba a menudo cuando el daño patrimonial era ya irreversible, lo que convertía la fiscalización en una suerte de arqueología del desastre.

Para subsanar esta asincronía, el Acto Legislativo 04 de 2019 ya citado reformó el artículo 267 de la Carta Política, para introducir el modelo de control concomitante y preventivo. Esta reforma no representa un retroceso al control previo del siglo xx, sino una síntesis dialéctica: se rescata la capacidad de reacción inmediata característica de la era de KEMMERER, pero se blindo mediante la prohibición expresa de la coadministración. Bajo este nuevo esquema, el organismo de control no ejerce un derecho de veto sobre las decisiones del administrador, sino que actúa a través de un sistema de advertencias no vinculantes en tiempo real.

La columna vertebral de esta modernización es la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata –DIARI–, unidad técnica que emplea analítica de datos masivos (*big data*) e inteligencia artificial para monitorear el ciclo del gasto desde su fase precontractual. Esta capacidad tecnológica permite de-

38 ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de 1991, de 13 de junio de 1991, *Gaceta Constitucional*, n.º 114, de 7 de julio de 1991, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>]. En adelante, todas las referencias a la Carta Magna remiten a esta fuente.

tectar patrones anómalos y generar alertas antes de que se perfeccione la lesión al patrimonio, transforma la fiscalización en un ejercicio de ubicuidad digital³⁹.

El éxito de estos modelos depende de la robustez de las instituciones que los ejecutan y de su capacidad para resistir la captura por parte de intereses facciosos. Como sostiene O'DONNELL, la salud de una democracia requiere de una *accountability* horizontal efectiva: una red de agencias estatales que, lejos de ser espectadoras, posean autoridad real para vigilar y sancionar los excesos de otras dependencias del Estado⁴⁰. Este modelo constituye la institucionalización de la desconfianza racional, necesaria para asegurar que el control fiscal sea una herramienta fluida y no un obstáculo burocrático. Solo mediante una vigilancia técnica, oportuna y transparente, el “contrato social” deja de ser una abstracción filosófica para convertirse en la salvaguarda tangible del bienestar común.

IV. LA AUTONOMÍA DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL EN EL ORGANIGRAMA DEL ESTADO

La configuración del Estado moderno ha transitado desde la rígida tripartición de poderes propuesta por

39 Sobre la génesis y funciones de la DIARI, ver MARÍA FERNANDA RANGEL ESPARZA. *Diari. Tecnología y control fiscal*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2021, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/294/619/1343>], pp. 17 a 29 y 45.

40 O'DONNELL. “*Accountability* horizontal: La institucionalización de la desconfianza”, cit.

el BARÓN DE MONTESQUIEU⁴¹ en *El espíritu de las leyes* (1748) hacia una estructura de complejidad orgánica donde la vigilancia fiscal exige una ubicación singular. La autonomía de los órganos de control no es un capricho administrativo, sino una respuesta ontológica a la necesidad de blindar el escrutinio del gasto frente a las pulsiones del poder político. En esta sección, analizaremos cómo la inserción de estos organismos en el organigrama estatal define la eficacia de la *accountability* horizontal y la preservación del patrimonio colectivo.

El modelo clásico de frenos y contrapesos (*checks and balances*) se diseñó bajo la premisa que el poder detiene al poder. Sin embargo, en el siglo xx la expansión de la administración pública y la sofisticación del erario evidenciaron que el poder Legislativo y el poder Judicial a menudo carecen de la agilidad técnica para supervisar la ejecución presupuestaria en tiempo real. Como señala DRAKE, la creación de las contralorías generales en los años 1920 representó el nacimiento de una “nueva epistemología del control” que requería independencia del Ejecutivo para ser creíble ante los mercados internacionales⁴².

Esta evolución ha llevado a muchos constitucionalistas a hablar de los órganos de control como un “cuarto brazo” del Estado o como órganos constitu-

41 La Brède, Francia, 18 de enero de 1689 - París, 10 de febrero de 1755.

42 DRAKE. *The Money Doctor in the Andes: The Kemmerer Missions, 1923-1933*, cit.

cionales autónomos. Estos entes no se subordinan a ninguna de las tres ramas tradicionales, sino que gozan de una posición jurídica de supremacía técnica para garantizar el bloque de legalidad y la probidad administrativa. Su función no es gobernar, sino asegurar que quienes gobiernan lo hagan dentro de los límites fiduciarios del contrato social.

Por otra parte, la autonomía orgánica no es aislamiento, sino una independencia funcional y presupuestaria protegida por la ley. O'DONNELL conceptualiza esta ubicación institucional como la institucionalización de la desconfianza⁴³. Para que exista una verdadera rendición de cuentas horizontal, es imperativo que las agencias de control posean autoridad legal y capacidad fáctica para sancionar las omisiones de otros organismos estatales, incluso de aquellos que ocupan la cúspide del poder Ejecutivo.

En este sentido, el organigrama estatal debe reflejar una frontera nítida entre el sujeto que vigila y el objeto vigilado. Si el presupuesto o el nombramiento del contralor depende directamente del Presidente de la República, la autonomía y el control se convierten en un simulacro. La *accountability* horizontal efectiva requiere que el organismo de control sea recíprocamente vigilante y posea una autonomía que salvaguarde o luche contra la transgresión de las fronteras legales.

Por lo tanto, para que la autonomía sea sustancial y no solo retórica, debe apoyarse en tres pilares fun-

43 O'DONNELL. "Accountability horizontal: La institucionalización de la desconfianza", cit.

damentales que garanticen la resistencia a la captura política:

Autonomía presupuestal: El control fiscal tiende a la inoperancia si sus recursos dependen de la discrecionalidad del Ejecutivo que debe auditar. La jurisprudencia constitucional ha insistido en que estos organismos deben contar con rentas propias o porcentajes fijos del presupuesto nacional para evitar que el “poder de la bolsa” sea utilizado como mecanismo de chantaje institucional.

Independencia en el nombramiento: Los mecanismos de elección (concursos de méritos, ternas cruzadas entre altas cortes o el Legislativo) buscan mitigar el isomorfismo institucional y la captura por parte de facciones políticas. Una contraloría “de bolsillo” es el síntoma más claro de una degradación democrática.

Carrera administrativa técnica: La profesionalización de la burocracia, iniciada en la era de KEMMERER, es esencial para que el auditor responda a estándares técnicos y no a lealtades partidistas. La meritocracia actúa como un reductor de la entropía administrativa y blinda la independencia del juicio fiscal.

Colombia ofrece un laboratorio privilegiado para observar estas tensiones. La Constitución de 1991 elevó a la Contraloría General de la República al estatus de órgano autónomo e independiente, separándola de las ramas del poder público. No obstante, la historia del país ha estado marcada por una precariedad fiscal y una militarización de la vida pública que, a lo largo de la historia expuso al erario a ser visto como un botín de guerra.

La reforma de 2019 intentó fortalecer esta autonomía mediante la creación de la DIARI, que dota al organismo de una autonomía técnica basada en la analítica de datos en tiempo real. Esta modernización busca que la Contraloría General deje de ser un “espectador forense” para convertirse en un actor dinámico de la *accountability* horizontal, capaz de intervenir en forma preventiva sin caer en la coadministración que prohibió la Carta del 91⁴⁴.

A pesar de los blindajes legales, la autonomía enfrenta desafíos sistémicos. BUCHANAN, en su análisis sobre la economía constitucional, advirtió sobre la tendencia de las agencias estatales a expandir su propio poder o a ser capturadas por grupos de presión. El control fiscal puede sufrir una hipertrofia burocrática donde el gasto en vigilancia supere los beneficios del ahorro obtenido por la fiscalización.

Así mismo, el populismo administrativo puede erosionar la autonomía al presentar a los organismos de control como obstáculos al desarrollo o a la voluntad popular. Frente a esto, la defensa de la autonomía debe basarse en la transparencia y el valor público. El ciudadano debe percibir que el organismo de control es su aliado en la protección del tesoro común. La autonomía, en última instancia, no es un privilegio para los funcionarios, sino un derecho de la sociedad a tener un Estado honesto y eficiente.

44 RANGEL ESPARZA. *Diari. Tecnología y control fiscal*, cit., p. 41.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL PROCESO ADMINISTRATIVO DE FISCALIZACIÓN

Para profundizar en la dinámica de la vigilancia estatal, es fundamental comprender que la eficacia de un sistema de control fiscal no depende tan solo de la potencia de sus algoritmos o de la autonomía de sus jueces, sino de la claridad con la que se definen sus jurisdicciones subjetivas y objetivas. En términos sencillos, estas jurisdicciones no son más que el mapa que nos dice a quién se vigila (sujeto) y qué es exactamente lo que se está cuidando (objeto). En un Estado moderno, donde las fronteras entre lo público y lo privado se han vuelto porosas debido a la tercerización y a las alianzas entre empresas y Gobierno, determinar con precisión el alcance de la vigilancia es una tarea de alta complejidad jurídica y económica.

En la exégesis del derecho administrativo, que es la interpretación profunda y detallada de las normas, la relación de control se estructura sobre un binomio fundamental: el sujeto activo y el sujeto pasivo. El sujeto activo es la entidad que encarna la potestad fiscalizadora, actúa como la agencia de *accountability* horizontal por excelencia. En el caso colombiano,

este papel lo ostenta primordialmente la Contraloría General de la República, junto a las contralorías territoriales y la Auditoría General. Según AGUSTÍN ALBERTO GORDILLO⁴⁵, este sujeto activo no actúa por un simple capricho, sino como un órgano del Estado cuya competencia es irrenunciable e improrrogable⁴⁶, lo que significa que la ley le obliga a vigilar y no puede delegar esa responsabilidad en otros, siempre con el fin de restablecer el orden cuando se detecte una desviación del interés general.

Por otro lado, encontramos al sujeto pasivo, aquel que por su relación con el Erario queda sometido al escrutinio. Por tradición se pensaba que solo las oficinas del Gobierno eran sujetos de control, pero la doctrina moderna ha desplazado el criterio de “naturaleza orgánica” (quién es el sujeto) hacia el criterio de “gestión fiscal” (qué hace el sujeto). Bajo esta lógica, el sujeto pasivo es todo aquel que tiene poder de disposición sobre recursos públicos, lo que incluye no solo a ministerios y entes territoriales, sino también a particulares como contratistas, organizaciones no gubernamentales –ONG– y cajas de compensación que manejan fondos de la Nación. Incluso las empresas de economía mixta entran en este radar, pues la participación del Estado, por pequeña que sea, exige que se vigile esa cuota del Tesoro. JOSÉ ROBERTO DROMI sostiene que

45 Buenos Aires, 22 de octubre de 1938-8 de enero de 2024.

46 AGUSTÍN ALBERTO GORDILLO. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, Parte general, vol. 1, 1.^a reimp., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2017.

este sujeto no es un enemigo, sino un gestor fiduciario, un término que alude a alguien que administra dinero ajeno (el de los ciudadanos) basado en la confianza; por tanto, la vigilancia es simplemente el precio que se paga por manejar la propiedad colectiva⁴⁷.

Si los sujetos definen quiénes participan en esta relación, el objeto de control constituye el núcleo o el “qué” se vigila. Ya no se trata solo de contar billetes y monedas, sino de proteger una amalgama de intereses y expectativas sociales. El patrimonio público debe entenderse como un concepto integral que abarca derechos, bienes y obligaciones del Estado. Como argumenta JAIME SÁNCHEZ REVENGA, la auditoría ha evolucionado desde una verificación puramente financiera (revisar que el saldo en caja coincida) hacia una auditoría de legalidad y gestión⁴⁸. Esto implica vigilar bienes tangibles, como una carretera, e intangibles, como el espectro electromagnético o la propiedad intelectual. Además, el control fiscal moderno se ha vuelto “verde”, para incluir la valoración del daño ambiental como un detrimento al patrimonio común y vigilar de cerca el gasto público social para asegurar que las transferencias destinadas a reducir la desigualdad cumplan realmente su propósito.

47 JOSÉ ROBERTO DROMI. *Derecho subjetivo y responsabilidad pública*, Bogotá, Temis, 1980.

48 JAIME SÁNCHEZ REVENGA. *Manual de presupuestos y gestión financiera del sector público*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda e Instituto de Estudios Fiscales, 2009.

I. LA DIMENSIÓN ECONÓMICA: EL VALOR PÚBLICO

Desde una perspectiva económica, el objeto de control es la eficiencia en la asignación de recursos escasos. Aquí es donde el pensamiento de JOSEPH E. STIGLITZ cobra una relevancia central. En su obra seminal, STIGLITZ plantea que la justificación fundamental para la existencia del sector público radica en las fallas del mercado: situaciones donde la “mano invisible” no logra asignar los recursos de manera eficiente por sí sola (debido a competencia imperfecta, bienes públicos, externalidades y mercados incompletos)⁴⁹.

Sin embargo, este autor advierte que la intervención estatal, aunque necesaria, no es una panacea. El Estado no es un actor omnisciente ni benévolo por defecto, su intervención genera, a su vez, sus propias distorsiones conocidas como “fallos del Estado” (*Government failures*). Estas ineficiencias surgen porque, a diferencia del sector privado, las organizaciones públicas carecen del motivo de beneficio y no se enfrentan a la amenaza de la quiebra, lo que a menudo deriva en estructuras de incentivos débiles para la eficiencia operativa.

Bajo esta óptica, el objeto del control fiscal es mitigar la ineficiencia interna de las burocracias. STIGLITZ señala que los burócratas a menudo se enfrentan a restricciones procedimentales rígidas (como normas

49 JOSEPH E. STIGLITZ. *La economía del sector público*, MARÍA ESTHER RABASCO y LUIS TOHARIA (trads.), 3.^a ed., Barcelona, Antoni Bosch editor, 2000.

de contratación y despido) que limitan su capacidad de gestión, o bien, persiguen objetivos distintos al bienestar social, como la maximización de su propio presupuesto o poder. Por tanto, no basta con verificar que el dinero se gaste legalmente (control de cumplimiento); el control fiscal debe actuar como un sustituto artificial de las fuerzas del mercado, que verifique si ese gasto generó el máximo bienestar posible dado el costo incurrido.

Es la transición del control de la legalidad al control del valor por dinero (*value for money*). En términos de STIGLITZ, esto implica vigilar no solo los *inputs* (recursos gastados), sino los *outcomes* (impactos logrados), para asegurar que el Estado no solo corrija las fallas del mercado, sino que lo haga sin incurrir en costos de transacción que superen los beneficios sociales de su intervención.

Desde esta óptica, el objeto del control fiscal es mitigar la ineficiencia interna de las burocracias. No basta con que el objeto (el dinero) se gaste de manera legal, el control debe verificar si ese gasto generó el máximo bienestar social posible. Es la transición del control de la legalidad al control del valor por dinero (*value for money*).

II. LA FRONTERA ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO: EL OBJETO DIFUSO

Uno de los desafíos ontológicos más complejos para la fiscalización contemporánea reside en la creciente porosidad de las fronteras estatales. En este escena-

rio, la fiscalización de los recursos que salen del presupuesto estatal para ser ejecutados por particulares se convierte en un reto mayúsculo, pues la titularidad jurídica del dinero cambia, pero su vocación de servicio público permanece inalterada. Como sentencia magistralmente EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA⁵⁰, aunque la gestión de la función pública es susceptible de delegación, la responsabilidad fiscal es, por definición, indelegable. El objeto de control no pierde su naturaleza pública por el simple hecho de cambiar de manos o de cuentas bancarias, por el contrario, el rastro fiscal persigue al recurso allí donde este se encuentre, para imponer al particular las cargas de transparencia propias de la administración⁵¹.

Esta tensión se manifiesta con especial agudeza en lo que se conoce como Alianzas Público-Privadas – APP–, esquemas donde el objeto de control muta hacia una naturaleza híbrida y financiera. En estos modelos, la vigilancia fiscal no puede limitarse a la verificación de facturas, sino que debe adentrarse en la sofisticación de la ingeniería financiera para auditar la matriz de riesgos. Desde la perspectiva de STIGLITZ, el problema central aquí es la asimetría de información y el riesgo moral: si el Estado termina por asumir las pérdidas de un negocio mal estructurado mientras el

50 GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ. *Curso de derecho administrativo*, cit.

51 MARCELO MEJÍA GIRALDO. *Gobierno abierto. El camino hacia la gobernanza en América Latina*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2019, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/188/372/1164>], p. 28 y 59 y ss.

privado capitaliza las ganancias, se desvirtúa la esencia económica de la asociación⁵². Por tanto, la auditoría en las APP debe determinar si la transferencia de riesgos al socio privado fue real y efectiva o si se trata de una privatización encubierta de beneficios con una socialización de pérdidas, lo cual constituiría un detrimento patrimonial complejo pero cuantificable.

De igual forma, en el ámbito de la contratación estatal, es imperativo disociar el vehículo del destino. El contrato administrativo no es el objeto final del control, sino meramente el instrumento jurídico para alcanzar una satisfacción social. MIGUEL SANTIAGO MARIENHOFF⁵³, insiste en que el contrato administrativo se diferencia del derecho privado por su “causa fin”: el interés público⁵⁴. Bajo esta lógica teleológica, el auditor fiscal no puede conformarse con la perfección formal del expediente contractual (el cumplimiento de los plazos, las pólizas y las actas), su deber además es verificar la prestación de la finalidad pública que subyace al acuerdo. Si una obra de infraestructura (p. ej., un puente) se construye con el cumplimiento de todos los requisitos legales y técnicos, pero no conecta con ninguna vía o carece de utilidad práctica (las llamadas “obras blancas”), el objeto de control ha sufrido una pérdida de valor social absoluta. En este punto, la legalidad formal cede paso a la realidad material: el recur-

52 STIGLITZ. *La economía del sector público*, cit.

53 Buenos Aires, 5 de agosto de 1903-20 de marzo de 1998.

54 MIGUEL S. MARIENHOFF. *Tratado de derecho administrativo. Contratos administrativos*, 4.^a ed., t III-B, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1994.

so se invirtió, pero el valor público se destruyó, lo que configura un hallazgo fiscal por gestión antieconómica, con independencia de si el contrato haya cumplido con todo lo pactado o se haya liquidado sin litigios⁵⁵.

III. COMPLEJIDAD DE LA GESTIÓN PATRIMONIAL

La delimitación de las jurisdicciones subjetivas y objetivas constituye el cimiento sobre el cual se erige la eficacia de cualquier sistema de control fiscal contemporáneo, que trasciende la mera potencia de algoritmos o la autonomía judicial para adentrarse en la precisión del alcance de la vigilancia en un Estado donde lo público y lo privado se entrelazan de forma porosa. En la exégesis del derecho administrativo, esta relación se articula a través de un binomio fundamental compuesto por el sujeto activo y el sujeto pasivo. El sujeto activo, concebido como una agencia de *accountability* horizontal por excelencia, encarna la potestad fiscalizadora, su actuación no responde a una facultad opcional sino a una competencia irrenunciable e improrrogable destinada a restablecer la juridicidad allí donde se detecte una desviación del interés general.

Por su parte, el sujeto pasivo ha dejado de definirse de manera exclusiva por su naturaleza orgánica para centrarse ahora en el criterio de gestión fiscal, que

55 Ver acá la magnífica obra de JULIO CÉSAR CÁRDENAS URIBE. *El control fiscal interno y externo en la etapa de planeación de la contratación estatal*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2019, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/170/336/1146>], pp. 47 a 53.

abarca a todo aquel que tenga poder de disposición sobre recursos públicos. Bajo esta lógica, la vigilancia alcanza no solo a los ministerios y entes territoriales, sino también a particulares que actúan como gestores fiduciarios. En palabras de DROMI en su obra *Derecho subjetivo y responsabilidad pública*, esta sujeción al control es el precio institucional que se paga por la administración de la propiedad ajena (la colectiva), que asegura que la responsabilidad pública sea la contrapartida necesaria de la confianza delegada para manejar el patrimonio de los ciudadanos.

Si los sujetos delimitan los extremos de la relación, el objeto de control constituye su núcleo sustancial, que evoluciona desde una verificación puramente financiera hacia una auditoría integral de legalidad y gestión. JAIME SÁNCHEZ REVENGA argumenta en su *Manual de presupuestos y gestión financiera del sector público* que este objeto es el patrimonio público en su dimensión más lata, para incluir derechos, bienes y obligaciones que el Estado administra para el cumplimiento de sus fines⁵⁶. Desde una perspectiva económica, esta vigilancia adquiere una relevancia arquitectónica al analizar la eficiencia en la asignación de recursos escasos. Si bien el Estado interviene para corregir las fallas del mercado, esta acción puede generar a su vez fallas del Estado o ineficiencias burocráticas derivadas de la ausencia de incentivos de mercado y de las restricciones procedimentales rígidas. Por ello, el objeto del

56 SÁNCHEZ REVENGA. *Manual de presupuestos y gestión financiera del sector público*, cit.

control fiscal debe centrarse en mitigar la ineficiencia interna de las organizaciones públicas y garantizar el valor por dinero (*value for money*), para actuar como un sustituto artificial de las fuerzas de mercado para asegurar que el gasto público se traduzca en efecto en el máximo bienestar social posible.

Esta vigilancia se despliega sobre una taxonomía diversa de bienes, cada uno con riesgos intrínsecos que exigen técnicas de auditoría diferenciadas. Los bienes de uso público, exigen un control que preserve su afectación al disfrute ciudadano frente a riesgos de captura privada o deterioro por negligencia. En contraste, los bienes fiscales demandan una fiscalización centrada en su eficiencia operativa, para evitar que se conviertan en activos subutilizados que representen una falla en la gestión de recursos.

Por su parte, los recursos del Tesoro requieren un control estricto de la gestión de liquidez y del riesgo financiero para evitar pérdidas en mercados caracterizados por asimetrías de información, mientras que los recursos parafiscales obligan a una vigilancia rigurosa de su destinación específica para impedir el desvío de la finalidad pública hacia intereses particulares o ajenos al sector.

Por último, los bienes ambientales representan la frontera más compleja del control moderno, exigen una valoración económica del daño ambiental que prevenga la destrucción de activos naturales vitales para la sostenibilidad intergeneracional.

Con el propósito de consolidar el marco conceptual discutido, se presenta a continuación una matriz sinté-

tica que integra las dimensiones subjetivas y objetivas del escrutinio fiscal. Esta tabla no solo organiza a los actores y recursos bajo vigilancia, sino que también vincula las categorías de bienes con sus respectivos riesgos y fundamentos teóricos fundamentales. Al armonizar la visión jurídica de la competencia irrenunciable con la perspectiva económica del valor por dinero, este recurso permite aprehender la complejidad de la gestión patrimonial contemporánea como un sistema fluido, orientado a mitigar las ineficiencias burocráticas y a salvaguardar la base material de la democracia.

**Tabla 1 . Estructura sistémica del Control Fiscal:
Convergencia de las dimensiones
administrativa y económica**

DIMENSIÓN	ELEMENTO CLAVE	OBJETIVO / RIESGO PRINCIPAL
Sujeto activo	Agencia de <i>Accountability</i> Horizontal.	Ejercer una competencia irrenunciable para restablecer la juridicidad estatal.
Sujeto pasivo	Gestor fiduciario (público o privado).	Asegurar que la administración de la propiedad colectiva sea la contrapartida de la responsabilidad pública.
Objeto (general)	Patrimonio público integral.	Transitar de la simple verificación financiera a una auditoría de legalidad y gestión.
Objeto (económico)	Valor por dinero (<i>value for money</i>).	Mitigar las “fallas del Estado” e ineficiencias burocráticas; maximizar el bienestar social.

Bienes de uso público	<i>Res extra commercium</i> (inalienables).	Preservar la afectación al uso común y evitar la captura o el deterioro del espacio público.
Bienes fiscales	Activos de funcionamiento estatal.	Garantizar la eficiencia operativa y evitar la subutilización de recursos administrativos.
Recursos del tesoro	Liquidez e inversiones financieras.	Gestionar el riesgo financiero y reducir asimetrías de información en mercados volátiles.
Recursos parafiscales	Recursos con destinación específica.	Impedir el desvío de la finalidad pública (p. ej., salud) hacia intereses privados.
Bienes ambientales	Activos naturales y sostenibilidad.	Cuantificar el daño ambiental y prevenir la pérdida irreversible de recursos intergeneracionales.

Fuente: Elaboración propia

Definir quién y qué se vigila es el primer paso para dismantelar la opacidad administrativa. El sujeto de control hoy es un concepto expansivo que persigue el recurso público sin importar quién lo ostente, el objeto ha trascendido la cifra contable para abrazar la noción de bienestar social y sostenibilidad.

Como hemos visto, la interacción entre el sujeto activo (la Contraloría como agencia de *accountability*) y el sujeto pasivo (el gestor fiscal) se da en un campo de fuerzas donde el objeto es el patrimonio público en su sentido más alto. La vigilancia fiscal, por tanto, no es

un acto de persecución individual, sino un mecanismo sistémico para asegurar que el contrato social sea honrado en cada erogación presupuestaria.

IV. EL HALLAZGO ADMINISTRATIVO: EL ARTE DE DETECTAR LA INEFICIENCIA

El hallazgo administrativo se erige como la unidad fundamental y célula mínima de sentido dentro del proceso de fiscalización, constituye el punto de inflexión donde la teoría del control se encuentra con la realidad pragmática de la gestión pública. En su esencia ontológica, el hallazgo no debe ser interpretado como una simple anotación de auditoría o un error procedimental, sino como un diagnóstico complejo que revela una fractura en el tejido de la administración, donde la ineficiencia deja de ser un concepto abstracto para transformarse en una evidencia documentada. Esta detección requiere lo que POWER describe como un proceso de construcción de observabilidad⁵⁷; es decir, la capacidad técnica del auditor para transformar flujos de información dispersos en hechos con relevancia jurídica y económica. Para que este ejercicio sea legítimo, debe enmarcarse en la dinámica de la *accountability* horizontal, donde las agencias estatales poseen la autoridad legal y la capacidad fáctica para supervisar y, en su caso, sancionar las acciones u omisiones de otros entes del Estado, para garantizar

57 POWER. *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford, Oxford University Press, cit.

que el ejercicio del poder se mantenga dentro de los límites fiduciarios del contrato social.

La construcción narrativa de un hallazgo exige un rigor metodológico absoluto estructurado sobre cuatro pilares que definen su validez: 1. El criterio; 2. La condición; 3. La causa; y 4. El efecto. El criterio representa el “deber ser”, un estándar que en la fiscalización moderna trasciende la mera legalidad para abrazar principios de economía y eficacia, sin embargo, como advierte HERBERT A. SIMON⁵⁸, la racionalidad en las organizaciones es siempre limitada y los criterios aplicados deben considerar las restricciones reales bajo las cuales operan los gestores públicos, para evitar caer en un idealismo administrativo que desconecte el control de la posibilidad fáctica de cumplimiento⁵⁹. La condición, por su parte, es la descripción objetiva de la realidad encontrada, la cual debe estar respaldada por evidencia suficiente y pertinente. La brecha entre este hecho y el criterio establecido constituye el núcleo del hallazgo, pero es en la identificación de la causa donde reside el verdadero arte de detectar la ineficiencia.

Si seguimos la teoría de la burocracia de WILLIAM A. NISKANEN⁶⁰, muchas de las desviaciones en el sector público no son accidentales, sino que responden a incentivos estructurales donde los burócratas buscan

58 Milwaukee, 15 de junio de 1916 - Pittsburgh, 9 de febrero de 2001.

59 HERBERT A. SIMON. *El comportamiento administrativo: Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*, 4.^a ed., Buenos Aires, Aguilar Argentina, 1982.

60 Bend, Oregon, 13 de marzo de 1933 - Washington D. C., 26 de octubre de 2011.

maximizar sus presupuestos o su influencia en lugar de optimizar la prestación del servicio⁶¹. Comprender si la causa es una falla en el diseño institucional, una falta de competencia técnica o una intención dolosa es lo que permite que el control fiscal pase de ser una actividad forense a una herramienta de prevención y mejora⁶².

Desde una perspectiva económica, el hallazgo es el mecanismo por el cual se identifican las fallas del Estado que se contraponen a las fallas del mercado. La ausencia de un motivo de beneficio y la falta de competencia directa en las organizaciones estatales generan ineficiencias internas que el control fiscal tiene el deber de mitigar. Por tanto, el efecto del hallazgo debe medirse fundamentalmente en términos de valor por dinero (*value for money*), al analizar cómo la desviación detectada ha mermado la capacidad del Estado para generar bienestar social o ha provocado un desperdicio de recursos escasos. Esta transición del control de legalidad al control de resultados implica que el auditor debe ser capaz de cuantificar el costo de oportunidad de una decisión ineficiente, para tratar el patrimonio público no solo como una cifra contable, sino

61 WILLIAM A. NISKANEN JR. *Bureaucracy and Public Economics*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 1996.

62 Sobre prevención y mejora ver JULIO CÉSAR CÁRDENAS URIBE. *El control público externo para la mejora de la gerencia pública en Colombia: La Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación para el cumplimiento de los fines del Estado*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2022, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/359/809/1639>], pp. 105 a 108.

como un activo social cuya degradación impacta en forma directa en la equidad distributiva de la Nación.

La sofisticación de este proceso demanda metodologías que integren el escepticismo profesional con la analítica de datos avanzada. CHRISTOPHER C. HOOD⁶³ sugiere que el control fiscal actúa como una forma de retórica administrativa que busca persuadir sobre la necesidad de la probidad y la eficiencia a través de la exposición de las fallas⁶⁴. En este sentido, el hallazgo administrativo se convierte en el vehículo para romper las asimetrías de información entre el gestor (agente) y el ciudadano (principal), que permite que la “transparencia reactiva” obligue a la administración a corregir sus procesos mediante planes de mejoramiento. No obstante, existe un riesgo latente que la búsqueda obsesiva de hallazgos derive en lo que POWER denomina “auditeísmo”⁶⁵, una patología donde la administración se paraliza por el temor a la sanción, que prioriza el cumplimiento formal sobre la innovación o la prestación efectiva del servicio.

Para evitar que la fiscalización se convierta en un fin en sí misma, el hallazgo debe estar orientado a la generación de impacto sistémico. Un sistema de control saludable es aquel que logra que sus hallazgos activen una cadena de consecuencias que cierren el ciclo de la responsabilidad: desde la corrección adminis-

63 ? , 1947-Escocia, 3 de enero de 2025.

64 CHRISTOPHER HOOD. *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford, Clarendon Press, 2000.

65 POWER. *The Audit Society: Rituals of Verification*, cit.

trativa de las causas raíz hasta la persecución fiscal o penal de los detrimentos dolosos. En última instancia, el arte de detectar la ineficiencia a través del hallazgo administrativo es el ejercicio de proteger la integridad del Estado frente a su propia entropía burocrática. Al documentar con precisión científica y rigor jurídico dónde y por qué se han desviado los recursos públicos, la Contraloría no solo castiga el pasado, sino que blindada el futuro, para asegurar que el patrimonio común permanezca afecto a su única finalidad legítima: el cumplimiento de las promesas constitucionales de bienestar y justicia social. Con el agotamiento de este análisis sobre el hallazgo, se cierra el estudio del proceso administrativo de fiscalización, para dejar sentado que la vigilancia fiscal es, ante todo, una salvaguarda esencial de la democracia económica y la moralidad pública en el ejercicio del poder.

CAPÍTULO TERCERO

INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNANZA

La articulación entre los organismos nacionales de control y los estándares internacionales de auditoría representa uno de los procesos de isomorfismo institucional más significativos en la administración pública contemporánea, donde la soberanía administrativa de los Estados se encuentra con la necesidad de adoptar marcos globales de transparencia y calidad técnica. El eje central de esta convergencia son las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores –ISSAI–, emitidas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores –INTOSAI–.

Como sostienen CHRISTOPHER POLLIT y GEERT BOUCKAERT, la adopción de estos estándares no es un mero ejercicio de cumplimiento formal, sino una estrategia para dotar de legitimidad técnica a los organismos nacionales frente a una ciudadanía y unos mercados globales cada vez más exigentes⁶⁶. Las ISSAI proporcionan un lenguaje común que permite que

66 POLLITT y BOUCKAERT. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, cit.

una auditoría realizada por la Contraloría General de la República en Colombia o la Auditoría General en Argentina sea comparable y cumpla con los mismos principios de independencia y rigor que una realizada en el Tribunal de Cuentas Español.

Esta relación de subordinación técnica pero autonomía orgánica se fundamenta en la Declaración de Lima⁶⁷ y la Declaración de México⁶⁸, documentos que la INTOSAI considera como los pilares de la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores –EFS–. Los estándares de INTOSAI actúan aquí como un blindaje, al seguir protocolos internacionales los organismos nacionales pueden resistir de manera más efectiva las presiones políticas locales, bajo el argumento que sus hallazgos no son juicios subjetivos, sino resultados de la aplicación de una metodología científica global. Esta rigurosidad se materializa de manera específica en los principios de la ISSAI 400⁶⁹, que estructuran la auditoría de cumplimiento como un proceso sistemático para evaluar si las actividades, transacciones financieras o información de una enti-

67 Ver INTOSAI. Intosai-P1, “La Declaración de Lima”, 2019, disponible en [<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P1-La-Declaracion-de-Lima.pdf>].

68 Ver INTOSAI. Intosai-P10, “Declaración de México sobre independencia de las EFS”, 2019, disponible en [<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-10-Declaracion-de-Mexico-sobre-la-Independencia-de-las-EFS-1.pdf>].

69 Ver INTOSAI. ISSAI 400. “Principios de la auditoría de cumplimiento”, INTOSAI, 2019, disponible en [https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_400/ISSAI_400_es_2019.pdf].

dad pública cumplen, en todos los aspectos significativos, con las regulaciones y normas que las rigen. Al definir con precisión la interacción entre los criterios –los parámetros legales o regulatorios– y la materia –el objeto auditado–, el auditor puede emitir una conclusión que proporcione un nivel de seguridad, ya sea razonable o limitado, sobre el comportamiento del gestor frente a la norma.

La aplicación de estos principios exige que el auditor no solo recolecte evidencia suficiente y apropiada, sino que mantenga un escepticismo profesional activo para identificar casos de incumplimiento que podrían ser indicativos de fraude o fallas sistémicas en la integridad del erario. Sin embargo, la implementación de estos estándares genera tensiones sustanciales. POWER advierte que la estandarización internacional puede derivar en una “auditoría de papel”, donde los organismos nacionales se enfocan más en cumplir con la forma del estándar internacional que en abordar las raíces profundas de la ineficiencia local⁷⁰. Para mitigar este peligro, la ISSAI 400 recién citada subraya que la auditoría de cumplimiento no termina con la simple emisión de un informe de hallazgos, por el contrario, resalta la necesidad imperativa del seguimiento (*follow-up*). Este proceso es el que permite verificar si la entidad auditada ha implementado de manera efectiva las acciones correctivas, para asegurar que el control fiscal trascienda el ritualismo administrativo y se

70 POWER. *The Audit Society: Rituals of Verification*, cit.

convierta en una herramienta dinámica de rendición de cuentas y mejora institucional⁷¹.

Desde una perspectiva económica, la alineación con la INTOSAI busca mitigar lo que STIGLITZ identifica como las fallas de información del Estado. Este autor enfatiza que la falta de transparencia en las cuentas públicas incrementa los costos de transacción y reduce la eficiencia en la asignación de recursos⁷². Al adoptar los estándares internacionales, los organismos nacionales reducen la asimetría de información entre el Estado y los proveedores de crédito internacional, como el Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, que facilita la evaluación del riesgo país y la sostenibilidad fiscal. Por tanto, la dialéctica entre lo nacional y lo internacional en el control fiscal no es solo un asunto de manuales técnicos, sino un componente esencial de la estabilidad macroeconómica. En última instancia, la integración con los estándares de la INTOSAI transforma a las contralorías nacionales en nodos de una red global de vigilancia que busca asegurar que el erario sea gestionado no solo bajo las leyes de cada país, sino bajo los principios universales de economía, eficiencia y eficacia que rigen la gobernanza moderna.

Esta transición hacia una fiscalización de resultados encuentra un desarrollo crítico en el contexto co-

71 INTOSAI. “ISSAI 400: Principios de la Auditoría de Cumplimiento”, cit.; ID. “Classification principles for INTOSAI Professional Pronouncements”, Viena, INTOSAI, 2019, disponible en [<https://www.intosaifipp.org/wp-content/uploads/2021/06/Annex-2-IFPP-classification-principles-approved-at-GB-nov-2020-002-2.pdf>].

72 STIGLITZ. *La economía del sector público*, cit.

lombiano a través del “Estudio de la efectividad del control fiscal interno” elaborado por la Contraloría General de la República⁷³. Este documento postula que el control interno debe erigirse como la primera línea de defensa en la protección del Erario, actúa como un primer nivel de vigilancia previo y administrativo que se articula en forma necesaria con el control externo para concretar el ideal de un “control multinivel” del patrimonio público. La CGR enfatiza que, aunque modelos nacionales como el Modelo Estándar de Control Interno –MECI–⁷⁴ se han inspirado en referentes internacionales como el marco del Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission –COSO–⁷⁵ para estructurar el ambiente de control y la valoración de riesgos, persiste una brecha significativa entre el mandato constitucional y la práctica: el legislador ha desarrollado un sistema centrado en el cumplimiento de objetivos de gestión, mientras que la Constitución exige un enfoque puntero en la prevención del daño fiscal.

73 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA –CGR–. “Estudio de la efectividad del control fiscal interno: Estudio intersectorial”, Bogotá, CGR, 2023, disponible en [<https://documentacionmintranet.prosperidadsocial.gov.co/2024/Comunicaciones/Boletin/Docs/ESTUDIO%20EFECTIVIDAD%20CONTROL%20FISCAL%20INTERNO%20.pdf>].

74 Ver por ejemplo, MINISTERIO DE CIENCIA TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN. “Modelo Estándar de Control Interno –MECI–”, disponible en [https://minciencias.gov.co/quienes_somos/control/control_modelo].

75 Ver COSO. “Guía Control Interno - Marco Integrado”, disponible en [https://www-coso-org.translate.goog/guidance-on-ic?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=tc&_x_tr_hist=true].

Esta disparidad conceptual se refleja en que el 55,83% de los responsables de las oficinas de control interno reconocen que sus entidades no han adoptado de modo formal un sistema de control fiscal interno, lo que evidencia una debilidad estructural en la identificación temprana de detrimentos patrimoniales⁷⁶. El estudio de la CGR advierte que la efectividad de la vigilancia sugerida por estándares globales exige superar el “auditeísmo” mediante herramientas dinámicas como el Sistema de Alertas de Control Interno –SACI–, diseñado para romper las asimetrías de información entre el gestor y el auditor. Al integrar la analítica de datos y el seguimiento permanente, el control fiscal nacional se alinea con la tendencia internacional de transformar a las contralorías en nodos de una red de vigilancia que garantiza que cada recurso extraído de los ciudadanos se convierta en bienestar social, que salvaguarde así la base material del contrato social frente a las ineficiencias de la burocracia.

I. LA RELACIÓN ENTRE EL CONTROL INTERNO Y EL CONTROL EXTERNO

La relación entre el control interno y el control externo constituye el eje gravitacional sobre el cual orbita la integridad del patrimonio público, para configurar

76 Ver ANA ELENA MONSALVO HERRERA (dir). *Estudio de efectividad del control fiscal interno*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2023, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/440/972/2132>], p. 73 a 79.

lo que la doctrina contemporánea y el marco jurídico reciente, de manera específica el Decreto 403 de 16 de marzo de 2020⁷⁷, definen como un sistema de control fiscal integral y articulado. Esta interacción trasciende la suma de compartimentos estancos para establecer una coordinación obligatoria, donde la eficacia del escrutinio externo, ejercido por la Contraloría General de la República, se nutre en forma intrínseca de la robustez de la primera línea de defensa: el control interno.

En la arquitectura del Estado moderno, bajo el mandato de este decreto, esta relación se fundamenta en los principios de concurrencia y complementariedad, diseñados para mitigar las asimetrías de información y las fallas burocráticas que son obstáculos para el bienestar social. Bajo esta óptica, el control interno no solo actúa como el sensor permanente y preventivo dentro de la administración, sino que, conforme a la normativa vigente, se convierte en un insumo calificado para el ejercicio del control preventivo y concomitante de la Contraloría. Así, las oficinas de control interno están obligadas a reportar hechos y facilitar el acceso a la información en tiempo real, operan como el soporte fáctico que permite al control externo garantizar la *accountability* horizontal con la oportunidad y precisión que exige la defensa del erario.

77 “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Ato Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”, *Diario Oficial*, n.º 51.258, de 16 de marzo de 2020, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30038961>].

Para comprender la densidad de este vínculo, es imperativo analizar la naturaleza del control interno no solo como un requisito procedimental, sino como una estructura de gestión fiduciaria. Según el “Estudio de la efectividad del control fiscal interno”⁷⁸, el control interno se erige como un componente esencial del engranaje administrativo que busca salvaguardar los recursos desde su origen. En Colombia, esta estructura ha evolucionado mediante la adopción de marcos internacionales como el modelo COSO antes mencionado, adaptado localmente a través del MECI, el cual intenta alinear los objetivos de gestión con la valoración sistemática de riesgos. Sin embargo, la efectividad de esta “primera línea” se ve a menudo comprometida por una brecha conceptual: mientras que el legislador ha diseñado un sistema orientado al cumplimiento de metas de gestión, la Constitución del 91 exige un enfoque preventivo del daño patrimonial. Esta tensión dialéctica entre la gestión administrativa y la vigilancia fiscal es la que define la calidad de la información que luego será procesada por el control externo.

Desde la perspectiva de los estándares internacionales de la INTOSAI, de manera específica la ISSAI 400, la relación entre ambos controles se formaliza a través del concepto de auditoría de cumplimiento. Esta norma establece que el auditor debe evaluar si las actividades y transacciones de una entidad se ajustan a los criterios legales y regulatorios preestablecidos.

78 CGR. “Estudio de la efectividad del control fiscal interno: Estudio intersectorial”, cit.

En este proceso, el control interno proporciona la materia y el entorno de control que el auditor externo debe validar. Si el control interno es débil, el riesgo de auditoría aumenta de manera exponencial, obligado al organismo externo a realizar pruebas sustantivas más profundas y costosas. Por el contrario, un sistema de control interno robusto permite al auditor externo depositar un nivel de seguridad razonable en los procesos, que optimiza el uso de los recursos de vigilancia y permite que el escrutinio se centre en áreas de alto riesgo. Así, el control interno no solo prepara el terreno para la fiscalización externa, sino que determina su alcance y profundidad, actúa como un reductor de la entropía informativa que suele caracterizar a las grandes burocracias públicas.

No obstante, la realidad operativa descrita por la Contraloría General de la República revela desafíos sistémicos que fracturan esta relación. El dato que el 55,83% de los responsables de las oficinas de control interno admiten no haber adoptado de modo formal un sistema de control fiscal interno es alarmante, pues evidencia una desconexión entre la gestión diaria y la protección del erario. Esta carencia transforma al control interno en un ejercicio de cumplimiento formal en lugar de ser un mecanismo dinámico de alerta temprana. Cuando el control interno falla en detectar en forma preventiva un detrimento, el control externo se ve obligado a actuar de manera “forense”, al intervenir cuando el daño ya es irreversible y la recuperación de los recursos es incierta. Esta reactividad se asociaría con una falla del Estado, donde el costo de

la vigilancia termina por ser un agregado a la pérdida patrimonial inicial.

En este orden de ideas, la integración tecnológica surge como el puente necesario para armonizar ambos controles. La implementación del SACI en el modelo colombiano busca precisamente romper la asimetría de información mediante el uso de analítica de datos en tiempo real. Esta herramienta permite que los hallazgos del control interno sean visibles de manera inmediata para el control externo, crean un flujo de retroalimentación continua. Como señala HOOD, la modernización del control debe enfocarse en la transparencia reactiva, donde la tecnología actúa como un regulador del comportamiento burocrático⁷⁹. En este esquema, el control interno deja de ser un vigilante solitario dentro de la entidad para convertirse en un nodo de una red global de protección de recursos, alineada con los principios de economía y eficiencia que rigen la gobernanza moderna.

La dimensión jurídica de esta relación también encuentra un asidero fundamental en la tesis de GORDILLO, quien sostiene que la competencia fiscalizadora es irrenunciable e improrrogable⁸⁰. Bajo este principio, el control interno no puede eximirse de su responsabilidad de vigilancia para argumentar la existencia de un control externo superior, ambos están obligados por el bloque de legalidad a actuar de

79 HOOD. *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*, cit.

80 GORDILLO. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, cit.

manera coordinada. La jurisprudencia constitucional ha reforzado esta idea al señalar que el control interno es una función administrativa de la propia entidad, mientras que el control externo es una función pública de carácter técnico y jurisdiccional. Esta distinción es crucial para evitar la coadministración: el *control interno* debe ser parte del proceso de decisión para evitar el error, mientras que el *control externo* debe evaluar la decisión tomada para sancionar la desviación. La armonía entre estas dos funciones es lo que garantiza que el derecho subjetivo de la administración no atropelle el interés superior del erario.

Así mismo, la ISSAI 400 enfatiza la importancia del seguimiento (*follow-up*) como el punto de cierre de la relación entre los dos controles. Un hallazgo detectado por el control externo debe ser absorbido por el control interno para generar un plan de mejoramiento que ataque la causa raíz de la ineficiencia. Si este ciclo no se completa, el hallazgo se convierte en una estadística estéril. Por ello, el éxito de la fiscalización se mide no por el número de sanciones impuestas por el control externo, sino por la capacidad del control interno para transformar esas lecciones en cambios estructurales que prevengan la recurrencia del daño. Es aquí donde la visión de SIMON sobre el comportamiento administrativo cobra vida: el control debe influir en los procesos decisorios de la organización para que la eficiencia sea un resultado natural y no una imposición externa⁸¹.

81 SIMON. *El comportamiento administrativo: Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa*, cit.

Desde una perspectiva de economía pública, esta relación simbiótica entre el control interno y externo no es un mero formalismo procedimental, sino la respuesta institucional al clásico problema del Agente-Principal. En este escenario, el “Principal” (la ciudadanía, representada por el Estado y sus órganos de control externo) delega la gestión de los recursos en un “Agente” (el funcionario o burócrata). Como teoriza NISKANEN, existe una tendencia natural a que los incentivos del agente –como la maximización de su presupuesto o poder discrecional– diverjan de los intereses del principal, para generar costos de agencia y pérdidas de bienestar social.

Aquí es donde los conceptos planteados por BENJAMÍN RETCHKIMAN KIRK⁸² en su obra *Introducción al estudio de la economía pública*, cobran vital relevancia. RETCHKIMAN KIRK advierte que el presupuesto no es un documento estático, sino un instrumento dinámico con tres dimensiones indisolubles: la política, la económica y la administrativa⁸³. El control interno actúa como el mecanismo de supervisión más cercano al agente, reduce los costos de monitoreo al operar sobre la dimensión administrativa del gasto en tiempo real. Esto permite alinear la ejecución burocrática con el “presupuesto económico de la Nación”, asegura que

82 Snitkow, Rusia, 4 de mayo de 1919 - Ciudad de México, 4 de noviembre de 1986.

83 BENJAMÍN RETCHKIMAN K. *Introducción al estudio de la economía pública*, 2.^a ed., México D. F., Universidad Nacional Autónoma de México –UNAM–, 1977, disponible en [<https://ru.iiec.unam.mx/2489/1/IntroAlEstudioDeLaEcoPublica.pdf>].

la asignación de recursos responda a la planificación central y no a la improvisación o al interés particular del gestor.

Al fortalecer el control fiscal interno, se reduce la asimetría de información entre quien gasta (el agente) y quien vigila (el principal). La ineficiencia detectada en un hallazgo administrativo deja de ser un simple error contable para interpretarse, bajo la luz de RETCHKIMAN KIRK, como una ruptura en la cadena de transmisión entre la decisión política del gasto y su ejecución económica. Por tanto, la inversión en sistemas de control interno robustos es, en términos económicos, una estrategia para minimizar los “costos de transacción” del Estado, garantiza la sostenibilidad de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica.

En conclusión, la integración del control interno y externo es la manifestación de un Estado que reconoce las tensiones inherentes a su propia burocracia. No se trata de una jerarquía de poder, sino de una división técnica del trabajo de vigilancia: uno opera desde la inmediatez de la gestión administrativa y el otro desde la independencia de la validación política y fiscal. El reto del siglo XXI es lograr que estos dos sistemas compartan la misma infraestructura de datos para que cada peso ejecutado se transforme en forma efectiva en una mejora tangible para la vida de los ciudadanos, que cumpla así con la función redistributiva que la economía pública asigna al presupuesto estatal.

II. ÉTICA PÚBLICA Y LA LUCHA CONTRA LA CAPTURA INSTITUCIONAL

La culminación del análisis sobre la dimensión económica del control fiscal nos conduce de modo inevitable al terreno donde la técnica presupuestal se enfrenta a su amenaza más existencial: la captura del Estado. Si en los apartados anteriores hemos examinado cómo la ineficiencia técnica y la falta de coordinación entre controles generan pérdidas de bienestar, en este punto debemos abordar una patología mucho más profunda y corrosiva: la distorsión deliberada de la arquitectura institucional para beneficiar intereses particulares a expensas del interés general. La ética pública, en este contexto, deja de ser un compendio de aspiraciones morales o un catecismo de buenas intenciones para convertirse en una infraestructura crítica de gestión de riesgos, una barrera de contención económica diseñada para preservar la autonomía del Estado frente a lo que DARON ACEMOGLU y JAMES A. ROBINSON, en su obra seminal *Por qué fracasan los países*, denominan “instituciones extractivas”⁸⁴. Estas instituciones no son fruto del azar o de la incompetencia, sino diseños deliberados donde las élites económicas y políticas estructuran las reglas del juego –leyes, regulaciones y subsidios– para extraer rentas de la mayoría de la sociedad, que bloquean el crecimiento inclusivo y per-

84 DARON ACEMOGLU y JAMES A. ROBINSON. *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, MARTA GARCÍA MADERA (trad.), Barcelona, Deusto, 2012.

petúan la desigualdad. Por tanto, el control fiscal tiene la misión hercúlea de detectar no solo cuándo se viola la ley, sino cuándo la ley misma ha sido redactada para legalizar el despojo.

Al aterrizar el concepto de instituciones extractivas en la realidad colombiana, nos encontramos con un desafío que trasciende la simple corrupción administrativa para adentrarse en la estructura misma de la formación del Estado. ROBINSON en su análisis *Colombia: ¿Otros cien años de soledad?*, postula una tesis inquietante para cualquier auditor fiscal: los problemas de violencia, narcotráfico y desigualdad en Colombia no son fallas accidentales del sistema, sino el resultado de un modelo de gobierno indirecto (*indirect rule*)⁸⁵. Según ROBINSON, las élites del centro del país (Bogotá) han optado históricamente por delegar el control de la periferia en élites locales o grupos armados, que establecen una relación simbiótica donde se intercambia autonomía regional por estabilidad política y votos en el Congreso.

Este modelo de gobernanza tiene implicaciones devastadoras para el control fiscal. Si el Estado central ha decidido en forma consciente no penetrar en ciertas regiones para evitar los costos de construir instituciones inclusivas, la vigilancia fiscal se convierte en una ficción jurídica. Cuando la Contraloría General au-

85 JAMES A. ROBINSON. "Colombia: ¿Otros cien años de soledad?", *Ensayos de Economía*, vol. 23, n.º 43, julio-diciembre de 2013, pp. 11 a 36, disponible en [<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6271411.pdf>].

ditos recursos transferidos a través del Sistema General de Participaciones –SGP– o del Sistema General de Regalías –SGR– en zonas de “gobierno indirecto”, no se enfrenta tan solo a un gestor ineficiente, sino a un capturador institucional que ostenta el poder real gracias a la ausencia del Estado. En este escenario, el recurso público no tiene como fin la provisión de bienes públicos (salud, educación, vías...), sino el mantenimiento de las redes clientelares que garantizan la reelección de las élites locales y, por extensión, la gobernabilidad de las nacionales.

La ineficiencia que detecta el auditor en estas zonas –obras inconclusas, sobre costos, elefantes blancos– es, desde la óptica de ROBINSON, la manifestación económica de una institución extractiva que funciona a la perfección según su diseño político. El presupuesto público es extraído para beneficiar a una minoría, mientras que la mayoría de la población queda excluida de los beneficios del desarrollo. ROBINSON advierte que fenómenos como el paramilitarismo o las bandas criminales –BACRIM– no son enemigos externos del Estado, sino actores que llenan el vacío dejado por la falta de un monopolio legítimo de la fuerza y de la tributación. Por tanto, el control fiscal en Colombia enfrenta un límite estructural: ¿cómo fiscalizar el “valor por dinero” en territorios donde el dinero público es el combustible de un orden social ilegal pero tolerado?

La lucha contra la captura institucional en Colombia requiere entonces que el control fiscal asuma un rol de construcción de Estado. No basta con verificar la legalidad del contrato en la periferia, sino que es ne-

cesario cuestionar si la ejecución del gasto rompe o perpetúa el ciclo del gobierno indirecto. Un hallazgo fiscal que revele cómo los recursos de la salud o la educación son desviados por actores armados o clanes políticos, no es solo un dictamen contable, es un acto de soberanía que intenta imponer la racionalidad legal del Estado sobre la racionalidad extractiva de la región. El éxito del control fiscal en el siglo xxi dependerá de su capacidad para dejar de ser un visitante ocasional en la periferia y convertirse en el instrumento que fuerce al Estado a asumir su responsabilidad directa sobre todo el territorio nacional, para romper así los “cien años de soledad”.

La captura institucional o captura del Estado, se diferencia cualitativamente de la corrupción administrativa tradicional. Mientras que el soborno a un policía o a un juez es una transacción ilegal para evitar la aplicación de una norma existente, la captura implica la manipulación de la formación de políticas, leyes y regulaciones desde su génesis. Según el marco teórico desarrollado por JOEL S. HELLMAN y DANIEL KAUFMANN en sus estudios para el Banco Mundial, la captura es la privatización de la política pública⁸⁶. En este escenario, actores privados poderosos, ya sean conglomerados empresariales, grupos de presión o sindicatos “compran” influencia no necesariamente a

86 JOEL S. HELLMAN, GERAINT JONES y DANIEL KAUFMANN. “‘Seize the State, Seize the Day’. State Capture, Corruption, and Influence in Transition”, en *Policy Research Working Paper 2444*, Washington D. C., World Bank, 2000, disponible en [<https://documents1.worldbank.org/curated/en/537461468766474836/pdf/multi-page.pdf>].

través de maletines con efectivo, sino mediante mecanismos sofisticados y a menudo legales como el financiamiento de campañas, el cabildeo opaco y la puerta giratoria (*revolving door*). Desde la perspectiva de la economía pública, esto genera una ineficiencia asignativa brutal: los recursos no fluyen hacia donde son más productivos en lo social, sino hacia donde los capturadores tienen mayor poder de influencia. El “mercado” de decisiones públicas se monopoliza y el Estado pierde su capacidad de actuar como un árbitro imparcial para convertirse en un instrumento de acumulación privada.

Aquí es donde la ética pública se entrelaza con la teoría económica de la información y los incentivos. La literatura sobre el tema, encabezada por autores como BO ROTHSTEIN, sugiere que la corrupción sistémica no es solo un problema de Principal-Agente (donde el Agente engaña al Principal), sino un problema de “acción colectiva”⁸⁷. En un entorno capturado, ser honesto se percibe como un comportamiento irracional y costoso. Si un funcionario público observa que sus superiores y pares operan bajo lógicas de intercambio de favores y que las normas éticas son letra muerta, su incentivo racional es adaptarse al sistema corrupto para sobrevivir profesionalmente. La ética pública, entonces, debe entenderse como la construc-

87 BO ROTHSTEIN. *The Quality of Government. Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*, Chicago, University of Chicago Press, 2011.

ción de un equilibrio de Nash⁸⁸ donde la integridad sea la estrategia dominante, es decir, donde el costo de ser corrupto sea insoportablemente alto y el beneficio de la probidad sea tangible y reconocido.

El control fiscal moderno debe, por consiguiente, incorporar herramientas de la economía del comportamiento para luchar contra esta captura. La “arquitectura de decisiones” propuesta por RICHARD THALER y CASS SUNSTEIN no solo aplica para que los ciudadanos ahorren más, sino para que los gestores públicos actúen con mayor integridad⁸⁹. Los diseños institucionales deben reducir las oportunidades para la “ceguera ética” (*ethical fading*), ese proceso psicológico mediante el cual los individuos dejan de ver las implicaciones morales de sus decisiones administrativas. Un sistema de control que solo llega *ex post* (después del hecho) es ineficaz contra la captura, porque el daño ya está legalizado. La vigilancia debe ser preventiva y centrarse en los “conflictos de interés”, que son la antesala de la corrupción. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE–, en su “Recomendación sobre integridad pública”, enfatiza que la gestión de conflictos de interés es la piedra angular de la prevención⁹⁰. Cuando un regulador

88 Propuesto por JHON FORBES NASH (Bluefield, Virginia, 13 de junio de 1928-Monroe, New Jersey, 23 de mayo de 2015) en su tesis doctoral “Juegos no cooperativos”, de 1950.

89 RICHARD H. THALER y CASS R. SUNSTEIN. *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, New Haven, Yale University Press, 2008.

90 ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

financiero proviene de la banca que debe vigilar y planea regresar a ella (puerta giratoria), su juicio está comprometido, no necesariamente por malicia, sino por sesgo cognitivo y lealtad gremial. El auditor fiscal debe tener la capacidad técnica para rastrear estas redes de relaciones y determinar si una decisión técnica como la aprobación de una fusión empresarial o la modificación de una norma ambiental, estuvo motivada por el interés general o por la expectativa de una retribución futura.

La lucha contra la captura institucional exige una revalorización radical del denunciante (*whistleblower*), quien en sistemas cooptados suele enfrentar un “pacto de silencio” (*omertà* burocrática) que normaliza la impunidad. Desde la óptica de la economía pública, el denunciante actúa como un proveedor de información de alto valor que reduce en forma drástica los costos de monitoreo del Estado; sin embargo, el mercado de esta información es imperfecto, pues el costo marginal para el individuo es altísimo (riesgo personal, laboral y reputacional) mientras que el beneficio es difuso y social (un mejor gobierno para todos).

Para corregir esta falla de mercado, es imperativo integrar los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos –CIDH–⁹¹. Este documento estable-

–OCDE–. “Manual de la OCDE sobre integridad pública”, París, OCDE, 2020, disponible en [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2020/05/oecd-public-integrity-handbook_598692a5/8a2fac21-es.pdf].

91 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS –CIDH–. *Corrupción y Derechos Humanos*, Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte

ce que la denuncia de actos de corrupción no es solo un deber administrativo, sino una forma de ejercicio de la libertad de expresión que goza de una protección reforzada cuando se trata de asuntos de interés público⁹². La Corte ha sido enfática en señalar que los funcionarios públicos están sometidos a un escrutinio mayor por parte de la sociedad, que el uso del poder punitivo del Estado para silenciar o castigar a quienes revelan irregularidades constituye una violación a la convención y una censura indirecta que debilita el debate democrático.

Por tanto, el control fiscal no puede ser omnipresente, necesita de los “ojos y oídos” de funcionarios honestos y ciudadanos protegidos. La ética pública institucionalizada debe proveer canales seguros, anónimos y eficaces que, alineados con la jurisprudencia interamericana, garanticen que la información fluya hacia los órganos de control sin temor a represalias, para romper así la asimetría de información que por tradición ha protegido a los capturadores del Estado.

Así mismo, es imperativo abordar la dimensión tecnológica de la ética. En la era del *big data*, la captura institucional deja huellas digitales. Las licitaciones amañadas, los pliegos de condiciones hechos a la me-

Interamericana de Derechos Humanos, n.º 23, San José, Costa Rica, CIDH *et al.*, 2021, disponible en [https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo23_2021.pdf].

92 Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), *Gaceta Oficial*, n.º 9.460, de 11 de febrero de 1978, disponible en [https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convención_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf].

dida (“pliegos sastre”) y las redes de contratistas coludidos generan patrones estadísticos anómalos que la inteligencia artificial puede detectar⁹³.

La “ética algorítmica” se convierte así en una nueva frontera del control, pero como advierte FERNANDO H. LLANO ALONSO, esta transición conlleva riesgos sustanciales derivados de los sesgos de diseño y la opacidad de las “cajas negras” tecnológicas⁹⁴. La tecnocracia no puede sustituir al juicio moral, por el contrario, se requiere de una supervisión humana activa que garantice que la inteligencia artificial se mantenga fiel a un legado humanista y antropocéntrico. Un algoritmo puede detectar una desviación estadística de precios con precisión milimétrica, pero carece de las categorías éticas –ya sean utilitaristas, deontológicas o de la virtud– para comprender el contexto social de esa cifra.

Solo un auditor humano, formado en una ética de la responsabilidad como la que describe WEBER, puede discernir si esa desviación obedece a una urgencia manifiesta o a una maniobra dolosa⁹⁵. En este sentido, la tecnología es una herramienta de potencia, pero la ética es la brújula de dirección que impide que el control fiscal caiga en un determinismo tecnológico ciego ante los derechos fundamentales. La captura institucional a

93 CÁRDENAS URIBE. *El control fiscal interno y externo en la etapa de planeación de la contratación estatal*, cit., capítulo tercero.

94 FERNANDO H. LLANO ALONSO. “La ética de los algoritmos”, en *Teorder*, n.º 37, 2024, pp. 70 a 89, disponible en [<https://ojs.tirant.com/index.php/teoria-y-derecho/article/view/911/751>].

95 MAX WEBER. *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial, 1986.

menudo se disfraza de complejidad técnica, los grandes desfalcos contemporáneos no se hacen al robar la caja fuerte, sino más bien al estructurar derivados financieros tóxicos o concesiones de infraestructura con matrices de riesgo desequilibradas que transfieren pasivos contingentes a largo plazo al Estado. El auditor ético, por tanto, debe tener la competencia profesional no solo para desentrañar estos sofismas técnicos, sino para actuar como el garante final de la justicia material, para evitar así que los sesgos algorítmicos o la manipulación de datos legitimen nuevas formas de desigualdad.

La relación entre ética y economía se hace evidente al analizar el costo de la desconfianza. FRANCIS FUKUYAMA, argumenta que el capital social (la capacidad de una sociedad para cooperar) es un determinante clave de la prosperidad⁹⁶. La captura institucional destruye el capital social. Cuando los ciudadanos perciben que el sistema está “arreglado” (*rigged*), la moral tributaria se desploma (evasión fiscal), la inversión se retrae hacia el corto plazo y la fuga de talentos se acelera. El control fiscal, al luchar contra la captura, no solo recupera dinero, recupera legitimidad. Cada fallo de responsabilidad fiscal que sanciona a un “intocable”, cada hallazgo que desmonta un cartel de contratación, envía una señal poderosa al mercado y a la sociedad: las reglas se respetan. Esta señal reduce la incertidumbre y fomenta un entorno donde la compe-

96 FRANCIS FUKUYAMA. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Nueva York, Free Press, 1995.

tencia basada en el mérito reemplaza a la competencia basada en las conexiones políticas. Es, en esencia, la restauración de la eficiencia paretiana: se eliminan las rentas improductivas para permitir que los recursos se asignen a la innovación y al bienestar.

Por último, la ética pública en la lucha contra la captura requiere una “ecología de la integridad” que involucre al sector privado. La corrupción es un tango que se baila de a dos. Por cada funcionario capturado, hay un capturador privado. Las normas de *compliance* (cumplimiento) corporativo y la responsabilidad penal de las personas jurídicas son avances legislativos que buscan internalizar el costo de la corrupción en las empresas. El control fiscal debe dialogar con estos sistemas de cumplimiento privado. No basta con inhabilitar al funcionario, sino que también es necesario imponer una sanción económica a la firma que se benefició de la captura, aplicar multas que superen el beneficio obtenido y disuadan la reincidencia. Este enfoque sancionatorio debe complementarse con pactos de integridad y acción colectiva gremial, donde las empresas se comprometen mutuamente a no sobornar, para resolver el dilema del prisionero que a menudo las empuja a la corrupción (“si no pago yo, paga mi competencia”).

La ética pública no es un adorno retórico en el control fiscal, es su sustrato operativo y su finalidad última. La lucha contra la captura institucional es la defensa de la democracia misma frente a su disolución por el dinero. Al cerrar este capítulo sobre la dimensión económica, queda claro que la eficiencia

en la asignación de recursos es inalcanzable sin una infraestructura ética sólida. El auditor fiscal del siglo XXI debe ser, a la vez, un analista de datos, un jurista riguroso y, sobre todo, un guardián de la moralidad pública que entiende que detrás de cada cifra presupuestal hay un derecho ciudadano que espera ser materializado. La ineficiencia causada por la captura es la forma más violenta de injusticia económica, detectarla y sancionarla es el acto más elevado de servicio público. Con esta premisa, el control fiscal trasciende la contabilidad para convertirse en un pilar de la justicia social y la sostenibilidad del Estado.

CAPÍTULO CUARTO

LA ECONOMÍA DEL GASTO PÚBLICO

La comprensión del gasto público trasciende su mera expresión contable o presupuestal para situarse en el núcleo de la economía política, entendiéndose no como un simple flujo de caja del Tesoro, sino como la materialización financiera de las preferencias colectivas y la herramienta principal del Estado para intervenir en la realidad social. En su acepción más rigurosa, la economía del gasto público estudia las decisiones de asignación de recursos que realiza el sector público en un entorno de escasez, busca maximizar el bienestar social bajo restricciones presupuestales y políticas.

Este campo de estudio se estructura fundamentalmente sobre la arquitectura teórica propuesta por RICHARD A. MUSGRAVE⁹⁷ en su obra canónica *The Theory of Public Finance*, donde desglosa las responsabilidades fiscales del Gobierno en tres funciones inseparables: 1. La asignación; 2. La distribución; y 3.

97 Königstein im Taunus, Alemania, 14 de diciembre de 1910 - Santa Cruz, California, 15 de enero de 2007.

La estabilización⁹⁸. Para MUSGRAVE, el gasto público es el mecanismo corrector de las fallas del mercado, necesario allí donde el mecanismo de precios no logra proveer bienes públicos puros o donde la distribución inicial de la riqueza resulta socialmente inaceptable.

Esta visión clásica adquiere una dimensión operativa crítica al integrarse con los análisis contemporáneos presentados por JURAJ NEMEC y GLEN WRIGHT, quienes argumentan que la intervención estatal se legitima precisamente en la incapacidad del mercado para alcanzar por sí solo la eficiencia de Pareto⁹⁹ y la justicia social¹⁰⁰. En este marco, la función de asignación no se limita a la provisión de infraestructura, sino que corrige distorsiones como las externalidades y los monopolios naturales, la función de distribución busca reequilibrar la equidad vertical y horizontal mediante transferencias y subsidios focalizados, y la estabilización utiliza la política fiscal para amortiguar los ciclos económicos, que aseguran que el crecimiento no se vea comprometido por la volatilidad inherente al

98 RICHARD ABEL MUSGRAVE. *The Theory of Public Finance*, Nueva York, McGraw Hill, 1959.

99 La eficiencia de Pareto se presenta en los casos en los que los recursos se otorgan de manera tal, que ninguna persona puede progresar sin perjudicar a otra, para maximizar el bienestar total pero sin garantía de equidad. Contrario al objetivo de la justicia social, que persigue una distribución justa entre los miembros de la sociedad, una economía puede considerarse Pareto eficiente pero a la vez ser en extremo inequitativa.

100 JURAJ NEMEC y GLEN WRIGHT (eds.). *Public Finance: Theory and Practice in Central European Transition*, Bratislava, NISPACEE, 1997, disponible en [<https://www.nispa.org/files/publications/ebooks/Public-Finance-Theory-and-Practice.pdf>].

capitalismo. Así, el gasto público deja de ser un simple egreso para convertirse en una herramienta estratégica de gobernanza económica.

La función de asignación se fundamenta en el artículo *The Pure Theory of Public Expenditure* de PAUL A. SAMUELSON¹⁰¹, quien demostró matemáticamente que ciertos bienes caracterizados por la no rivalidad y la no exclusión, jamás serían provistos en forma eficiente por el mercado privado¹⁰². En este sentido, el gasto público no compite con el privado, sino que lo complementa al financiar la infraestructura, la defensa y la justicia, bienes que constituyen el capital social fijo indispensable para que la actividad económica privada pueda florecer. Sin embargo, la determinación del nivel óptimo de este gasto enfrenta el desafío de revelar las verdaderas preferencias de los ciudadanos, quienes tienen incentivos para actuar como “polizones” (*free riders*), subestiman su disposición a pagar por servicios que de todas formas recibirán. Esta tensión entre la necesidad de bienes colectivos y la resistencia individual a financiarlos es lo que justifica la naturaleza coactiva de la tributación que soporta el gasto.

Históricamente, el volumen del gasto público ha mostrado una tendencia secular al crecimiento, fenómeno descrito por la “Ley de Wagner”. ADOLPH

101 Gary, Indiana, 15 de mayo de 1915-Belmont, Massachusetts, 13 de diciembre de 2009.

102 PAUL A. SAMUELSON. “The Pure Theory of Public Expenditure”, en *The Review of Economics and Statistics*, vol. 36, n.º 4, 1954, pp. 387 a 389, disponible en [https://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Samuelson.pdf].

WAGNER¹⁰³ –a finales del siglo XIX– profetizó que a medida que las sociedades se industrializan y urbanizan, la demanda por servicios estatales (educación, salud, regulación...) crece a una tasa superior a la del ingreso nacional. Esta hipótesis ha sido refinada por los economistas británicos ALAN T. PEACOCK¹⁰⁴ y JACK WISEMAN¹⁰⁵, quienes introdujeron el concepto de “efecto desplazamiento” (*displacement effect*)¹⁰⁶. Según su análisis, el gasto público no crece de manera lineal, sino a saltos provocados por conmociones sociales (guerras, pandemias, crisis económicas...) que obligan a aumentar la presión fiscal. Una vez superada la crisis, el gasto no retorna a sus niveles originales, sino que se estabiliza en una nueva meseta superior, pues la ciudadanía se habitúa a los nuevos servicios y la burocracia se resiste a contraerse.

Desde la perspectiva de la estabilización, la teoría general de JOHN MAYNARD KEYNES¹⁰⁷ revolucionó la concepción del gasto público, transformándolo de una herramienta administrativa en un motor macroeconómico. En contextos de recesión y trampa de liquidez, el gasto autónomo del Estado actúa a través del mul-

103 Erlangen, Alemania, 25 de marzo de 1835 - Berlín, 8 de noviembre de 1917.

104 Ryton, UK, 26 de junio de 1922 - Edimburgo, UK, 2 de agosto de 2014.

105 Brierfield, Lancashire, ? de diciembre de 1919 - 20 de enero de 1991.

106 ALAN T. PEACOCK y JACK WISEMAN. *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton, Princeton University Press, 1961.

107 Cambridge, 5 de junio de 1883 - Sussex, UK, 21 de abril de 1946.

tiplicador fiscal para estimular la demanda agregada, para cubrir la brecha dejada por la inversión privada deprimida. No obstante, esta visión ha sido matizada y criticada por escuelas posteriores. ROBERT BARRO y los teóricos de las expectativas racionales argumentan sobre la “equivalencia ricardiana”, que sugiere que el financiamiento del gasto mediante deuda es neutral a largo plazo, pues los agentes económicos anticipan impuestos futuros y reducen su consumo presente, neutralizan el estímulo fiscal¹⁰⁸.

En la contemporaneidad, la justificación del gasto público ha trascendido la simple provisión de bienes colectivos para someterse a un riguroso escrutinio bajo los lentes de la teoría normativa de la hacienda pública. Como expone RICHARD W. TRESCH, la evaluación de la intervención estatal no termina en la corrección de las fallas del mercado, sino que debe equilibrar en forma constante el criterio de la eficiencia de Pareto con su impacto en la distribución del ingreso y la desigualdad¹⁰⁹. Según este enfoque, incluso si una economía de mercado lograra un equilibrio general competitivo y pareto-eficiente –donde el vaciamiento de los mercados de bienes y factores asegura que no haya beneficios económicos puros sin justificación–, la distribución de la riqueza resultante podría ser so-

108 ROBERT J. BARRO. “Are Government Bonds Net Wealth?”, en *Journal of Political Economy*, vol. 82, n.º 6, noviembre-diciembre de 1974, pp. 1.095 a 1.117, disponible en [<https://eml.berkeley.edu/~saez/course131/Barro74JPE.pdf>].

109 RICHARD W. TRESCH. *Public Sector Economics*, Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan/Bloomsbury Academic, 2008.

cialmente inaceptable. Por ello, el Estado interviene para maximizar una “función de bienestar social” que justifique la redistribución. En este sentido, un gasto público ineficiente no es tan solo un desperdicio contable, sino una transferencia regresiva que aleja a la sociedad de su nivel óptimo de bienestar.

De esta tensión analítica surge con fuerza el concepto de “costo de oportunidad social” de los fondos públicos: cada unidad monetaria extraída e invertida por el Estado tiene un costo directo en la economía privada (efecto *crowding out* o expulsión). Este costo no solo se deriva de los recursos financieros y factores de producción (capital y trabajo) que el sector público absorbe o desplaza, sino también de las distorsiones que los impuestos, necesarios para financiar dicho gasto, imponen sobre las decisiones económicas de los individuos. Por tanto, la economía del gasto moderno exige que las decisiones gubernamentales se sometan a un análisis riguroso de costo-beneficio. En este escrutinio, para superar las limitaciones de los precios de mercado que a menudo están distorsionados, resulta imperativo utilizar precios sombra (*shadow prices*). Estos precios calculados permiten reflejar el verdadero valor social de los proyectos y las externalidades que generan, para asegurar que la intervención estatal produzca una ganancia neta en el bienestar colectivo que supere de forma irrefutable las pérdidas de eficiencia provocadas por la exacción fiscal.

Finalmente, la economía del gasto no puede disociarse de la economía política y el diseño institucional.

Como argumentan BUCHANAN y GORDON TULLOCK¹¹⁰ desde la escuela del *public choice* (elección pública), el gasto público no emana de un ente orgánico superior ni de una abstracta “voluntad general”, sino que es el resultado de un proceso donde individuos racionales y burócratas interactúan en persecución de sus propios fines¹¹¹. En esta aproximación de metodología individualista, el Estado se concibe meramente como un “artefacto” o máquina procedimental que permite a los ciudadanos buscar los beneficios de la acción colectiva.

Bajo esta óptica, el presupuesto público se estructura a través de una dinámica de “política como intercambio” (*politics as exchange*), en la cual mecanismos como el intercambio de votos o favores políticos (*log-rolling*) resultan esenciales para conciliar intereses diversos y formar coaliciones ganadoras. Sin embargo, aquí radica un peligro inminente: la posibilidad de que la maquinaria estatal sea capturada y utilizada con fines de explotación, que desvíe el gasto hacia la búsqueda de rentas (*rent-seeking*) por parte de grupos de interés a expensas de la colectividad.

Para comprender y mitigar este riesgo, BUCHANAN y TULLOCK introducen un “modelo de costos” de la elección colectiva. Ellos advierten que la regla de la mayoría simple puede ser peligrosa, pues permite a

110 Rockford, Illinois, 13 de febrero de 1922 - Des Moines, Iowa, 3 de noviembre de 2014.

111 JOHN THRASHER y GERALD GAUS. “James Buchanan and Gordon Tullock, The Calculus of Consent”, en JACOB T. LEVY (ed.). *The Oxford Handbook of Classics in Contemporary Political Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

una coalición mayoritaria imponer altos costos externos a las minorías obligándolas a financiar bienes o proyectos que no desean. Por esta razón, sostienen que los individuos racionales exigirían restricciones constitucionales –como reglas de super mayoría– para protegerse de la coerción fiscal y acercarse a una “eficiencia paretiana práctica”.

En consecuencia, mitigar este comportamiento exige de instituciones fiscales fuertes, reglas fiscales claras y sistemas de control robustos que actúen como contrapesos efectivos. Así, el estudio del gasto público es, en última instancia, el estudio de cómo las sociedades democráticas intentan resolver el problema económico fundamental de la asignación de recursos a través de mecanismos de decisión colectiva, que navegan siempre entre ESCILA (la falla del mercado) y CARIBDIS (la falla del Estado).

I. EL CONTROL FISCAL COMO REDUCTOR DE ASIMETRÍAS DE INFORMACIÓN

La asimetría de información representa uno de los desafíos más profundos y persistentes en la teoría de la hacienda pública y la gestión estatal contemporánea. En su esencia, este fenómeno ocurre cuando una de las partes en una transacción o relación jerárquica posee información superior o más detallada que la otra, lo que genera un desequilibrio de poder que puede ser explotado en beneficio privado. En el ámbito del sector público, esta brecha informativa se manifiesta sobre todo en la relación entre el gestor administra-

tivo (el Agente) y el ciudadano o el Estado mismo (el Principal). Como ha señalado STIGLITZ en sus extensos estudios sobre la economía del sector público, el mercado y el Estado fallan a menudo debido a que la información no es solo imperfecta, sino que está distribuida de manera desigual, lo que permite que el burócrata oculte ineficiencias, desvíe recursos o priorice objetivos que no coinciden con el bienestar colectivo.

Bajo esta premisa, el control fiscal emerge no solo como un mecanismo de vigilancia legal, sino como un dispositivo técnico fundamental diseñado para reducir de manera sistemática estas brechas informativas, al transformar la opacidad de la gestión pública en una transparencia procesable que permita la rendición de cuentas.

GEORGE ARTHUR AKERLOF, en su análisis seminal sobre el “mercado de los limones”, demostró que la asimetría de información puede llevar a un proceso de selección adversa, donde la falta de señales claras sobre la calidad degrada el sistema en su conjunto hasta, eventualmente, paralizarlo¹¹². En su modelo teórico, la incapacidad de los compradores para distinguir *ex ante* entre bienes de alta calidad y bienes defectuosos, provoca que el mercado ofrezca un precio promedio, lo que, en forma inevitable, castiga y expulsa a los oferentes de bienes de calidad. Como advierte el propio

112 GEORGE A. AKERLOF. “The Market for ‘Lemons’: Quality Uncertainty and the Market Mechanism”, en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, n.º 3, agosto de 1970, pp. 488 a 500, disponible en [<https://econweb.ucsd.edu/~atimmerm/174/akerlof.pdf>].

AKERLOF, esta dinámica desencadena una suerte de “Ley de Gresham”¹¹³ generalizada pero inversa, donde los bienes malos expulsan a los buenos. En la administración pública, esto se traduce en que ante la falta de una auditoría robusta y transparente, los gestores ineficientes o corruptos pueden prosperar con impunidad al no existir mecanismos que distingan su desempeño de aquel que corresponde a los funcionarios íntegros, con lo que se desincentiva el esfuerzo institucional y la probidad.

Para mitigar los estragos de esta incertidumbre, AKERLOF señala que las sociedades y los mercados desarrollan “instituciones contra-arrestantes”, tales como las garantías, las marcas registradas y los sistemas de licenciamiento o certificación profesional, cuyo propósito fundamental es restaurar la confianza que reduce la brecha informativa. El control fiscal actúa aquí precisamente como esa institución certificadora de última instancia. Opera como el gran mecanismo “señalizador” (*signaling*) que valida la calidad de la gestión gubernamental.

De la misma manera en que un título académico o una licencia médica reducen la incertidumbre sobre la competencia de un profesional, los fallos y auditorías de cuentas de la Contraloría General emiten una garantía técnica sobre el manejo del Erario. Al expo-

113 Esta ley se refiere a que “el dinero malo desplaza al bueno”, en el sentido que monedas del mismo valor nominal –100 dólares americanos y 100 pesos chilenos– tiene un valor intrínseco diferente, lo que hace que, dado el caso, las personas prefieran guardar la primera y deshacerse de la segunda.

ner las desviaciones y certificar las ejecuciones correctas, el control fiscal rompe la selección adversa y evita que el sistema colapse por desconfianza ciudadana. Sin este ejercicio de revelación de información, los ciudadanos (el Principal) terminarían por asumir de modo racional que todo el aparato burocrático (el Agente) está compuesto por “limones”, lo que destruiría la moral tributaria y socavaría en forma irremediable la legitimidad democrática del Estado.

Desde la perspectiva del riesgo moral (*moral hazard*), el control fiscal cumple una función preventiva esencial. El riesgo moral surge después de haberse establecido la relación de agencia, cuando el gestor público, sabiéndose no observado, reduce su esfuerzo o asume riesgos excesivos con el Erario. Como advierte NISKANEN, para comprender este fenómeno institucional es imperativo adoptar el enfoque de la “nueva economía política”. En este marco analítico –basado en el individualismo metodológico– el burócrata no debe entenderse como un simple intérprete de roles dentro de un drama social mayor, sino como un individuo con propósitos definidos, un “elector” y un “maximizador” racional de sus propias preferencias¹¹⁴.

NISKANEN estructura su teoría al definir a los burós a partir de dos características económicas críticas: en primer lugar, sus empleados y directivos no apropian como ingreso personal la diferencia entre los ingresos y los costos de la organización; en segundo lugar, se

114 WILLIAM A. NISKANEN JR. *Bureaucracy and Representative Government*, New York, Routledge, 1971.

financian en forma total o parcial mediante asignaciones o subvenciones periódicas y no de manera exclusiva por la venta de servicios por unidad. Al especializarse en servicios que no se intercambian a una tasa por unidad de dinero, estas entidades carecen de objetivos de rentabilidad y no pueden regirse por el cálculo económico corporativo tradicional. En consecuencia, los funcionarios tienen incentivos naturales para maximizar elementos que benefician sus intereses personales como el tamaño de sus presupuestos y la discrecionalidad de sus decisiones, lo que incrementa en lo estructural la ineficiencia económica del Estado.

Precisamente por esta ausencia de metas de ganancias comerciales, los burós exigen ser administrados mediante una regulación y un monitoreo penetrantes de las actividades de los subordinados. El control fiscal rompe esta dinámica ineficiente al introducir una vigilancia constante que aumenta la probabilidad de detección de la negligencia o el dolo. Al elevar el costo esperado de las acciones indebidas a través de hallazgos y sanciones, el sistema de control alinea los incentivos del burócrata con los del Principal. En este sentido, el auditor no es solo un revisor de cuentas, sino un economista de los incentivos que utiliza la información para corregir el comportamiento administrativo.

La eficacia de este proceso depende de la capacidad del control para producir información que sea no solo abundante, sino pertinente y oportuna. El marco de las ISSAI, en particular la ISSAI 400, proporciona la metodología necesaria para que este flujo de datos sea riguroso. La auditoría de cumplimiento, al con-

trastar la materia (el hecho administrativo) con los criterios (el deber ser), genera un producto informativo que reduce la incertidumbre sobre el uso de los fondos públicos. Este proceso permite la construcción de observabilidad, es decir, la transformación de flujos complejos de gasto público en hechos tangibles y comparables que el Principal puede entender y juzgar¹¹⁵. Sin esta capacidad de traducción técnica, el ciudadano se encuentra en una situación de indefensión informativa, incapaz de distinguir entre un gasto productivo y un desperdicio burocrático.

En términos de economía institucional, el control fiscal opera como un reductor fundamental de costos de transacción en la esfera pública. Según DOUGLASS C. NORTH¹¹⁶, las instituciones son formalmente las “reglas del juego” en una sociedad o las limitaciones ideadas por el hombre que estructuran la interacción humana¹¹⁷. Su función principal es reducir la incertidumbre al establecer una estructura estable que sirva de guía tanto en la vida diaria como en el intercambio político y económico. Una administración pública sin un control fiscal efectivo enfrenta costos de transacción altísimos derivados de esta incertidumbre: los ciudadanos desconfían de pagar impuestos ante la opacidad, los inversores exigen primas de riesgo elevadas para financiar

115 Power. *The Audit Society: Rituals of Verification*, cit.

116 Cambridge, Massachusetts, 5 de noviembre de 1920 - Benzonia, Michigan, 20 de noviembre de 2015.

117 DOUGLASS C. NORTH. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, AGUSTÍN BÁRCENA (trad.), México D. F., Fondo de Cultura Económica, 1993.

al Estado y los proveedores de servicios incurren en gastos adicionales para protegerse del incumplimiento.

NORTH advierte que garantizar el cumplimiento obligatorio de los acuerdos es –siempre lo ha sido–, el obstáculo crítico que impide el intercambio complejo, hace indispensable la figura de un tercer participante coercitivo o garante institucional. El control fiscal asume este rol de tercero independiente que valida la información financiera y de resultados, encargándose de medir los múltiples atributos del desempeño de los agentes públicos y de imponer sanciones a quienes violan las normas. Al asumir esta función, el control reduce de manera drástica los costos de medición y la vigilancia para la ciudadanía, para facilitar así la cooperación social y dotar de legitimidad al Estado.

En contextos como el colombiano, donde el Decreto 403 de 2020 ya citado, ha fortalecido el control preventivo y concomitante, se busca reducir el rezago informativo que a través de la historia permitía que el daño patrimonial se consolidara antes que la auditoría pudiera intervenir. La vigilancia en tiempo real, apoyada en tecnologías de analítica de datos, es la respuesta moderna al problema de la asimetría temporal de la información y un intento por consolidar –en los términos de NORTH– un marco institucional robusto que estructure incentivos hacia actividades productivas y proteja los bienes del dominio público frente al oportunismo y la extracción de rentas.

La sofisticación de este modelo exige transitar del control de legalidad al control de resultados y a la evaluación estricta de la productividad del gasto pú-

blico. Como proponen NEMEC y WRIGHT, en consonancia con los marcos analíticos del Fondo Monetario Internacional –FMI–, la eficiencia en la ejecución presupuestal solo puede evaluarse en forma empírica si existen indicadores claros que permitan comparar los productos o resultados obtenidos (tales como las tasas de alfabetización o la esperanza de vida) con las medidas pertinentes de los insumos y los costos invertidos¹¹⁸.

Aquí, el concepto de *valor por dinero* (*value for money*) se materializa en la exigencia que todo programa público opere con la máxima eficacia en función de los costos. El auditor ya no se limita a preguntar si el gasto se ejecutó según la norma, sino si ese diseño y ejecución lograron los objetivos previstos al costo mínimo posible, que utiliza una combinación óptima de insumos y asegura una combinación apropiada de los productos del sector público para maximizar el beneficio social.

Sin embargo, este tipo de información es bastante difícil de obtener y evaluar. Más allá de la posible manipulación de los indicadores por parte de los agentes, existen profundas dificultades conceptuales: los bienes del sector público con frecuencia no son comerciables ni tangibles, no se ofrecen de forma competitiva, persiguen objetivos múltiples de manera simultánea y generan complejas externalidades en la

118 KE-YOUNG CHU, SANJEEV GUPTA, BENEDICT CLEMENTS, DANIEL HEWITT, SERGIO LUGARESI, JERALD SCHIFF, LUDGER SCHUKNECHT y GERD SCHWARTZ. *El gasto público improductivo: Un enfoque pragmático para el análisis de las medidas de política*, Washington D. C., Fondo Monetario Internacional, 1996.

economía privada. A esto se suma que el Estado no opera con fines de lucro y muchas veces adquiere insumos a precios que no reflejan los verdaderos costos de oportunidad del mercado.

Por ello, el control fiscal moderno debe desarrollar capacidades forenses y analíticas sólidas, fundamentadas en el análisis sistemático de costo-beneficio. Estas herramientas son indispensables para evaluar y calcular los “precios de cuenta” (o precios sombra) adecuados que reflejen los costos de oportunidad reales frente a las distorsiones de los precios administrados. Solo al desentrañar este verdadero impacto económico y social de los proyectos se podrá devolver al Principal una imagen fiel de la rentabilidad social de su contribución tributaria.

Sin embargo, el éxito del control fiscal como reductor de asimetrías enfrenta el riesgo existencial de la captura del auditor. Como advierten HELLMAN, JONES y KAUFMANN, es crucial distinguir de modo analítico entre la simple corrupción administrativa –entendida como pagos para distorsionar la implementación de una norma existente– y la “captura del Estado”, donde las reglas básicas del juego se moldean y determinan a través de pagos privados ilícitos a funcionarios públicos¹¹⁹. Si el organismo de control es capturado por los mismos intereses que debe vigilar, la asimetría de

119 JOEL S. HELLMAN, GERAINT JONES y DANIEL KAUFMANN. “‘Capture al Estado, capture el día’. Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 21, mayo-agosto de 2001, pp. 35 a 62, disponible en [<https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/262/262>].

información no solo persiste, sino que se institucionaliza, para consolidar lo que los autores denominan como una “economía de captura”. En este escenario patológico, los funcionarios públicos crean un mercado privado donde venden ventajas y protección de manera individualizada, a un grupo reducido de empresas capturadoras.

Un informe de auditoría falso o deliberadamente ambiguo emitido bajo estas condiciones es más peligroso que la falta total de información, pues otorga una falsa sensación de seguridad al Principal y permite que la extracción de rentas continúe en operación bajo un manto de legalidad aparente. Mientras estas empresas capturadoras extraen ganancias privadas sustanciales al asegurar la protección de sus intereses, generan al mismo tiempo significativas externalidades negativas para el resto de la economía, socavan el crecimiento general y disminuyen las tasas de inversión de las demás empresas. Por tanto, la independencia del control fiscal, defendida en la Declaración de Lima antes citada e incorporada en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es un requisito *sine qua non* para dismantlar este mercado privado de impunidad. La ética pública y la autonomía orgánica son, en última instancia, las garantías que los datos revelados por la Contraloría General sean un reflejo honesto de la realidad administrativa y no un instrumento más de captura.

La dimensión tecnológica juega hoy un papel disruptivo en esta batalla informativa, impulsan lo que en el ámbito latinoamericano se asocia con fuerza con la búsqueda de eficiencia, la digitalización y precisión

operativa a través del uso intensivo de algoritmos y *big data*. La implementación de sistemas como el SACI y el uso de inteligencia artificial permiten procesar volúmenes masivos de datos contractuales, presupuestales y de ejecución que antes eran inabarcables para el ojo humano. Estas herramientas son críticas para identificar los perfiles atípicos que caracterizan a los actores de la captura, quienes como dato paradójico, suelen ser nuevas empresas (*de novo*) que utilizan esta estrategia para obtener ventajas frente a los competidores ya establecidos. Al detectar patrones de colusión, sobrecostos y redes de contratistas de manera automática, se reduce de manera drástica la ventaja informativa del Agente.

Sin embargo, esta transición tecnológica no está exenta de riesgos profundos. De acuerdo con las evidencias recabadas en torno a la Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública –CIIAAP–¹²⁰, existe una justificada preocupación por desventajas críticas inherentes a estas herramientas, tales como la deshumanización, la agudización de dilemas éticos, el control invasivo y la preocupante opacidad algorítmica¹²¹. Por ello, esta ética algorítmica

120 CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO –CLAD–. “Carta Iberoamericana de inteligencia artificial en la administración pública”, aprobada durante la LIII Reunión del Consejo Directivo del CLAD, en Varadero, Cuba, Caracas, CLAD, 20 de noviembre de 2023, disponible en [<https://rinedtep.edu.pa/server/api/core/bitstreams/e04dfadf-8fd9-45f8-b075-9fd70456c6db/content>].

121 J. IGNACIO CRIADO. “Inteligencia artificial en el sector público latinoamericano: Estudio comparado a partir de la Carta

debe ser supervisada con rigurosidad por humanos para evitar que el sesgo de la máquina genere nuevas asimetrías o injusticias procesales.

Para mitigar estos peligros, resulta imperativa la creación de autoridades independientes encargadas de modo específico de la auditoría y evaluación de los propios algoritmos, las cuales puedan actuar como garantes y expedir sellos o certificados de calidad que aseguren un uso institucional libre de daños y discriminación¹²². La tecnología reduce la asimetría de datos, pero exige en simultáneo la consolidación de un nuevo perfil técnico en el Estado, lo que la CHIA-AP denomina un “empleo público 4.0”, centrado en la gobernanza analítica y el trabajo multidisciplinar. En última instancia, es el juicio de este auditor humano, fundamentado en una ética de la responsabilidad y blindado en su estructura contra la captura, el que reduce la asimetría de sentido y valor.

El control fiscal debe cerrar el ciclo informativo mediante el control social. El Principal (el ciudadano) no puede actuar si la información producida por el control externo permanece en anaqueles técnicos inaccesibles. La democratización de la información fiscal –la transformación de informes de auditoría en datos

Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 88, enero-abril de 2024, pp. 116 a 143, disponible en [<https://revista.clad.org/ryd/es/article/view/387/539>].

122 En este tema ver VÉLEZ MARROQUÍN. *Ciberseguridad y control fiscal en Colombia: Retos y desafíos en la era de la inteligencia artificial*, cit., p. 91.

abiertos y lenguajes comprensibles– es lo que permite que la *accountability* vertical sea efectiva¹²³. Cuando el ciudadano tiene acceso a la información validada por la Contraloría, su capacidad de sanción política en las urnas y su participación en las veedurías ciudadanas se fortalece¹²⁴. En este punto, el control fiscal cumple su promesa democrática más elevada: restaurar el equilibrio de poder entre el gobernante y el gobernado a través de la verdad económica.

En conclusión, el control fiscal como reductor de asimetrías de información es la salvaguarda de la integridad del Estado. Al exponer la realidad detrás de las cifras y dismantelar las estructuras de opacidad que protegen la ineficiencia y la captura, la vigilancia fiscal asegura que el contrato social permanezca vigente. Cada dato revelado, cada alerta temprana emitida y cada hallazgo documentado es un paso hacia un Estado donde la gestión de lo público sea un ejercicio de transparencia absoluta y no un refugio para el privilegio oculto. La soberanía del ciudadano sobre sus recursos solo es posible cuando el control fiscal actúa como su traductor fiel y su guardián informativo ante la complejidad de la burocracia moderna.

123 Ver en este punto el interesante trabajo de MEJÍA GIRALDO. *Gobierno abierto. El camino hacia la gobernanza en América Latina*, cit., pp. 186 y ss.

124 Importante revisar el trabajo de MÓNICA CERTAÍN PALMA. *Mejoramiento de la gestión pública, fin último del control fiscal*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2021, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/292/613/1337>], pp. 75 y ss.

CAPÍTULO QUINTO

EVALUACIÓN DE IMPACTO Y EFICIENCIA

La administración pública contemporánea atraviesa un proceso de redefinición estructural que ha transformado la vigilancia de los recursos del erario. Durante gran parte del siglo xx, el control fiscal se mantuvo anclado en un modelo burocrático de corte legalista, cuya principal preocupación era la verificación del cumplimiento de normas, procedimientos y registros contables. Este enfoque, aunque necesario para garantizar la integridad básica del presupuesto, demostró ser insuficiente para responder a las demandas de una sociedad que exige resultados tangibles y valor público por cada unidad monetaria invertida. El cambio de paradigma hacia una evaluación centrada en el impacto y la eficiencia representa no solo una evolución técnica, sino una respuesta a la crisis de legitimidad del Estado en contextos de recursos limitados.

La literatura fundamental sobre la materia sitúa este giro en el surgimiento de la nueva gestión pública (*new public management* –NPM–). HOOD, en su análisis sobre las reformas administrativas, identificó el movimiento hacia una gestión profesionalizada que priori-

za la medición del desempeño y el control de los resultados¹²⁵. Este modelo sugiere que las instituciones públicas deben adoptar lógicas de eficiencia similares a las del sector privado, pero adaptadas a la complejidad del valor social. En este escenario, el control fiscal deja de ser una “fotografía” estática del gasto (que tan solo verifica si el desembolso fue legal) para convertirse en una “película” dinámica de su impacto real en la vida de los ciudadanos.

Por tanto, el auditor moderno se enfrenta al desafío de evaluar no solo la regularidad de la transacción, sino la racionalidad de la política pública. POWER describe este fenómeno como la llegada de la “sociedad de la auditoría”¹²⁶, donde la verificación se expande a todas las esferas de la vida organizacional, busca restaurar la confianza pública a través de rituales de verificación que, para ser efectivos, deben trascender lo procedimental y adentrarse en lo sustantivo. Esta transición implica que el éxito de una gestión no se mide por la ausencia de hallazgos contables, sino por la capacidad del gasto para resolver problemas sociales complejos.

125 HOOD. *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*, cit.

126 POWER. *The Audit Society: Rituals of Verification*, cit.

Tabla 2. Etapas del control fiscal

ETAPA DEL CONTROL FISCAL	FOCO DE EVALUACIÓN	METODOLOGÍA PREDOMINANTE	OBJETIVO PRINCIPAL
Tradicional (Pre-1990)	Legalidad y regularidad.	Auditoría financiera y de cumplimiento.	Salvaguarda de la norma y prevención del fraude.
Transición (NPM)	Economía y eficiencia.	Auditoría de desempeño (3Es).	Optimización del uso de recursos e insumos.
Horizonte actual	Impacto y valor público.	Evaluación de resultados e impacto social.	Mejora del bienestar ciudadano y legitimidad democrática.

Fuente: Elaboración propia.

I. MÁS ALLÁ DE LA LEGALIDAD: EL OBJETIVO SOCIAL Y LA CREACIÓN DE VALOR PÚBLICO

El control fiscal contemporáneo se encuentra en medio de una revolución copernicana. Durante décadas, el éxito de una auditoría se medía por su capacidad para detectar desviaciones en el uso de los centavos, pero hoy, la frontera del conocimiento exige que la auditoría detecte desviaciones en la generación de sentido social. El primer gran salto cualitativo del control fiscal moderno consiste en trascender la pregunta procedimental “¿se gastó el dinero de modo co-

recto?” para formular la cuestión estratégica “¿logró el dinero el cambio social deseado?”. Esta evolución requiere una comprensión profunda de lo que MARK H. MOORE define como “creación de valor público”¹²⁷, pero también de una revisión crítica sobre quién crea valor en la economía, una tarea abordada en forma magistral por MARIANA MAZZUCATO en su obra *El valor de las cosas*¹²⁸.

La convergencia entre MOORE y MAZZUCATO ofrece un marco conceptual para el control fiscal de resultados. Mientras MOORE nos entrega el “triángulo estratégico” como brújula operativa para el gestor, MAZZUCATO nos proporciona la fundamentación económica para reivindicar al Estado no como un mero corrector de fallas de mercado, sino como un creador de valor de pleno derecho. Bajo esta lente, el auditor fiscal deja de ser un contador de facturas para convertirse en un evaluador de la riqueza colectiva.

Evaluar el objetivo social del gasto presenta desafíos metodológicos significativos, en especial en lo que respecta a la atribución de resultados. Los problemas sociales (mortalidad infantil, deserción escolar, productividad agrícola...) son multicausales. Una reducción en la desnutrición puede deberse a un programa de alimentación escolar, pero también a una mejora en el acceso a una fuente de agua potable o a un creci-

127 MARK H. MOORE. *Gestión estratégica y valor público*, XAVIER CASTANYER FOLCH (trad.), Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, 1998.

128 MARIANA MAZZUCATO. *El valor de las cosas: Quién produce y quién gana en la economía global*, Madrid, Taurus, 2019.

miento económico general que aumentó los ingresos de los hogares.

Para abordar esto, los organismos de control adoptan hoy enfoques de “teoría de cambio”, donde se rastrean los vínculos lógicos entre la actividad gubernamental y el resultado final. Esto exige que los auditores fiscales posean habilidades multidisciplinarias, que integren economistas, sociólogos y analistas de datos que puedan utilizar modelos estadísticos y cualitativos para aislar el impacto real de la gestión pública.

Ahora bien, uno de los mayores escollos para un control fiscal efectivo es la confusión entre los indicadores de gestión (procesos y productos) y los resultados reales (cambios en el bienestar). Esta distinción es el corazón de la gestión basada en resultados (*results-based management* –RBM–) promovida por organismos internacionales como el Banco Mundial, la OCDE y el sistema de Naciones Unidas.

De acuerdo con el “Manual de Gestión Basada en Resultados” de UN-Habitat, la piedra angular de un sistema de control moderno es la cadena de resultados, que establece una progresión lógica desde los recursos invertidos hasta el impacto final en la sociedad¹²⁹. El problema central radica en que muchas administraciones públicas se detienen en la medición de los productos (*outputs*), asumen erróneamente que la

129 UN-HABITAT. *Results-Based Management Handbook. Applying RBM Concepts and Tools for a Better Urban Future*, Nairobi, United Nations Human Settlements Programme, 2017, disponible en [https://unhabitat.org/sites/default/files/2019/05/un-habitat_rbm_handbook_complete_0_0.pdf].

entrega de un bien o servicio garantiza en forma automática una mejora social.

El RBM define los productos como los resultados inmediatos de las actividades de un programa: edificios construidos, talleres realizados, leyes redactadas o subsidios entregados. Estos son indicadores de gestión administrativa que demuestran que la entidad “hizo algo”. Sin embargo, el manual de UN-Habitat enfatiza que los resultados (*outcomes*) representan los cambios reales en las condiciones, el comportamiento o el bienestar de los beneficiarios.

Por ejemplo, un ente de control tradicional podría certificar como “exitoso” un programa de vivienda si se construyeron mil casas dentro del presupuesto y el cronograma legal. Pero bajo el lente del RBM, si esas casas no tienen acceso a servicios públicos o están ubicadas en zonas de riesgo, no hay un resultado positivo, ya que no ha habido una mejora en el bienestar habitacional de la comunidad. El producto existe, pero el resultado es nulo. El control fiscal efectivo debe, por tanto, evaluar la utilidad social del producto, no solo su existencia física o legal.

El manual resalta que la gestión basada en resultados se sustenta en una teoría del cambio¹³⁰. Esto implica que cada peso gastado debe estar respaldado por una lógica de “si-entonces”: *si* proveemos este servicio (producto), *entonces* los ciudadanos cambiarán su condición (resultado).

130 Idem.

El control fiscal moderno actúa como un evaluador de esta lógica causal. El auditor debe identificar si la ineficiencia se produce por una falla en la ejecución (el producto no se entregó) o por una falla en el diseño (el producto se entregó, pero no generó el cambio esperado). Sin esta distinción, el Estado corre el riesgo de caer en la “actividad por la actividad misma”, donde se reportan ejecuciones presupuestales del 100% mientras las brechas sociales permanecen intactas.

La transición hacia el RBM exige que los organismos de control transformen su enfoque *de la contabilidad de costos a la evaluación del desempeño*. Mientras que el control procedimental se enfoca en el cumplimiento de normas y procesos, el RBM se centra en la rendición de cuentas por los resultados logrados.

Esto significa que los indicadores de desempeño deben ser:

- *Específicos*: Vinculados directamente al cambio deseado.
- *Medibles*: Capaces de cuantificar el grado de mejora social.
- *Orientados a resultados*: No enfocados en lo que la institución hace, sino en lo que la ciudadanía recibe y experimenta.

Los resultados no son estáticos, se dividen en corto, mediano y largo plazo (impacto). El control fiscal debe ser capaz de monitorear esta progresión, para

alertar cuando los productos entregados no conducen a los resultados previstos. Esta “vigilancia de la efectividad” es la que en realidad permite reducir las asimetrías de información entre el Estado y el ciudadano, para asegurar que el dinero público se convierta en efecto en valor social.

II. REIVINDICACIÓN DEL VALOR DEL SECTOR PÚBLICO: LA LENTE DE MAZZUCATO

Para que el control fiscal pueda evaluar el “valor público”, primero debe entender qué es el valor. En su obra, MAZZUCATO denuncia cómo la teoría económica neoclásica ha confundido en forma sistemática el valor con el precio¹³¹. Si el valor es solo lo que tiene un precio de mercado, entonces el sector público es visto, por definición, como un sujeto improductivo que solo consume la riqueza creada por el sector privado. Esta narrativa es la que ha confinado al control fiscal a una visión puramente punitiva y de ahorro, bajo la premisa de que cualquier centavo gastado por el Estado es un retiro de la economía real.

MAZZUCATO invierte este paradigma: sostiene que el Estado ha sido el motor de las innovaciones más disruptivas (desde el Global Positioning System –GPS– hasta la biotecnología) al asumir riesgos que el sector privado rechaza. Sin embargo, debido a que estas actividades no siempre se traducen en precios de mer-

131 MAZZUCATO. *El valor de las cosas: Quién produce y quién gana en la economía global*, cit.

cado inmediatos, su aporte es subestimado en el PIB. Aquí es donde el control fiscal moderno encuentra su primera gran misión: visibilizar la creación de valor público que la contabilidad tradicional ignora.

Si el Estado es un “Estado emprendedor”, el auditor fiscal debe ser capaz de distinguir entre la creación de valor (actividades que aumentan la capacidad productiva y el bienestar social) y la extracción de valor (rentismo, búsqueda de rentas y captura institucional)¹³². Cuando un organismo de control audita un programa de innovación tecnológica o de salud preventiva, no puede limitarse a ver el costo del insumo, debe validar si la inversión empuja la frontera de lo posible para la sociedad, tal como lo sugiere MAZZUCATO al pedir que el Estado sea evaluado por su capacidad para establecer misiones ambiciosas.

Si MAZZUCATO nos dice *por qué* el Estado es valioso, MOORE nos explica *cómo* se gestiona y mide ese valor. Este último sostiene que el gestor público no es un simple burócrata que sigue reglas, sino un emprendedor social que debe utilizar los activos del Estado (dinero, autoridad y espíritu público) para generar resultados valiosos para la comunidad.

El marco teórico de MOORE propone el “triángulo estratégico” como una herramienta para evaluar y guiar la gestión pública. Para el control fiscal de resultados, este modelo es fundamental porque permite

132 MARIANA MAZZUCATO. *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado*, JAVIER SANJULIÁN ARRUPÉ y ANNA SOLÉ DEL BARRIO (trads.), Barcelona, RBA Libros, 2014.

al auditor identificar en qué punto exacto de la cadena de valor se produce la ineficiencia. El triángulo se compone de tres elementos interconectados:

*A. Valor público
(la propuesta sustantiva)*

La propuesta debe ser sustantivamente valiosa para el ciudadano. El control fiscal moderno no se pregunta si el contrato se ajustó a la ley de licitaciones (que también lo hace), sino más bien si los objetivos del programa están alineados con las necesidades reales de la población. Una política pública que gasta el presupuesto en capacitaciones que nadie necesita es, en términos de MAZZUCATO, una forma de extracción de recursos, aunque el proceso legal haya sido impecable. El auditor debe evaluar aquí la relevancia y el impacto.

*B. Legitimidad y apoyo
(el entorno de autorización)*

Toda intervención requiere el respaldo de lo que MOORE llama el “entorno de autorización”, que incluye a políticos, ciudadanos y entes reguladores. El control fiscal evalúa si la gestión cuenta con el soporte legal y, se nos antoja crucial, con la aceptación social necesaria para ser sostenible. Un proyecto que carece de legitimidad ciudadana está condenado al fracaso operativo y al desperdicio de recursos, lo que representa una pérdida de valor público neta.

*C. Capacidad operativa
(la entrega de resultados)*

Se refiere a si la organización tiene los recursos técnicos, financieros y humanos para ejecutar la política. El auditor fiscal analiza si la estructura administrativa es eficiente o si representa un obstáculo para la entrega de servicios. De nada sirve tener una “misión” mazzucatiana brillante, si la capacidad operativa del Estado está degradada por la burocracia ineficiente.

**III. LA CONVERGENCIA:
AUDITAR LA UTILIDAD SOCIAL**

La síntesis entre MOORE y MAZZUCATO se manifiesta con claridad en el ejemplo del puente vacío mencionado antes. Cuando un puente se construye impecablemente desde el punto de vista técnico y legal, pero permanece vacío por falta de vías de acceso, el control fiscal tradicional daría un reporte favorable (el dinero se gastó según la norma y la infraestructura existe físicamente). Sin embargo, bajo el prisma del valor público, este escenario representa un fracaso rotundo.

La obra no es valiosa porque no cumple su función social. En términos de MAZZUCATO, este puente es un ejemplo de cómo el Estado puede fallar no por intervenir, sino por intervenir sin una visión de ecosistema que cree valor real. El control fiscal moderno, por tanto, debe certificar no solo la existencia física de la infraestructura, sino su utilidad social y su contribución al bienestar colectivo.

Aquí el auditor debe preguntar: ¿Este activo genera los funcionamientos que SEN define como desarrollo? ¿Reduce los costos de transacción para los ciudadanos como sugeriría NORTH? Si la respuesta es negativa, el “valor” que se pretendía crear ha sido capturado por la ineficiencia, transformándose en una pérdida de oportunidad social.

En otras palabras, en la economía moderna se presentan la “creación de valor” cuando en realidad solo mueven la riqueza de un lugar a otro o explotan monopolios. Trasladado al control fiscal, esto significa que el auditor debe estar alerta ante los “intermediarios innecesarios” y las “asociaciones público-privadas” que, bajo el discurso de la eficiencia, terminan por privatizar las ganancias y socializar los riesgos. El control fiscal de resultados debe verificar que el Estado, al colaborar con el sector privado, mantenga su rol de líder de la misión y no se convierta en una fuente de renta para actores que no crean valor público real.

Este enfoque se articula con la preocupación por la captura del Estado de HELLMAN, JONES y KAUFMANN¹³³. Una auditoría basada en el valor público es mucho más difícil de capturar que una auditoría basada en meros trámites. Es fácil cumplir con un trámite legal mediante un informe ambiguo; es mucho más difícil simular un impacto social positivo, una reducción en la pobreza o una mejora en la salud pública si los indicadores de impacto son claros y transparentes.

133 HELLMAN, JONES y KAUFMANN. “‘Seize the State, Seize the Day’. State Capture, Corruption, and Influence in Transition”, cit.

IV. HACIA UNA AUDITORÍA DE MISIONES

Para seguir con la propuesta de MAZZUCATO de un Estado orientado por misiones (como llegar a la Luna o descarbonizar la economía), el control fiscal debe evolucionar hacia una Auditoría de Misiones. Esto implica:

A. Evaluación de la direccionalidad: ¿Hacia dónde empuja el gasto público la economía y la sociedad? ¿Se logran los objetivos estratégicos a largo plazo o estamos atrapados en la inmediatez del ciclo presupuestal?

B. Evaluación del riesgo y la experimentación: El Estado emprendedor debe poder arriesgarse. El control fiscal tradicional castiga el error con saña, lo que paraliza la innovación pública (lo que MOORE llama la “parálisis por análisis”). Una auditoría moderna debe entender que en la creación de valor público habrá fracasos, debe evaluar si el proceso de aprendizaje fue valioso, castigar el dolo y la negligencia, pero no la experimentación legítima orientada al valor.

C. Transparencia algorítmica y ética: En la era de la IA, mencionada por J. IGNACIO CRIADO¹³⁴, el control fiscal debe asegurar que las herramientas tecnológicas se utilicen para fortalecer el valor público y no para

134 CRIADO. “Inteligencia artificial en el sector público latinoamericano: Estudio comparado a partir de la Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública”, cit.

automatizar la exclusión o la extracción de rentas de manera opaca.

Para que el control fiscal sea riguroso, debe descomponer la intervención pública en sus diferentes eslabones, asegurar que no se tome el “movimiento” (actividad) por “progreso” (impacto).

En conclusión, el control fiscal debe evitar la trampa de la ejecución presupuestal. Es una práctica común en las entidades públicas equiparar una ejecución presupuestal del 100% con una gestión exitosa. El control fiscal moderno debe desenmascarar esta falacia. Una entidad puede haber gastado todo su presupuesto con cumplimiento de las normas, pero ser profundamente ineficaz si los productos generados no alteraron los indicadores de fondo. De hecho, un alto porcentaje de ejecución en ausencia de resultados puede ser un síntoma de despilfarro o de una mala focalización de los recursos.

El auditor fiscal del siglo XXI debe aplicar el concepto de “valor por dinero” (*value for money*), al preguntarse si por cada peso invertido se obtuvo el máximo beneficio posible para el ciudadano. Esto requiere ir más allá de las planillas de asistencia a talleres para verificar, por ejemplo, si los participantes de un curso en realidad se insertaron en el mercado laboral y si sus ingresos aumentaron de manera significativa.

V. EL CONTROL FISCAL EN CONTEXTOS DE CRISIS ECONÓMICA Y POLÍTICAS DE AUSTERIDAD

La relevancia de un control fiscal orientado a resultados alcanza su cénit en períodos de crisis económica y austeridad. Como señala ANTONIO GONZÁLEZ TEMPRANO, la crisis de 2008 dejó una hacienda pública que, lejos de estabilizar la economía, se convirtió en origen de graves distorsiones macroeconómicas al elevar la deuda a niveles que obstaculizan la recuperación¹³⁵. En este sentido, PABLO HERNÁNDEZ DE COS advierte que un deterioro fiscal sin precedentes exige procesos de consolidación creíbles para retornar a la estabilidad presupuestaria en el mediano plazo. Por tanto, el control fiscal deja de ser un mero trámite administrativo para convertirse en un aliado estratégico que garantiza que la gestión de recursos escasos no comprometa el bienestar social futuro¹³⁶.

HERNÁNDEZ DE COS, sugiere que las crisis suelen provocar tensiones en el control presupuestario, sin embargo, la evidencia demuestra que las consolidaciones fiscales son más exitosas cuando se basan en

135 ANTONIO GONZÁLEZ TEMPRANO. "Crisis económicas y cambios de paradigmas fiscales; 1929-2008", en *Colección de Libros Problemas del Desarrollo*, III, pp. 41 a 60, México D. F., Universidad Nacional Autónoma de México -UNAM-, 2013, disponible en [https://ru.iiec.unam.mx/2707/4/03_Gonzalez.pdf].

136 PABLO HERNÁNDEZ DE COS. "El papel de la política fiscal en la crisis económica", *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 59, 2010, pp. 39 a 54, disponible en [<https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/59-03.pdf>].

reducciones del gasto público primario en lugar de incrementos impositivos. El control fiscal debe asegurar que estos ajustes no sean lineales, sino fundamentados en el impacto real de cada partida.

El rol del organismo de control en tiempos de crisis, incluye:

– *Identificación de ineficiencias estructurales*: GONZÁLEZ TEMPRANO destaca que el gasto social (pensiones, sanidad y educación) crece con frecuencia por encima de la renta, lo que obliga a los organismos de control a localizar duplicidades y programas mal focalizados que no añaden valor real¹³⁷.

– *Protección de programas de alto impacto*: Según la investigación de MAURICIO LÓPEZ GONZÁLEZ, SARA DUQUE BAQUERO y BLANCA LISETH GÓMEZ OLIVO, el gasto de capital e infraestructura es el mecanismo idóneo para impulsar el crecimiento en fases de bajo ciclo, que demuestra una eficacia superior a los recortes tributarios¹³⁸. Este enfoque se alinea con la visión de MAZZUCATO, quien propone que el Estado debe actuar como un agente emprendedor capaz de crear uti-

137 GONZÁLEZ TEMPRANO. "Crisis económicas y cambios de paradigmas fiscales; 1929-2008", cit.

138 MAURICIO LÓPEZ GONZÁLEZ, SARA DUQUE BAQUERO y BLANCA LISETH GÓMEZ OLIVO. "Alcances de la política fiscal contracíclica: El caso reciente de América Latina", en *Perfil de Coyuntura Económica*, n.º 14, diciembre de 2009, pp. 51 a 68, disponible en [<https://revistas.udea.edu.co/index.php/coyuntura/article/view/5265/4626>].

lidad social y eficacia productiva, para superar el mito del sector público como un ente meramente pasivo.

– *Vigilancia en la emergencia*: HERNÁNDEZ DE COS explica que aunque las medidas discrecionales expansivas pueden ser adecuadas en una recesión profunda, su ejecución suele relajar controles previos¹³⁹. El control fiscal debe ser incisivo para evitar que la urgencia sea utilizada como escudo para el fraude, para asegurar que los paquetes de estímulo sean oportunos, significativos y, sobre todo, temporales para no dañar la solvencia a largo plazo.

En períodos de austeridad, la relación entre el Estado y el gestor público se tensa de modo significativo. La calidad del procedimiento presupuestario –que incluye horizontes plurianuales y una preparación centralizada– es un determinante crítico para que los recortes presupuestarios sean efectivos y duraderos¹⁴⁰. Por ello, el control fiscal moderno debe evolucionar hacia un enfoque de corresponsabilidad, que utiliza alertas tempranas para facilitar que los gestores cumplan sus objetivos sociales sin desincentivar la innovación administrativa¹⁴¹.

139 HERNÁNDEZ DE COS. “El papel de la política fiscal en la crisis económica”, cit.

140 RODRÍGUEZ OSPINO y PIRAQUIVE GALEANO. *Responsabilidad fiscal. Evolución desde dos ámbitos: La óptica del control fiscal y la perspectiva de la política macroeconómica colombiana*, cit.

141 MEJÍA GIRALDO. *Gobierno abierto. El camino hacia la gobernanza en América Latina*, cit., pp. 269 y 270.

VI. EL MARCO INTERNACIONAL: ESTÁNDARES DE LA INTOSAI PARA LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

Para que el control fiscal de impacto no sea una aspiración subjetiva, la comunidad internacional, a través de la INTOSAI, ha desarrollado un marco normativo robusto: las ISSAI. Este andamiaje técnico no es un conjunto de sugerencias aisladas, sino una estructura jerárquica que comienza con la ISSAI 100¹⁴², que establece los principios fundamentales que rigen toda la auditoría del sector público y proporciona la base para los estándares operativos subsiguientes. Según este marco, la auditoría gubernamental es indispensable para la gobernanza, ya que proporciona a los órganos legislativos y de supervisión evaluaciones independientes, objetivas y confiables sobre la gestión de los recursos públicos.

En este contexto, las normas ISSAI 300¹⁴³ e ISSAI 3000¹⁴⁴ se especializan en la auditoría de desempeño, articulan los principios y estándares para su eje-

142 INTOSAI. "ISSAI 100. Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público", INTOSAI, 2019, disponible en [<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-100-Principios-Fundamentales-de-Auditoria-del-Sector-Publico.pdf>].

143 INTOSAI. "ISSAI 300. Principios de la Auditoría de Desempeño", INTOSAI, 2019, disponible en [<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-300-Principios-de-la-Auditoria-de-Desempeno.pdf>].

144 INTOSAI. "ISSAI 3000. Norma para la Auditoría de Desempeño", INTOSAI, 2019, disponible en [<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-3000-Norma-para-la-Auditoria-de-Desempeno.pdf>].

cución. Estas normas definen las “Tres Es” como los pilares sobre los cuales se construye el valor público:

- *Economía*: Se enfoca en minimizar el costo de los recursos. Los insumos deben estar disponibles en el momento oportuno, en la cantidad y calidad adecuadas y al mejor precio.
- *Eficiencia*: Busca obtener el máximo resultado de los recursos disponibles. Se refiere a la relación entre insumos, actividades y productos en términos de cantidad, calidad y oportunidad.
- *Efectividad*: Se encarga de evaluar el cumplimiento de los objetivos establecidos y el logro de los resultados previstos, analiza si la intervención ha tenido el efecto deseado en los beneficiarios finales.

Estas normas subrayan que la auditoría de desempeño es un examen independiente, objetivo y confiable que busca identificar formas de mejorar la administración de los fondos públicos. A diferencia de la auditoría financiera, que se centra en la razonabilidad de las cifras, o de la auditoría de cumplimiento, que verifica la observancia de las leyes, la auditoría de desempeño ofrece al auditor una mayor flexibilidad para elegir temas, métodos y criterios de evaluación. No obstante, esta libertad conlleva una mayor carga argumentativa, el auditor no solo señala lo que se hizo, sino que debe proporcionar evidencia analítica sólida que demuestre si el gasto fue en realidad productivo

para la sociedad. En última instancia, el control fiscal bajo las ISSAI actúa como un mecanismo de rendición de cuentas que reduce la asimetría de información entre el Estado y sus ciudadanos, asegura que el “valor por dinero” se traduzca en bienestar tangible¹⁴⁵.

Tabla 3. Versiones de normas internacionales

NORMA	NOMBRE	PROPÓSITO CLAVE
ISSAI 100	Principios fundamentales	Establece el marco general para todo tipo de auditoría pública.
ISSAI 300	Principios de auditoría de desempeño	Define los conceptos de economía, eficiencia y efectividad.
ISSAI 3000	Estándar de auditoría de desempeño	Guía detallada sobre planeación, ejecución y reporte de resultados.
GUID 3910 ¹⁴⁶	Conceptos centrales	Orientación adicional para interpretar la aplicación de las 3Es.

Fuente: Elaboración propia.

Colombia representa un laboratorio institucional en la evolución del control fiscal. La Constitución de 1991

145 INTOSAI. “ISSAI 100. Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público”, cit.

146 INTOSAI. “GUID 3910. Central Concepts for Performance Auditing”, INTOSAI, 2019, disponible en [<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-3910-Central-Concepts-for-Performance-Auditing.pdf>].

eliminó el control previo por considerarlo una fuente de coadministración y corrupción, para instaurar un modelo de control posterior y selectivo. Sin embargo, décadas después, la percepción que el control llegaba cuando “el dinero ya se había perdido” situación en la que actuaba casi como un “notario” que expedía certificados de defunción de los recursos públicos, llevó a una nueva reforma de gran calado.

En el caso colombiano, el nuevo régimen impulsado por la Contraloría General de la República en cabeza de CÓRDOBA LARRARTE y sancionado mediante el Acto Legislativo 04 de 2019 ya citado, modificó artículos fundamentales de la Carta Política para modernizar la vigilancia del Erario¹⁴⁷. La reforma introdujo el control preventivo y concomitante, un modelo híbrido que busca la oportunidad del control previo sin incurrir en la coadministración. Sus pilares fundamentales, expandidos por la normativa y la jurisprudencia, son:

– *Monitoreo en tiempo real y vigilancia permanente:* El uso de tecnologías de la información permite a la CGR realizar un seguimiento permanente de los ciclos, ejecución e impacto de los recursos. Ya no se limita a una revisión posterior, sino que actúa ante la identificación de riesgos inminentes sobre el patrimonio público.

147 CÓRDOBA LARRARTE. *El control fiscal en Colombia: Una aproximación a la situación de aplicación*, cit., capítulo segundo.

– *Advertencias no vinculantes*: La CGR puede emitir alertas al gestor fiscal. Este mecanismo no es vinculante y no versa sobre la conveniencia de las decisiones, lo que evita la coadministración. Sin embargo, permite prevenir daños antes que se consumen, supera el vacío del sistema anterior donde las herramientas preventivas eran ineficientes.

– *Levantamiento de la reserva legal*: Un elemento disruptivo es la eliminación de la oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los entes de control. Ninguna entidad puede ocultar datos, incluso en áreas por tradición opacas, como los gastos reservados de las fuerzas armadas.

La reforma no solo cambió el “cuándo” se controla, sino también el “cómo” y con qué fuerza. Para que la lucha contra la corrupción sea efectiva, el nuevo régimen dotó al Contralor General de atribuciones que antes eran impensables o estaban diluidas en la burocracia institucional:

– *Funciones de policía judicial*: Se elevó a rango constitucional la capacidad de la CGR y sus servidores para ejercer funciones de policía judicial. Esto permite el recaudo y la práctica de pruebas de manera inmediata y simultánea, evita que se oculten evidencias fidedignas del detrimento patrimonial.

– *Suspensión inmediata de funcionarios*: El Contralor General tiene ahora la potestad de exigir la suspen-

sión inmediata de funcionarios mientras culminan los procesos investigativos. Antes, este trámite debía solicitarse a través de la Procuraduría General de la Nación, lo que generaba una “paquidermia” institucional que facilitaba la impunidad y la interferencia en las pesquisas.

– *Celeridad procesal*: Para evitar que los procesos de responsabilidad fiscal se dilaten en forma indefinida, la reforma estableció términos procesales especiales. Se busca que el proceso fiscal no supere un año, limita las estrategias de dilatación jurídica que suelen utilizar los actores corruptos para alcanzar la caducidad o prescripción.

Por último, la reforma aborda la fragmentación del control en los territorios. A través del Sistema Nacional de Control Fiscal –SINACOF–, se busca la unificación y estandarización de la vigilancia a nivel nacional, evita que existan criterios dispares entre la CGR y las contralorías territoriales:

– *Intervención excepcional y control preferente*: La CGR puede intervenir de oficio en funciones de competencia de las contralorías territoriales cuando se dude de su imparcialidad o idoneidad debido a presiones políticas locales. Esto permite arrebatar investigaciones a clanes territoriales para revestirlas de objetividad en el nivel central.

– *Control concurrente*: Se establece una simbiosis donde la Nación y el territorio trabajan en forma man-comuna cuando la inversión de recursos comparte el mismo destinatario, cierra así los vacíos investigativos que facilitaban la malversación.

Este modelo, avalado por la Corte Constitucional, fortalece la separación de poderes al dotar al Estado de mecanismos más ágiles para proteger el patrimonio colectivo. La implementación requiere una transformación digital profunda, donde el auditor sea sustituido por analistas de datos que identifiquen organizaciones y comportamientos recurrentes de pérdida patrimonial¹⁴⁸.

148 JOHN SEBASTIÁN ZAPATA CALLEJAS. “La reforma al régimen de control fiscal: Una herramienta contra la corrupción en la administración pública”, *Revista Pluriverso*, n.º 18, julio-diciembre de 2023, pp. 1 a 17, disponible en [<https://publicaciones.unaula.edu.co/index.php/Pluriverso/article/view/1760/2198>].

CAPÍTULO SEXTO

CORRUPCIÓN Y ECONOMÍA INSTITUCIONAL

En el vasto y complejo campo de la economía institucional, el Estado ha dejado de ser concebido como un mero agente planificador y regulador neutral para entenderse como un intrincado conjunto de reglas, incentivos y restricciones que moldean, de manera directa e indirecta, el comportamiento humano, los costos de transacción y la asignación eficiente de los recursos en una sociedad. Esta economía postula que las instituciones son las “reglas del juego” que estructuran la interacción política, económica y social, que determina si una economía prospera mediante la acumulación de capital e innovación, o si se estanca debido a la búsqueda de rentas y la ineficiencia estructural. Dentro de este avanzado paradigma analítico, la corrupción abandona la esfera exclusiva de la desviación moral individual, de la debilidad ética o del fallo de carácter, para ser analizada bajo el rigor de la teoría económica como una falla estructural y sistémica de la gobernanza. En términos contemporáneos, la corrupción es de modo primordial un “crimen de cálculo y no de pasión”, fundamentado en la evalua-

ción racional de probabilidades y retornos esperados por parte de los agentes involucrados.

La persistencia de la corrupción, tanto en el sector público como en el privado, representa una de las fricciones transaccionales más severas e insidiosas para el desarrollo humano y la estabilidad macroeconómica global. Lejos de ser un fenómeno aislado o un simple costo operativo marginal, la corrupción exacerba la desigualdad socioeconómica, debilita el Estado de derecho, distorsiona en forma grave las prioridades del gasto público y socava de manera profunda e irreversible la legitimidad del contrato social entre los ciudadanos y el Estado. Cuando los recursos públicos son desviados sistemáticamente hacia redes clientelares o cuentas privadas, el Estado pierde su capacidad de proveer bienes públicos esenciales, lo que drena recursos vitales que deberían ser destinados a la educación, la atención sanitaria, la infraestructura efectiva y la mitigación de la pobreza, factores que constituyen los cimientos para mejorar el desempeño económico y elevar los niveles de vida de la población en general.

En este capítulo se plantea una aproximación al estudio sobre la relación entre corrupción y economía institucional, desglosa de manera analítica y crítica tres ejes fundamentales que componen el debate contemporáneo sobre la gobernanza y la integridad pública. En primer lugar, se examinan a profundidad los incentivos subyacentes a la desviación de recursos y la toma de decisiones corruptas, toma como marco fundacional el modelo heurístico de ROBERT KLITGAARD. Este análisis no se limita a la exposición

clásica del modelo, sino que incorpora sus críticas teóricas más formidables, en particular, la transición desde la teoría del Principal-Agente hacia la perspectiva de la acción colectiva.

En segundo lugar, se cuantifica y teoriza el impacto tangible del control fiscal y la calidad técnica y operativa de las EFS sobre variables macroeconómicas críticas, con especial énfasis en el crecimiento del PIB y la atracción de Inversión Extranjera Directa –IED–. Se exploran las dinámicas no lineales de la capacidad de absorción institucional y se analiza el caso de estudio de las reformas constitucionales en Colombia respecto al modelo de control preventivo y concomitante. Por último, se desarrolla un análisis costo-beneficio riguroso, holístico y basado en evidencia sobre los organismos de control. Este último apartado contrasta las métricas tradicionales de retorno financiero directo por incautación de activos frente a metodologías avanzadas de contabilidad social, en forma específica, el Retorno Social de la Inversión –SROI–, que proporciona una respuesta concluyente y multidimensional a la interrogante fundamental de la política pública contemporánea: ¿vale la pena lo que cuestan estas instituciones?

I. LOS INCENTIVOS PARA LA DESVIACIÓN DE RECURSOS (EL MODELO DE KLITGAARD)

El abordaje de la corrupción desde la lente de la economía institucional exige el despliegue de un marco analítico estructurado que permita diseccionar los componentes exactos que hacen que un acto corrup-

to sea racionalmente preferible o predecible para un agente. Dado que la corrupción es un fenómeno de extrema complejidad, caracterizado por la opacidad y la adaptabilidad evolutiva, su comprensión requiere trascender la visión simplista que la reduce a un problema de moral individual. Por el contrario, los teóricos se ven obligados a conectar la ética aplicada con modelos de toma de decisiones que capturan las tensiones entre la maximización del beneficio privado y las restricciones institucionales.

La formulación analítica más influyente en este campo es la ecuación heurística propuesta por el académico ROBERT KLITGAARD *et al.*, muy desarrollada en su obra *Corrupt Cities*¹⁴⁹. Esta fórmula establece que la vulnerabilidad sistémica hacia la corrupción ocurre cuando convergen factores organizacionales específicos: $C = M + D - A$ (Corrupción = Monopolio + Discrecionalidad - Rendición de Cuentas). Bajo este prisma, la corrupción no es vista como un arrebato de codicia irracional, sino como un “crimen de cálculo” realizado dentro de un entorno institucional defectuoso.

149 ROBERT KLITGAARD, RONALD MACLEAN-ABAROA y H. LINDSEY PARRIS. *Corrupt Cities. A Practical Guide to Cure and Prevention*, Oakland, CA, Institute for Contemporary Studies y World Bank Institute, 2000, disponible en [<https://documents1.worldbank.org/curated/en/709171468743399124/pdf/multi-page.pdf>].

*A. El Monopolio (M):
La ausencia de alternativas*

El componente de *Monopolio* señala que la provisión de bienes, servicios y derechos gubernamentales suele operar bajo condiciones de exclusividad estatal. Las entidades encargadas de la contratación pública, la emisión de licencias o la gestión de infraestructura carecen por completo de la presión competitiva que disciplina los precios y garantiza la calidad en el sector privado. Al no existir un competidor que pueda proveer el mismo permiso o contrato, el funcionario adquiere un inmenso poder de negociación asimétrico. Esta posición de dominio permite que el agente público actúe como un “guardián” de recursos esenciales, que convierte el acceso a los mismos en una mercancía sujeta a pagos informales.

*B. La Discrecionalidad (D):
El margen de maniobra*

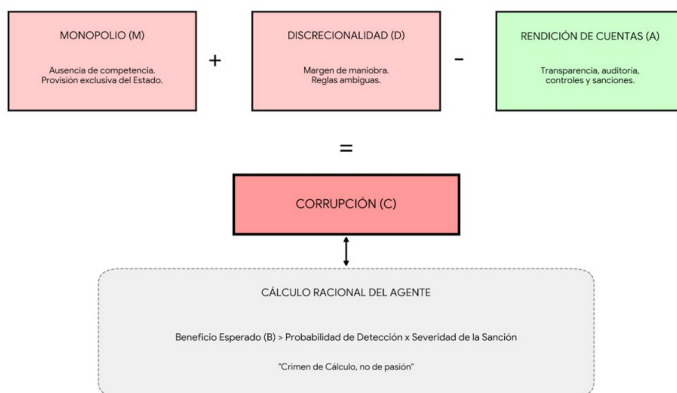
La *Discrecionalidad* se refiere al amplio margen de decisión que las regulaciones otorgan a los funcionarios para aplicar las reglas o adjudicar contratos. Una alta discrecionalidad, cuando se combina de manera tóxica con el monopolio, otorga al funcionario un poder casi absoluto de extracción de rentas (*rent-seeking*). En sistemas donde las normas son ambiguas o permiten interpretaciones subjetivas, el funcionario puede crear “obstáculos” artificiales para luego vender la “solu-

ción” a través del soborno. Como advierte KLITGAARD *et al.*, cuando los criterios de decisión son vagos y el poder está concentrado, el entorno se vuelve fértil para la colusión.

*C. La Rendición de cuentas (A):
El freno institucional*

La *Rendición de cuentas (accountability)* actúa como el único factor de mitigación en la ecuación. Este componente implica la existencia de sistemas de auditoría robustos, transparencia en la información y mecanismos de supervisión cruzada. En términos económicos, la rendición de cuentas aumenta en forma drástica la probabilidad de detección y la severidad del castigo. Si la probabilidad de ser descubierto es baja y las sanciones son mínimas, el costo esperado del acto corrupto se reduce, incentiva la ilegalidad. Por tanto, fortalecer la transparencia no es solo un imperativo ético, sino una medida disuasoria técnica que altera la balanza del cálculo racional del agente.

Ilustración 1. Modelo de Robert Klitgaard



Fuente: Elaboración propia a partir de KLITGAARD *et al.* *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*, cit.

II. LA CORRUPCIÓN COMO FUNCIÓN DEL SISTEMA

El modelo de KLITGAARD propone que para “curar” la corrupción no basta con sermonear a los funcionarios o apelar a su integridad, sino que más bien es necesario reformar los sistemas. El objetivo estratégico debe ser reducir el monopolio (al fomentar la competencia), limitar la discrecionalidad (al clarificar las reglas y simplificar los procesos) y reforzar la rendición de cuentas (al fortalecer la vigilancia y el castigo). Al modificar estas variables, se eleva el costo de la corrupción y se reduce su beneficio esperado, lo que transforma un sistema permisivo en uno donde la probidad sea la opción racionalmente más ventajosa.

Con base en este diagnóstico, KLITGAARD delinea una estrategia de política pública para la lucha contra la corrupción sistémica que atraviesa tres etapas cronológicas y operativas: 1. Concienciación social con respecto a la gravedad del problema y la renovación moral; 2. Reducir la susceptibilidad de los gobiernos mediante la prevención, con la mejora de los procesos de selección y compensación de funcionarios, y la imposición de mayores costos económicos al soborno; y 3. Sin embargo, al llegar a una tercera etapa, donde la corrupción está ya arraigada y normalizada como un sistema paralelo, las autoridades y la ciudadanía deben actuar subvirtiendo las bases de información del sistema.

KLITGAARD propone tácticas asimétricas, como divulgar en forma sistemática la información que las redes corruptas prefieren mantener oculta, documentar públicamente el consumo ostentoso injustificado de los servidores públicos y realizar comparaciones exhaustivas de los precios de bienes y servicios gubernamentales con los precios del sector privado o de países vecinos, para exponer así las primas de riesgo y los sobrecostos generados por el desvío de recursos¹⁵⁰.

III. LIMITACIONES DEL MODELO DEL PRINCIPAL-AGENTE Y LA TEORÍA DE LA ACCIÓN COLECTIVA

El modelo clásico de KLITGAARD se fundamenta teóricamente en la teoría del agente-principal, que con-

150 KLITGAARD *et al.* *Corrupt Cities. A Practical Guide to Cure and Prevention*, cit.

cibe la corrupción como el resultado de un cálculo de elección racional (*rational choice*) donde el individuo evalúa el beneficio esperado frente al riesgo de ser sancionado. Bajo esta lógica utilitarista, la solución institucional se ha centrado tradicionalmente en recalibrar incentivos mediante el monitoreo, la transparencia y el endurecimiento punitivo para alinear los intereses del Agente con los del Principal.

Sin embargo, como analiza ANDY PHILIPPS ZEBALLOS, este enfoque ha tenido resultados muy decepcionantes en contextos de corrupción sistémica como el latinoamericano, donde el problema suele ser más la regla que la excepción¹⁵¹. La limitación crítica del modelo de KLITGAARD radica en que presupone la existencia de un “principal” (ciudadanía o altos funcionarios) honesto y motivado para ejercer el control, que ignora que, en entornos endémicos, la corrupción opera como un problema de acción colectiva. En estos escenarios, la desconfianza generalizada genera una trampa social: los individuos no cooperan con la legalidad no por falta de principios, sino porque perciben que el particularismo es la norma y no quieren ser los únicos en cumplir la ley mientras los demás se benefician del sistema.

Por lo tanto, la reforma institucional no solo requiere endurecer las penas, sino transformar el entorno so-

151 ANDY PHILIPPS ZEBALLOS. “Corrupción como problema de acción colectiva: Hacia un enfoque más ajustado para pensar la reforma institucional en América Latina”, en *Politai: Revista de Ciencia Política*, vol. 9, n.º 17, 2018, pp. 176 a 211, disponible en [<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6773715.pdf>].

cial y las experiencias con las “instituciones cotidianas” para reconstruir la confianza interpersonal. Sin este cambio en el imaginario colectivo, herramientas como la transparencia pueden incluso resultar contraproducentes, al normalizar y “sacar al balcón” las malas prácticas sin que exista una fuerza social con incentivos para castigarlas.

El impacto de la corrupción revela la predominancia inicial del enfoque de agencia, pero a su vez, expone su incapacidad para generar cambios sostenibles en entornos de debilidad institucional. ROTHSTEIN y TEORELL argumentan que la excesiva dependencia de la teoría del Principal-Agente malinterpreta en forma trágica la naturaleza básica del problema en regímenes con corrupción estructural¹⁵². Este modelo asume la existencia de un “Principal” (un gobernante o ciudadano) benevolente y con principios que desea monitorear a un “Agente” en potencia desviado. Sin embargo, cuando la corrupción es la norma social y operativa, la distinción jerárquica colapsa, los llamados “principales” (ministros, presidentes o directores de agencias) no son actores neutrales, sino que suelen liderar las mismas redes de patronazgo que deberían dismantelar.

152 BO ROTHSTEIN y JAN TEORELL. “What is Quality of Government? A Theory of Impartial Political Institutions”, en *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 21, n.º 2, 2008, pp. 165 a 190, disponible en [https://www.academia.edu/22919558/What_Is_Quality_of_Government_A_Theory_of_Impartial_Government_Institutions].

Para ROTHSTEIN y TEORELL, la verdadera esencia de la calidad de gobierno (*quality of government*) no reside en la eficiencia técnica o en la existencia de leyes de transparencia, sino en el principio de imparcialidad en el ejercicio del poder público¹⁵³. Sostienen que mientras el “lado de entrada” de la política (la representación y las elecciones) puede y debe ser partisano, el “lado de salida” (la implementación de políticas) debe ser estrictamente imparcial. La corrupción estructural ocurre justo cuando esta distinción desaparece y el Estado deja de tratar a los ciudadanos según criterios preestablecidos en la ley, para tratarlos basándose en conexiones personales o intercambios de favores.

Bajo esta perspectiva, el control fiscal no puede limitarse a vigilar la relación entre un jefe y un subordinado, ya que en sistemas sistémicamente corruptos, el Agente sigue las órdenes informales del Principal. El problema deja de ser un fallo de supervisión individual para convertirse en un problema de acción colectiva y falta de imparcialidad sistémica. Por tanto, el fortalecimiento de la gobernanza requiere instituciones que garanticen que, al implementar una política, ningún funcionario tome en cuenta aspectos del ciudadano que no estén estipulados de antemano por la norma legal, se cierra así el espacio para el particularismo y el clientelismo que la teoría del Principal-Agente no logra capturar.

Por consiguiente, ROTHSTEIN y TEORELL proponen un giro copernicano en la economía institucional: la

153 Idem.

corrupción endémica debe entenderse sobre todo como un problema de acción colectiva o una trampa social. En un escenario clásico de acción colectiva, análogo al dilema del prisionero de la teoría de juegos, los individuos actúan de manera corrupta porque tienen la profunda convicción de que todos los demás actores en el sistema lo hacen y seguirán haciéndolo. Ser el único actor honesto en un ecosistema demasiado corrupto carece de sentido económico y racional, resulta en la pérdida de competitividad de las empresas que rechazan pagar sobornos (quedan excluidas de las licitaciones públicas), o en la marginación política e incluso el peligro físico para el burócrata que se niega a participar en los esquemas de extorsión de su dependencia.

Desde la perspectiva de la acción colectiva, las medidas y recetas anticorrupción tradicionales de diseño institucional (como crear más comités de ética o endurecer los manuales de adquisiciones) resultan estériles. La política pública debe ser mucho menos directa e ingenua, centrándose sobre todo en cambiar el tejido mismo del contrato social básico y restaurar la confianza generalizada, en lugar de depender tan solo de la alteración punitiva de los incentivos marginales para actores individuales. Para superar esta trampa, se requiere un esfuerzo concertado de la sociedad civil. En los últimos años, el uso estratégico de las Tecnologías de la Información y la Comunicación –TIC– se ha posicionado como un mecanismo habilitador vital para facilitar la acción colectiva de una ciudadanía informada, que disminuye los costos de

coordinación social y permite el monitoreo masivo del gasto estatal.

La maduración del pensamiento de KLITGAARD y la comunidad académica en la última década reconoce la urgencia de sofisticar en forma radical el análisis institucional. KLITGAARD argumenta que los modelos económicos aislados y puramente teóricos son manifiestamente insuficientes¹⁵⁴. El ensayo plantea dos afirmaciones centrales: primero, la necesidad metodológica de combinar modelos económicos rigurosos con ejemplos cualitativos y empíricos de reformas exitosas (un enfoque conjunto o *ensemble*); segundo, la premisa que el progreso tangible contra la corrupción sistémica depende casi de modo exclusivo de la colaboración radical a través de las divisiones jurisdiccionales entre agencias, y, muy importante, a través de la gran división público-privada-ciudadana.

Este rediseño colaborativo asume que aislar el control en agencias estatales herméticas perpetúa la asimetría de información que los corruptos explotan. En paralelo, la literatura de economía política más reciente sugiere que la metodología de clasificar a los países mediante un único índice de corrupción nacional es reduccionista. Se propone estudiar los patrones de corrupción de las naciones no como un fenómeno monolítico y homogéneo, sino conceptualizándolos como un *ensemble* o conjunto multidimensional de diferentes tipos de transacciones corruptas.

154 KLITGAARD *et al.* *Corrupt Cities. A Practical Guide to Cure and Prevention*, cit.

Al usar marcos taxonómicos modernos, como las dos dimensiones del marco de clasificación de ADAM GRAYCAR, la corrupción se desagrega y analiza basándose, por un lado, en el tipo de acción específica involucrada (p. ej., soborno burocrático, clientelismo electoral, nepotismo administrativo o extorsión organizada) y por otro lado, en el sector económico concreto donde se materializa (como grandes proyectos de construcción, adquisiciones del sector sanitario, aduanas o comercio minorista)¹⁵⁵. Este nivel de análisis granular e interseccional permite a los analistas comprender dinámicas perversas mucho más complejas, como la captura del Estado.

Este fenómeno, cúspide de la desviación institucional, se define como la toma de control de las instituciones públicas, la capacidad legislativa y los entes reguladores por parte de grupos de interés estrechos y élites económicas para estructurar el marco legal y regulatorio en beneficio de sus propios intereses oligopólicos, en detrimento absoluto del bien público. La captura del Estado se perpetúa operativamente mediante el vaciamiento de la meritocracia, al llenar las instituciones clave del Estado con personalidades leales (amiguismo estratégico) y ejercer una influencia indebida y opaca sobre los poderes judiciales y fiscales. En entornos caracterizados por regímenes autoritarios competitivos o democracias iliberales (como

155 ADAM GRAYCAR. "Corruption: Classification and Analysis", en *Policy and Society*, vol. 34, n.º 2, 2015, pp. 87 a 96, disponible en [<https://academic.oup.com/policyandsociety/article/34/2/87/6401359>].

las dinámicas estudiadas empíricamente en Hungría a lo largo de la última década), puede observarse una paradoja institucional fascinante: la existencia de niveles relativamente bajos de “corrupción menor” o burocrática (*petty corruption*), coexistiendo en paz con una corrupción a gran escala (*grand corruption*) y redes de clientelismo que están muy organizadas, centralizadas y sistémicamente arraigadas en la cúpula del poder¹⁵⁶.

En estos casos extremos de captura, la literatura de diseño de políticas debate si la corrupción debe abordarse mediante un enfoque de *big bang* (reformas masivas, abruptas, a gran escala y abarcadoras en todos los sectores en simultáneo) o mediante intervenciones incrementales.

La evidencia empírica en regímenes donde la corrupción es sistémica demuestra que las reformas incrementales (como las dictadas por la Unión Europea para el control de fondos) suelen fracasar en forma estrepitosa, ya que son superficialmente acatadas en lo nominal, pero cooptadas y esterilizadas con rapidez en la práctica por la robustez del sistema corrupto imperante¹⁵⁷. La sofisticación de la lucha contra esta forma compleja de desviación ha encontrado un aliado revolucionario en la adopción de tecnologías de Inteligencia Artificial -IA- y métodos avanzados de

156 DAVID JANCICS. *Sociology of Corruption. Patterns of Illegal Association in Hungary*, Ithaca, Cornell University Press, 2024.

157 STEVEN FORTI. *Democracias en extinción: El espectro de las autocracias electorales*, Madrid, Ediciones Akal, 2024.

aprendizaje automático. Las auditorías y los organismos de control despliegan modelos predictivos multicategoría basados en algoritmos de tipo *ensemble*.

De manera específica, técnicas como los *random forests* (bosques aleatorios), que combinan múltiples árboles de decisión para reducir el sesgo y la varianza, se consolidan como los modelos predictivos de clasificación más precisos para detectar anomalías. Al cruzar bases de datos dispersas y multi-fuente (contratos estatales, registros de propiedad, datos fiscales, afiliaciones corporativas y familiares), estos algoritmos extraen la información más relevante relacionada con la corrupción, generan información analítica accionable y en tiempo real para administradores, académicos, ciudadanos y fiscales, neutralizan en gran medida el escudo de opacidad y discrecionalidad sobre el cual se erigía el modelo original de KLITGAARD.

IV. EL IMPACTO DEL CONTROL FISCAL EN LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA, EL PIB Y LA IED

Luego de desentrañar los incentivos microeconómicos y las dinámicas sistémicas de la corrupción, es imperativo trasladar el análisis al plano macroeconómico. El papel de las EFS, tales como las contralorías generales, cortes de cuentas o tribunales de cuentas, trasciende con amplitud la visión tradicional de una mera y pasiva verificación contable *ex post*. Desde la perspectiva de la economía institucional, estas entidades constituyen verdaderos pilares de la arquitectura de integridad nacional y determinantes críticos de la viabilidad

económica a largo plazo de un Estado. Un postulado fundamental de la política económica señala que la sostenibilidad inter-temporal de las finanzas públicas está vinculada de manera indisoluble a la eficiencia y probidad gubernamental, al ser la vigilancia fiscal la principal barrera inmunológica contra la vulnerabilidad sistémica, en particular, en períodos de fuerte contracción económica y recesión.

La evidencia empírica internacional muestra una correlación determinante: la existencia, el grado de autonomía organizativa y el rigor técnico de las EFS influyen de manera negativa en el nivel de percepción de la corrupción, al mismo tiempo que impactan de manera positiva en los indicadores globales de eficacia gubernamental. Como destaca la revisión de literatura de EBRAHIM AHMED ASSAKAF, ROSE SHAMSIAH SAMSUDIN y ZALEHA OTHMAN¹⁵⁸, una auditoría del sector público de alta calidad no solo es una piedra angular para combatir la corrupción, sino que legitima la información sobre la cual se basa la rendición de cuentas financiera y formal.

Este impacto teórico se materializa en la economía real a través de la drástica reducción de los gastos gubernamentales improductivos o inflados por sobrecostos transaccionales, el fortalecimiento de una gestión y planificación más efectiva de las finanzas

158 EBRAHIM AHMED ASSAKAF, ROSE SHAMSIAH SAMSUDIN y ZALEHA OTHMAN. "Public Sector Auditing and Corruption: A Literature Review", en *Asian Journal of Finance & Accounting*, vol. 10, n.º 1, 2018, pp. 226 a 241, disponible en [<https://www.macrothink.org/journal/index.php/ajfa/article/view/13029/10348>].

públicas y el consecuente incremento de la confianza pública y la transparencia. Organizaciones como la INTOSAI subrayan que la independencia de estas instituciones frente al Poder Ejecutivo es el principio rector central que garantiza que las auditorías del sector público cumplan con los estándares internacionales requeridos para sancionar y prevenir la erosión de la base fiscal.

Durante los ciclos económicos recesivos, como los que siguieron a la crisis financiera global originada en 2008 tras el colapso hipotecario o los recientes choques exógenos derivados de emergencias sanitarias globales como la pandemia del Covid-19 o las crisis del Ébola, el rol estabilizador de las EFS adquiere una urgencia crítica. En estos escenarios, los Estados suelen desplegar enormes paquetes de estímulo fiscal discrecional para sostener la demanda agregada y evitar colapsos sistémicos, sin embargo, estas inyecciones masivas de capital se realizan a menudo al flexibilizar las normas ordinarias de contratación, que crean un caldo de cultivo ideal para el desvío oportunista de recursos.

Es en estas coyunturas donde las innovaciones en el control fiscal han demostrado su inmenso valor económico. La implementación de auditorías en tiempo real (*real-time audits*), como las llevadas a cabo en forma ejemplar en Sudáfrica y Zambia durante las crisis del Covid-19, han servido como potentes sistemas de alerta temprana¹⁵⁹. Estos informes de auditoría

159 SEBASTIAAN POMPE, ALICE FRENCH, MARTIN ALDCROFT, CAMILLA

simultánea detallan y frenan en el acto irregularidades severas como la transferencia dudosa de fondos públicos, el pago indiscriminado de asignaciones injustificadas, fallas en la gestión de activos fijos, abultamiento de nóminas con trabajadores fantasma, aceptación de cotizaciones fuera de plazos y sobrepuestos masivos en suministros médicos.

Estudios econométricos de los últimos 20 años que emplean modelos de datos de panel para observar la Unión Europea (2002-2019) concluyen que las EFS, a través de la madurez de su estructura organizativa y la objetividad de sus informes, contribuyen directamente a la reducción sostenida del déficit público y de la deuda pública bruta en el largo plazo¹⁶⁰. Un control eficaz sobre el presupuesto garantiza que los escasos recursos recaudados se canalicen sin dispersión hacia la formación bruta de capital, la educación, la atención sanitaria y las infraestructuras resilientes. La corrupción, al distorsionar la toma de decisiones, no solo sustrae un porcentaje financiero del proyecto,

FREDRIKSEN y ALAIN MEMVUH. "The Role of Supreme Audit Institutions in Addressing Corruption, Including in Emergency Settings", en MONIQUE NEWIAK (ed.). *Good Governance in Sub-Saharan Africa: Opportunities and Lessons*, Chapter 12, Washington D. C., Fondo Monetario Internacional, 2021, pp. 209 a 231, disponible en [<https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781513584058/CH012.xml>].

160 IONEL BOSTAN, MIHAELA BRINDUSA TUDOSE, RALUCA IRINA CLIPA, IONELA CORINA CHERSAN y FLAVIAN CLIPA. "Supreme Audit Institutions and Sustainability of Public Finance: Links and Evidence along the Economic Cycles", en *Sustainability*, vol. 13, n.º 17 2021, pp. 9.757 a 9.781, disponible en [<https://www.mdpi.com/2071-1050/13/17/9757>].

sino que orienta el desarrollo nacional hacia “elefantes blancos” o infraestructuras inservibles y dañinas con el medio ambiente, que deprimen el multiplicador keynesiano de la inversión pública y perpetúan ciclos de pobreza.

En el ámbito del comercio internacional y las finanzas globales, la IED es universalmente considerada como el motor preeminente del crecimiento económico acelerado, facilita la inserción en cadenas globales de valor, el progreso técnico, la generación de empleo y la transferencia crítica de habilidades gerenciales y tecnológicas, atributos indispensables para el despegue de las economías en desarrollo y los mercados emergentes¹⁶¹. Sin embargo, la vasta evidencia empírica confirma que los beneficios prometidos por la IED no se acumulan de manera mecánica ni uniforme en todas las naciones receptoras, el factor endógeno que media, atrae o repele la inversión internacional es, sin discusión, la calidad del entorno institucional del país anfitrión¹⁶².

Las instituciones formales e informales proporcionan las reglas del juego, limitan la arbitrariedad en el comportamiento gubernamental e influyen de mane-

161 TAMAR BAIASHVILI y LUCA GATTINI. *Impact of FDI on Economic Growth: The Role of Country Income Levels and Institutional Strength*, Luxemburgo, European Investment Bank, 2020, disponible en [https://www.eib.org/files/efs/economics_working_paper_2020_02_en.pdf].

162 ZAFAR ULLAH KHAN, ALAM KHAN, DILAWAR KHAN y RÓBERT MAGDA. “The Impact of Institutional Quality on Sectoral Foreign Direct Investment in Pakistan: A Dynamic Simulated ARDL Approach”, en *Sustainability*, vol. 15, n.º 9, 2023, pp. 7.231 a 7.247, disponible en [<https://www.mdpi.com/2071-1050/15/9/7231>].

ra decisiva en la magnitud de los costos de transacción. Las corporaciones multinacionales y los grandes fondos de inversión son actores aversos al riesgo sistémico, son muy sensibles a la incertidumbre jurídica, las fluctuaciones abruptas en la interpretación de los contratos y, sobre todo, a los enormes costos ocultos y riesgos reputacionales asociados con la extorsión y la corrupción burocrática¹⁶³.

En este contexto competitivo global, la presencia verificable de entidades de auditoría pública que actúen con independencia, la solidez de los controles internos estatales, la protección inalienable de los derechos de propiedad y un alto nivel de transparencia en la ejecución presupuestal actúan como señales inequívocas y garantías creíbles de un clima de inversión favorable. Investigaciones académicas demuestran en forma empírica que una función de auditoría interna y externa en verdad eficaz, caracterizada por la independencia y la competencia profesional, incrementa de manera sustancial y sostenida las entradas de IED¹⁶⁴. Modelos aplicados a regiones geográficas específicas, como los países de África Occidental, nacio-

163 BAYU KHARISMA, SUTYASTIE SOEMITRO REMI, ADHITYA WARDHANA y FRANCIUS RICARDO SILALAH. "Foreign Direct Investment, Institutional Quality and Economic Growth: Empirical Evidence from ASEAN", en *Jurnal Ekonomi Pembangunan: Kajian Masalah Ekonomi dan Pembangunan*, vol. 26, n.º 1, 2025, pp. 108 a 125, disponible en [<https://journals2.ums.ac.id/jep/article/view/8822/4205>].

164 ABDULAZIZ ALZEBAN. "The Relationship between Internal Audit and Foreign Direct Investment", en *Asia-Pacific Journal of Accounting & Economics*, vol. 27, n.º 2, 2020, pp. 173 a 194.

nes de la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional –SAARC– y el bloque de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático –ASEAN–, confirman repetidamente que los indicadores de buena gobernanza corporativa, los altos valores éticos a nivel de directorio y la protección efectiva de los intereses de inversores minoritarios, bastante resguardados por el marco legal institucional, son precondiciones esenciales para la acumulación progresiva de IED¹⁶⁵.

Se nos antoja curioso que la dinámica entre la auditoría institucional y la inversión no es unidireccional, sino un ecosistema simbiótico. La entrada masiva de IED, en particular cuando se origina en economías muy desarrolladas con estándares anticorrupción extraterritoriales severos (como el Acta de Prácticas Corruptas en el Extranjero de Estados Unidos de América¹⁶⁶ o la Ley contra el Soborno del Reino Unido –UKBA¹⁶⁷), ejerce una poderosa presión institucional modernizadora sobre los mercados locales de los países en desarrollo¹⁶⁸.

165 LORENZO CICATIELLO, ELINA DE SIMONE, SALVATORE ERCOLANO y GIUSEPPE LUCIO GAETA. “Assessing the Impact of Fiscal Transparency on FDI Inflows”, en *Socio-Economic Planning Sciences*, vol. 73, febrero de 2021.

166 Para más información ver DEPARTMENT OF JUSTICE, CRIMINAL DIVISION. “Ley de prácticas corruptas en el extranjero” (Foreign Corrupt Practices Act) –FCPA–, disponible en [https://www-justice.gov.translate.goog/criminal/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=tc].

167 Ver LEGISLATION GOV UK. “Ley contra el Soborno” (UK Bribery Act), en vigor desde el 1.º de julio de 2011, disponible en [https://www-legislation-gov-uk.translate.goog/ukpga/2010/23/contents?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=tc].

168 ASSI OKARA. “Building Stronger Economic Institutions in

El impacto expansivo de la IED sobre el crecimiento macroeconómico, mediado de modo estrecho por la capacidad institucional del receptor, exhibe un comportamiento estadístico que no es lineal, sino que forma una curva de U invertida con respecto a los niveles de ingreso histórico de los países. Un análisis exhaustivo con datos de panel sobre más de un centenar de países evidenció que, al transitar desde la categoría de países de bajos ingresos hacia países de ingresos medios, el efecto multiplicador positivo de la IED sobre la economía local se amplifica de manera exponencial¹⁶⁹. Esta ampliación se debe a la maduración de lo que la literatura denomina “capacidad de absorción” macroeconómica, es decir, las instituciones jurídicas y los mercados de capital humano y tecnológico han evolucionado lo suficiente como para asimilar, replicar y diseminar las innovaciones traídas por las empresas foráneas. No obstante, al avanzar la curva hacia los países de ingresos altos (economías avanzadas), el impacto marginal directo y medible de la IED sobre el crecimiento de la productividad vuelve a disminuir en forma paulatina, puesto que sus matrices económicas internas ya operan muy cerca de la frontera tecnológica global¹⁷⁰.

A la par del desarrollo de la calidad institucional, la arquitectura del régimen tributario (de modo específico, el concepto de presión fiscal) juega un papel

Developing Countries: The Role of FDI”, en *CERDI Working Papers*, 2022, disponible en [<https://hal.science/hal-03617915>].

169 BAIASHVILI y GATTINI. *Impact of FDI on Economic Growth: The Role of Country Income Levels and Institutional Strength*, cit.

170 Idem.

complementario e interdependiente en la intrincada fórmula de atracción de IED. Sin embargo, los datos refutan el mito persistente que la desregulación indiscriminada y los impuestos mínimos bastan para el éxito. La estabilidad, previsibilidad y probidad del sistema de control fiscal son factores que subordinan al mero descuento impositivo.

V. ANÁLISIS EMPÍRICO DE CASO:

LA ARQUITECTURA DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA Y SUS REFORMAS CONSTITUCIONALES

El contexto histórico y legislativo de la República de Colombia proporciona a la economía política y al derecho administrativo un laboratorio institucional invaluable para observar de primera mano los impactos, vicisitudes y formidables desafíos del control fiscal en el mundo en desarrollo. Históricamente, estudios han demostrado que la profunda descentralización fiscal regional –desatada a raíz de la promulgación de la Constitución Política de 1991¹⁷¹– ha tenido efectos demostrables con metodología empírica y positivos sobre el crecimiento económico local y la convergencia de ingresos a nivel jurisdiccional, siempre que existan variables institucionales de control con suficiente fuerza como para evitar el desvío de los recursos transferidos¹⁷².

171 CÓRDOBA LARRARTE. *El control fiscal en Colombia: Una aproximación a la situación de aplicación*, cit., p. 39 y ss.

172 IGNACIO LOZANO y JUAN MANUEL JULIO. “Descentralización fiscal y

El diseño institucional del control fiscal colombiano instaurado por el Constituyente de 1991 operó bajo una estricta naturaleza dogmática de fiscalización puramente posterior y selectiva. Bajo este modelo, la Contraloría General de la República y sus ramificaciones territoriales estaban inhibidas de pronunciarse antes o durante la ejecución de los contratos y políticas públicas. Esta exclusión del control previo o simultáneo fue una decisión consciente y deliberada de la Asamblea Nacional Constituyente, motivada por los desastrosos antecedentes históricos del modelo anterior, donde el control previo, ejercido mediante el aval burocrático, había degenerado en un poderoso foco de corrupción extorsiva, inmovilismo administrativo y un perverso sistema de coadministración que diluía las responsabilidades constitucionales, que alteraba en forma grave el principio democrático de separación de poderes públicos.

Sin embargo, tras casi tres décadas de aplicación, el paradigma de solo *ex post* exhibió grietas operativas insalvables. La enorme lentitud en el resarcimiento patrimonial, sumada a la imposibilidad práctica y jurídica de recuperar recursos públicos una vez que las redes de corrupción o la ineficiencia estructural habían consumado los proyectos, obligó a un replanteamiento de la economía institucional del control en el país. Este

crecimiento económico en Colombia: Evidencia de datos de panel a nivel regional”, *Revista de la CEPAL*, n.º 119, agosto de 2016, pp. 71 a 92, disponible en [<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/05c33d81-4ddd-48d8-865e-b7deda70e064/content>].

cambio paradigmático se materializó mediante la expedición del Acto Legislativo 04 de 2019 ya citado, el cual consagró e injertó a nivel constitucional un novedoso modelo de “control preventivo y concomitante”, diseñado no para sustituir, sino para complementar de modo armónico el control posterior tradicional.

Esta reforma faculta a los organismos de control para intervenir de forma no vinculante, utiliza sistemas de alerta temprana soportados en tecnología y *big data*, durante las delicadas etapas de planeación y ejecución del gasto público. El propósito filosófico de esta intervención simultánea es identificar, advertir, gestionar y mitigar en forma eficaz los riesgos sistémicos antes que el detrimento patrimonial o el daño fiscal logren materializarse, operan bajo la estricta prohibición que tales advertencias impliquen actos ejecutivos de coadministración gubernamental¹⁷³.

Ante las demandas de inconstitucionalidad que argumentaban que esta reforma excedía el poder del legislador y sustituía un pilar esencial de la Carta Magna, la Corte Constitucional de Colombia avaló y blindó jurídicamente esta transformación¹⁷⁴. Esta modernización, alineada con las mejores prácticas internacionales recomendadas por la INTOSAI, busca integrar en la administración pública colombiana

173 CGR. “Estudio de la efectividad del control fiscal interno: Estudio intersectorial”, cit.

174 Mediante CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-198 de 24 de junio de 2020, M. S.: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/c-198-20.htm>].

el concepto avanzado de “valor por dinero” (*value for money*). Asegura que el Estado adquiera bienes y obras bajo estándares óptimos de economía, eficiencia y eficacia, introduce incluso criterios ineludibles de sostenibilidad ambiental y responsabilidad social dentro del ciclo completo de contratación pública y las APP. Esta vigilancia preventiva se ha revelado como un instrumento clave para penetrar y disipar la artificial y dañina opacidad técnica que a menudo envuelve los megaproyectos de privatización, sirve de escudo para encubrir la corrupción estructural descrita en los modelos de captura del Estado.

VI. EL CAMBIO DE PARADIGMA:

DE LA MORAL INDIVIDUAL AL DISEÑO SISTÉMICO

La conclusión fundamental de este capítulo es que la corrupción no debe ser tratada tan solo como una desviación ética personal, sino como una falla estructural de la gobernanza. Si seguimos el modelo de KLITGAARD queda demostrado que la corrupción es un “crimen de cálculo” que florece donde existen monopolios estatales y alta discrecionalidad sin una rendición de cuentas efectiva. Por tanto, la integridad pública no se logra solo mediante sermones morales, sino mediante la reforma de los sistemas para alterar la balanza de incentivos racionales de los agentes.

Si bien la teoría del Principal-Agente es útil, el análisis concluye que es insuficiente en contextos de corrupción sistémica. La corrupción funciona a menu-

do como un problema de acción colectiva o “trampa social”¹⁷⁵. En estos entornos, el control fiscal no puede limitarse a la vigilancia jerárquica, sino que debe enfocarse en restaurar la confianza y la imparcialidad de las instituciones. La transparencia no es efectiva por sí sola si no existe una fuerza social coordinada que castigue las desviaciones.

Por otra parte, el análisis empírico confirma que las EFS son determinantes críticos de la salud económica. Existe una correlación positiva entre la autonomía y calidad técnica de estas entidades y variables como:

- *Crecimiento del PIB*: Al reducir el gasto público improductivo y los “elefantes blancos”.

- *Atracción de IED*: Al actuar como señalizadores de confianza y reducción de asimetría de información para los inversores internacionales. La solidez institucional es, en última instancia, un factor de competitividad global más potente que los meros incentivos fiscales.

La lucha contra la corrupción ha entrado en una fase de sofisticación técnica sin precedentes. La adopción de algoritmos de IA (como los *random forests*) y el despliegue de auditorías en tiempo real son herramientas disruptivas que neutralizan el escudo de opacidad de las redes corruptas. Estas tecnologías permiten pasar de una fiscalización pasiva y tardía a un

175 ROTHSTEIN y TEORELL. “What is Quality of Government? A Theory of Impartial Political Institutions”, cit.

sistema de alerta temprana que detecta anomalías en la contratación pública mientras estas ocurren.

El estudio de caso colombiano demuestra que el modelo de control puramente posterior (Constitución de 1991) resultó insuficiente para evitar la pérdida de recursos. La implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 representa una evolución necesaria hacia el control preventivo y concomitante. La conclusión es que este modelo, avalado por la Corte Constitucional, permite integrar el concepto de “valor por dinero” (*value for money*), que asegura que la fiscalización intervenga en las etapas de planeación sin incurrir en la coadministración, protege así el patrimonio público de manera oportuna.

Por último, el capítulo concluye que el valor de los organismos de control no debe medirse tan solo por el dinero recuperado o las incautaciones físicas. Al aplicar metodologías de contabilidad social y SROI, se hace evidente que estas instituciones generan un valor multidimensional: previenen el costo de oportunidad de los recursos perdidos, fortalecen la legitimidad del contrato social y garantizan que el gasto público se traduzca de forma efectiva en bienestar social y derechos fundamentales.

CAPÍTULO SÉPTIMO

TECNOLOGÍA Y *BIG DATA*

AL SERVICIO DEL TESORO

La administración de las finanzas públicas y la gestión integral del Tesoro nacional han experimentado una transformación paradigmática sin precedentes durante las últimas dos décadas. El Estado, por tradición concebido como una estructura burocrática caracterizada por procesos manuales, silos de información fragmentados y auditorías reactivas, se encuentra hoy en el epicentro de una revolución tecnológica impulsada por la ciencia de datos. La gestión del Tesoro público contemporáneo ya no se limita a la simple contabilidad de ingresos, egresos y conciliación bancaria, ha evolucionado hacia un ecosistema dinámico y complejo de gobernanza algorítmica, criptografía aplicada, analítica predictiva y participación ciudadana masiva a través de plataformas de código abierto.

Para comprender la magnitud de esta disrupción, es imperativo analizar primero la evolución de las teorías institucionales que explican la desviación de los recursos públicos. Históricamente, la comprensión de las vulnerabilidades fiscales y la corrupción sistémica

se ha enmarcado en modelos teóricos clásicos de la economía institucional.

La investigación económica reciente, influenciada con fuerza por la economía conductual y las ciencias del comportamiento, ha demostrado que el enfoque puramente racional es insuficiente para dismantelar redes de corrupción sistémica. Los seres humanos operan bajo una racionalidad limitada (*bounded rationality*), lo que implica que sus juicios y decisiones están condicionados por limitaciones cognitivas y factores contextuales que el modelo neoclásico tradicional de “elección racional” no logra capturar.

Bajo este nuevo paradigma, el comportamiento corrupto no siempre es el resultado de un cálculo deliberado y frío de beneficios versus riesgos (el modelo del “criminal calculador”), sino que a menudo es impulsado por procesos de carácter conductual. Esto significa que muchos actos corruptos se realizan de forma casi inconsciente, siguen guiones sociales o respuestas automáticas a estímulos del entorno¹⁷⁶.

Uno de los hallazgos más críticos es la existencia de puntos ciegos éticos. Los individuos tienden a sobreestimar su propia virtud y a menudo no reconocen sus propias acciones como corruptas mientras las llevan a cabo. Además, el fenómeno del marco de pérdida (*loss framing*) juega un papel determinante: las personas

176 ROBERTA MURAMATSU y ANA MARIA BIANCHI. “The Big Picture of Corruption: Five Lessons from Behavioral Economics”, en *Journal of Behavioral Economics for Policy*, vol. 5, n.º especial 3: Roots and Branches, 2021, pp. 55 a 62, disponible en [<https://sabeconomics.org/wordpress/wp-content/uploads/JBEP-5-S3-5.pdf>].

son bastante más propensas a mentir o participar en actos poco éticos para evitar una pérdida que para obtener una ganancia equivalente. En entornos donde no participar en la corrupción se percibe como una “pérdida” (de estatus, de ingresos o de seguridad), el incentivo psicológico para delinquir se dispara¹⁷⁷.

Así mismo, la economía conductual resalta la cara oscura de la cooperación humana. La reciprocidad, que suele ser una virtud social, se convierte en un motor de la corrupción cuando los sobornos se disfrazan de “favores” o “gestos de amabilidad”. Las investigaciones muestran que las personas están más dispuestas a engañar cuando los beneficios son compartidos con otros (corrupción colaborativa), ya que esto facilita la justificación moral del acto. En este esquema, el uso de intermediarios es vital, pues permite a los actores principales distanciarse psicológicamente del hecho ilegal, reducir el costo moral y les permite mantener una autoimagen de integridad mientras se benefician de la transacción.

Por último, este enfoque propone el uso de *nudges* o pequeños empujones como herramientas anticorrupción. Estos no prohíben opciones ni cambian incentivos materiales, sino que alteran la arquitectura de decisión para fomentar la honestidad. Ejemplos de esto incluyen la implementación de recordatorios mo-

177 ANDRÉS FERNÁNDEZ DÍAZ y JOSÉ ANDRÉS FERNÁNDEZ CORNEJO. “La economía de la corrupción y el control externo”, *Revista Española de Control Externo*, vol. 1, n.º 3, 1999, pp. 9 a 38, disponible en [<https://recex.tcu.es/export/sites/nuevo-recex/.galleries/pdf/Revista-3.PDF>].

rales en el momento exacto de la toma de decisiones o la difusión de normas sociales positivas (informar que la mayoría de los ciudadanos no pagan sobornos), lo cual altera las expectativas y rompe el ciclo de normalización de la corrupción.

Tabla 4. Paradigmas teóricos en la comprensión del control fiscal

PARADIGMA TEÓRICO	PREMISA FUNDAMENTAL SOBRE EL COMPORTAMIENTO DEL AGENTE	IMPLICACIÓN PARA LA POLÍTICA DEL TESORO Y EL CONTROL FISCAL
Enfoque Neoclásico (Modelo KLITGAARD y BECKER)	Racionalidad ilimitada. El agente evalúa costos y beneficios matemáticamente.	Aumento lineal de castigos, endurecimiento penal, multiplicación de controles burocráticos y auditorías.
Teoría del principal-agente	Asimetría de información. Divergencia de intereses entre el Estado/ciudadano y el burócrata.	Diseño de incentivos contractuales, reducción del monopolio en la toma de decisiones y exigencia de reportes.
Economía conductual (racionalidad limitada)	Pensamiento automático (Sistema 1). Influencia de heurísticas, aversión a la pérdida y normas de reciprocidad social.	Implementación de <i>nudges</i> (empujones), recordatorios morales y diseño de arquitecturas de decisión (<i>choice architecture</i>).

Enfoque neo-institucional	<i>Path dependency</i> (dependencia del camino). Resistencia al cambio debido a los costos de adaptación del capital humano a nuevas reglas.	Reformas estructurales a largo plazo, automatización profunda para evitar la mediación humana en procesos críticos.
---------------------------	--	---

Fuente: Elaboración propia.

Es en este punto de inflexión teórica y operativa donde la tecnología emergente y el *big data* redefinen la relación estructural entre el Estado, la sociedad y los recursos del Tesoro. La integración de la IA, las redes de contabilidad distribuida (*blockchain*) y los ecosistemas de datos abiertos (*open data*) no solo altera de manera definitiva la ecuación de KLITGAARD al erradicar el monopolio de la información, parametrizar la discrecionalidad y maximizar la transparencia absoluta, sino que también introduce *nudges* arquitectónicos ineludibles¹⁷⁸. La tecnología actúa como una barrera preventiva que imposibilita el fraude desde su concepción, para mitigar los sesgos del comportamiento humano.

La transición histórica de los libros mayores de papel a los Sistemas Integrados de Administración Financiera –SIAF– representó la primera gran ola de modernización fiscal a finales del siglo xx. Estos sistemas centralizaron el presupuesto, la contabilidad y la tesorería, para imponer un orden fundamental en

178 MURAMATSU y BIANCHI. “The Big Picture of Corruption: Five Lessons from Behavioral Economics”, cit.

las finanzas del Estado¹⁷⁹. Sin embargo, en su diseño original, los SIAF operaban sobre todo como repositorios estáticos y bases de datos relacionales pasivas. Requerían que los auditores extrajeran muestras aleatorias *ex post* para identificar anomalías, un proceso inherentemente lento y propenso a errores. La verdadera disrupción metodológica ha llegado con la maduración de la IA y, de manera específica, el aprendizaje automático (*machine learning*), tecnologías que permiten a los ministerios de hacienda y departamentos del tesoro transitar de una postura forense y reactiva a un enfoque predictivo, proactivo y automatizado.

La IA es excepcionalmente eficaz en la detección multidimensional de patrones, la clasificación de anomalías y la analítica predictiva. Al procesar terabytes de datos no estructurados en tiempo real, los algoritmos permiten a los departamentos del tesoro identificar posibles fraudes, pagos duplicados o desvíos de fondos milisegundos antes que el dinero abandone las cuentas del Estado¹⁸⁰. Los bancos centrales, las autoridades fiscales y los departamentos del tesoro están en una posición única y privilegiada para aprovechar el poder de estas herramientas algorítmicas, debido a

179 DOLORES GENARO MOYA, ANTONIO MANUEL LÓPEZ HERNÁNDEZ y MARIIA GODZ. "Artificial Intelligence and Public Sector Auditing: Challenges and Opportunities for Supreme Audit Institutions", en *World*, vol. 6, n.º 2, 2025, pp. 78 a 97, disponible en [<https://www.mdpi.com/2673-4060/6/2/78>].

180 CRIADO. "Inteligencia artificial en el sector público latinoamericano: Estudio comparado a partir de la Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública", cit.

su rol neurálgico en el ecosistema de pagos soberanos y su acceso exclusivo a océanos de datos históricos de transacciones.

La evidencia empírica e institucional más contundente de este cambio de paradigma operativo proviene de las recientes operaciones del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Como la agencia central de desembolso del Gobierno Federal, el Tesoro estadounidense distribuye de manera segura más o menos 1.400 millones de pagos anuales, con un valor agregado que supera los 6,9 billones de dólares, destinados a más de 100 millones de beneficiarios individuales e institucionales. Gestionar este volumen monumental de liquidez mediante auditorías humanas o filtros estáticos es operativamente inviable¹⁸¹.

La efectividad de esta red algorítmica no recae tan solo en el poder computacional, sino en la interoperabilidad interinstitucional profunda. La arquitectura moderna del control fiscal requiere romper en forma permanente los silos burocráticos que a través de la historia han caracterizado al sector público.

Este monumental salto tecnológico está redefiniendo en paralelo la ontología y la misión de las EFS o Instituciones Superiores de Auditoría –SAI– (por sus siglas en inglés), como las contralorías generales o los tribunales de cuentas. Por tradición, las SAI han man-

181 U. S. DEPARTMENT OF THE TREASURY. "Treasury announces enhanced fraud detection processes, including machine learning AI, prevented and recovered over \$4 billion in fiscal year 2024", Press Release, 17 de octubre de 2024, disponible en [<https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2650>].

tenido una función primordial orientada a emitir dictámenes y atestiguar sobre la legalidad, regularidad e integridad de las cuentas financieras gubernamentales mediante análisis *post-facto*. Hoy, la integración de la IA e infraestructuras de *big data* impone a estas entidades la obligación técnica de evolucionar hacia la ejecución de auditorías conectadas. El concepto de auditoría conectada implica trascender la revisión de transacciones individuales aisladas para mapear el ciclo de vida completo del gasto público, al considerar cómo las decisiones en una etapa de la auditoría impactan las fases subsiguientes, para mitigar los riesgos emergentes¹⁸².

El retorno de inversión y los análisis de costo-beneficio derivados de dotar a las agencias fiscalizadoras y de control con capacidades analíticas de vanguardia revelan un impacto macroeconómico incuestionable. Los datos estadísticos recientes demuestran de manera inequívoca que la fiscalización gubernamental basada en datos genera multiplicadores de ahorro asombrosos.

A pesar de las abrumadoras ventajas derivadas de esta modernización algorítmica, la delegación de controles fiscales críticos a modelos de aprendizaje automático introduce vectores de riesgo novedosos que el Tesoro público debe gobernar estrictamente. La penetración de sistemas de IA genera desafíos

182 FONDO MONETARIO INTERNACIONAL –FMI–. “Engaging with Supreme Audit Agencies to Support Governance and Anti-Corruption Efforts”, en *Review of Implementation of the 2018 Governance Framework-Background Papers*, pp. 26 a 33. Washington D. C., FMI, 2023, disponible en [<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/007/2023/015/article-A010-en.xml>].

inherentes en áreas de la privacidad ciudadana, confidencialidad fiscal, ciberseguridad, posibles sesgos algorítmicos y discriminación automatizada. La “caja negra” de ciertas redes neuronales profundas choca de manera directa con el imperativo democrático de la explicabilidad del acto administrativo¹⁸³.

Un informe exhaustivo publicado por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos en marzo de 2024, originado bajo la orden ejecutiva presidencial de octubre de 2023 sobre IA, advirtió a las instituciones del sector financiero y gubernamental sobre estas vulnerabilidades¹⁸⁴.

Para mitigar esta carrera armamentística digital, el marco regulatorio sugiere adoptar y expandir herramientas como el Marco de Gestión de Riesgos de Inteligencia Artificial del Instituto Nacional de Estándares y Tecnología –NIST AI RFM–, adaptándolo de modo explícito a las particularidades del sector financiero y fiscal¹⁸⁵. Se recomienda imperativamente

183 GENARO MOYA, LÓPEZ HERNÁNDEZ y GODZ. “Artificial Intelligence and Public Sector Auditing: Challenges and Opportunities for Supreme Audit Institutions”, cit.

184 DAVID G. ADAMS, BRUCE D. SOKLER y RAJ GAMBHIR. “Treasury Department Warns Financial Institutions to Prepare for AI-Age Fraud - AI: The Washington Repor”, en *Mintz*, 4 de abril de 2024, disponible en [<https://www.mintz.com/insights-center/viewpoints/54731/2024-04-04-treasury-department-warns-financial-institutions>].

185 ELIZABETH M. MIXON y U. S. GAO “Implementing GAO Recommendations and Audit Follow Up”, en *International Journal of Government Auditing*, vol. 51, n.º 3, Q3 2024, pp. 38 a 45, disponible en [https://intosajournal.org/wp-content/uploads/2024/10/Q3-2024-EN_FINAL.pdf].

el desarrollo de una taxonomía compartida, el impulso de investigaciones sobre la explicabilidad algorítmica (*interpretable machine learning*) para garantizar que las denegaciones automáticas de pagos o beneficios puedan ser auditadas por humanos y el cierre de las profundas brechas de capital humano técnico en el sector público. En definitiva, el futuro del Tesoro demanda que los burócratas tradicionales evolucionen hacia arquitectos de sistemas, que garanticen que el diseño de los algoritmos institucionales incorpore en forma intrínseca los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad.

I. BLOCKCHAIN Y TRANSPARENCIA RADICAL EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Si el procesamiento dinámico de pagos y transferencias masivas encuentra su mayor salvaguarda en los modelos predictivos de IA, el ciclo de contratación pública (reconocido por todos como la vena aorta del gasto gubernamental y la principal fuente de formación bruta de capital fijo del Estado) encuentra su mecanismo correctivo más profundo en la tecnología de contabilidad distribuida –DLT–, popularmente conocida como *block chain*¹⁸⁶.

186 GASTÓN PIERRI y MARIANO LAFUENTE. “Gobierno digital y corrupción: El impacto de InfObras y el control ciudadano en la eficiencia de la ejecución de obras públicas en Perú”, Documento para discusión n.º IDB-DP-832, Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre de 2020, disponible en [\[https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Gobierno-digital-y-corrupcion-El-](https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Gobierno-digital-y-corrupcion-El)

La contratación y las adquisiciones estatales representan la intersección de más alto riesgo para la integridad del Tesoro público. Es en este dominio donde convergen de manera asimétrica los mayores volúmenes de capital presupuestario y los más altos índices de monopolio decisorio y discrecionalidad funcional. A nivel macroeconómico, la ineficiencia y la captura de rentas en proyectos de infraestructura pública generan una profunda insatisfacción ciudadana, disipan recursos esenciales para el desarrollo y socavan las métricas de crecimiento económico¹⁸⁷.

Los esquemas de desfalco en las licitaciones públicas no son producto de anomalías aisladas, sino que adoptan morfologías sistémicas y premeditadas. Entre las tipologías documentadas se encuentran: el direccionamiento y la manipulación técnica de los pliegos de condiciones para favorecer a contratistas preseleccionados, la colusión opaca entre postores (*bid-rigging*), la falsificación de documentación y registros históricos, la alteración subrepticia de los contratos vinculantes tras la conclusión de la competen-

[impacto-de-InfObras-y-el-control-ciudadano-en-la-eficiencia-de-la-ejecucion-de-obras-publicas-en-Peru.pdf](#)].

- 187 SAM PARRETT-JUNG. "The Impact of Selected Anti-Corruption Measures on Economic Growth: Public Contracting Integrity, Foreign Bribery Legislation and Fiscal Transparency", en *U4 Helpdesk Answer*, 2025, Bergen, Transparency International y U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute, 2025, disponible en [<https://www.u4.no/publications/the-impact-of-selected-anti-corruption-measures-on-economic-growth/fullversion>].

cia pública y los sobre costos crónicos facilitados por una interventoría indulgente o sobornada¹⁸⁸.

Frente a este panorama, las respuestas gubernamentales tradicionales se han cimentado predominantemente en el endurecimiento del marco jurídico penal y corporativo. Instrumentos legales extraterritoriales severos, como la FCPA, la UKBA ambas ya citadas, y la OCDE, han operado como poderosos mecanismos de disuasión global¹⁸⁹. La evidencia empírica confirma que la aplicación estricta de esta legislación altera mucho los patrones de IED, reduce los flujos de inversión y el gasto de capital corporativo –CAPEX– hacia economías caracterizadas por altos índices de corrupción institucional. No obstante, la dependencia exclusiva de regulaciones punitivas *ex post*, en especial en países de ingresos bajos y medios con calidad institucional débil, choca invariablemente con problemas de aplicación (*enforcement*) y la politización de los órganos judiciales.

188 DANIELLE ALVES BATISTA. “Enhancing Transparency and Accountability in Public Procurement: Exploring Blockchain Technology to Mitigate Records Fraud”, en *Records Management Journal*, vol. 34, n.º 2-3, 2024, pp. 151 a 170, disponible en [<https://www.emerald.com/rmj/article-media/1215010/pdfviewer/9470911>].

189 WORLD ECONOMIC FORUM. “Exploring Blockchain Technology for Government Transparency: Blockchain-Based Public Procurement to Reduce Corruption”, Supplementary Research Report, Ginebra, World Economic Forum en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo, junio de 2020, disponible en [https://www3.weforum.org/docs/WEF_Blockchain_Government_Transparency_Report.pdf].

La irrupción de la tecnología *blockchain* promete trascender las limitaciones inherentes de la legislación penal local al incrustar normativas inquebrantables directamente en la arquitectura digital del procedimiento de contratación, para introducir un paradigma de confianza matemática. Las características intrínsecas del *blockchain* (la descentralización del consenso, la inmutabilidad de los registros históricos anclados criptográficamente y la transparencia en tiempo real) abordan de frente la taxonomía del fraude en cada fase del ciclo de vida de la contratación¹⁹⁰.

En la etapa inicial de preparación y recepción de ofertas (*tendering phase*), la integración de la cadena de bloques proporciona un registro a prueba de cualquier manipulación informática o humana. Los postores envían su documentación financiera y técnica debidamente encriptada y estampada con un sello de tiempo (*timestamping*) exacto. Estos datos se distribuyen en forma instantánea a través de una red de múltiples nodos independientes. Cualquier intento por parte de un burócrata de abrir un sobre antes de tiempo, o de un contratista de alterar un pliego para adaptarlo a sus fortalezas tras la fecha límite, generará un cambio en el *hash* criptográfico, alertando de

190 MOHAMED ABDELSALAM, ALAA ABOUAHMED, ABDALLAH SHATAT, ADHAM HASHISH y ENAS ALQODSI. "Blockchain and Smart Public Procurement Contracts: A Comparative Legal Analysis of Digital Transformation in the Public Sector", en *Access to Justice in Eastern Europe*, vol. 8, n.º 4, 2025, pp. 1 a 22, disponible en [https://ajee-journal.com/upload/attaches/att_1770108851.pdf].

manera automática de la brecha de seguridad con la consecuente invalidación el acto¹⁹¹.

Con posterioridad, durante la fase crítica de ejecución y gestión del contrato, intervienen los “contratos inteligentes” (*smart contracts*). Estos despojan al burócrata local de la discrecionalidad para retener u obstaculizar pagos. De tiempo atrás, funcionarios corruptos han utilizado la autorización de pagos de hitos de obra como mecanismo de extorsión, al exigir sobornos para liberar los fondos del Tesoro. Con la tecnología *blockchain*, una vez que los oráculos digitales o los inspectores físicos certifican criptográficamente que un hito de infraestructura ha sido completado según las especificaciones, el contrato inteligente ejecuta la transferencia de fondos de manera autónoma e instantánea, con lo que se elimina la burocracia paralizante, mitiga el error humano y pulveriza el riesgo de corrupción transaccional. Por último, en la etapa de cierre, los reportes de inspección y las garantías de calidad se anclan a perpetuidad en la red, con lo que se asegura la rendición de cuentas pos-ejecución¹⁹².

191 GIDEON ADJORLOLO, ZHIWEI TANG, GLADYS WAUK, PHILIP ADU SARFO, ALHASSAN BAAKO BRAIMAH, RICHARD BLANKSON SAFO y BENEDICT N-YANYI. “Evaluating Corruption-Prone Public Procurement Stages for Blockchain Integration Using AHP Approach”, en *Systems*, vol. 13, n.º 4, 2025, pp. 267 a 310, disponible en [<https://www.mdpi.com/2079-8954/13/4/267>].

192 EMERSON MATURANA MURILLO. “Blockchain y Contabilidad: Una reflexión sobre su interrelación”, *Revista Colombiana de Contabilidad*, vol. 13, n.º 26, julio-diciembre de 2025, pp. 145 a 160, disponible en [<https://ojs.asfacop.org.co/index.php/asfacop/article/view/336/309>].

II. HACIA UNA GOBERNANZA DEL TESORO BASADA EN LA CONFIANZA MATEMÁTICA

La modernización de la gestión del Tesoro nacional representa mucho más que una simple actualización de *software*, constituye un cambio de paradigma que busca blindar el gasto público contra las debilidades inherentes de la condición humana. Como se ha analizado, el modelo tradicional de control fiscal, basado en auditorías reactivas *ex-post*, resultaba insuficiente ante la sofisticación de las redes de corrupción sistémica y los sesgos de la racionalidad limitada.

La integración de las tecnologías discutidas en este capítulo ofrece una respuesta bidimensional al desafío de la integridad financiera:

– *Inteligencia artificial*: El tránsito de los repositorios estáticos de los SIAF hacia modelos de *machine learning* permite pasar de una postura forense a una detección de anomalías en tiempo real. La experiencia del Tesoro de Estados Unidos, que procesa 1.400 millones de pagos anuales, demuestra que solo mediante una red algorítmica es posible gestionar volúmenes de liquidez soberana de forma segura y eficiente.

– *Blockchain como arquitectura de integridad innegociable*: En el ámbito de la contratación pública, la DLT elimina la discrecionalidad burocrática mediante la inmutabilidad de los registros y el uso de *smart contracts*. Esta “confianza matemática” asegura que la ejecución de pagos por hitos de obra sea autónoma, lo que mitiga el riesgo de extorsión y manipulación de pliegos.

No obstante, esta transición impone nuevos desafíos éticos y técnicos. La caja negra de los algoritmos y los riesgos de sesgos automatizados exigen que las instituciones superiores de auditoría evolucionen hacia el concepto de auditoría conectada, para mapear el ciclo de vida completo del gasto y garantizar la explicabilidad del acto administrativo. La inversión en capital humano técnico son imperativos para asegurar que la tecnología sirva a los principios de equidad y transparencia.

El futuro del patrimonio público no reside en la eliminación del factor humano, sino en su evolución hacia arquitectos de sistemas que incorporen *nudges* tecnológicos preventivos. Al integrar la contabilidad y el *blockchain*, no solo se mejora la eficiencia operativa, sino que se construye un registro inmutable que actúa como la base de un nuevo contrato social basado en la transparencia radical.

CAPÍTULO OCTAVO

EL CONTROL SOCIAL: EL CIUDADANO COMO AUDITOR

La arquitectura de la vigilancia sobre los recursos públicos ha experimentado, a lo largo de las últimas décadas, una transformación paradigmática. Durante gran parte del siglo xx, el control fiscal se concibió como una función técnica y exclusiva del Estado, ejercida por órganos especializados como las contralorías o tribunales de cuentas, en un modelo de “control jerárquico” o *top-down*. Este enfoque, aunque fundamental, operaba bajo una lógica de secretismo administrativo y solía llegar tarde, cuando el detrimento patrimonial ya era un hecho consumado. Sin embargo, la crisis de legitimidad de las instituciones, el auge de las demandas democratizadoras y la complejidad de la corrupción sistémica evidenciaron las limitaciones de un control puramente gubernamental. Emergió así la necesidad de un nuevo paradigma: el control social, un modelo *bottom-up* que reconoce al ciudadano no como un espectador pasivo, sino como un actor central en la vigilancia de lo público. Esta evolución implica transitar de un Estado que vigila a un Estado

que es vigilado por la sociedad, que enriquece la *accountability* horizontal con una potente dimensión de *accountability* social.

El control social es tanto un derecho como un deber de todas las personas y los colectivos, quienes, de forma individual o a través de organizaciones comunitarias, redes o instituciones, tienen la capacidad de vigilar, evaluar y retroalimentar la gestión pública. Su propósito fundamental es garantizar que los recursos y bienes públicos se utilicen de forma eficiente, transparente y alineada con los objetivos de la sociedad. No se trata de un acto de hostilidad hacia el gobernante, sino de un ejercicio de corresponsabilidad democrática que busca mejorar la calidad de la inversión pública. Su importancia es multidimensional: fomenta la transparencia al hacer verificables las decisiones del Estado; mejora la gestión pública al permitir corregir desvíos y optimizar recursos; y fortalece la democracia al empoderar a las personas como actores activos en la prevención de la corrupción y los abusos de poder. En esencia, el control social convierte la participación ciudadana en un mecanismo de blindaje del erario.

La figura del “ciudadano auditor” se materializa en la democratización del control fiscal, fundamentándose en la soberanía popular y el derecho constitucional a participar en forma activa en la vigilancia de la gestión pública. Este enfoque rompe con el paradigma tradicional de la auditoría como una actividad hermética reservada de modo exclusivo a expertos técnicos, para posicionar al ciudadano como un actor central que articula el control social con el control institucio-

nal. Al estar dotado de información, formación y capacidad organizativa, el ciudadano auditor se constituye en un “vigilante empoderado” que aporta una legitimidad única al ser el destinatario final de las políticas. Como demuestra la experiencia de participación en Colombia y Honduras, sus alcances permiten una vigilancia integral y sistemática que abarca todo el ciclo de la inversión: desde la planeación y la contratación hasta la ejecución presupuestal y la verificación del impacto real de los proyectos en la comunidad¹⁹³.

I. VEEDURÍAS CIUDADANAS Y DENUNCIA PÚBLICA

Las veedurías ciudadanas constituyen la modalidad más institucionalizada y extendida de control social colectivo. Se definen como mecanismos democráticos de representación que permiten a los ciudadanos y a las organizaciones comunitarias ejercer vigilancia sobre la gestión pública, así como sobre las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y los órganos de control, así como sobre las entidades públicas o privadas que manejen recursos públicos. Entre sus características esenciales se destacan su naturaleza autónoma, su carácter temporal o permanente según el objeto a vigilar, su composición

193 LUIS FERNANDO VELÁSQUEZ LEAL. *Ciudadanía y control fiscal. Una experiencia de participación ciudadana en el control institucional en Colombia y Honduras*, Bogotá, Corporación Acción Ciudadana Colombia (AC-Colombia), 2009, disponible en [<https://iniciativatpa.wordpress.com/wp-content/uploads/2010/11/4-ciudadania-y-control-fiscal-efs-colombia-y-honduras-pd-f.pdf>].

plural y no partidista y su enfoque en el seguimiento a la planificación, la contratación, la ejecución y la rendición de cuentas.

El reconocimiento del control social en Colombia tiene un sólido anclaje constitucional derivado de los artículos 267 al 274 de la Carta Política, que establecen los fundamentos del control fiscal. Sin embargo, el estatus legal de las veedurías se consolida con la Ley 850 de 18 de noviembre de 2003¹⁹⁴, que las define, reglamenta y les otorga un marco jurídico claro para su conformación y funcionamiento. Este marco se complementa y fortalece con la Ley 1757 de 6 de julio de 2015¹⁹⁵ (Ley Estatutaria de Participación Ciudadana), cuyos artículos 60, 61 y 63 resguardan la participación en cada etapa de la gestión pública, desde la formulación hasta el control y seguimiento. A nivel internacional, la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores –OLACEFS– y la INTOSAI promueven en forma activa el control fiscal participativo como una buena práctica de gobernanza, además alientan a las contralorías a articularse con la ciudadanía

194 “Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”, *Diario Oficial*, n.º 45.376, de 19 de noviembre de 2003, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1669667>].

195 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”, *Diario Oficial*, n.º 49.565, de 6 de julio de 2015, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30019924>].

La práctica del control social ha diversificado las veedurías según su enfoque y ámbito de acción. Podemos clasificarlas en:

- *Sectoriales*: Se especializan en un sector específico de la economía o la política pública, como salud, educación, medio ambiente, servicios públicos domiciliarios o infraestructura.
- *Territoriales*: Su ámbito de acción se circunscribe a una jurisdicción geográfica concreta, como un municipio, un departamento o una región. Las veedurías a obras municipales son un ejemplo clásico.
- *Temáticas*: Se constituyen para vigilar un tema o proyecto específico y temporal, como la construcción de un mega colegio, el desarrollo de un programa de alimentación escolar o el manejo de recursos de regalías en un período determinado.

Las veedurías ciudadanas representan el eslabón indispensable que conecta la vigilancia institucional con la realidad cotidiana de los territorios y sectores sociales. Su consolidación no solo responde a un imperativo legal, sino a la necesidad de construir una administración pública más transparente, eficiente y responsable frente a sus ciudadanos. Al actuar como un sistema de alerta temprana y como un mecanismo de legitimación del gasto, el control social participativo se erige como una herramienta técnica y política fundamental para fortalecer el Estado de derecho. En

última instancia, la efectividad de estos mecanismos garantiza que la gestión pública no solo cumpla con la legalidad formal, sino que alcance su propósito esencial: la generación de bienestar colectivo y la protección efectiva de lo público.

II. LA DENUNCIA PÚBLICA COMO MECANISMO DE CONTROL: CANALES FORMALES E INFORMALES

La denuncia ciudadana constituye la herramienta fundamental para contrarrestar el carácter soterrado y secreto de la corrupción, un fenómeno que se nutre de la invisibilidad para asegurar su impunidad. Al actuar como el factor primordial que activa el control social, la denuncia permite que los mecanismos jurídicos del Estado detecten y sancionen irregularidades que, de otro modo, permanecerían ocultas bajo el abuso del poder público.

Este proceso puede canalizarse a través de medios formales, como quejas ante las personerías o denuncias fiscales y disciplinarias ante la Contraloría General y la Procuraduría, que activan la capacidad de respuesta institucional. No obstante, el ejercicio de denunciar trasciende lo procedimental: es una manifestación de salud cívica y un elemento disuasivo crítico que notifica a los potenciales infractores que la indolencia ciudadana ya no es cómplice del desvío de recursos. Ya sea mediante canales institucionales o a través de la visibilización en medios de comunicación y redes sociales, la denuncia responsable es el síntoma de una sociedad que valora lo público y actúa con

diligencia para defender la integridad de la democracia y la función pública.

Quienes ejercen la denuncia pública en Colombia se enfrentan a una realidad donde la defensa de lo público conlleva riesgos significativos y multidimensionales. Según la Corporación Transparencia por Colombia y el Movimiento Ciudadano Anticorrupción –MCA–, estas represalias no solo incluyen la estigmatización social y el acoso laboral, sino que pueden escalar a amenazas directas, persecución y agresiones físicas que impactan tanto al denunciante como a su núcleo familiar y entorno social¹⁹⁶. Por esta razón, la protección al denunciante debe trascender el marco normativo tradicional para constituirse como un pilar proactivo del sistema de integridad, que incorpore medidas de protección institucional con estrategias de autoprotección individual y colectiva que permitan mitigar la vulnerabilidad y garantizar la sostenibilidad del activismo cívico frente a la corrupción.

Si bien en Colombia existen figuras como la de “testigo protegido” en el proceso penal, para el ciudadano auditor común la protección suele ser precaria¹⁹⁷.

196 CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA y MOVIMIENTO CIUDADANO ANTICORRUPCIÓN. “Guía para orientar la protección y autoprotección de denunciantes de corrupción”, Bogotá, Transparencia por Colombia, 2021, disponible en [<https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2025/09/Guia-proteccion-a-denunciantes-de-corrupcion-MCA.pdf>].

197 BEBLIN LORENA BAGUI MINA. “Análisis de política pública de participación ciudadana y su incidencia en la transformación territorial en Bogotá de acuerdo a la implementación de los presupuestos participativos en el período de 2021-2023”, tesis de maestría, Bogotá, Universidad Nacional Abierta y a Distancia –UNAD–, 2025.

Por ello, la lucha contra la captura institucional exige una revalorización radical del denunciante, que lo reconozca como un proveedor de información de alto valor que reduce los costos de monitoreo del Estado. Es imperativo alinear los marcos legales con estándares internacionales, como la jurisprudencia de la CIDH, que protege la denuncia de actos de corrupción como una forma de ejercicio de la libertad de expresión. La ausencia de una protección efectiva perpetúa el “pacto de silencio” y desincentiva la participación ciudadana.

Por último, es necesario señalar que el impacto del control social es tanto cuantitativo como cualitativo. En lo cuantitativo, se traduce en recursos públicos recuperados o salvados de la corrupción, como en el caso de La Florida. En lo cualitativo, sus efectos son aún más profundos: fortalece la legitimidad del Estado, reconstruye el tejido social y la confianza ciudadana, empodera a las comunidades, mejora la calidad del gasto al alinearlos con las necesidades reales y, sobre todo, actúa como un poderoso factor disuasivo de la corrupción. Una comunidad organizada y vigilante es el enemigo más temible de cualquier corrupto.

En definitiva, el control social trasciende la noción de un mero complemento participativo para erigirse en el pilar fundamental que completa y da sentido a todo el edificio de la fiscalización pública. A lo largo de este capítulo hemos podido constatar que la evolución del control fiscal encuentra su culminación lógica en la figura del ciudadano como auditor. No se trata de una sustitución de la pericia técnica de las contralorías por la buena voluntad ciudadana, sino de una simbio-

sis virtuosa donde la legitimidad social se encuentra con el rigor institucional para blindar el erario.

Las veedurías ciudadanas, la denuncia responsable y la pedagogía fiscal no son fines en sí mismos, sino los instrumentos que materializan el principio republicano por excelencia: que el poder, para ser legítimo, debe ser permanentemente vigilado por quienes lo han delegado. Cada recurso recuperado, cada obra corregida y cada acto de corrupción desmantelado gracias a la acción ciudadana no es solo una victoria contable, sino una afirmación de la dignidad democrática. En un país como Colombia, donde la desconfianza institucional ha sido a través de su historia el caldo de cultivo de la ilegalidad, el control social emerge como la antítesis de la indolencia y el cinismo. El ciudadano auditor, empoderado por la información y protegido por el Estado, se convierte así en el guardián último del tesoro común, recordándonos que la transparencia no es una concesión graciosa del gobernante, sino un derecho inalienable del gobernado y la condición misma de posibilidad de una sociedad justa y próspera.

CONCLUSIONES

HACIA UN CONTROL FISCAL PREVENTIVO Y PEDAGÓGICO

A lo largo de esta obra hemos recorrido un extenso y profundo camino que nos ha permitido comprender el control fiscal no como una técnica contable menor o un apéndice del derecho administrativo, sino como el núcleo ético y operativo que sostiene la arquitectura misma del Estado democrático. Desde los fundamentos filosóficos del contrato social en HOBBS, LOCKE y ROUSSEAU, pasando por la evolución histórica de los mecanismos de vigilancia en el mundo hispánico y la modernización impulsada por la Misión Kemmerer, hasta llegar a la ciber-fiscalización y el control concomitante del siglo XXI, hemos evidenciado que la preocupación por el destino del erario es consustancial a la idea misma de civilización organizada.

Uno de los hallazgos centrales de esta investigación es la constatación que el control fiscal ha transitado de un modelo puramente formalista y reactivo hacia un paradigma mucho más complejo, que integra dimensiones económicas, institucionales, tecnológicas y sociales. La tríada clásica de modelos de control

(preventivo, concomitante y posterior) ha evolucionado hacia sistemas híbridos que buscan conjugar la oportunidad de la intervención temprana con el respeto irrestricto a la autonomía de la gestión pública¹⁹⁸. La experiencia colombiana, en particular con el Acto Legislativo 04 de 2019 y la creación de la DIARI, demuestra que es posible superar la falsa dicotomía entre control previo (que degeneraba en coadministración) y control posterior (que llegaba cuando el daño ya era irreversible). Este nuevo modelo de control preventivo y concomitante, basado en alertas tempranas no vinculantes y en el uso intensivo de tecnologías de la información, representa una síntesis dialéctica que recupera la capacidad de reacción inmediata sin la independencia del auditor.

En el ámbito de la economía del gasto público, hemos constatado que el control fiscal actúa como un mecanismo fundamental para reducir las asimetrías de información entre el Estado (agente) y el ciudadano (principal). Para seguir los planteamientos de JOSEPH STIGLITZ, GEORGE AKERLOF y DOUGLASS NORTH, hemos demostrado que la fiscalización no solo previene el fraude, sino que mitiga las ineficiencias estructurales de la burocracia, reduce los costos de transacción de

198 CÓRDOBA LARRARTE. *El control fiscal en Colombia: Una aproximación a la situación de aplicación*, cit; CERTAÍN PALMA. *Mejoramiento de la gestión pública, fin último del control fiscal*, cit.; RUIZ RODRÍGUEZ. *Dos nuevas perspectivas del control fiscal: El control preventivo y la fiscalización a los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, cit.; MONSALVO HERRERA (dir). *Estudio de efectividad del control fiscal interno*, cit.

la democracia y actúa como un señalizador de confianza para los mercados internacionales y la inversión extranjera directa. La corrupción, lejos de ser una desviación moral individual, debe entenderse como una falla estructural de la gobernanza, un “crimen de cálculo” que florece allí donde confluyen el monopolio, la discrecionalidad y la ausencia de rendición de cuentas, tal como lo formula el modelo heurístico de ROBERT KLITGAARD.

El análisis de la captura institucional, a partir de los trabajos de DARON ACEMOGLU, JAMES ROBINSON, JOEL HELLMAN y DANIEL KAUFMANN, nos ha revelado una patología aún más profunda que la corrupción administrativa: la distorsión deliberada de las reglas del juego para beneficiar intereses particulares. En contextos como el colombiano, caracterizado por lo que ROBINSON denomina “gobierno indirecto”, el control fiscal enfrenta el desafío de fiscalizar recursos que, en la periferia, a menudo se convierten en combustible de redes clientelares y órdenes sociales paralelos. La lucha contra la captura exige, por tanto, que la fiscalización asuma un rol de construcción de Estado, que cuestione no solo la legalidad de los contratos, sino la calidad democrática de las instituciones que los posibilitan.

En el plano de la evaluación del desempeño, hemos constatado la necesidad imperiosa de trascender el control de legalidad para adentrarnos en la auditoría de resultados y la creación de valor público. La convergencia entre el “triángulo estratégico” de MARK MOORE y la reivindicación del Estado emprendedor de

MARIANA MAZZUCATO nos ofrece un marco conceptual robusto para evaluar no solo si el gasto se ejecutó conforme a la norma, sino si en efecto generó el cambio social deseado. La distinción entre productos (*outputs*) y resultados (*outcomes*), promovida por la gestión basada en resultados –RBM– y los estándares de la INTOSAI, se revela como una herramienta indispensable para evitar la falacia de equiparar la ejecución presupuestal del 100% con una gestión exitosa.

La revolución tecnológica, analizada en el capítulo séptimo, redefine de modo radical las posibilidades del control fiscal. La inteligencia artificial, el *big data* y el *blockchain* no son meras herramientas auxiliares, sino que constituyen una nueva epistemología de la transparencia. La experiencia del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, que procesa 1.400 millones de pagos anuales mediante redes algorítmicas, demuestra que solo la automatización inteligente permite gestionar volúmenes de liquidez soberana con niveles aceptables de seguridad y eficiencia. Los contratos inteligentes (*smart contracts*) aplicados a la contratación pública prometen eliminar la discrecionalidad burocrática y pulverizar el riesgo de corrupción transaccional, al ejecutar pagos de manera autónoma una vez verificados los hitos de obra. Sin embargo, esta transición impone nuevos desafíos éticos: la opacidad de las “cajas negras” algorítmicas y el riesgo de sesgos automatizados exigen que las instituciones de control evolucionen hacia la “auditoría conectada” y la supervisión humana rigurosa de los sistemas inteligentes.

Por último, el capítulo octavo nos ha llevado a la conclusión más relevante de toda la obra: *el control fiscal no puede ni debe ser un monopolio de expertos técnicos, su legitimidad última descansa en la participación de la ciudadanía*. El control social, ejercido a través de veedurías ciudadanas, denuncia pública y pedagogía fiscal, constituye la dimensión más profunda de la *accountability* democrática. Persisten desafíos formidables: la protección insuficiente al denunciante, la falta de pedagogía fiscal generalizada y la persistencia de una cultura ciudadana que aún percibe lo público como ajeno.

A la luz de los hallazgos expuestos, resulta imperativo formular un conjunto de propuestas orientadas a superar las limitaciones del sistema actual y construir un control fiscal más ágil, eficiente y legitimado socialmente. Estas propuestas se articulan en torno a cinco ejes fundamentales: 1. Simplificación procedimental; 2. Integración tecnológica; 3. Fortalecimiento del control social; 4. Protección efectiva al denunciante; y 5. Articulación interinstitucional.

1. Simplificación y estandarización procedimental. Uno de los principales obstáculos para la agilidad del control fiscal es la complejidad y dispersión normativa que caracteriza los procesos de responsabilidad fiscal. Se propone avanzar hacia un modelo de “ventanilla única” de denuncias y trámites, que unifique los criterios y requisitos exigidos por las distintas contralorías territoriales y la Contraloría General. Del mismo modo, resulta crucial implementar términos pro-

cesales perentorios y en verdad vinculantes, tal como lo intentó el Acto Legislativo 04 de 2019, para evitar las estrategias de dilación que suelen utilizar los actores corruptos. La simplificación debe extenderse a los manuales de contratación y a los formatos de rendición de cuentas, que deben adoptar un lenguaje claro y estándares que faciliten la comprensión ciudadana y la interoperabilidad entre sistemas.

2. Consolidación de la interoperabilidad tecnológica.

La fragmentación de los sistemas de información pública constituye uno de los principales aliados de la corrupción y la ineficiencia. Se propone la creación de una plataforma única e interoperable que integre en tiempo real los datos del SECOP (contratación), el SIIF (gestión financiera), el SIGEP (gestión del talento humano) y los sistemas de regalías y transferencias territoriales. Esta plataforma, basada en tecnología *blockchain*, garantizaría la inmutabilidad de los registros y permitiría a los órganos de control, a la ciudadanía y a los organismos internacionales acceder a información verificable y en tiempo real sobre el ciclo completo del gasto público¹⁹⁹. La IA debe desplegarse masivamente para la detección temprana de patrones anómalos (sobrecostos, fraccionamiento de contratos, colusión), para generar alertas automáticas que activen los protocolos de verificación sin necesidad de intervención humana en la fase inicial.

199 MEJÍA GIRALDO. *Gobierno abierto. El camino hacia la gobernanza en América Latina*, cit., p. 266 y ss.

3. Institucionalización del control social y la pedagogía fiscal. El control social no puede depender aún de la buena voluntad de unos pocos líderes comunitarios, debe ser un componente estructural del sistema de integridad. Se propone la creación de una “Escuela Nacional de Control Ciudadano”, adscrita a la Contraloría General de la República pero con autonomía pedagógica, que ofrezca formación masiva, gratuita y certificada en temas de presupuesto público, contratación estatal y técnicas de auditoría social. Esta escuela debe operar en alianza con universidades, organizaciones de la sociedad civil y entidades territoriales, con presencia en todos los departamentos del país. Sumado a lo anterior, se propone la institucionalización de las “auditorías visibles” como política permanente, que vincule a las veedurías ciudadanas debidamente acreditadas, a los comités de seguimiento de todos los proyectos de infraestructura financiados con recursos públicos por encima de un umbral razonable. Las veedurías deben contar con acceso garantizado a la información y con la posibilidad de emitir informes que sean por obligación respondidos y considerados por las entidades vigiladas.

4. Blindaje legal y protección integral al denunciante. La evidencia acumulada demuestra que el temor a represalias es el principal inhibidor de la denuncia ciudadana. Se requiere una ley integral de protección al denunciante (*whistleblower protection*) que supere las limitaciones de las figuras actuales (como el testigo protegido, reservado a procesos penales). Esta ley debe establecer

medidas de protección antes, durante y después de la denuncia, que incluyan protección laboral (prohibición de despido o represalias), protección personal (esquemas de seguridad cuando el riesgo lo amerite), protección judicial (confidencialidad de la identidad) y apoyo psicosocial. Debe crearse un fondo especial para la protección de denunciantes, administrado por un ente independiente y establecerse incentivos económicos razonables para quienes, con su denuncia, permitan la recuperación de cuantiosos recursos públicos. Así mismo, es imperativo armonizar esta normativa con los estándares de la CIDH, que reconoce la denuncia de actos de corrupción como una forma de ejercicio de la libertad de expresión que merece protección reforzada.

5. Fortalecimiento de la articulación interinstitucional y el control multinivel. La fragmentación del control entre la Contraloría General de la República, las contralorías territoriales, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y las oficinas de control interno genera vacíos y duplicidades que la corrupción aprovecha²⁰⁰. Se propone consolidar el SINACOF como un verdadero espacio de coordinación vinculante, donde se establezcan protocolos unificados de actuación, se compartan bases de datos y se definan criterios homogéneos para la calificación de ha-

200 CÁRDENAS URIBE. *El control público externo para la mejora de la gerencia pública en Colombia: La Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación para el cumplimiento de los fines del Estado*, cit., pp. 109 a 122.

llazgos y la imposición de sanciones. La intervención excepcional de la Contraloría General de la República en las contralorías territoriales, prevista en la reforma de 2019, debe ejercerse con criterios objetivos y transparentes, que garanticen que la lucha contra la captura local no se convierta en un instrumento de centralización política. Por último, debe profundizarse la articulación entre el control fiscal y el control disciplinario y penal, para asegurar que los hallazgos de responsabilidad fiscal tengan consecuencias efectivas en otros ámbitos sancionatorios.

Al término de este recorrido, resulta inevitable preguntarse: ¿qué es, en el fondo, el control fiscal? No es, por cierto, un conjunto de técnicas contables ni un mecanismo de persecución burocrática. Es, en su esencia más profunda, una ética aplicada: la materialización institucional del principio que lo público merece ser cuidado con la misma diligencia, con el mismo celo, con el mismo amor con que cuidamos nuestro patrimonio personal. El control fiscal es la traducción operativa de una convicción moral: que los recursos que pertenecen a todos no pueden ser objeto del abuso de nadie.

Esta ética del cuidado de lo público encuentra sus raíces en la más antigua tradición del pensamiento político. Cuando ARISTÓTELES distinguía entre la administración de la casa (*oikonomía*) y el gobierno de la ciudad (*política*), sentaba las bases para comprender que lo público posee una dignidad que trasciende la mera suma de los intereses privados. Cuando CICERÓN, en su tratado *Sobre los deberes*, afirmaba que

“no hay deber más importante que contribuir al bien común”, recordaba a los gobernantes de Roma que el ejercicio del poder es, ante todo, un servicio. Cuando los pensadores del contrato social, desde HOBBS hasta ROUSSEAU, teorizaron sobre el origen de la sociedad política, reconocían en forma implícita que la legitimidad del Estado descansa en su capacidad para administrar fielmente el patrimonio común.

En el contexto colombiano, esta reflexión adquiere una urgencia particular. Nuestra historia está marcada por la precariedad fiscal, la militarización de la vida pública y la persistencia de lo que JAMES ROBINSON denomina “gobierno indirecto”: la delegación del control de vastos territorios en élites locales o grupos armados, a cambio de estabilidad política. En este escenario, el control fiscal no es solo una herramienta de gestión, es un instrumento de construcción de Estado, una afirmación de soberanía en aquellos lugares donde el Estado ha sido históricamente ausente o cómplice. Cada hallazgo fiscal que desenmascara un desfalco en un municipio apartado, cada denuncia ciudadana que obliga a una alcaldía a rendir cuentas, cada recurso recuperado que se reintegra al erario es un acto de reparación del tejido social y una victoria de la legalidad sobre la ley del más fuerte.

La ética del cuidado de lo público implica, también, una redefinición del papel del ciudadano. Durante demasiado tiempo hemos concebido la participación ciudadana como un ejercicio episódico: el voto cada cuatro años, la asistencia ocasional a una audiencia pública. El paradigma del ciudadano auditor, que he-

mos desarrollado en estas páginas, propone una participación mucho más exigente y continua: la vigilancia permanente de la gestión pública, el escrutinio informado del presupuesto, la denuncia responsable de las irregularidades. Este ciudadano no es un súbdito que reclama favores, ni un cliente que exige servicios, sino un coproductor de lo público, un corresponsable del destino colectivo. Su empoderamiento no es una concesión graciosa del Estado, sino un derecho inalienable que emana de la soberanía popular.

Pero esta ética no puede ser solo una exigencia dirigida a los ciudadanos y a los funcionarios de los órganos de control. Debe impregnar de manera especial la actuación de quienes hemos elegido a nuestros representantes. El Congreso de la República, epicentro de la deliberación democrática y titular de la función de control político, tiene una responsabilidad indelegable en la construcción de un sistema de integridad fiscal. No se trata solo de aprobar leyes de presupuesto o de citar a ministros a debates de control, se trata también de comprender que cada decisión legislativa tiene un impacto directo en la capacidad del Estado para proteger el Erario. Se trata de resistir la tentación de utilizar el presupuesto como instrumento de clientela, de blindar los procesos de elección de los órganos de control contra la captura del Ejecutivo o partidista, de aprobar leyes que fortalezcan la transparencia y protejan a los denunciantes. La ética del cuidado de lo público exige de los congresistas una coherencia radical entre el discurso de la lucha contra la corrupción y las prácticas concretas de asignación de recursos y fiscalización política.

Para concluir, esta reflexión nos lleva a considerar la dimensión intergeneracional del control fiscal. Los recursos públicos no son solo un patrimonio del presente, son un legado que recibimos de las generaciones pasadas y un préstamo que tomamos de las generaciones futuras. Cada peso que se desvía por corrupción o se dilapida por ineficiencia es un peso que se sustrae a la inversión en educación, salud, infraestructura, ciencia y tecnología..., es un peso que hipoteca el futuro de nuestros hijos y nietos. El control fiscal, visto desde esta perspectiva, es una forma de responsabilidad intergeneracional, un mecanismo para asegurar que las decisiones que tomamos hoy no comprometan las oportunidades de quienes vendrán mañana. Es, en palabras del economista AMARTYA SEN, una condición para el desarrollo entendido como expansión de las libertades humanas.

En definitiva, el control fiscal es mucho más que una técnica: es una expresión de la calidad moral de una sociedad. Una sociedad que cuida lo público es una sociedad que se respeta a sí misma, que cree en la posibilidad de un futuro compartido, que confía en que la cooperación y la solidaridad son posibles más allá de los estrechos límites del interés individual. Por el contrario, una sociedad que tolera la corrupción y el despilfarro es una sociedad que ha perdido la fe en sí misma, que ha aceptado que lo público es tierra de nadie, que ha renunciado al sueño de construir un orden social justo y próspero.

Este libro ha querido ser una invitación a elegir el primer camino. Ha querido mostrar que el control fiscal, lejos de ser un tema árido reservado a especialistas, es una aventura intelectual y ética fascinante, que nos concierne a todos como ciudadanos. Ha querido demostrar que es posible construir un sistema de control más ágil, más inteligente, más participativo, que combine el rigor técnico con la legitimidad democrática. Ha querido, sobre todo, recordarnos que el Tesoro público no es un depósito inerte de dinero, sino la materialización de nuestros sueños colectivos: la escuela que educa a nuestros niños, el hospital que cura a nuestros enfermos, la carretera que conecta nuestras comunidades, la ciencia que impulsa nuestro desarrollo. Cuidar ese tesoro es, en el fondo, cuidar de nosotros mismos y de las generaciones que nos sucederán. Es, en suma, el acto más elevado de patriotismo y de humanidad.

REFERENCIAS

ABDELSALAM, MOHAMED; ALAA ABOUAHMED, ABDALLAH SHATAT, ADHAM HASHISH y ENAS ALQODSI. “Blockchain and Smart Public Procurement Contracts: A Comparative Legal Analysis of Digital Transformation in the Public Sector”, en *Access to Justice in Eastern Europe*, vol. 8, n.º 4, 2025, pp. 1 a 22, disponible en [https://ajee-journal.com/upload/attaches/att_1770108851.pdf].

ACEMOGLU, DARON y JAMES A. ROBINSON. *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, MARTA GARCÍA MADERA (trad.), Barcelona, Deusto, 2012.

ADAMS, DAVID G.; BRUCE D. SOKLER y RAJ GAMBHIR. “Treasury Department Warns Financial Institutions to Prepare for AI-Age Fraud - AI: The Washington Repor”, en *Mintz*, 4 de abril de 2024, disponible en [<https://www.mintz.com/insights-center/viewpoints/54731/2024-04-04-treasury-department-warns-financial-institutions>].

ADJORLOLO, GIDEON; ZHIWEI TANG, GLADYS WAUK, PHILIP ADU SARFO, ALHASSAN BAAKO BRAIMAH, RICHARD BLANKSON SAFO y BENEDICT N-YANYI. "Evaluating Corruption-Prone Public Procurement Stages for Blockchain Integration Using AHP Approach", en *Systems*, vol. 13, n.º 4, 2025, pp. 267 a 310, disponible en [<https://www.mdpi.com/2079-8954/13/4/267>].

AKERLOF, GEORGE A. "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism", en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, n.º 3, agosto de 1970, pp. 488 a 500, disponible en [<https://econweb.ucs.d.edu/~atimmerm/174/akerlof.pdf>].

ALVES BATISTA, DANIELLE. "Enhancing Transparency and Accountability in Public Procurement: Exploring Blockchain Technology to Mitigate Records Fraud", en *Records Management Journal*, vol. 34, n.º 2-3, 2024, pp. 151 a 170, disponible en [<https://www.emerald.com/rmj/article-media/1215010/pdfviewer/9470911>].

ALZEBAN, ABDULAZIZ. "The Relationship between Internal Audit and Foreign Direct Investment", en *Asia-Pacific Journal of Accounting & Economics*, vol. 27, n.º 2, 2020, pp. 173 a 194.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de 1991, de 13 de junio de 1991, *Gaceta Constitucional*, n.º 114, de 7 de julio de 1991, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>].

Referencias

- ASSAKAF, EBRAHIM AHMED; ROSE SHAMSIYAH SAMSUDIN y ZALEHA OTHMAN. "Public Sector Auditing and Corruption: A Literature Review", en *Asian Journal of Finance & Accounting*, vol. 10, n.º 1, 2018, pp. 226 a 241, disponible en [<https://www.macrothink.org/journal/index.php/ajfa/article/view/13029/10348>].
- BAGUI MINA, BEBLIN LORENA. "Análisis de política pública de participación ciudadana y su incidencia en la transformación territorial en Bogotá de acuerdo a la implementación de los presupuestos participativos en el período de 2021-2023", tesis de maestría, Bogotá, Universidad Nacional Abierta y a Distancia –UNAD–, 2025.
- BAIAHVILI, TAMAR y LUCA GATTINI. *Impact of FDI on Economic Growth: The Role of Country Income Levels and Institutional Strength*, Luxemburgo, European Investment Bank, 2020, disponible en [https://www.eib.org/files/efs/economics_working_paper_2020_02_en.pdf].
- BARRO, ROBERT J. "Are Government Bonds Net Wealth?", en *Journal of Political Economy*, vol. 82, n.º 6, noviembre-diciembre de 1974, pp. 1.095 a 1.117, disponible en [<https://eml.berkeley.edu/~saez/course131/Barro74JPE.pdf>].
- BOSTAN, IONEL; MIHAELA BRINDUSA TUDOSE, RALUCA IRINA CLIPA, IONELA CORINA CHERSAN y FLAVIAN CLIPA. "Supreme Audit Institutions and Sustainability of Public Finance: Links and Evidence along the Economic Cycles", en *Sustainability*, vol. 13, n.º 17 2021, pp. 9.757 a 9.781, disponible en [<https://www.mdpi.com/2071-1050/13/17/9757>].

BRENNAN, H. GEOFFREY y JAMES M. BUCHANAN. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980.

BUCHANAN, JAMES M. *Los límites de la libertad. Entre la anarquía y el Leviatán*, VERÓNICA SARDÓN (trad.), Buenos Aires, Katz Editores, 2009.

CÁRDENAS URIBE, JULIO CÉSAR. *El control fiscal interno y externo en la etapa de planeación de la contratación estatal*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2019, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/170/336/1146>].

CÁRDENAS URIBE, JULIO CÉSAR. *El control público externo para la mejora de la gerencia pública en Colombia: La Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación para el cumplimiento de los fines del Estado*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2022, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/359/809/1639>].

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO –CLAD–. “Carta Iberoamericana de inteligencia artificial en la administración pública”, aprobada durante la LIII Reunión del Consejo Directivo del CLAD, en Varadero, Cuba, Caracas, CLAD, 20 de noviembre de 2023, disponible en [<https://rinedtep.edu.pa/server/api/core/bitstreams/e04dfadf-8fd9-45f8-b075-9fd70456c6db/content>].

Referencias

- CERTAÍN PALMA, MÓNICA. *Mejoramiento de la gestión pública, fin último del control fiscal*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2021, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/292/613/1337>].
- CHU, KE-YOUNG; SANJEEV GUPTA, BENEDICT CLEMENTS, DANIEL HEWITT, SERGIO LUGARES, JERALD SCHIFF, LUDGER SCHUKNECHT y GERD SCHWARTZ. *El gasto público improductivo: Un enfoque pragmático para el análisis de las medidas de política*, Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional, 1996.
- CICATIELLO, LORENZO; ELINA DE SIMONE, SALVATORE ERCOLANO y GIUSEPPE LUCIO GAETA. “Assessing the Impact of Fiscal Transparency on FDI Inflows”, en *Socio-Economic Planning Sciences*, vol. 73, febrero de 2021.
- COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION –COSO–. “Guía Control Interno - Marco Integrado”, disponible en [https://www-coso-org.translate.goog/guidance-on-ic?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=tc&_x_tr_hist=true].
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA:
- Acto Legislativo 04 de 18 de septiembre de 2019, “por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal”, *Diario Oficial*, n.º 51.080, de 18 de septiembre de 2019, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/view-Document.asp?ruta=Acto/30038092>].

Ley 42 de 19 de julio de 1923, “sobre reorganización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría”, *Diario Oficial*, n.º 19.119, de 26 de julio de 1923, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1788207>].

Ley 850 de 18 de noviembre de 2003, “por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”, *Diario Oficial*, n.º 45.376, de 19 de noviembre de 2003, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1669667>].

Ley 1757 de 6 de julio de 2015, “por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”, *Diario Oficial*, n.º 49.565, de 6 de julio de 2015, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30019924>].

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA –CGR–. “Estudio de la efectividad del control fiscal interno: Estudio intersectorial”, Bogotá, CGR, 2023, disponible en [<https://documentacionmintranet.prosperidadsocial.gov.co/2024/Comunicaciones/Boletin/Docs/ESTUDIO%20EFECTIVIDAD%20CONTROL%20FISCAL%20INTERNO%20.pdf>].

CÓRDOBA LARRARTE, CARLOS FELIPE. *El control fiscal en Colombia: Una aproximación a la situación de aplicación*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios – ILAE–, 2018, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/157/310/1133>].

CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA y MOVIMIENTO CIUDADANO ANTICORRUPCIÓN. “Guía para orientar la protección y autoprotección de denunciantes de corrupción”, Bogotá, Transparencia por Colombia, 2021, disponible en [<https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2025/09/Guia-proteccion-a-denunciantes-de-corrupcion-MCA.pdf>].

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-198 de 24 de junio de 2020, M. S.: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/c-198-20.htm>].

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS –CIDH–. *Corrupción y Derechos Humanos*, Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, n.º 23, San José, Costa Rica, CIDH *et al.*, 2021, disponible en [https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo23_2021.pdf].

CRiado, J. IGNACIO. “Inteligencia artificial en el sector público latinoamericano: Estudio comparado a partir de la Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 88, enero-abril de 2024, pp. 116 a 143, disponible en [<https://revista.clad.org/ryd/es/article/view/387/539>].

Decreto 403 de 16 de marzo de 2020, “por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Ato Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”, *Diario Oficial*, n.º 51.258, de 16 de marzo de 2020, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30038961>].

DEPARTMENT OF JUSTICE, CRIMINAL DIVISION. “Ley de prácticas corruptas en el extranjero” (Foreign Corrupt Practices Act) –FCPA–, disponible en [https://www-justice-gov.translate.google.com/criminal/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=tc].

DRAKE, PAUL W. *The Money Doctor in the Andes: The Kemmerer Missions, 1923-1933*, Durham, Duke University Press, 1989.

DROMI, JOSÉ ROBERTO. *Derecho subjetivo y responsabilidad pública*, Bogotá, Temis, 1980.

FERNÁNDEZ DÍAZ, ANDRÉS y JOSÉ ANDRÉS FERNÁNDEZ CORNEJO. “La economía de la corrupción y el control externo”, *Revista Española de Control Externo*, vol. I, n.º 3, 1999, pp. 9 a 38, disponible en [<https://recex.tcu.es/export/sites/nuevo-recex/galleries/pdf/Revista-3.PDF>].

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL –FMI–. “Engaging with Supreme Audit Agencies to Support Governance and Anti-Corruption Efforts”, en *Review of Implementation of the 2018 Governance Framework—Background Papers*, pp. 26 a 33. Washington, D. C., FMI, 2023, disponible en [<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/007/2023/015/article-A010-en.xml>].

FORTI, STEVEN. *Democracias en extinción: El espectro de las autocracias electorales*, Madrid, Ediciones Akal, 2024.

FUKUYAMA, FRANCIS. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Nueva York, Free Press, 1995.

Referencias

- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ. *Curso de derecho administrativo*, 12.^a ed., 2 vols., Bogotá, Temis y Palestra, 2008.
- GENARO MOYA, DOLORES; ANTONIO MANUEL LÓPEZ HERNÁNDEZ y MARIIA GODZ. "Artificial Intelligence and Public Sector Auditing: Challenges and Opportunities for Supreme Audit Institutions", en *World*, vol. 6, n.º 2, 2025, pp. 78 a 97, disponible en [<https://www.mdpi.com/2673-4060/6/2/78>].
- GONZÁLEZ TEMPRANO, ANTONIO. "Crisis económicas y cambios de paradigmas fiscales; 1929-2008", en *Colección de Libros Problemas del Desarrollo*, III, pp. 41 a 60, México D. F., Universidad Nacional Autónoma de México -UNAM-, 2013, disponible en [https://ru.iiec.unam.mx/2707/4/03_Gonzalez.pdf].
- GORDILLO, AGUSTÍN. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, Parte general, vol. 1, 1.^a reimp., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2017.
- GRAYCAR, ADAM. "Corruption: Classification and Analysis", en *Policy and Society*, vol. 34, n.º 2, 2015, pp. 87 a 96, disponible en [<https://academic.oup.com/policyand-society/article/34/2/87/6401359>].
- GUALDRÓN ALBA, JUAN CARLOS. *El control fiscal como herramienta para la garantía de los derechos humanos en el Estado social de derecho*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios -ILAE-, 2022, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/309/665/1393>].

HALPERÍN DONGHI, TULIO. *Historia contemporánea de América Latina*, 3.^a ed., Madrid, Alianza Editorial, 2023.

HARING, CLARENCE HENRY. *The Spanish Empire in America*, New York, Harcourt, Brace & World, 1963.

HELLMAN, JOEL S.; GERAINT JONES y DANIEL KAUFMANN. "Capture al Estado, capture el día'. Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 21, mayo-agosto de 2001, pp. 35 a 62, disponible en [<https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/262/262>].

HELLMAN, JOEL S.; GERAINT JONES y DANIEL KAUFMANN. "Seize the State, Seize the Day'. State Capture, Corruption, and Influence in Transition", en *Policy Research Working Paper 2444*, Washington, D. C., World Bank, 2000, disponible en [<https://documents1.worldbank.org/curated/en/537461468766474836/pdf/multi-page.pdf>].

HERNÁNDEZ DE COS, PABLO. "El papel de la política fiscal en la crisis económica", *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 59, 2010, pp. 39 a 54, disponible en [<https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/59-03.pdf>].

HOBBS, THOMAS. *Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, MANUEL SÁNCHEZ SARTO (trad.), Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2005.

HOOD, CHRISTOPHER. *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford, Clarendon Press, 2000.

- JANCSICS, DAVID. *Sociology of Corruption. Patterns of Illegal Association in Hungary*, Ithaca, Cornell University Press, 2024.
- KHAN, ZAFAR ULLAH; ALAM KHAN, DILAWAR KHAN y RÓBERT MAGDA. "The Impact of Institutional Quality on Sectoral Foreign Direct Investment in Pakistan: A Dynamic Simulated ARDL Approach", en *Sustainability*, vol. 15, n.º 9, 2023, pp. 7.231 a 7.247, disponible en [<https://www.mdpi.com/2071-1050/15/9/7231>].
- KHARISMA, BAYU; SUTYASTIE SOEMITRO REMI, ADHITYA WARDHANA y FRANCIUS RICARDO SILALAH. "Foreign Direct Investment, Institutional Quality and Economic Growth: Empirical Evidence from ASEAN", en *Jurnal Ekonomi Pembangunan: Kajian Masalah Ekonomi dan Pembangunan*, vol. 26, n.º 1, 2025, pp. 108 a 125, disponible en [<https://journals2.ums.ac.id/jep/article/view/8822/4205>].
- KLITGAARD, ROBERT. *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press, 1988.
- KLITGAARD, ROBERT; RONALD MACLEAN-ABAROA y H. LINDSEY PARRIS. *Corrupt Cities. A Practical Guide to Cure and Prevention*, Oakland, CA, Institute for Contemporary Studies y World Bank Institute, 2000, disponible en [<https://documents1.worldbank.org/curated/en/709171468743399124/pdf/multi-page.pdf>].

LEGISLATION GOV UK. “Ley contra el Soborno” (UK Bribery Act), en vigor desde el 1.º de julio de 2011, disponible en [https://www-legislation-gov-uk.translate.googleusercontent.com/2010/23/contents?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=tc].

LEVY, JACOB T. (ed.). *The Oxford Handbook of Classics in Contemporary Political Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

LLANO ALONSO, FERNANDO H. “La ética de los algoritmos”, en *Teorder*, n.º 37, 2024, pp. 70 a 89, disponible en [<https://ojs.tirant.com/index.php/teoria-y-derecho/article/view/911/751>].

LOCKE, JOHN. *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil: Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*, CARLOS MELLIZO (trad.), Madrid, Tecnos, 2006, disponible en [<https://sociologia1unpsjb.wordpress.com/wp-content/uploads/2008/03/locke-segundo-tratado-sobre-el-gobierno-civil.pdf>].

LÓPEZ GONZÁLEZ, MAURICIO; SARA DUQUE BAQUERO y BLANCA LISETH GÓMEZ OLIVO. “Alcances de la política fiscal contracíclica: El caso reciente de América Latina”, en *Perfil de Coyuntura Económica*, n.º 14, diciembre de 2009, pp. 51 a 68, disponible en [<https://revistas.udea.edu.co/index.php/coyuntura/article/view/5265/4626>].

Referencias

- LOZANO, IGNACIO y JUAN MANUEL JULIO. “Descentralización fiscal y crecimiento económico en Colombia: Evidencia de datos de panel a nivel regional”, *Revista de la CEPAL*, n.º 119, agosto de 2016, pp. 71 a 92, disponible en [<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/05c33d81-4ddd-48d8-865e-b7deda70e064/content>].
- MARIENHOFF, MIGUEL S. *Tratado de derecho administrativo. Contratos administrativos*, 4.ª ed., t III-B, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1994.
- MATURANA MURILLO, EMERSON. “Blockchain y Contabilidad: Una reflexión sobre su interrelación”, *Revista Colombiana de Contabilidad*, vol. 13, n.º 26, julio-diciembre de 2025, pp. 145 a 160, disponible en [<https://ojs.asfacop.org.co/index.php/asfacop/article/view/336/309>].
- MAZZUCATO, MARIANA. *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado*, JAVIER SANJULIÁN ARRUEPE y ANNA SOLÉ DEL BARRIO (trads.), Barcelona, RBA Libros, 2014.
- MAZZUCATO, MARIANA. *El valor de las cosas: Quién produce y quién gana en la economía global*, Madrid, Taurus, 2019.
- MEJÍA GIRALDO, MARCELO. *Gobierno abierto. El camino hacia la gobernanza en América Latina*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2019, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/188/372/1164>].

MINISTERIO DE CIENCIA TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN. “Modelo Estándar de Control Interno –MECI–”, disponible en [https://minciencias.gov.co/quienes_somos/control/control_modelo].

MIXON, ELIZABETH M. y U. S. GAO “Implementing GAO Recommendations and Audit Follow Up”, en *International Journal of Government Auditing*, vol. 51, n.º 3, Q3 2024, pp. 38 a 45, disponible en [https://intosaijournal.org/wp-content/uploads/2024/10/Q3-2024-EN_FINAL.pdf].

MONSALVO HERRERA, ANA ELENA (dir). *Estudio de efectividad del control fiscal interno*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2023, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/440/972/2132>].

MOORE, MARK H. *Gestión estratégica y valor público*, XAVIER CASTANYER FOLCH (trad.), Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, 1998.

MURAMATSU, ROBERTA y ANA MARIA BIANCHI. “The Big Picture of Corruption: Five Lessons from Behavioral Economics”, en *Journal of Behavioral Economics for Policy*, vol. 5, n.º especial 3: Roots and Branches, 2021, pp. 55 a 62, disponible en [<https://sabeconomics.org/wordpress/wp-content/uploads/JBEP-5-S3-5.pdf>].

MUSGRAVE, RICHARD ABEL. *The Theory of Public Finance*, Nueva York, McGraw Hill, 1959.

Referencias

- NEMEC, JURAJ y GLEN WRIGHT (eds.). *Public Finance: Theory and Practice in Central European Transition*, Bratislava, NISPACE, 1997, disponible en [<https://www.nispa.org/files/publications/ebooks/Public-Finance-Theory-and-Practice.pdf>].
- NEWIAK, MONIQUE (ed.). *Good Governance in Sub-Saharan Africa: Opportunities and Lessons*, Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional, 2021, disponible en [<https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/display/book/9781513584058/9781513584058.pdf>].
- NISKANEN JR., WILLIAM A. *Bureaucracy and Public Economics*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 1996.
- NISKANEN JR., WILLIAM A. *Bureaucracy and Representative Government*, New York, Routledge, 1971.
- NORTH, DOUGLASS C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, AGUSTÍN BÁRCENA (trad.), México D. F., Fondo de Cultura Económica, 1993.
- O'DONNELL, GUILLERMO. "Accountability horizontal: La institucionalización de la desconfianza", *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, n.º 14, abril de 2001, pp. 7 a 34, disponible en [<https://isonomia.itam.mx/index.php/revista-cientifica/article/view/526/1979>].
- OKARA, ASSI. "Building Stronger Economic Institutions in Developing Countries: The Role of FDI", en *CERDI Working Papers*, 2022, disponible en [<https://hal.science/hal-03617915>].

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS –OEA–. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), *Gaceta Oficial*, n.º 9.460, de 11 de febrero de 1978, disponible en [https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convención_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf].

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –INTOSAI–. “Classification principles for INTOSAI Professional Pronouncements”, Viena, INTOSAI, 2019, disponible en [<https://www.intosaiipp.org/wp-content/uploads/2021/06/Annex-2-IFPP-classification-principles-approved-at-GB-nov-2020-002-2.pdf>].

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –INTOSAI–. “GUID 3910. Central Concepts for Performance Auditing”, INTOSAI, 2019, disponible en [<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-3910-Central-Concepts-for-Performance-Auditing.pdf>].

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –INTOSAI–. Intosai-P1, “Declaración de Lima”, 2019, disponible en [<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-1-La-Declaracion-de-Lima.pdf>].

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –INTOSAI–. Intosai-P10, “Declaración de México sobre independencia de las EFS”, 2019, disponible en [<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-10-Declaracion-de-Mexico-sobre-la-Independencia-de-las-EFS-1.pdf>].

Referencias

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –INTOSAI–. “ISSAI 100. Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público”, INTOSAI, 2019, disponible en [<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-100-Principios-Fundamentales-de-Auditoria-del-Sector-Publico.pdf>].

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –INTOSAI–. “ISSAI 300. Principios de la Auditoría de Desempeño”, INTOSAI, 2019, disponible en [<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-300-Principios-de-la-Auditoria-de-Desempeno.pdf>].

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –INTOSAI–. “ISSAI 100: Fundamental Principles of Public-Sector Auditing”, Viena, INTOSAI, 2019, disponible en [<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-100-Fundamental-Principles-of-Public-Sector-Auditing-1.pdf>].

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –INTOSAI–. “ISSAI 400: Principios de la Auditoría de Cumplimiento”, Viena, Secretaría General de la INTOSAI, 2019, disponible en [https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_400/ISSAI_400_es_2019.pdf].

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –INTOSAI–. “ISSAI 3000. Norma para la Auditoría de Desempeño”, INTOSAI, 2019, disponible en [<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-3000-Norma-para-la-Auditoria-de-Desempeno.pdf>].

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS –OCDE–. “Manual de la OCDE sobre integridad pública”, París, OCDE, 2020, disponible en [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2020/05/oecd-public-integrity-handbook_598692a5/8a2fac21-es.pdf].

PARRETT-JUNG, SAM. “The Impact of Selected Anti-Corruption Measures on Economic Growth: Public Contracting Integrity, Foreign Bribery Legislation and Fiscal Transparency”, en *U4 Helpdesk Answer*, 2025, Bergen, Transparency International y U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute, 2025, disponible en [<https://www.u4.no/publications/the-impact-of-selected-anti-corruption-measures-on-economic-growth/fullversion>].

PEACOCK, ALAN T. y JACK WISEMAN. *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton, Princeton University Press, 1961.

PHILIPPS ZEBALLOS, ANDY. “Corrupción como problema de acción colectiva: Hacia un enfoque más ajustado para pensar la reforma institucional en América Latina”, en *Politai: Revista de Ciencia Política*, vol. 9, n.º 17, 2018, pp. 176 a 211, disponible en [<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6773715.pdf>].

- PIERRI, GASTÓN y MARIANO LAFUENTE. “Gobierno digital y corrupción: El impacto de InfObras y el control ciudadano en la eficiencia de la ejecución de obras públicas en Perú”, Documento para discusión n.º IDB-DP-832, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre de 2020, disponible en [<https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Gobierno-digital-y-corrupcion-El-impacto-de-InfObras-y-el-control-ciudadano-en-la-eficiencia-de-la-ejecucion-de-obras-publicas-en-Peru.pdf>].
- POLLITT, CHRISTOPHER y GEERT BOUCKAERT. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- POMPE, SEBASTIAAN; ALICE FRENCH, MARTIN ALDCROFT, CAMILLA FREDRIKSEN y ALAIN MEMVUH. “The Role of Supreme Audit Institutions in Addressing Corruption, Including in Emergency Settings”, en MONIQUE NEWIAK (ed.). *Good Governance in Sub-Saharan Africa: Opportunities and Lessons*, Chapter 12, Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional, 2021, pp. 209 a 231, disponible en [<https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781513584058/CH012.xml>].
- POWER, MICHAEL. *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford, Oxford University Press, 1997.
- RANGEL ESPARZA, MARÍA FERNANDA. *Diari. Tecnología y control fiscal*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2021, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/294/619/1343>].

RETCHKIMAN K., BENJAMÍN. *Introducción al estudio de la economía pública*, 2.^a ed., México D. F., Universidad Nacional Autónoma de México –UNAM–, 1977, disponible en [<https://ru.iiec.unam.mx/2489/1/IntroAlEstudioDeLaEcoPublica.pdf>].

ROBINSON, JAMES A. “Colombia: ¿Otros cien años de soledad?”, en *Ensayos de Economía*, vol. 23, n.º 43, julio-diciembre de 2013, pp. 11 a 36, disponible en [<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6271411.pdf>].

RODRÍGUEZ OSPINO, LUIS ALBERTO y GABRIEL ARMANDO PIRAQUIVE GALEANO. *Responsabilidad fiscal. Evolución desde dos ámbitos: La óptica del control fiscal y la perspectiva de la política macroeconómica colombiana*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2022, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/307/659/1385>].

ROTHSTEIN, BO. *The Quality of Government. Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*, Chicago, University of Chicago Press, 2011.

ROTHSTEIN, BO y JAN TEORELL. “What is Quality of Government? A Theory of Impartial Political Institutions”, en *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 21, n.º 2, 2008, pp. 165 a 190, disponible en [https://www.academia.edu/22919558/What_Is_Quality_of_Government_A_Theory_of_Impartial_Government_Institutions].

ROUSSEAU, JEAN-JACQUES. *Contrato Social. Discurso sobre las ciencias y las artes. Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres*, MAURO ARMIÑO (trad.), Madrid, Alianza Editorial, 1996.

- RUIZ RODRÍGUEZ, JULIÁN MAURICIO. *Dos nuevas perspectivas del control fiscal: El control preventivo y la fiscalización a los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2021, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/293/616/1340>].
- SAMUELSON, PAUL A. “The Pure Theory of Public Expenditure”, en *The Review of Economics and Statistics*, vol. 36, n.º 4, 1954, pp. 387 a 389, disponible en [https://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Samuelson.pdf].
- SÁNCHEZ REVENGA, JAIME. *Manual de presupuestos y gestión financiera del sector público*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda e Instituto de Estudios Fiscales, 2009.
- SIMON, HERBERT A. *El comportamiento administrativo: Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa*, 4.ª ed., Buenos Aires, Aguilar Argentina, 1982.
- STIGLITZ, JOSEPH E. *La economía del sector público*, MARÍA ESTHER RABASCO y LUIS TOHARIA (trads.), 3.ª ed., Barcelona, Antoni Bosch editor, 2000.
- THALER, RICHARD H. y CASS R. SUNSTEIN. *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, New Haven, Yale University Press, 2008.
- THRASHER, JOHN y GERALD GAUS. “James Buchanan and Gordon Tullock, The Calculus of Consent”, en JACOB T. LEVY (ed.). *The Oxford Handbook of Classics in Contemporary Political Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

TRESCH, RICHARD W. *Public Sector Economics*, Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan/Bloomsbury Academic, 2008.

UN-HABITAT. *Results-Based Management Handbook. Applying RBM Concepts and Tools for a Better Urban Future*, Nairobi, United Nations Human Settlements Programme, 2017, disponible en [https://unhabitat.org/sites/default/files/2019/05/un-habitat_rbm_handbook_complete_0_0.pdf].

U. S. DEPARTMENT OF THE TREASURY. "Treasury announces enhanced fraud detection processes, including machine learning AI, prevented and recovered over \$4 billion in fiscal year 2024", Press Release, 17 de octubre de 2024, disponible en [<https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2650>].

VELÁSQUEZ LEAL, LUIS FERNANDO. *Ciudadanía y control fiscal. Una experiencia de participación ciudadana en el control institucional en Colombia y Honduras*, Bogotá, Corporación Acción Ciudadana Colombia (AC-Colombia), 2009, disponible en [<https://iniciativatpa.wordpress.com/wp-content/uploads/2010/11/4-ciudadania-y-control-fiscal-efs-colombia-y-honduras-pd-f.pdf>].

VÉLEZ MARROQUÍN, CARMEN PAOLA. *Ciberseguridad y control fiscal en Colombia: Retos y desafíos en la era de la inteligencia artificial*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2025, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/423/941/1992>].

Referencias

WEBER, MAX. *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial, 1986.

WORLD ECONOMIC FORUM. “Exploring Blockchain Technology for Government Transparency: Blockchain-Based Public Procurement to Reduce Corruption”, Supplementary Research Report, Ginebra, World Economic Forum en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo, junio de 2020, disponible en [https://www3.weforum.org/docs/WEF_Blockchain_Government_Transparency_Report.pdf].

ZAPATA CALLEJAS, JOHN SEBASTIÁN. “La reforma al régimen de control fiscal: Una herramienta contra la corrupción en la administración pública”, *Revista Pluriverso*, n.º 18, julio-diciembre de 2023, pp. 1 a 17, disponible en [<https://publicaciones.unaula.edu.co/index.php/Pluriverso/article/view/1760/2198>].

EL AUTOR

Abogado de la Universidad Cooperativa de Colombia; Magíster en Gobierno del Territorio y Gestión Pública de la Pontificia Universidad Javeriana; Magíster en Administración de Negocios de la Universidad Autónoma de Manizales; Especialista en Gestión y Planificación Territorial de la Universidad de los Andes; Especialista en Alto Gobierno de la Pontificia Universidad Javeriana; Doctor en Derecho de la Universidad Católica de Colombia y Académico especializado en Derecho Constitucional, Legislativo y Gubernamental. Es candidato a Posdoctor en Derecho de la Universidad de Bolonia.

Autor de obras jurídicas, con una visión integral del ámbito público. Comprometido con la ética, la transparencia y el ejercicio independiente del derecho, garantizando un actuar responsable y alineado con los principios del Estado de derecho.

Se ha desempeñado como Concejal Municipal de la Dorada (2001-2007), Diputado de la Asamblea Departamental de Caldas (2008-2011), Diputado y Presidente de la Asamblea Departamental de Caldas

(2013-2014), Procurador Judicial de la Procuraduría General de la Nación (2012-2013), Docente Universitario en la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP– (2016-2018), Docente Investigador en el Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE– (2017-2019), Secretario General de la Comisión Sexta Constitucional permanente del Senado de la República (2014-2025).

[asamblealaverde@hotmail.com]

[jorge.laverde@senado.gov.co]



Editado por el Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–,
en febrero de 2026

Se compuso en caracteres Cambria de 12 y 9 ptos.

Bogotá, Colombia

