

El análisis de los contratos estatales en el nivel regional: una herramienta de identificación de riesgos de corrupción. La experiencia del Grupo de Investigación y Análisis (GIA) de la Auditoría General de la República de Colombia¹

Isaac De León Beltrán², Carlos Felipe Córdoba³, Mónica Alexandra Sánchez G⁴., Luis Alberto Giraldo P.⁵, Ana Patricia Barrera Pinzón⁶, Manuel Francisco Dulce Vanegas⁷

Resumen: Este documento recopila la experiencia del Grupo de Investigación y Análisis (GIA) de la Auditoría General de la República (AGR). Dicho grupo funcionó en el periodo 2015-2016 y fue responsable de recolectar y analizar datos para identificar riesgos de corrupción en la ejecución del presupuesto público en el nivel territorial. El Grupo identificó personas naturales y personas jurídicas que tienen múltiples contratos en los territorios; esto es lo que la AGR y la Contraloría General de la República han denominado “mallas empresariales”. Dicho concepto ha sido propuesto con el fin de medir la concentración de la contratación estatal en unos pocos actores. El grupo GIA diseñó procesos para identificar riesgo de captura del Estado en el nivel territorial por medio del análisis de la contratación pública en el nivel territorial. El documento hace una descripción métodos y los presenta como una buena práctica en materia de gestión del conocimiento porque los productos generados aportan al debate público y se pueden usar para tomar decisiones en la AGR. El análisis de la contratación pública territorial es una oportunidad estratégica en la medida en que fortalece el control fiscal a partir de la recolección y análisis de datos de los sujetos vigilados.

Palabras clave: corrupción, crimen organizado, prevención, gestión del conocimiento.

1 La primera versión de este documento fue elaborada en el año 2016 y publicada como un borrador de trabajo en el marco del proceso de gestión del conocimiento de la Auditoría General de la República. Las prácticas propuestas en ese entonces aportaron a la construcción del Observatorio de Políticas Públicas de Control Fiscal de la AGR y a la estrategia OCEANO de la Contraloría General de la República, la cual está compuesta por un repositorio de datos de contratación, datos sociodemográficos, datos geoespaciales sobre gasto público e identificación de personas naturales y jurídicas que son analizados con herramientas de Big Data.

2 Consultor de la Auditoría General de la República

3 Contralor General de la República de Colombia para el periodo 2018-2022 y Auditor General de la República para el periodo 2015-2016. ORCID: 0000-0001-8931-9453

4 Analista de la Contraloría General de la República

5 Analista de la Contraloría General de la República

6 Analista de la Contraloría General de la República

7 Analista de la Contraloría General de la República

El objetivo de este texto es documentar una buena práctica de gestión del conocimiento de la Auditoría General de la República. La práctica corresponde a la administración del Auditor General de la República Carlos Felipe Córdoba Larrarte (2015-2016). La buena práctica se identifica bajo el nombre de «Grupo Interno de Análisis» (GIA) y permitió construir un método para identificar redes de contratistas que pueden poner en riesgo la aplicación de los principios de la contratación pública.

La iniciativa GIA fue resultado de la unión de capacidades de un equipo interdisciplinar de profesionales que tuvo como propósito aumentar las competencias organizacionales de la Auditoría para recolectar, tratar y analizar datos relacionados con la contratación pública a nivel territorial. Esta iniciativa puede ser considerada una buena práctica por las siguientes razones: 1) La AGR diseñó un proceso para la recolección de datos de contratación de los sujetos vigilados por parte de las contralorías territoriales⁸; 2) La AGR diseñó un proceso de tratamiento de los datos recolectados que permite construir informes cuantitativos sobre la concentración de la contratación estatal en los territorios; 3) La AGR cuenta con datos que pueden ser usados para construir indicadores de prevención de la corrupción en el nivel territorial.

La prevención en materia de corrupción quizás sea más eficiente que los procesos de responsabilidad fiscal en la medida en que la tasa de recuperación de recursos públicos comprometidos tiende a ser muy baja; aproximadamente las contralorías sólo alcanzan a recuperar el 0.07% de los recursos inmersos en procesos de control fiscal.⁹

El Grupo Interno de Análisis (GIA) fue una buena práctica de gestión del conocimiento porque los datos procesados han sido usados para llamar la atención sobre algunos riesgos de la contratación estatal en las regiones. Uno de los riesgos se relaciona con la alta concentración de la contratación pública en unos pocos proveedores. La alta concentración de la contratación es un riesgo porque puede ser interpretada como una limitación de la competencia o como un indicador de cooptación – es decir, alineación de intereses – entre las entidades del Estado y los contratistas. Otro riesgo es la creación de organizaciones que pueden ser usadas por los gobiernos locales para evitar aplicar las normas de contratación. La creación de estas organizaciones con el fin de no aplicar las normas de contratación, como por ejemplo la obligatoriedad de hacer una licitación cuando el monto a contratar supere ciertos montos, puede ser un indicador de desarrollo de capacidades organizacionales contrarias a la ley.

La información producida por el Grupo GIA impulsó una deliberación entre la AGR, la Procuraduría, la Contraloría General y la Fiscalía General de la Nación en torno a ciertas prácticas criminales en la administración pública. Esta discusión llamó la atención sobre la calidad del gasto público y sobre el modo en que algunas organizaciones públicas y privadas pueden estar infringiendo la ley de contratación. Al respecto, en su momento el Auditor General Carlos Felipe Córdoba, se pronunció de la siguiente manera:

«Se ha contratado en el sector salud territorial más que todo con sindicatos. Hay ejemplos en el Cauca y Valle del Cauca. Vemos que se crean instituciones como el IDEA en Antioquia, el Fondecun y el Instituto de Desarrollo del Meta para que esos institutos, que tienen otros manuales de contratación, puedan hacer contrataciones directas. Los departamentos o municipios envían los recursos a dichas entidades para que contraten de esta manera y no tengan que hacer el tránsito normal de la contratación pública. Eso genera riesgos. Es importante que a raíz de este estudio sean la Procuraduría, la Fiscalía y la Contraloría quienes empiecen a ampliar la lupa.» (El Espectador, «De \$19 billones de recursos públicos “embolatados” se recupera 0,07%», 21 de enero de 2016).¹⁰

8 El proceso de recolección de datos sobre contratación de los sujetos vigilados por las contralorías territoriales se encuentra reglamentado y tiene formularios diseñados para tal fin. Estos datos se recolectan por medios electrónicos. De acuerdo con las AGR los sujetos vigilados por la AGR tienen un plazo definido cada año para validar en el SIA OBSERVA la información presupuestal y contractual ejecutada y rendida por sus sujetos vigilados.

9 En 2015, el Auditor General de la República declaró públicamente la importancia de contar con un sistema de información para medir la concentración de la contratación estatal. Dicho sistema tiene el reto de implementar un enfoque territorial. Las siguientes fueron las palabras del entonces Auditor: «... lo que venimos preparando es todo un sistema de seguimiento al recurso público a nivel territorial, para poder saber qué ejecución existe, cómo la están desarrollando y qué están haciendo con ella, segundo, ver qué pasa con la contratación en cada uno de los municipios y departamento del país para poder ver qué concentración contractual existe...». (Opanoticias, “Auditoría General: Huila bien librado en procesos de contratación”, noviembre 19 de 2015. www.opanoticias.com)

10 Hay un conjunto de malas prácticas en materia de contratación estatal que requieren complejos mecanismos de coordinación entre especialistas como abogados, contadores e ingenieros. Se podría afirmar a partir de evidencia periodística y testimonial que hay un proceso de aprendizaje de aquellos que cometen delitos contra la administración pública. Se debe hacer el supuesto de que la mayor parte de los actos de corrupción se cometen de modo doloso, es decir, cuando se conocen los hechos y se desea su realización.

Este artículo es resultado de un esfuerzo colaborativo entre la Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico de la AGR y algunos miembros del Grupo OCEANO de la Contraloría General de la República. Ambos han aportado su experiencia en torno al proceso de recolección, tratamiento y análisis de los datos de contratación y sumado sus capacidades para documentar una iniciativa que permite consolidar el proceso de gestión del conocimiento en los órganos de control fiscal. Se puede afirmar que este es un proceso de gestión del conocimiento en materia de control fiscal porque los informes producidos no tienen como finalidad la publicación y el debate en ámbitos académicos. Si bien hay una preocupación por el rigor y la claridad de los métodos usados, también es cierto que la aspiración de este ejercicio es tener un impacto en los tomadores de decisión y en el control que la ciudadanía puede ejercer sobre la administración de los recursos públicos en el nivel territorial.

Conviene llamar la atención sobre lo siguiente: este trabajo de documentación no se agota en la descripción de lo que la organización debe hacer desde el punto de vista normativo sino que analiza el modo en que la AGR desarrolló nuevas habilidades en la gestión del control fiscal a partir de los datos de contratación territorial.

La gestión del conocimiento en la Auditoría General de la República

La gestión del conocimiento es entendida en la Auditoría General de la República como el conjunto de prácticas organizacionales que permiten recolectar datos, analizarlos e integrarlos a procesos de deliberación y decisión pública con el fin de disminuir los riesgos fiscales. Sólo hay gestión del conocimiento cuando el “nuevo conocimiento” se integra a una decisión de la organización (Kaplan y Norton, 1996). En ese sentido, la gestión del conocimiento tiene una orientación preventiva. En el centro de la gestión del conocimiento de la AGR se encuentra la unión de capacidades individuales (capital intelectual de las personas) en torno a la gestión de grandes cantidades de datos estructurados y no estructurados como es el caso de la ejecución presupuestal en los entes territoriales. La AGR reconoce que el cumplimiento de su misión requiere el desarrollo de capacidades analíticas basadas en nuevas prácticas en donde la dimensión jurídica del control fiscal se apoye en la dimensión estadística aplicada a la ejecución presupuestal. La AGR considera que el análisis de los datos de contratación estatal permitirá identificar los riesgos de los recursos públicos a partir de los datos depositados en los sistemas de información. «A medida que las organizaciones interactúan con sus entornos, absorben información, la convierten en conocimiento y llevan a cabo acciones sobre la base de la combinación de ese conocimiento y de sus experiencias, valores y normas internas. . . Sin conocimiento, una organización no se podría organizar a sí misma [. . .]» (Davenport y Prusak, 2001: 61). La OECD afirma que la gestión del conocimiento es uno de los pilares para mejorar la administración pública (OECD, 2003).

1. Propósitos estratégicos de la iniciativa GIA: Alertas tempranas en materia de control fiscal

Los datos recolectados en los sistemas de información de la gestión pública (SIA observa, DANE, SECOP, DNP, PACO de la Secretaría de Transparencia, etc.) deben servir para la toma de decisiones en relación con el control fiscal en los territorios. Es por esa razón que los datos sobre contratación pública en los municipios y departamentos son importantes. Los datos deben ser analizados para crear alertas tempranas sobre prácticas corruptas en las regiones. En otras palabras, los datos de contratación y ejecución del presupuesto público deben ser almacenados, procesados y su análisis usado en procesos de deliberación pública que advierta sobre los riesgos a los que están expuestos los recursos en cada ente territorial.

De igual manera, también se espera que los datos se conviertan en material probatorio, al menos en el «análisis del contexto»¹¹ asociado a

11 El análisis de contexto es un método de investigación propuesto por la Fiscalía General de la Nación en el que se trata de comprender las variables del entorno que facilitan la comisión sistemática de delitos por parte de una organización criminal. La FGN creó una Unidad de Análisis y Contexto (denominada recientemente como Dirección) que declara lo siguiente: La Unidad de Análisis y Contexto se centra principalmente en la asociación de casos que en principio aparecen dispersos en el Estado. El análisis y contexto es una « . . . política criminal enfocada a enfrentar principalmente fenómenos de delincuencia organizada

las investigaciones fiscales, disciplinarias o penales. Así, los informes sobre contratación y presupuesto son un producto que puede impactar el desempeño fiscal en municipios y departamentos, tanto en términos de calidad del gasto como en términos de transparencia. Un propósito adicional es el aumento de la visibilidad de la AGR y de la institucionalidad del control fiscal en el ámbito de la administración pública de Colombia.

2. ¿Cuáles necesidades atiende el análisis de la contratación pública territorial? Recursos públicos para el goce efectivo de derechos fundamentales en los territorios

La pregunta por las necesidades es relevante porque induce la conexión entre: a) el nivel estratégico constitucional de la AGR y de la Contraloría General de la República, y, b) los aspectos relacionados con la dimensión operacional de la recolección, tratamiento y análisis de los datos.

Una primera necesidad es el mejoramiento de las tecnologías de la información en la AGR. Por ejemplo, el manejo de una gran cantidad de datos demanda el desarrollo de una conciencia estadística y la integración de herramientas de ofimática como Excel con herramientas de inteligencia de negocios (BI) con el fin de facilitar la visualización de datos para un público en donde hay expertos y no expertos. Se requiere que estos datos puedan ser consultados vía internet por todos los ciudadanos interesados en el control fiscal participativo. Una segunda necesidad es contribuir a la lucha contra la corrupción por medio de un aumento de la visibilidad de datos claves relacionados con la contratación. Por último, el análisis de la contratación estatal debe velar por el goce efectivo de los derechos fundamentales en los territorios por medio de una mejora en la calidad de los datos (Transparency International, 2016). En resumen, los siguientes son objetivos que debe satisfacer el análisis de datos en la AGR:

- I. Evidenciar por medio de información estructurada la contratación pública en los territorios. De esta manera, se fomenta el debate público en torno a la contratación estatal a partir de la producción de informes técnicos. En dicho debate deben participar expertos y no expertos.
- II. Vigilar el goce efectivo de los derechos fundamentales en los territorios por medio de un aumento de la vigilancia de la contratación estatal.

3. La información para ciudadanía y entes de control

La pregunta por los usuarios de la información es importante porque identifica los actores internos y externos que apoyarán la permanencia de un proceso de gestión de conocimiento. Una conciencia sobre quienes son las personas y las organizaciones que demandan información sirve para ajustar los productos a las necesidades de los usuarios.

El primer usuario de los datos es la ciudadanía, lo cual es coherente con el proceso misional de la AGR relacionado con la promoción de la participación ciudadana en materia de control fiscal. Además, vale la pena señalar que los datos permiten cualificar la participación ciudadana a partir de la evidencia. Un segundo usuario son los medios de comunicación, lo cual es relevante porque ellos son una instancia de advertencia sobre ciertos riesgos de corrupción. Un tercer usuario son las contralorías territoriales porque en ese nivel no siempre se cuenta con capacidades de procesamiento de datos. Un cuarto usuario son los otros entes de control del Estado como la Procuraduría, la Contraloría General y la Fiscalía General de la Nación. Por último, se encuentra la Auditoría General de la República. Este usuario es clave

mediante el uso de herramientas de análisis criminal y creación de contextos con el objetivo de articular la información aislada que actualmente se encuentra en las diversas unidades de la entidad.» ver: <http://www.fiscalia.gov.co>. Estas prácticas de investigación y análisis criminal aplicadas al ámbito de lo penal se pueden aplicar también a los procesos fiscales en la medida en que la corrupción involucra organizaciones y complejas redes criminales. Desde este punto de vista el análisis de datos de contratación pública podría ser interpretado como análisis criminal y de esta manera mejorar la comprensión de las actividades relacionadas con la corrupción.

en la visibilización de las nuevas capacidades analíticas del control fiscal. En resumen, los siguientes son los usuarios clave de la iniciativa de gestión de conocimiento:

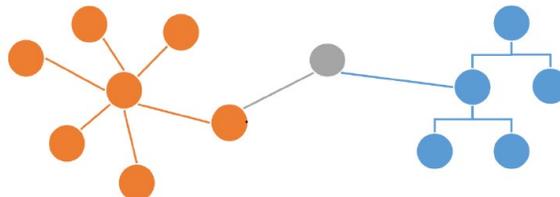
- I. La ciudadanía es el usuario principal de los productos de análisis porque ellos son los que impulsan el debate público.
- II. Los medios de comunicación son usuarios de los productos de análisis porque ellos amplifican los informes sobre presupuesto público y contratación estatal.
- III. Las contralorías territoriales son un usuario crítico de los productos de análisis porque pueden planificar mejor los esfuerzos de control fiscal.
- IV. La Contraloría General, la Procuraduría y la Fiscalía General de la Nación son usuarios de los productos de análisis porque ellos pueden usarlos para promover nuevos enfoques en la protección de los recursos públicos como la asociación de procesos penales, disciplinarios y fiscales.

4. Los productos de la iniciativa GIA: documentos accionables para la protección de los recursos en los territorios prestando especial atención a las redes que capturan la contratación estatal

La identificación de los productos es un aspecto clave en la gestión del conocimiento porque consolida el trabajo colectivo en torno a unos informes que generan nuevas rutinas y formas de resolver complejos problemas de control fiscal. Los productos son un momento crítico del aprendizaje organizacional porque son la presentación formal del esfuerzo personal y colectivo. Los informes son la primera fase en la construcción del proceso de gestión del conocimiento.

Los informes se clasifican en grandes conjuntos y tienen un enfoque territorial. El primero de ellos corresponde a los informes sobre ejecución presupuestal. Uno de estos informes se denomina *"Análisis comparativo entre vigencias de contratación y ejecución presupuestal"*. Este informe es útil porque sirve para medir el grado de ejecución presupuestal de un año con respecto a otro y de esta manera llama la atención sobre la eficiencia en la ejecución del gasto. Un segundo grupo de informes se puede denominar *"Análisis de contratación directa"*, los cuales procuran mostrar la evolución de la contratación directa a lo largo del tiempo. Este informe permite construir advertencias sobre una modalidad de contratación que puede ser problemática cuando consume grandes recursos públicos. Un tercer conjunto de informes se podría denominar *"Análisis de aportantes a campañas políticas vs Contratación regional"*. Este último puede ser visto como un resumen de la posible transacción entre contratistas y clase política; vale la pena resaltar que una alta coincidencia entre financiadores de campaña que luego son contratistas puede ser un indicio de captura del Estado (Hellman y Kauffman, 2001). Un último conjunto de informes son las denominadas *"Mallas empresariales en la contratación pública"*.

Ilustración. Mallas o redes empresariales que capturan la contratación estatal



Nota: En esta ilustración se muestra una red de individuos y organizaciones que se pone en contacto con una estructura burocrática estatal. La red procura controlar los procesos internos de la burocracia con el fin de apropiarse de la contratación estatal. La red criminal ejecuta acciones con el fin de disminuir el riesgo de ser descubierta. Una vez desarrollado el proceso de influencia este tenderá a persistir en el largo plazo. La red de individuos u empresas dedicadas a la captura del Estado mantienen relaciones formales o informales y procuran usar intermediarios ante la estructura del Estado. En el trabajo de Luis Jorge Garay *et al*, *La captura y reconfiguración cooptada del Estado*, Ed Método (2009) así como en el libro *Aprendizaje Criminal* de Isaac De León Beltrán, Ed Ingeniería Jurídica (2014) se pueden ver el modo en que la estructura de las redes criminales afecta el desempeño del Estado en el nivel local. La visualización de las redes criminales sirve para identificar a los individuos y a las organizaciones que son centrales en el funcionamiento de la red. Para la visualización conviene contar con software especializado.

De acuerdo con la experiencia de los autores, las «mallas empresariales» son instrumentos de visualización que permiten identificar las personas naturales y las personas jurídicas que se conectan entre sí y tienen una mayor frecuencia de aparición en la contratación regional. Las mallas empresariales pueden ser interpretadas como redes sociales que tratan de capturar al Estado. Capturar el estado significa en este contexto tener un control relativo de los procesos de contratación del Estado o de la capacidad del mismo para producir regulaciones con el fin de generar utilidades (Hellman y Kauffman, 2001). Una malla empresarial se forma cuando personas naturales y personas jurídicas logran controlar los procesos de contratación de los entes del Estado y de este modo se comportan de modo rentista debido a que disminuyen la intensidad de la competencia por los recursos públicos; cuando esto pasa, hay unos pocos proveedores que se rotan la apropiación de la contratación pública. A partir de los marcos teóricos que explican el desempeño y la estructura del crimen organizado se podría decir que las mallas empresariales son un indicador de riesgo de corrupción. Esto se explica porque la racionalidad maximizadora de las personas y las organizaciones que capturan al Estado en el nivel local incide en la producción de bienes públicos destinados a garantizar el goce efectivo de derechos fundamentales.

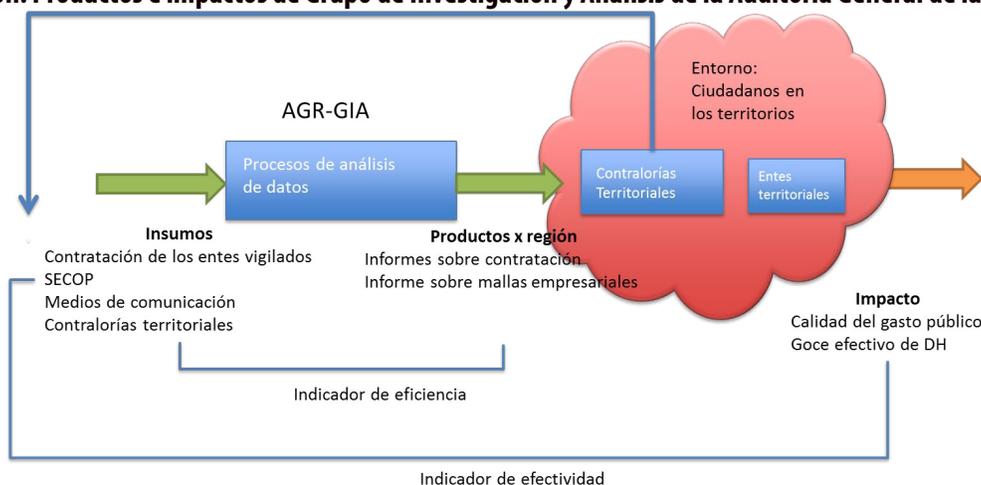
Vale la pena anotar que estos productos han sido construidos con métodos de recolección, tratamiento y análisis de datos que permiten su discusión con terceros interesados en contrastar los resultados. Los métodos incluyen distinciones relacionadas con formularios FUT del aplicativo CHIP (Consolidado de Hacienda e Información Pública) y datos obtenidos de la Contaduría General de la Nación para el caso del presupuesto así como el uso de los formatos de rendición de cuentas que sirven para construir la lista ordenada de los contratistas con mayor volumen de contratación en el nivel regional y nacional. Estos formatos son usados para buscar contratistas que participan en uniones temporales y consorcios; estos datos luego se buscan en el SECOP y con ello se construye la red de contratistas en cada sector (salud, educación, agua potable y saneamiento básico, infraestructura, programas sociales como el PAE, etc.).

Hay indicios de que la captura del Estado funciona de modo distinto dependiendo del sector. Por ejemplo, las redes de contratistas en el sector infraestructura suelen ser distintas a la red de contratistas del sector salud. Esto podría ser interpretado como un indicio de especialización criminal tanto a nivel sectorial como territorial.

Los informes tienen una vocación «accionable», y ello quiere decir que deben ser integrados a una decisión. La decisión puede ser de la AGR o de las contralorías territoriales. En cualquier caso, los documentos deben ser capaces de mejorar la producción de bienes públicos en los territorios y de este modo aumentar la efectiva protección de derechos fundamentales.

Una visión simplificada de los informes e impactos estratégicos del proceso de gestión del conocimiento se pueden observar en la siguiente ilustración.

Ilustración. Productos e impactos de Grupo de Investigación y Análisis de la Auditoría General de la República



Fuente: Elaboración de los autores. En esta ilustración se resalta la compleja relación entre la AGR, las contralorías territoriales y los entes territoriales. Entre estos actores hay una fuerte asimetría de información que puede inducir la producción de información falsa. Además, existe el riesgo de que tanto las contralorías como los entes territoriales sean capturados por las redes de contratistas. En esta ilustración se llama la atención sobre los flujos de datos y las consecuencias potenciales que los informes pueden tener sobre la producción de bienes públicos.

5. Los retos para la consolidación del proceso de gestión del conocimiento a partir del análisis de la contratación pública territorial

El primer reto es la cooperación de los proveedores de datos de la AGR en términos de diligenciamiento de los formularios diseñados para tal fin. Por ejemplo, las contralorías territoriales aún no han desarrollado una cultura de calidad de los datos, y ello obliga a revisar las cifras entregadas en términos de, por ejemplo, coherencia dimensional (es decir, que 50 millones no sean digitados como 500 millones) y en términos de calidad de diligenciamiento de los informes en donde hay cadenas de caracteres y números; esto significa que en las casillas en donde se debe diligenciar un texto no se diligencie un número, y viceversa. Estas limitaciones en cuanto a la calidad de los datos consume una gran cantidad de energías organizacionales en la AGR y ello obliga a hacer reprocesos y una revisión exhaustiva de los datos de contratación consignados en los formularios que luego alimentan las bases de datos. Los autores son enfáticos en afirmar lo siguiente: «Un obstáculo aún no superado en el análisis de la contratación estatal es la consistencia y calidad en la obtención de los registros en los tiempos acordados con las contralorías territoriales.»

La superación de este reto representa una oportunidad en términos de cumplimiento de las normas de calidad del DANE y el desarrollo de nuevas capacidades de recolección de datos de carácter estratégico en las contralorías municipales, distritales y departamentales. Vale la pena señalar que las bases de datos construidas por la AGR pueden convertirse en un ejemplo nacional en términos de Entidad Productora de Datos Básicos en el campo del control fiscal. El segundo reto es contar con herramientas que faciliten la integración de los datos y la producción de informes estadísticos. Este reto es una oportunidad para fortalecer los sistemas de información de la AGR y adquirir software especializado en análisis estadístico de grandes volúmenes de datos. Por supuesto, esto implica la capacitación del equipo en el uso de esta clase de herramientas y su integración con los procesos de toma de decisión en materia de control fiscal a partir de procesos de minería de datos. En resumen, los siguientes son los retos y oportunidades para el fortalecimiento del proceso de gestión del conocimiento y la producción de informes en las organizaciones responsables del control fiscal en Colombia:

- I. Creación de una cultura de calidad del dato en las contralorías territoriales.
- II. Fortalecimiento de la capacidad de análisis estadístico de la AGR por medio del fortalecimiento del capital humano y de la compra de herramientas de software orientado al análisis estadístico y a la minería de datos.
- III. Fortalecimiento de los convenios de cooperación para el intercambio de datos entre la Auditoría General de la República, Contraloría General de la República, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Contaduría General de la Nación.
- IV. Compromiso institucional entre los entes de control para el seguimiento de los recursos públicos desde la fase de planeación hasta la liquidación del contrato.
- V. Construir un modelo de análisis de la contratación estatal a nivel territorial capaz de integrarse a los recursos destinados a programas y proyectos sociales como los subsidios.
- VI. Elaborar informes capaces de identificar casos de interés con alertas tempranas en donde se analicen las personas naturales y/o las personas jurídicas que ocupan un lugar privilegiado en las mallas empresariales a la luz del cumplimiento los principios de la administración pública.

Por último, conviene tener en cuenta que los procesos de gestión del conocimiento no se adhieren fácilmente a las prácticas organizacionales. Las organizaciones olvidan las buenas prácticas si no se instalan en la vida cotidiana. Es por esa razón que la experiencia que da origen a este artículo puede cambiar el modo de trabajo de la Auditoría General de la República y de las contralorías territoriales. El conocimiento ni es fácil de transferir y es además débilmente persistente (Hirsh, 1952).

Referencias bibliográficas

1. OECD (2003). *Measuring Knowledge Management in the Business Sector: First Steps*. Citado por David Rodríguez Gómez, "Modelos para la creación y gestión del conocimiento: una aproximación teórica", *Educar*, 37, 2006, 25-39.
2. Kaplan RS, Norton DP (1996) "Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System" *Harvard Business Review*, 1996; (1):76.
3. Davenport, T., Prusak, (2001). *Conocimiento en Acción. Cómo las organizaciones manejan lo que saben*. Buenos Aires: Pearson Education.
4. Hirsh, W. (1952). "Manufacturing progress functions", *Review of Economics and Statistics*, 34 (2).
5. Hellman, J., Kauffman, D. (2001). La captura del Estado en las economías en transición. *Finanzas & Desarrollo*, septiembre de 2001.
6. Transparency International (2016). Policy brief 01/2016, The humanitarian imperative: how curbing corruption can save lives.

