CONTROL VISIBLE

Revista del Control Fiscal

AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA / ISSN 2805-8275/ VOL 1. N°. 1 AÑO 2021

BOGOTÁ, D.C. DICIEMBRE 2021- JUNIO 2022

INVESTIGACIÓN, ANÁLISIS Y CONOCIMIENTO

Alrededor del Control Fiscal

AÑO 2021

N°.1

AUDITORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA - COLOMBIA

TRANSFORMANDO EL CONTROL FISCAL

Estudios de control fiscal

Las tecnologías 4.0 en la eficiencia de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Metodología para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas de medellín.

El efecto potencial de los informes de auditoría en el ciclo de la política pública.

Eficiencia y eficacia en la toma de decisiones para la asignación y ejecución del presupuesto cultural: un desafío para las entidades territoriales en Colombia.

¿Los mecanismos de control fiscal son eficaces en la lucha contra la corrupción?

Contratación estatal, pobreza, captura del Estado y participación electoral.

Entrevista

Sobre transformación fiscal
Auditora General de la República.
Alma Carmenza Erazo Montenegro.

Opinión

¿Qué hacemos con estos manes?
Discurso de jóvenes en Medellín sobre corrupción y democracia.

Informe

El análisis de la contratación estatal como una herramienta de gestión del riesgo de corrupción en las regiones.

CONTROL VISIBLE
Revista del Control Fiscal

AUDITORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA - COLOMBIA
TRANSFORMANDO EL CONTROL FISCAL

AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA - COLOMBIA
TRANSFORMANDO EL CONTROL FISCAL

AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ISSN 2805-8275/ VOL 1. N°. 1 AÑO 2021

BOGOTÁ, D.C. DICIEMBRE 202-JUNIO 2022

Auditora General de la República
Alma Carmenza Erazo Montenegro

Editor
Isaac De León Beltrán

Comité Científico Editorial
Alma Carmenza Erazo Montenegro
Albert Ferney Giraldo Varón
Isaac De León Beltrán, Ph.D.
Nhory Torregrosa
Luz Stella Rodríguez Mesa
Javier Morales, Ph.D.
Santiago Garre Pelegrina

Comité de Apoyo Editorial
Liliana Ortiz Ospino, Maite Bayona, Camilo Corchuelo, Diego Reyes, Rafael Mercado, Olga Amaya, Vanessa Acosta

Productor Editorial
Zulma Casas García

Concepto Gráfico, Diagramación e Ilustración
Juan Pablo Dueñas Báez

Prensa y Comunicaciones
Juan de Dios Cano Londoño
Grupo de Comunicaciones de la Auditoría General de la República

Control Visible, Revista del Control Fiscal / **www.controlvisible.com.co**
© Auditoría General de la República /**www.auditoria.gov.co**

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No-Comercial- Compartir Igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

4 **Editorial**
Isaac de León Beltrán.

Estudios de control fiscal

8 **Las tecnologías 4.0 en la eficiencia de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud**
María Camila Lozano Rodríguez.

18 **¿Los mecanismos de control fiscal son eficaces en la lucha contra la corrupción?**
Gustavo Quintero Navas.

25 **Metodología para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas de medellín.**
Contraloría General de Medellín.

39 **El efecto potencial de los informes de auditoría en el ciclo de la política pública**
Jhonny Marlon Cárdenas Arévalo

46 **Eficiencia y eficacia en la toma de decisiones para la asignación y ejecución del presupuesto cultural: un desafío para las entidades territoriales en Colombia**
Liliana Patricia Ortiz Ospino

58 **Contratación estatal, pobreza, captura del Estado y participación electoral**
Manfred Grautoff

Entrevista

76 **Sobre la transformación del control fiscal Auditora General de la República**
Alma Carmenza Erazo Montenegro

Opinión

81 **¿Qué hacemos con estos manes? Discurso de jóvenes en Medellín sobre corrupción y democracia**
Lukas Jaramillo

Informe

91 **El análisis de la contratación estatal como una herramienta de gestión del riesgo de corrupción en las regiones**
Isaac De León Beltrán, Carlos Felipe Córdoba, Mónica Alexandra Sánchez, Luis Alberto Giraldo, Ana Patricia Barrera y Manuel Francisco Dulce Vanegas

Editorial

Chart Title
Jan
Feb
Mar
Apr
May
Jun
Jul
Aug
Sep
Oct
Nov
Dec
Chart Title

La revista Control Visible tiene el propósito de fortalecer la capacidad de análisis de la comunidad de funcionarios, académicos y ciudadanos interesados en el control fiscal. El control fiscal tiene la función constitucional de velar por el patrimonio público y para ello conviene aumentar el conocimiento de los problemas de gestión que impiden que los recursos del Estado se conviertan en goce efectivo de derechos fundamentales.

La investigación académica puede ser un instrumento para la toma de decisiones. Sin embargo, no siempre es claro el modo en que un resultado académico se integra en la toma de una decisión pública; tal vez el primer paso sea reconocer que las investigaciones más pertinentes son aquellas en las que la curiosidad intelectual se subordina a las necesidades de los ciudadanos y a las urgencias decisionales de aquellos que gobiernan. Así, la investigación es socialmente relevante cuando nace de un problema real que debe ser atendido, lo cual requiere humildad por parte del mundo de la academia. En cualquier caso, la publicación de los resultados de la investigación es el primer paso para mejorar la calidad de la deliberación pública a partir de la evidencia. Enfrentamos el gran reto de superar la corrección política cuando algunos decisores declaran la importancia de gobernar a partir de los datos y el uso de la ciencia pero en ocasiones suelen decidir a partir de creencias no fundamentadas.

La revista Control Visible publica artículos de investigación científica pero también propuestas de solución a problemas de control fiscal porque son igual de importantes quienes recolectan, procesan datos y contrasta hipótesis como aquellos que proponen una secuencia de pasos para mejorar un proceso de control fiscal. En ese sentido, la construcción y ensayo de soluciones hace parte de las conjeturas y refutaciones con las cuales el conocimiento y la gerencia pública avanzan a tientas.

La revista Control Visible nace en la Auditoría General de la República y por esa razón presta especial atención al modo en que los recursos asignados a los entes territoriales se convierten en derechos fundamentales. En cada municipio de Colombia hay un presupuesto que debe convertirse en bienes y servicios que permitan una vida digna a cada uno de nuestros semejantes. Cada peso del presupuesto público territorial y nacional tiene el fin superior de convertirse en educación, salud y agua potable pero para que eso suceda es necesario que esos "denarios" superen las dificultades de la ineficiencia y las redes de crimen organizado que tratan de apropiarse de la contratación estatal. El presupuesto público debe asegurar a nuestros compatriotas «…la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz…», tal como lo declara el Preámbulo de la Constitución Política de Colombia; en este proceso el control fiscal se convierte en instrumento privilegiado para el cuidado del bienestar de la nación. En este contexto, la revista Control Visible es un pequeño paso para que el rigor de la ciencia se ponga al servicio de un control fiscal constitucionalizado y lleno de sentido.

Sección

Estudios del Control Fiscal

Aug
Sep
210.95
149.16
23.26
1.41%

Las tecnologías 4.0 en la eficiencia de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud

María Camila Lozano Rodríguez[1]

CVLAC:https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001F659839
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3119-0797
Grupo de Investigación Raymundo de Peñafort

Resumen

La implementación de tecnologías 4.0 es necesaria en el sector público, especialmente en sectores sensibles como el sector salud, toda vez que este tiene el deber de garantizar el derecho fundamental a la salud. A través de esta investigación se determina el nexo entre los datos y los procesos económicos que se llevan a cabo al interior del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) colombiano.

Igualmente, se determina que una de las características esenciales de los datos es la veracidad, toda vez que tienen una incidencia en el reconocimiento de los recursos del sistema de salud; de lo contrario se presentarán reconocimientos o apropiaciones sin justa causa, lo cual se traduce en un detrimento patrimonial que tiene incidencia directa en la salud de los colombianos. De acuerdo con los resultados obtenidos en esta investigación, estos recursos ascienden a más de 2.5 billones de pesos para los períodos comprendidos entre 2015 y 2019.

Teniendo en cuenta la formulación e implementación de las políticas de Big Data y transformación digital, así como la necesidad de garantizar la calidad de la información que reposa en el sistema de información del sector salud, se identificó que la interoperabilidad es una de las prioridades más importantes para los actores del SGSSS.

Palabras clave: derecho a la salud, eficiencia de recursos; datos; Big Data; transformación digital.

Introducción

La cuarta revolución industrial es una realidad inminente que permea todos y cada uno de los campos de conocimiento. La medicina, el arte y las matemáticas no han escapado de este fenómeno y tampoco es así para las ciencias jurídicas. Uno de los fenómenos que ha denotado este cambio, es el crecimiento exponencial del comercio electrónico, el cual tiene una relación directa con el aumento de internautas, ampliación en la conectividad y cambios significativos en las formas de pago y el uso de dinero digital (Durán, 2018).

En ese proceso de simbiosis entre las nuevas tecnologías y las ciencias jurídicas, surge una serie de preguntas entre las que resalta la siguiente: ¿de qué manera las tecnologías contribuyen a la materialización del derecho?. Este cuestionamiento marca el inicio de la presente investigación.

1 Abogada. Investigadora en Derecho y Tecnología de la Universidad Santo Tomás. Reconocida por esta misma institución como Mujer Científica en 2020. Subcoordinadora nacional de la Red Internacional de Promotores de ODS Colombia. Correo electrónico: marialozanor@usantotomas.edu.co

Ahora bien, dentro de los fenómenos sociales observados, se identifica que el acceso a la salud representa una de las problemáticas más frecuentes, en donde la ausencia de recursos se posesiona como un impedimento para la prestación del servicio en debida forma y por tanto la garantía real al derecho a la salud.

Estas dos situaciones actuales conducen a plantear el siguiente problema jurídico: ¿pueden las tecnologías de la información de la Industria 4.0 incidir en la garantía del derecho fundamental a la salud por parte del Estado colombiano y en la eficiencia de la administración de los recursos del sistema de salud?

La hipótesis inicial apunta a la existencia de una relación entre los datos y el flujo de los recursos y que a través de la implementación de tecnologías propias de la revolución 4.0, se puede garantizar la eficiencia de los recursos al interior del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

Se plantea como objetivo general en la investigación identificar la relación entre la eficiencia del sistema de información del flujo de caja del Sistema General de Seguridad Social en Salud y la garantía del • derecho fundamental a la salud en Colombia, a la luz de las políticas de Big Data y transformación digital.

Para efectos del presente artículo se desarrollarán dos objetivos específicos:

1. Identificar el rol de los datos en la implementación de los instrumentos del Decreto Ley 1281 de 2002, tendientes a garantizar la eficiencia de los recursos en salud.

2. Presentar recomendaciones con base en el diagnóstico de la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA) en el marco de las políticas económicas y sociales desarrolladas en los documentos CONPES 3920 y 3975 de 2019, en relación con la explotación de datos y la transformación digital del Estado colombiano.

La metodología implementada es principalmente cualitativa, a través de la revisión exhaustiva de documentación partiendo del marco jurídico para el reconocimiento de los lineamientos y posteriormente a través del análisis del desarrollo procedimental de los procesos del SGSSS. Así mismo, se realizó consulta a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES)., a la Superintendencia Nacional de Salud y a la Contraloría General de la República. Todo con el fin de conocer algunos elementos claves dentro del objeto de estudio.

En la investigación se llevó a cabo un análisis cuantitativo de los resultados de las auditorías realizadas a la BDUA en los diferentes regímenes. Resultados obtenidos de los informes presentados por la Contraloría General de la República en ejercicio de sus funciones de Control Fiscal. Cabe anotar que aquí se realiza una delimitación temporal, de manera que los resultados analizados comprenden los períodos entre el 2015 y el 2019.

Con el fin de dar cumplimiento al objetivo relacionado con el diagnóstico de la BDUA a la luz de las políticas de Big Data y Transformación digital, se implementó la matriz FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) de las cuales se desprenden propuestas de estrategias de mantenimiento, aprovechamiento, corrección y afrontamiento.

La BDUA en el Sistema General de Seguridad Social en Salud

De acuerdo con lo estipulado en la Ley 100 de 1993 se determinó que el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) requería de tecnología para el correcto uso de la información, de manera que a partir de allí se empezó el proceso para consolidar una base de datos que tuviera la información de los afiliados, beneficiarios, recaudos, pagos y novedades. En la década de los 90 se adelantaron procesos importantes en relación con la centralización de información y determinación de responsabilidades en materia de reporte y veracidad de la información.

La principal función de la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA) es administrar la información reportada al SGSSS por las Entidades Promotoras de Salud de los regímenes contributivo y subsidiado, las Entidades Obligadas a Compensar, los municipios, los departamentos que tengan a cargo corregimientos departamentales, quienes administren los Regímenes Especiales de Excepción, las entidades que ofrecen planes voluntarios de salud y Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), de acuerdo con lo descrito en la Resolución 4622 de 2016 (ADRES, 2018).

De acuerdo al régimen jurídico actual, los actores encargados del reporte de información a la BDUA son los responsables de la veracidad y calidad de la información reportada a la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES.

Como se señalaba anteriormente, de esta información reportada depende la sostenibilidad fiscal del SGSSS y cada uno de los

procesos y procedimientos relacionados con el reconocimiento de UPC y UPC-S que permiten el aseguramiento en salud. De igual manera, esta información es usada en la toma de decisiones no solo por parte del sector salud, sino por otros sectores.

Por medio de la gráfica 1 se evidencia la relación entre la información reportada por los diferentes actores y los diferentes procesos ejecutados en el marco del funcionamiento del SGSSS.

Gráfica 1: La BDUA en el Sistema General de Seguridad Social en Salud
Fuente: elaboración propia

Como se puede apreciar, de la información reportada por los actores del SGSSS dependen los procesos de giro y compensación, Liquidación Mensual de Afiliados (LMA), así como los procesos de auditorías, reclamaciones, cobros, cálculo de la UPC entre otros.

El *habeas data* en Salud

Ahora bien, respecto de la relación existente entre el derecho al *habeas data* y el derecho a la salud. En decisión de 2015 la Corte Constitucional expresó que:

> Existe un vínculo estrecho entre el derecho fundamental al *habeas data* y la salud, pues el acceso a este último se puede ver limitado o restringido por la existencia en las bases de datos de informaciones desactualizadas, irreales o falsas. (. . .) En cuanto al segundo escenario, en el que el habeas data se relaciona con el reconocimiento de las prestaciones propias del Sistema Integral de Seguridad Social, también es preciso señalar que existe el mismo deber de manejo adecuado de la información en cabeza de las entidades que tienen a su cargo la administración, pues de la exactitud y veracidad de los datos dependerá en algunas ocasiones el otorgamiento de ciertas prestaciones. (Corte Constitucional, T 505, 2015)

Si bien en esta sentencia el centro de la discusión versa sobre la prestación de servicios de salud y el nexo con la existencia de los cotizantes,

beneficiarios y afiliados en las bases de datos, se presenta de forma clara relación entre el *habeas data* y el acceso al derecho a la salud.

De acuerdo con el funcionamiento del SGSSS y conforme a lo expresado por la Corte Constitucional, se logra identificar el estrecho vínculo que se presenta entre los datos, traducidos a registros en la BDUA, y el reconocimiento de las Unidades de Pago por Capitación (UPC) en cada uno de los regímenes, recursos que garantizan el aseguramiento en salud del ciudadano a quien se le garantiza el acceso efectivo a los servicios de salud.

El impacto de la veracidad de los datos en la eficiencia del SGSSS

La Corte Constitucional por medio de la Sentencia T-760 de 2008 realizó un análisis con un enfoque estructural en aras de que las entidades encargadas de garantizar el derecho a la salud adoptaran una serie de acciones en aras de mejorar las fallas identificadas en el servicio. Entre los aspectos estudiados por esta alta corte, se encuentra la sostenibilidad financiera y el flujo adecuado de recursos, de igual forma el juez constitucional analizó los problemas de acceso a la información en el sistema de salud.

Para efectos de esta investigación, la Corte Constitucional en seguimiento de esta sentencia identificó una serie de dificultades entre las que se destacan: insuficiencia en las fuentes de financiación; graves inconsistencias entre la base de datos magnética y los soportes de recobro; falta de transparencia, veracidad y uniformidad en los sistemas de información.

Para garantizar la eficiencia de los recursos del SGSSS, se ha diseñado e implementado una herramienta denominada *"proceso de reintegro de recursos apropiados y reconocidos sin justa causa",* el cual tiene como principal objetivo la detección de inconsistencias en los registros que reposan en la BDUA a través de la ejecución de auditorías en las cuales se realizan cruces de bases de datos.

Estos procesos de reintegro de recursos apropiados y reconocidos sin justa causa tienen un fundamento operativo en las tecnologías de la información. En el corazón de su procedimiento la data presenta condiciones de volumen, estructuración y veracidad en la información. Este instrumento técnico, con fundamento jurídico, garantiza la eficiencia de los recursos del sistema de salud.

Políticas de Big Data y transformación digital a la luz del derecho a la salud

Con la expedición del CONPES 3929 Política Nacional de Explotación de Datos Big Data (2018) se busca entre otras cosas, mejorar la transparencia, incrementar el acceso a la información pública, y aumentar la eficiencia y eficacia en la intervención pública a través de la toma de decisiones mejor informadas (CONPES, 2018).

El Big Data es el procesamiento de datos en los que se requiere volumen, variedad, velocidad, valor y veracidad (Puyol 2014, citado por Cotino, 2015), el volumen es la principal característica, de allí el Big o masivo; la variedad está relacionada con la fuente y naturaleza (estructurados, semiestructurados, no estructurados)[2]; en cuanto al valor, este tiene relación con el potencial de estos datos en el presente y el futuro. Por último, se encuentra la veracidad, que puede ser entendida como el grado de confianza que se establece sobre los datos a utilizar. La veracidad de los datos determinará la calidad de los resultados.

Los procesos de Big data están correlacionados con los algoritmos[3], y con procesos relacionados con otras herramientas tecnológicas como

2 Datos estructurados: Tienen perfectamente definidos la longitud, el formato y el tamaño de sus datos. Se almacenan en formatos de tabla, hojas de cálculo o bases de datos relacionales. (Tal es el caso de la Base de Datos Única de Afiliados BDUA)
Datos no estructurados: Se caracterizan por no tener un formato específico. Se almacenan en múltiples formatos como PDF o Word, e-mail, audio, video, etc.
Datos semiestructurados: Son una mezcla de los dos anteriores en la medida en que no representan una estructura perfectamente definida como los datos estructurados, pero sí prestan una organización definida en sus metadatos donde describen objetos relacionales a través de formatos HTML, XML o JSON. (CONPES 3920, 2018, p. 25)

3 Algoritmo: Es una secuencia lógica y finita de pasos que permite solucionar un problema o cumplir con un objetivo. Los algoritmos deben ser precisos e indicar el orden lógico de realización de cada uno de los pasos, debe ser definido y esto quiere decir que si se ejecuta un algoritmo varias veces se debe obtener siempre el mismo resultado, también debe ser finito o sea debe iniciar con una acción y terminar con un resultado o solución de un problema. (Colombia Aprende, Fundamentos de programación) En el caso de la BDUA, allí se implementa el algoritmo Soundex el cual permite identificar similitudes gramaticales en las cadenas de texto permitiendo así identificar duplicados fonéticos.

la Inteligencia Artificial, Machine Learning, Internet de las Cosas (IoT), entre otros. Expresa Cotino (2018) en su investigación que, para el funcionamiento del Big Data se requiere de la aplicación de algoritmos, redes neuronales y patrones de razonamiento. Pueden definirse los algoritmos como un "conjunto bien definido de pasos para lograr una determinada meta" o como un *"código software* que procesa un conjunto limitado de instrucciones", en relación con los algoritmos de Machine Learning vale la pena señalar que son aquellas que tienen la particular característica de adaptarse.

En relación con la Política de Transformación Digital, esta trae como principal objetivo potenciar la generación de valor social y económico en el país a través del uso estratégico de tecnologías digitales en el sector público y el sector privado. Por medio del CONPES 3975 de 2019 se plasma la estrategia para disminuir las brechas de incorporación de tecnologías digitales en el sector público y privado, además de abordar condiciones habilitantes para que el país afronte los cambios económicos y sociales en la adopción de inteligencia artificial (Caballero, 2019).

Dentro de la Política de Transformación Digital se proponen cuatro líneas de acción:

- Disminuir barreras que impiden la incorporación de tecnologías digitales a través de ajustes normativos e institucionales que favorezcan los procesos de transformación digital. Asimismo, implementar acciones en el mejoramiento del desempeño de la política de Gobierno Digital.

- Crear condiciones habilitantes de innovación digital, para ello se busca incentivar la innovación en Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) así como la creación de alianzas internacionales para la innovación.

- Fortalecimiento de competencias de capital humano a través del desarrollo de estas capacidades en la comunidad educativa con tecnologías emergentes y la configuración de ecosistemas de innovación.

- Desarrollar condiciones habilitantes que preparen a Colombia para cambios económicos y sociales de la Inteligencia Artificial (IA) a través del impulso para el desarrollo de tecnologías para la cuarta revolución industrial.

Una vez analizados los lineamientos de estas políticas, y luego de profundizar en el funcionamiento de la BDUA como el motor del SGSSS, se observa un punto en común: la interoperabilidad, que se considera la piedra angular para la implementación de las Políticas de Big Data y Transformación Digital en el sector salud.

Se entiende la interoperabilidad como "la capacidad de las organizaciones para intercambiar información y conocimiento en el marco de sus procesos de negocio para interactuar hacia objetivos mutuamente beneficiosos, con el propósito de facilitar la entrega de servicios digitales a ciudadanos, empresas y a otras entidades mediante el intercambio de datos entre sus sistemas TIC (MinTIC, definiciones Gobierno Digital). Para lograr la implementación de estas políticas se requiere superar la barrera de baja interoperabilidad, la cual presenta aspectos técnicos y jurídicos, entre los que se destaca la existencia de convenios interadministrativos entre las diferentes instituciones públicas para acceder a las múltiples bases de datos.

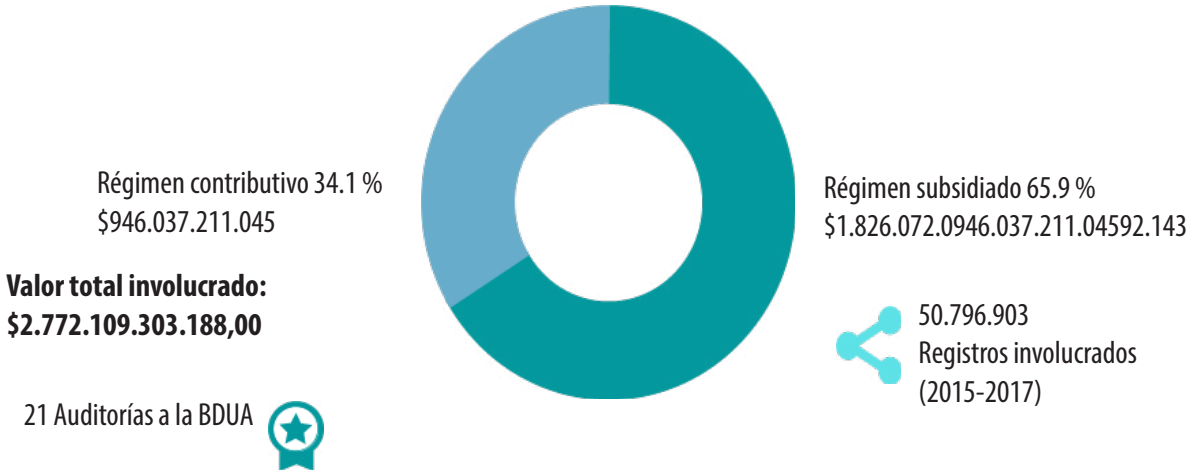
Para la operación de la BDUA, ADRES requiere de la implementación de una serie de acuerdos interadministrativos entre los que se destaca el suscrito con la Registraduría Nacional del Estado Civil, Fasecolda, Unidad de Víctimas, entre otros. De igual forma, tiene acceso directo a la consulta de bases de datos del SISBEN, PILA, Registro Único de Afiliados (RUAF) y la base de datos de los afiliados a los regímenes especiales y de excepción.

Teniendo en cuenta lo anterior, así como otros aspectos que define la Política de Transformación Digital, se puede concluir que el nivel de maduración de la BDUA en materia de interoperabilidad es intermedio.

Resultados

Con el fin de tener un panorama más claro sobre la importancia de los datos que reposan en la BDUA, y en relación con la eficiencia de los recursos del SGSSS, se realizó el análisis de los valores involucrados en los procesos de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa.

Los resultados analizados son tomados de la auditoría especial realizada por la Contraloría General de la República a la BDUA durante la vigencia 2019, en la cual se presenta detalle de los resultados de la auditoría realizada por los administradores de los recursos del SGSSS a la base de datos durante los períodos 2015 a 2019. A continuación, se presentan los valores identificados.



Gráfica 2: Resultados Auditorías a la BDUA entre 2015-2019 Fuente: elaboración propia

Conforme a la información presentada en esta gráfica, en el régimen subsidiado el valor involucrado asciende a un billón ochocientos veintiséis mil setenta y un millones doscientos cuarenta y dos mil ciento cuarenta y cuatro. Sobre el total del valor de los hallazgos en ambos regímenes, este valor corresponde a un 65.9 %.

De acuerdo a lo anterior, con corte a diciembre del 2017 en el régimen subsidiado se presentaron inconsistencias en más de cincuenta millones de registros.[4] Si bien no se tiene información detallada sobre los registros involucrados en las auditorías realizadas durante las vigencias 2018 y 2019, esta cifra nos da un panorama en la relación entre valores involucrados en el proceso de reintegro contra los registros depositados en la BDUA.

En este punto, es crucial manifestar que estos datos son la representación simbólica de la existencia de un sujeto de derechos al interior del Estado colombiano, de manera que la veracidad de la información reportada en la Base de Datos Única de Afiliados tiene una implicación material en la garantía del derecho a la salud.

Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) a la Luz de las Políticas de Big Data y Transformación Digital

La Base de Datos Única de Afiliados (BDUA) es el corazón de la información del Sistema General de Seguridad Social en Salud, puesto que de la información allí depositada dependen procesos económicos y toma de decisiones en la formulación de políticas públicas.

Teniendo en cuenta la importancia de la BDUA en el correcto funcionamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud se

4 Estos registros involucrados pueden tratarse de aquellos en los que hay una misma persona involucrada en diferentes procesos de liquidación mensual de afiliados, los cuales solo fueron bloqueados una vez se identificó la inconsistencia. De manera que no se trata de cincuenta millones de personas sino en realidad UPC reconocidas mensualmente en el LMA.

consideró pertinente realizar un diagnóstico identificando las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que lograron dilucidarse a lo largo de la presente investigación a la luz de los lineamientos presentados en la Política de Transformación Digital y la Política de Big Data. En el desarrollo de este análisis, la eficiencia de los recursos de SGSSS es un elemento transversal. A continuación, se presentan los resultados de ese análisis:

Tabla 1

Matriz análisis FODA de la BDUA a la luz de las políticas de Big Data y Transformación digital.

Fortalezas	*Oportunidades*
1. Evolución jurídica del derecho a la salud como derecho asistencial a derecho fundamental. 2. Evolución de las herramientas jurídicas para garantizar la eficiencia de los recursos. 3. La BDUA actualmente es administrada por la ADRES. 4. Procesos de depuración de datos en los diferentes regímenes a través de auditorías. 5. La BDUA tiene un nivel de madurez de interoperabilidad medio. Cumplimiento del Plan de Acción del CONPES 3920 en relación a las herramientas jurídicas e institucionales.	1. Voluntad política en la implementación de condiciones favorables para el despliegue de tecnologías de la cuarta revolución industrial en el marco de la transformación digital. 2. Implementación de herramientas que permitan la interoperabilidad. 3. Implementación de tecnologías como Analítica de Datos, Blockchain e Inteligencia Artificial. 4. Procesos de depuración de información de las diferentes bases de datos estatales a través de la vinculación responsable de individuos, instituciones y el Estado. El ejercicio de control fiscal realizado por la Contraloría General de República sobre la BDUA y la ADRES.
Debilidades	***Amenazas***
1. Incumplimiento de las EPS en relación a su deber de garantizar la calidad de los datos que reportan en la BDUA. 2. Cumplimiento de forma y fondo del rol de las entidades territoriales en la verificación de la información del régimen subsidiado. 3. Firmeza del reconocimiento de la UPC transcurridos cuarenta y ochos meses. 4. Desconocimiento de las obligaciones en materia de datos por parte de los diferentes actores, incluyendo a los individuos. 5. Inexistencia de un sistema que le permita a la ADRES interoperar de forma directa con las diferentes bases de datos que requiere para la depuración de información y demás auditorías.	1. Calidad de la información de la BDUA. 2. Calidad de la información de otras bases de datos con las que se haga cruce de información como RNEC, SISBEN, entre otros. 3. Seguridad jurídica. 4. Voluntad política. 5. Seguridad de la información. 6. Compatibilidad de las diferentes bases de datos y sistemas de información. 7. Corrupción. 8. Equilibrio económico del SGSSS.

Fuente: elaboración propia

Conclusiones

La investigación permite concluir que la implementación de tecnologías de la información de la industria 4.0 incidirán positivamente en la administración de la información y en la ejecución de los procesos realizados al interior del SGSSS para garantizar el derecho a la salud de los colombianos. Se evidenció que en la actualidad al interior del Sistema de Salud se ejecuta el giro de recursos con base en la información que reposa en la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA). En ese mismo sentido, se demostró que la veracidad de los datos que reposan allí tiene una relación directa con la eficiencia del reconocimiento de estos recursos. Por tanto, si el Estado colombiano hace uso de herramientas como el *Big Data, Blockchain,* Inteligencia Artificial o cualquier otra tecnología de la información, podrá optimizar los procesos y procedimientos que requiere el Sistema de Salud para su correcto funcionamiento y así garantizar la eficiencia de sus recursos.

Respecto del análisis del funcionamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), se identificó que sus recursos económicos son administrados actualmente por la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), quien es responsable del flujo de caja y financiamiento al interior del sistema. Esta entidad realiza la gestión fiscal de los recursos para el sector salud haciendo uso de la BDUA para llevar a cabo los procesos de giro y reconocimiento de recursos económicos a las diferentes Empresas Prestadoras de Servicios de Salud (EPS) y Empresas Prestadoras de Servicios de Salud del Régimen Subsidiado (EPSS) con base en la información que estas mismas entidades reportan a la base de datos.

Los procesos de reconocimiento de recursos deben regirse por el principio de eficiencia, el cual busca el mejor uso social y económico de los recursos parafiscales de los que dispone ADRES para garantizar el funcionamiento del SGSSS.

Como resultado del estudio realizado, fue posible concluir que la Base de Datos Única de Afiados (BDUA) es un elemento *sine qua non* para el funcionamiento del SGSSS, pues en ella se encuentra la información que garantiza la tutela del derecho a la salud de los afiliados y beneficiarios que allí reposa por parte del Estado que administra los recursos que financian todo el sistema con base en los datos de los usuarios. La afirmación anterior se sustenta en que cada registro contenido en la BDUA, se expresa económicamente en el reconocimiento de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) tanto en el régimen subsidiado como en el contributivo. Así las cosas, se pudo establecer que la relación entre los datos y el reconocimiento de los recursos al interior del SGSSS es de tal importancia que la gestión de la información contenida en la BDUA incide directamente en la gestión de los recursos destinados a la materialización del derecho a la salud en Colombia.

Se pudo evidenciar que existe una incidencia significativa de los datos en la implementación de los procesos de reintegro de recursos apropiados y reconocidos sin justa causa a las EPS y EPSS, toda vez que de su veracidad depende la eficiencia en el reconocimiento de recursos que serán ejecutados en el aseguramiento en salud. Por medio de este proceso, los administradores de los recursos del SGSSS entre 2015 y 2019 llevaron a cabo auditorías tanto al régimen subsidiado, como al régimen contributivo, en aras de identificar registros inconsistentes sobre los que se reconoció UPC o UPCS sin justa causa y que en consecuencia afectaron la eficiencia de los recursos del sistema de salud.

Resultado de las auditorías ejecutadas entre 2015 y 2019 por parte de ADRES, se presentaron hallazgos por más de dos puntos cinco billones de pesos para los regímenes contributivo y subsidiado, siendo este último el responsable del 65.9 % de los recursos apropiados y reconocidos sin justa causa. Asimismo, se identificó que con corte a 2017, las auditorías presentaron más de cincuenta millones de registros involucrados.

Así es como estos recursos fueron reconocidos debido a la deficiente administración de los datos por parte de los responsables de su calidad, es decir las EPS del régimen contributivo, del régimen subsidiado, y entidades territoriales. Cabe anotar que las inconsistencias fueron detectadas gracias a los cruces realizados de la BDUA contra otras bases de datos como la de la RNEC, SISBEN, entre otras.

Se concluye que los datos representan a los titulares del derecho a la salud en la BDUA y, que su correcta administración incide directamente en la asignación de recursos al interior del SGSSS y por lo tanto en la destinación especifica fijada por la ley. Estos datos cumplen la función de traducir a nivel económico, el costo estimado para la garantía del derecho a la salud de cada usuario cuyo registro se encuentra contenido en esta base de datos.

Tomar decisiones de carácter económico basadas en información que no es confiable genera millonarios hallazgos asociados al reconocimiento injustificado de recursos del SGSSS a las EPS. Esto se explica por una indebida gestión y administración de los datos contenidos en la BDUA por parte del Estado Colombiano.

Esta debilidad en la calidad y veracidad de los datos en los diferentes sistemas de información del Estado, se hace más evidente dentro de un contexto de revolución del modelo industrial que comienza a implementar el uso de tecnologías como el análisis de Big Data,

Blockchain o el uso de Inteligencia Artificial en pro de mejorar la calidad, efectividad y eficiencia en la ejecución de sus procesos y la toma de decisiones de las instituciones públicas. Es en este escenario, donde se encontró una convergencia con la agenda política del país, que surge del reconocimiento de la inminencia de adoptar una postura institucional, legal y técnica frente a la necesidad de modernizar al Estado colombiano y sus instituciones a través de la implementación de estas herramientas tecnológicas de la industria 4.0; El uso de estas tecnologías servira para mejorar la calidad y cobertura en la prestación de servicios por parte del Estado colombiano y en consecuencia reforzará la garantía de los derechos fundamentales contenidos en la Constitución política.

Por lo anteriormente expuesto, se concluye que la eficiencia de la gestión fiscal por parte de ADRES, depende de la calidad de la información contenida en la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA) por lo que no solo se trata de acciones administrativas dirigidas a la administración de recursos, sino que implica también la custodia, tratamiento y administración de datos y en donde de la calidad de los mismos depende la gestión de las EPS de los diferentes regímenes y demás actores obligados a reportar información y finalmente de esa gestion depende la efectiva aplicación de los derechos. No obstante, el Estado colombiano presenta una serie de barreras para lograr este proceso de modernización entre las que se destaca la interoperabilidad en el caso específico del SGSSS.

Referencias

- ADRES – Contraloría General de la República (2020) Convenio interadministrativo no 214 de 2020. Disponible en: https://www.adres.gov.co/Portals/0/ADRES/Contratacion/Acuerdos_Convenios/2020/185-2020%20CONVENIO%20CGR214.pdf?ver=2020-05-20-123855-580
- ADRES–FASECOLDA(2018)AcuerdodeintercambiodeinformaciónentrelaADRESyFASECOLDA.Disponibleen:https://www.adres.gov.co/Portals/0/ADRES/Contratacion/Acuerdos_Convenios/2018/ACUERDO%20FIRMADO%20FASECOLDA%20240518.pdf?ver=2018-12-05-114815-080
- ADRES – RNEC (2018) Convenio interadministrativo de cooperación No 005 celebrado entre la ADRES y la Registraduría Nacional de Estado Civil. Disponible en: https://www.adres.gov.co/Portals/0/ADRES/Contratacion/Acuerdos_Convenios/2018/Convenio%20Inter%20de%20Cooperaci%C3%B3n%20No.%20005%20de%202018%20REGISTRADURIA%20250718.pdf?ver=2018-12-05-114813-657
- ADRES – Superintendencia de Notariado y Registro: Acuerdo de Servicio celebrado entre la Superintendencia de Notariado y Registro y ADRES No 040. Disponible en: https://www.adres.gov.co/Portals/0/ADRES/Contratacion/Acuerdos_Convenios/2020/ACUERDO%20040-2020.pdf?ver=2020-07-22-185640-267
- ADRES – UARIV (2018) Acuerdo de intercambio de información y confidencialidad de la información entre la UARIV y ADRES. Disponible en: https://www.adres.gov.co/Portals/0/ADRES/Contratacion/Acuerdos_Convenios/2018/Acuerdo%20Und%20Atencion%20y%20Reparacion%20Int%20Victimas%20041018.pdf?ver=2018-12-05-114817-923
- ADRES – UIAF (2019) Convenio de cooperación interinstitucional No 108 celebrado entre la Unidad de Información y Análisis Financiero UIAF (UIAF) y la ADRES. Disponible en: https://www.adres.gov.co/Portals/0/ADRES/Contratacion/Acuerdos_Convenios/2019/108%20Convenio%20UIAF%20230419.pdf?ver=2019-05-09-103617-630
- ADRES (2018) Caracterización del proceso de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa.
- ADRES (2018) Informe de gestión institucional.
- ADRES (2018) Respuesta Radicado No 000112546. Derecho de información radicado María Camila Lozano Rodríguez.
- ADRES (2019) Informe de gestión institucional.
- ADRES (25 de octubre de 2018) Así funciona la BDUA [Archivo de vídeo] Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=jhBsjyS8i1c&t=17s
- ADRES (25 de septiembre de 2018) ADRES [Archivo de vídeo] Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=Uxu6MU3Xu8k
- ADRES (Febrero 12 de 2018) Manual operativo de reintegro de recursos apropiados y reconocidos sin justa causa.
- ADRES. (2018) Base de Datos Única de Afiliados BDUA: preguntas frecuentes. Disponible en: https://www.adres.gov.co/Transparencia/Preguntas-frecuentes
- ADRES. Proceso de compensación. Disponible en: https://www.adres.gov.co/Tr%C3%A1mites/Procesos-y-Procedimientos/Compensaci%C3%B3n-y-Promoci%C3%B3n/COM-Proceso-de-Compensaci%C3%B3n
- ADRES. Liquidación Mensual de Afiliados LMA. Disponible en: http://test.adres.gov.co/R-Subsidiado/Procesos-y-procedimientos/Procesos/Proceso-Liquidaci%C3%B3n-Mensual-de-Afiliados-LMA
- ADRES (2018) ¿Qué es la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud?. Disponible en: https://www.adres.gov.co/Portals/0/Atencion%20al%20Ciudadano/Documentos/PORTAFOLIO%20ADMINISTRADORA%20DE%20LOS%20RECURSOS%20DEL%20SGSSS%20ADRES.pdf?ver=2020-07-08-144857-613
- ADRES. Principales políticas contables. Disponible en: https://www.adres.gov.co/Inicio/-Que-Hacemos/Financiero/Contabilidad

- Agencia Española de Protección de Datos (2016) Orientaciones sobre la protección de datos en la reutilización de la información en sector pública.
- Amaya Correa (2010) Método DOFA , un método muy utilizado para diagnóstico de vulnerabilidad y planeación estratégica. Disponible en: https://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/portal/sites/default/files/8.%20M%C3%A9todo%20DOFA%20para%20diagn%C3%B3stico.pdf
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2018) Política Nacional de Explotación de Datos Big Data [CONPES 3920]
- Contraloría General de la República (2018) Respuesta Radicado No 2018 -14245382111. Derecho de petición de información radicado María Camila Lozano Rodríguez.
- Contraloría General de República. (2020) La Lucha contra la corrupción con estrategias de inteligencia artificial. Disponible en: https://www.contraloria.gov.co/iw_IL/contraloria/sala-de-prensa/registro-de-prensa/-/asset_publisher/JLthS7umE1tZ/content/vanguardia-com-fiscal-francisco-barbosa-anuncia-que-luchara-contra-la-corrupcion-con-estrategias-de-inteligencia-artificial?inheritRedirect=false-&redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%3A443%2Fiw_IL%2Fcontraloria%2Fsala-de-prensa%2Fregistro-de-prensa%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_JLthS7umE1tZ%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3D_118_INSTANCE_Nk2PS8HbHjEV__column-1%26p_p_col_count%3D1
- Corte Constitucional (Agosto 10 de 2015) sentencia T 505 [M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez)
- Corte Constitucional (Agosto 20 de 2019) sentencia T 376 [M.P. Cristina Pardo Schlesinger)
- Corte Constitucional (Agosto 29 de 2001) C-921 [M.P: Jaime Araujo Rentería]
- Corte Constitucional (Diciembre 15 de 1993) Sentencia T 587 [M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz]
- Corte Constitucional (Diciembre de 10 de 2010) Sentencia T 1030 [M.P. Mauricio González Cuervo]
- Corte Constitucional (Enero 22 de 2007) Sentencia T 016 [M.P: Humberto Antonio Sierra Porto]
- Corte Constitucional (Enero 26 de 2017) Sentencia T 036 [M.P: Alejandro Linares Cantillo]
- Corte Constitucional (Julio 18 de 2002) Sentencia T 544 [M.P:Eduardo Montealegtre Lynet]
- Corte Constitucional (Julio 31 de 2008) Sentencia T 760 [M.P: Manuel José Cepeda Espinosa]
- Corte Constitucional (Junio 3 de 1992) Sentencia T 402 [M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz]
- Constitución Política de Colombia. (1991)
- Corte Constitucional (Junio 23 de 2010) Sentencia C-529 [M.P. Mauricio González Cuervo]
- Corte Constitucional (Diciembre 15 de 1993) Sentencia T 597 [M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz]
- Corte Constitucional (Octubre 30 de 2007) Sentencia T 903 [M.P. Jaime Araujo Rentería]
- Corte Constitucional (Marzo 30 de 2011) Sentencia C-228 [M.P. Juan Carlos Henao Pérez]
- Corte Constitucional (Abril 19 de 2006) Sentencia T 307 [M.P. Humberto Antonio Sierra Porto]
- Corte Constitucional (Mayo 23 de 2013) Sentencia C 313 [M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo]
- Corte Constitucional (Noviembre 13 de 2013) Sentencia C 826 [M.P. Luis Ernesto Vargas Silva]
- Corte Constitucional (Noviembre 13 de 2013) Sentencia C 826 [M.P. Luis Ernesto Vargas Silva]
- Corte Constitucional (Mayo 7 de 2013) Sentencia C 258 [M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub]
- Corte Constitucional (Julio 25 de 2013) Sentencia T 579 A [M.P. Mauricio González Cuervo]
- Corte Constitucional (Abril 18 de 2007) Sentencia C 277 [M.P. Humberto Antonio Sierra Porto]
- Davenport, T. y Prusak, L. (1998). Ecología de la información. Por qué la tecnología no es suficiente para lograr el éxito en la era de la información. México: Oxford Unviersity Press.
- Durán Vinazco (2018). Las Transferencias Electrónicas de Fondos ¿TEF- en Colombia: Análisis de la responsabilidad contractual del establecimiento bancario según la jurisprudencia de la delegatura jurisdiccional de la Superintendencia Financiera de Colombia (Tesis de Doctorado en Derecho) Universidad Nacional de Colombia.
- ECURED. Arquitectura de software. Disponible en: https://www.ecured.cu/Arquitectura_de_software
- El Tiempo (Enero 8 de 2019) Más hallazgos de saqueo a Saludcoop durante la intervención de Supersalud. Disponible en: https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/hallazgos-de-contraloria-por-saqueo-a-saludcoop-y-cafesalud-312360
- El Tiempo (Abril 15 de 2020) Inconsistencias en base de datos de Ingreso Solidario: Registraduría. Disponible en: https://www.eltiempo.com/politica/las-inconsistencias-en-las-bases-de-ingreso-solidario-484754

¿Los mecanismos de control fiscal son eficaces en la lucha contra la corrupción?

Gustavo Quintero Navas[1]

Resumen

El artículo revisa la jurisprudencia sobre la naturaleza resarcitoria y no sancionatoria del proceso fiscal. Cuando se asume que los fallos de responsabilidad fiscal tienen por objetivo la recuperación del patrimonio público y no la sanción de la conducta, resulta jurídicamente problemático restringir el núcleo esencial de un derecho fundamental como es el derecho al debido proceso y a la participación en algún nivel de la gestión pública. La interpretación propuesta se basa en la Convención Interamericana de Derechos Humanos y en sentencias de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Al final se proponen algunos mecanismos para facilitar la recuperación de los recursos públicos comprometidos.

Palabras Claves: finalidad resarcitoria, finalidad sancionatoria, responsabilidad fiscal, responsabilidad penal.

Introducción

En distintos lugares y distintos momentos históricos se han concebido e instaurado diferentes sistemas de gobierno que atienden a los problemas y gustos particulares de cada comunidad. La finalidad de adoptar alguno de estos sistemas es empezar por resolver las necesidades básicas y alcanzar un mayor bienestar para los ciudadanos. Sin embargo, un problema que ha aquejado a todas las sociedades es la corrupción.

Según la Real Academia de la Lengua Española, corrupción es una "práctica consistente en la utilización de las funciones y medios (…) en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores", dándose especialmente en las organizaciones públicas[2]. Según Transparencia Internacional, países como Brasil, Indonesia, Panamá, Perú y Colombia se encuentran entre aquellos que cuentan con mayores índices de corrupción[3]. Ante ese escenario, ha sido necesario adoptar diferentes medidas que permitan ejercer un control más estricto y eficaz sobre la gestión de los recursos públicos. Precisamente con este fin, la Constitución de 1991 trató de robustecer el control fiscal, asignándole autonomía e independencia a la Contraloría General de la República, buscando concretizar en esa función fiscalizadora los principios de eficacia, económica y equidad[4] . Empero, con el paso del tiempo, se puede decir que el referido control, materializado en los procedimientos de responsabilidad fiscal, no ha logrado cumplir a cabalidad con las metas propuestas.

Al contrario, se reconoce que en la actualidad, la forma en que se desarrolla y las consecuencias derivadas de estos procedimientos, son más negativas que positivas. En este sentido, el escrito a continuación expondrá la problemática actual en torno al proceso de responsabilidad

1 Abogado de la Universidad Santo Tomás de Bogotá, doctor y magíster en Derecho Público de la Universidad de Nantes en Francia y especialista en derecho administrativo de la Universidad Externado de Colombia. Profesor de pregrado y posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. Correo electrónico: info@qnabogados.com

2 Real Academia de la Lengua Española, 2018. Obtenido de: < http://dle.rae.es/?id=B0dY4I3 > Citado el 9 de julio de 2021

3 Corruptuion Perceptions Index 2017. Transparency International, 2017. Obtenido de: < https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017 > Citado el 3 de julio de 2021.

4 Gómez Lee, I. (2014). Responsabilidad Fiscal y gerencia de recursos públicos. Legis editores S.A., 241.

fiscal y propondrá una solución a las fallas encontradas. El orden para este propósito será el siguiente: (I) Se explicará de forma general el régimen de responsabilidad fiscal y su naturaleza; (II) Se expondrá la inhabilidad derivada de la declaratoria de responsabilidad fiscal; (III) Se expondrá porqué este sistema es más un problema que una solución a la corrupción; (IV) Se planteará la necesidad de robustecer la cooperación entre instituciones nacionales e internacionales; y, (V) se expondrán conclusiones.

I. Responsabilidad fiscal y su naturaleza

Con la entrada en vigor de la Constitución Política de 1991, el control fiscal encuentra su fundamento en el artículo 267, que reza entre otras cosas:

"La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley. El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control. El control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público. El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas. (. . .)"[5]

El contenido de esta cláusula constitucional fue desarrollado por la Ley 42 de 1993 y posteriormente por la Ley 610 de 2000, conocido como el Estatuto de la Responsabilidad Fiscal. Esta última reguló el procedimiento para tramitar los procesos de responsabilidad fiscal por parte de las contralorías. Por último, el Legislador con la finalidad de fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública expidió la Ley 1474 de 2011, que complementó la ley aludida.

Respecto al proceso de responsabilidad fiscal, el artículo 1 de la Ley 610 de 2000 lo define como "el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado".

El Tribunal Constitucional ha señalado de dicho proceso lo siguiente:

"El conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado. El proceso de responsabilidad fiscal, se orienta a obtener una declaración jurídica, en la cual se precisa con certeza que un determinado servidor público o particular debe cargar con las consecuencias que se derivan por sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado y que está obligado a reparar el daño causado al erario público, por su conducta dolosa o culposa.

El proceso fiscal se constituye en una función complementaria del control y vigilancia de la gestión fiscal que le corresponde ejercer a la Contraloría General de la República y a las contralorías departamentales, municipales y distritales, convirtiéndose en el mecanismo

5 Constitución Política de 1991. Artículo 267. Modificado por el acto legislativo 04 de 2009

jurídico con que cuentan tales entidades para establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, en el manejo de fondos y bienes públicos, cuando con su conducta -activa u omisiva- se advierte un posible daño al patrimonio estatal".[6]

Esa corporación también se ha pronunciado sobre las características especiales del proceso, como se observa a continuación:

"a) Se origina única y exclusivamente del ejercicio de una gestión fiscal, esto es, de la conducta de los servidores públicos y de los particulares que están jurídicamente habilitados para administrar y manejar dineros públicos; b) no tiene una naturaleza jurisdiccional sino administrativa; c) La responsabilidad fiscal que se declara en el proceso es esencialmente patrimonial y no sancionatoria, toda vez que tiene una finalidad exclusivamente reparatoria; d) La responsabilidad fiscal es independiente y autónoma de otros tipos de responsabilidad; e) La responsabilidad fiscal es de carácter subjetivo, pues para deducirla es necesario determinar si el imputado obró con dolo o con culpa; f) Finalmente, los órganos de control fiscal están obligados a obrar con observancia plena de las garantías sustanciales y procesales propias del debido proceso, las cuales deben armonizarse con los principios que gobiernan la función administrativa, es decir, con los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad"[7] .

Por su parte, el tratadista Gómez Lee[8] condensa las características de la responsabilidad fiscal en las siguientes: i) Personal y patrimonial, ii) es una actuación administrativa, iii) debe garantizar el debido proceso y iv) es independiente y autónoma. Frente a la primera de ellas, refiere que se exige de quienes tienen a su cargo la gestión fiscal y atiende a la protección del patrimonio público, como bien jurídico tutelado, para que sea resarcido por quien o quienes han causado su detrimento. Por otro lado, en relación con la segunda característica señala que corresponde a una actuación administrativa que adelanta una contraloría competente, en donde se persigue una declaración administrativa que defina la responsabilidad administrativa de uno o varios implicados. En cuanto al tercer rasgo que pone de presente el autor, sostiene que es indispensable que en el trámite de dichos procesos se debe observar el debido proceso:

"(…) La norma del artículo 29 de la Constitución es aplicable al proceso de responsabilidad fiscal, en cuanto a la observancia de las siguientes garantías sustanciales y procesales. Legalidad, juez natural o legal, autoridad administrativa competente, favorabilidad, presunción de inocencia, derecho de defensa, derecho a ser oído, a intervenir en el proceso directamente o a través de abogado, a presentar y controvertir"[9].

Finalmente, sostiene que la responsabilidad fiscal es independiente y autónoma, atendiendo a que su finalidad es resarcitoria y no sancionatoria, ni disciplinaria, puesto que solamente busca indemnizar el detrimento patrimonial causado a una entidad estatal. Al respecto, la Corte Constitucional sostuvo:

"El proceso de responsabilidad fiscal, orientado a obtener una declaración jurídica, en la cual se precisa con certeza que un determinado servidor público o particular debe cargar con las consecuencias que se derivan por sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado y que está obligado a reparar el daño causado al erario público, por su conducta dolosa o culposa"[10].

En el mismo sentido, el Consejo de Estado ha manifestado:

"La Sala precisa, que la responsabilidad fiscal, de conformidad con el artículo 4° de la Ley 610 de 2007, no tiene carácter sancionatorio, ni penal; tiene una finalidad meramente resarcitoria y, por lo tanto, es independiente y autónoma, distinta de la responsabilidad penal o disciplinaria que pueda corresponder por la misma conducta, por lo que cada proceso trae consigo consecuencias diferentes, aunque si se percibe indemnización de perjuicios dentro del proceso penal, no es procedente obtener un nuevo reconocimiento. "[11] (Resaltado fuera de texto).

6 Corte Constitucional, Sentencia C-382 de 2008. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.
7 Ibídem
8 Gómez Lee, I. (2014) Responsabilidad Fiscal y Gerencia de los Recursos Públicos. Legis editores S.A., 262 ss.
9 Gómez Lee, I. (2014) Responsabilidad Fiscal y Gerencia de los Recursos Públicos. Legis editores S.A., 262 ss.
10 Corte Constitucional, Sentencia C-557 de 2009. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.
11 Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Primera Consejera Ponente: María Elizabeth García González Bogotá, D.C., Dieciséis (16) De Marzo De

De conformidad con la jurisprudencia citada, la responsabilidad fiscal se diferencia de otros tipos de responsabilidad, como la disciplinaria y penal, en que la indemnización tiene un carácter resarcitorio y no sancionatorio, en otras palabras, no puede equipararse con un castigo o reconvención a una conducta del servidor público. Empero, no quiere decir lo mencionado, que el detrimento patrimonial del erario no pueda ser objeto de reproche por estar dentro de la órbita de la responsabilidad disciplinaria, penal o pecuniaria del servidor público.

II. La inhabilidad derivada de la declaratoria de responsabilidad fiscal

Como ya se viene explicando, la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal es resarcitoria, es decir, su finalidad primigenia es que, una vez probado el menoscabo patrimonial, se le imponga al sujeto condenado a responder por los recursos públicos probadamente afectados. A pesar de esto, es posible sugerir que la ideal naturaleza resarcitoria se ve distorsionada por la consecuencia legal de la declaratoria de responsabilidad fiscal, siendo esta la inhabilidad para ejercer cargos públicos y contratar con el Estado. A continuación, se explicará la inconveniencia de esta inhabilidad y las situaciones negativas que se generan por su imposición.

Para comenzar, la inhabilidad por la declaratoria de responsabilidad fiscal emerge de diversas fuentes legales. Primero, el artículo 60 de la Ley 610 de 2000 se refiere al "Boletín de responsables fiscales" y en su parágrafo tres, señala una limitante a los funcionarios con poder de nominación y/o designación, prescribiendo que estos "deberán abstenerse de nombrar, dar posesión o celebrar cualquier tipo de contrato con quienes aparezcan en el boletín de responsables, so pena de incurrir en causal de mala conducta, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 190 de 1995."[12] .

Indirectamente, se plantea un impedimento para que los funcionarios declarados como responsables fiscales e inscritos en el boletín mencionado ejerzan cargos públicos o celebren contratos públicos. Luego, el artículo 38 de la Ley 734 de 2002[13] correspondiente al Código Disciplinario Único, señala como "Otras inhabilidades" el "4. Haber sido declarado responsable fiscalmente". A continuación, el parágrafo 1° indica las condiciones generales de su aplicación, siendo estas que la inhabilidad impedirá desempeñar cargos públicos y contratar con el Estado, y que la misma durará cinco (5) años desde la ejecutoria del fallo de responsabilidad o hasta que se confirme el pago del daño causado. Por último, se señala que luego de pasados los cinco (5) años, su duración se prolongará por igual o menor término, dependiendo del valor al que ascienda el daño[14] .

Ahora bien, se puede reconocer la existencia de un problema surgido por la imposición de la mencionada inhabilidad, siendo este la restricción y limitación al ejercicio de derechos políticos, contenidos en el artículo 40 de la Constitución Política de 1991 y el artículo 23 la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esto es relevante porque, si bien la contratación con el Estado y gran parte de los cargos públicos no suponen el ejercicio del sufragio pasivo, sí es cierto que se limita el derecho de aquellos que aspiran a ejercerlo o ya venían haciéndolo. Es decir que se genera una vulneración de dos niveles: primero, los derechos políticos son derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, y en este sentido, tienen características especiales que no pueden ser desconocidas; Segundo, a nivel internacional, Colombia como miembro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos tiene la obligación de respetar, garantizar y promover los contenidos de la Convención Americana y las interpretaciones que de esta haga la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Ahora bien, con respecto al nivel constitucional hay varias consideraciones a tener en cuenta. Primero, como se ha venido exponiendo, la responsabilidad fiscal tiene carácter resarcitorio y no sancionatorio, de esta forma resulta problemático que como sanción subsidiaria a la declaratoria de responsabilidad se imponga una inhabilidad, cuando el tipo de responsabilidad en sí no es de carácter punitivo. Puede resultar obvio que la imposibilidad de contratar con el mayor agente económico, siendo este el Estado, implica una limitación -sino es que un perjuicio- para aquel que es declarado fiscalmente responsable por una autoridad administrativa sometida a un control jurisdiccional, es decir un órgano que no es de cierre. Segundo, el hecho de que indirectamente se limite el ejercicio del derecho político a ser elegido,

Dos Mil Diecisiete (2017). Rad. 11001-03-24-000-2012-00369-00

12 Ley 610 de 2000. Artículo 60

13 Actualizado por el artículo 48 de la ley 1952 de 2019

14 Ley 734 de 2002. Artículo 38

supone una obstrucción directa al núcleo esencial de este derecho.

Por un lado, se considera que esto funge como regulación al ejercicio del derecho fundamental a participar en la organización y ejercicio del poder, y más tratándose de una restricción a su ejercicio, debería tramitarse por ley estatutaria de conformidad con lo establecido por la Constitución Política[15] . Por otro lado, al tratarse claramente de una limitación a un derecho fundamental, su imposición debería darse en el marco de un proceso judicial contando con todas las garantías judiciales.

Frente a la vulneración de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 23.2 de la misma señala que "La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.". Según esto, cuando la limitación surja como sanción, únicamente podría ser válida por la condena de un juez en un proceso penal. En esta misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia del caso López Mendoza VS Venezuela, determinó que la sanción impuesta al señor López por la contraloría venezolana es contraria a la convención, debido a que:

"En el presente caso, que se refiere a una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una "condena, por juez competente, en proceso penal". Ninguno de esos requisitos se ha cumplido, pues el órgano que impuso dichas sanciones no era un "juez competente", no hubo "condena" y las sanciones no se aplicaron como resultado de un "proceso penal", en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana."[16]

De modo que, la inhabilidad derivada de un fallo de responsabilidad fiscal cambia completamente el objetivo de resarcir el daño patrimonial causado. La condena, que puede ser vista como una deuda con el Estado, se torna imposible de pagar cuando, además de ser grandes sumas de dinero, se impone una inhabilidad que impide ejercer las actividades económicas que permitirían cumplir con la condena impuesta. De igual forma, esa inhabilidad supone una violación directa a la Constitución Política y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por otra parte, a pesar de lo establecido por el Estatuto

15 Constitución Política de 1991. Artículo 152.

16 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia caso López Mendoza Vs. Venezuela.

Anticorrupción en el artículo 119[17] sobre la procedencia de la solidaridad en el sentido de permitir su procedencia, es preciso manifestar que, si bien es posible predicar la solidaridad de varios responsables fiscales, esta debe hacer referencia a cuál es la participación de cada uno en la causación del daño. Lo anterior, por cuanto aceptar una responsabilidad fiscal solidaria sin que se diga a cuánto asciende la participación del gestor en la causación del detrimento patrimonial al Estado, significa que el ente investigador no pruebe con suficiencia el nexo causal, siendo este uno de los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal.

Así las cosas, es incorrecto que la Contraloría General de la República predique que no es necesario precisar la participación de cada gestor fiscal investigado y en cuanto incidió la misma en la producción del menoscabo al erario, porque bastaría con endilgar responsabilidad solidaria a uno solo de los presuntos responsables, para que así se garantice el pago efectivo del daño en favor del Estado, siendo esto una conducta contraria a la finalidad de la figura objeto del presente ensayo (mecanismos de control fiscal), y uno de los factores para que la misma se haya tornado ineficaz, al no lograrse recaudar los dineros perdidos.

III. Más problema que solución

Ya se han expuesto los problemas que surgen de la inhabilidad consecuente a la declaratoria de responsabilidad fiscal. En esto se ve truncado el objetivo resarcitorio de este tipo de responsabilidad, se violan derechos fundamentales y no se consigue cumplir con la finalidad de recuperar los recursos que se han desviado o perdido por la corrupción.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 274 de la Constitución, la entidad encargada de vigilar y reconocer la eficiencia de los trabajos realizados por las contralorías a nivel nacional y territorial es la Auditoría General de la República. La Corte Constitucional en sentencia C-599 de 2011 estableció:

"Del precepto Superior se desprende, tal y como lo ha aclarado la jurisprudencia de esta Corte, en primer lugar, que la gestión fiscal del máximo órgano de vigilancia y control fiscal, no queda exento de control fiscal, por cuanto dicha gestión fiscal debe ajustarse a la Constitución y a las leyes orgánicas respectivas, so pena de vulnerar los fines del Estado y las finalidades propias del control fiscal."

"En segundo lugar, del mencionado precepto constitucional se colige, que dicho control no puede ser ejercido por la propia Contraloría General de la República, que no puede llevar a cabo la vigilancia y control sobre la gestión fiscal de sus propios recursos, lo cual iría en contravía de los principios de equidad, transparencia e imparcialidad que deben regir tal ejercicio, de conformidad con los artículo 267 y 268 Superiores, razón por la cual la Constitución prevé que sea un auditor el que realice dicho control."[18]

En el ejercicio de esta función, el informe de la Auditoría General para el año 2016, revela que de cada 1.000 pesos en procesos de responsabilidad solamente se recuperan 40. Además, se puso en evidencia que la Contraloría General de la República solamente efectuó control sobre el 76% del presupuesto asignado para los años 2012 a 2015[19]. Así mismo, una muestra recogida por "Dinero.com", mostró que los municipios no son efectivos a la hora hacer el cobro de las condenas de los procesos de responsabilidad fiscal[20].
Así las cosas, es evidente como la figura del control fiscal no logra cumplir con sus objetivos, siendo poco eficiente y, al contrario, pareciera indicar que los efectos ocasionados a los sujetos sometidos al control fiscal son altamente negativos, vulnerando derechos, creando situaciones de indefensión para los condenados y evitando que se cumpla con el principal objetivo de resarcir los daños patrimoniales ocasionados al Estado.

17 "En los procesos de responsabilidad fiscal, acciones populares y acciones de repetición en los cuales se demuestre la existencia de daño patrimonial para el Estado proveniente de sobrecostos en la contratación u otros hechos irregulares, responderán solidariamente el ordenador del gasto del respectivo organismo o entidad contratante con el contratista, y con las demás personas que concurran al hecho, hasta la recuperación del detrimento patrimonial".

18 Corte Constitucional. Sentencia C-599 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

19 El tiempo. Contralorías rescatan 40 de cada $1.000 de recursos embolatados. Obtenido de: < http://www.eltiempo.com/economia/sectores/recursos-publicos-recuperados-por-la-contraloria40208 > Citado el 3 de julio de 2021.

20 Dinero. Municipios, malos para cobrar dineros esquilmados. Obtenido de: < https://www.dinero.com/pais/articulo/dineros-no-recuperados-colombia/198684 > Citado el 3 de julio de 2021.

IV. La necesidad de cambiar el enfoque.

A pesar de los efectos negativos reseñados, no parece del todo justo acusar a las contralorías de la poca recuperación de recursos perdidos por corrupción. La justificación más utilizada para que la eficiencia de estos órganos no llegue a los máximos posibles es que los medios y recursos a su disposición no son suficientes para atacar frontalmente el inmenso espectro de la corrupción. Felipe Córdoba[21], dijo en marzo de 2017 en entrevista para El Espectador que "el problema más grande son, por ejemplo, los recursos de Vaupés. Ahí hay una Contraloría que tiene sólo cinco funcionarios, no tiene ni siquiera un ingeniero civil, y por más esfuerzo que haya hecho el contralor de la región, no va a poder verificar el 100% de los recursos"[22]. Además, mencionó que en su criterio, debería hacerse una reforma constitucional que convirtiera el control fiscal de póstumo a preventivo[23].

Aunque se puede hacer un acuerdo parcial con esta posición, en el sentido de que la ineficiencia de las contralorías puede darse por la mala asignación de presupuestos e indebida ejecución de los mismos, se considera que la solución no yace en cambiar el fondo del sistema actual y asignar más recursos al ejercicio del control fiscal. En cambio, girar el enfoque del proceso de responsabilidad fiscal para fortalecer el cobro y proporcionar diferentes formas de pago que permitan al condenado cumplir con la obligación que le asiste, podría arrojar mejores resultados en la recuperación de los recursos perdidos por corrupción. Además, otro factor ideal para combatir el fenómeno de la corrupción, sería incrementar los acuerdos de acción, vigilancia y asesoría con organismos internacionales que ayudaran a mejorar, en todo sentido, las instituciones correspondientes. En este punto es necesario recordar que Colombia hace parte de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción[24] y la Convención Interamericana contra la Corrupción[25], ambas regulaciones internacionales de altísima importancia, ya que señalan el compromiso que tienen todos los países miembros de colaborar con la erradicación de la corrupción a nivel global.

V. Conclusiones

Como se ha podido exponer, el proceso de responsabilidad fiscal de naturaleza resarcitoria, ha visto truncado su objetivo de recuperar los recursos y patrimonio del Estado colombiano. Si bien la ineficacia de recuperar los recursos puede darse en parte por falta de optimización en la asignación y uso eficiente de los recursos puestos a disposición de las contralorías, es bastante evidente que la forma en la que se han venido profiriendo condenas de responsabilidad fiscal con la imposición de una inhabilidad, ha generado mayores inconvenientes que ventajas en cuanto al bienestar de la ciudadanía. De acuerdo con esto, la solución podría ser eliminar la inhabilidad legal derivada de la condena de responsabilidad fiscal y proponer diferentes formas de pago, permitiendo seguir desarrollando una actividad económica con la que pueda hacer frente a su deuda.

En ese mismo orden de ideas, realizar un control más estricto y constante sobre la forma en la que los condenados hacen esos pagos, logrando recuperar así una mayor cantidad de recursos públicos. Así se evita que un proceso de naturaleza resarcitoria mute a uno sancionatorio, que a la vez implica la vulneración de derechos fundamentales reconocidos y protegidos nacional e internacionalmente.

Metodología para el seguimiento y

21 Carlos Felipe Córdoba Larrarte. Auditor General de la República, periodo 2015 -2017. Especialista en Alta Gerencia de la Universidad Libre de Pereira y la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (España).

22 Stefany Castaño Muñoz, El Espectador, "No se puede tener un sistema de control fiscal póstumo": Auditor general de la República. Obtenido de: < https://www.elespectador.com/economia/no-sepuede-tener-un-sistema-de-control-fiscal-postumo-auditor-general-de-la-republica-articulo-683144 > Citado el 9 de julio de 2021.

23 Observación contenida en el acto legislativo 04 de 2019

24 Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, Naciones Unidas, Nueva York, 2004. CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCÍÓN. Obtenido de: < https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf > Citado el 10 de julio de 2021.

25 Organización de Estado Americanos, Caracas, Venezuela, 1996. Convención Interamericana Contra la Corrupción. Obtenido de: < http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp > Citado el 10 de julio de 2021.

evaluación de las políticas públicas de Medellín

Andrea Ruiz Molina, Economista y Contadora Pública de la Universidad de Antioquia. Magister en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT. Docente investigadora en el área de Finanzas Públicas y Economía de la Salud de la Universidad de Antioquia y de Políticas Públicas de la Contraloría General de Medellín.**ORCID:** https://orcid.org/0000-0001-9230-6469
Diana Carolina Torres Garcia, Es abogada titulada, especialista en Derecho Comercial de la Universidad Pontificia Bolivariana y en Gerencia y Marketing de la Universidad Carlos III de Madrid - España. Es Magíster en Negocios Internacionales y Gobierno y Políticas Públicas, además, es candidata a Doctora en Educación en la Universidad Benito Juárez - México. Docente y experta en temáticas como control y responsabilidad fiscal **ORCID:** https://orcid.org/0000-0001-5025-3354
Wilber Alberto Montoya Atehortúa, Politólogo Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, y Magíster en Administración Pública y Política pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. **ORCID:** https://orcid.org/0000-0003-1762-6395
Eliana Valencia Medina, Administradora de empresas, Especialista en Gerencia de proyectos Certificaciones en Proyectos:PM4R - MGA y Candidata a Magister en Administración Pública.**ORCID:** https://orcid.org/0000-0003-2667-2000
Santiago Molina Valencia, Politólogo Universidad Pontificia Bolivariana con Especialización en Gestión Pública Municipal de EAFIT. Miembro de ACCPOL - Asociación Colombiana de Ciencia Política.**ORCID:** https://orcid.org/0000-0003-4512-8238
Maria Isabel Pérez Hincapié, Politóloga de la UdeA, docente e investigadora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y del Centro de Análisis en políticas públicas CEAPP de la misma facultad. Miembro del Secretariado Nacional de FIAPAM en Colombia. Magíster en Gobierno y Políticas públicas de EAFIT. **ORCID:** https://orcid.org/0000-0003-1887-1085
Janeth Catalina Navarrete Betancur, Abogada de la Universidad Cooperativa de Colombia y especialista en derecho administrativo de la Universidad de Medellin. **ORCID:** https://orcid.org/0000-0002-9526-5639

Resumen

La Contraloría General de Medellín (CGM) en aras de cumplir sus propósitos misionales y estratégicos, se ha propuesto implementar una metodología concreta y útil para generar un sistema idóneo en evaluación integral de políticas públicas. Luego de una revisión y análisis previo, para asegurar calidad y pertinencia del instrumento, la metodología propuesta surge de una adaptación a la metodología denominada Reloj de Arena complementada con la guía Sinergia y el Ciclo de las Políticas Públicas. La metodología de Reloj de Arena se expone en la revista de Economía Colombiana de la Contraloría General de la República (CGR) y complementada con algunos elementos de la guía metodológica para el seguimiento y evaluación de políticas públicas, Sinergia, elaborada y propuesta por el Departamento Administrativo de Planeación (DNP) y con planteamientos sobre el ciclo de políticas, los procesos de análisis, seguimiento y evaluación de políticas expuestos en la literatura. De esta manera, la metodología propuesta consta de tres fases consecutivas e interdependientes entre ellas así: La primera fase de la metodología permite hacer una validación del rigor teórico y técnico de los acuerdos municipales para ser denominados "Política Pública". La segunda fase es la que posibilita establecer si la política está siendo implementada o no, mediante qué acciones, recursos y bajo cuál de los tres modelos de implementación: Top Down, Botton Up, Mixto. Por último, se encuentra la fase tres, donde se realiza el control fiscal micro, es decir, la conjunción de estas tres fases gracias a lo cual es posible denominar este proceso como una auditoría transversal para finalmente, hacer pronunciamiento sobre la efectividad y la eficiencia de una política pública.

Palabras clave: metodología, política pública, implementación, evaluación y seguimiento.

Introducción

La Contraloría General de Medellín (CGM), en concordancia con la nueva normativa que se tiene para el control fiscal, entre las que se destacan el Acto Legislativo 04 de 2019 y el Decreto 403 de 2020, y bajo la orientación de los postulados de la Contraloría General de la República de Colombia (CGR), viene fortaleciendo su rol en la evaluación de políticas públicas y en la información fiscal que se genera a partir de éstas, así pues y de manera estratégica actúa desde su objeto misional y se proyecta como "una entidad líder en la implementación de procesos para la evaluación de políticas públicas y en procesos de vigilancia ambiental, siendo reconocida por ejercer un control justo, eficiente y transparente, con una activa participación ciudadana".(misión de la Contraloría General de Medellín, www.cmg.gov.co)

En este sentido, la CGM busca promover la eficacia, la eficiencia y la transparencia de la administración pública, generando valor público y contribuyendo al mejoramiento de la ciudad a través de un control justo y participativo; tarea que puede desarrollar a partir de la implementación de metodologías que permitan realizar evaluaciones y seguimiento a las políticas públicas como complemento al control fiscal. Todo ello dentro de las competencias que asigna la Constitución y la Ley. Para lograr esto se hizo una búsqueda exhaustiva de metodologías a partir de la bibliografía sobre formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.

Sólo una guía metodológica satisfacía las demandas de la CGM respecto a los procesos de auditoría transversal, ya que implementar una metodología debe ser una estrategia que permita generar un sistema para la evaluación integral de las políticas públicas que haga hincapié en el control fiscal de las mismas.

En ese orden de ideas, la CGM recoge elementos de las metodologías INTOSAI, Sinergia y Reloj de Arena, descritas a continuación, para erigir una metodología propia que respondiera no sólo al objeto misional de la entidad, sino también que promueva la consolidación del Grupo de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas y los instrumentos que allí se generen y así contribuir a una mejora sustancial en la gestión y gerencia pública[1].

Metodología INTOSAI

Aquí se presenta que la evaluación de las políticas públicas engloba conceptos más amplios que los de la auditoría de desempeño e incluye componentes no programáticos, como las iniciativas reguladoras, el derecho no vinculante, entre otros. La evaluación de las políticas públicas se centra en la pertinencia y utilidad de estas (INTOSAI, 2016).

La primera, la pertinencia de una política significa la adecuación de sus objetivos a las necesidades sociales, económicas o medioambientales a las que se dirige dicha política; y la utilidad política, procura dar respuesta a la pregunta de si la política mereció la pena, teniendo en cuenta todos sus efectos directos respecto de los resultados e indirectos, referido a los impactos, incluso los no previstos o los involuntarios, y también las necesidades que la política tenía por objeto satisfacer. En este sentido, el objeto principal de esta metodología debe ser la valoración de la utilidad de una política pública como la eficacia de sus instrumentos.

Metodología Sinergia

El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia), a partir de su guía metodológica para el seguimiento y evaluación a políticas públicas (Departamento Nacional de Planeación, 2014), promueve acciones de seguimiento a políticas públicas que permitan tomar decisiones con menor grado de incertidumbre y mayor nivel de evidencia, haciendo más efectivo el cambio socioeconómico producido por el accionar del Estado. En esta metodología se hace énfasis en los resultados, no solo a los procedimientos, y se dirige a los hacedores de políticas públicas y se constituyendo en un apoyo para las evaluaciones de las mismas.

Esta metodología se basa en el modelo de generación de valor público, utilizando la cadena de valor (véase la figura 1)[2] como estructura

1 El presente documento tiene una primera versión publicada como anexo de la resolución 152 de 2020 de la CGM.

2 Según la Guía SINERGIA DNP (2013), la cadena de valor describe una relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos y resultados en la que se añade valor a lo largo del proceso de transformación total.

fundamental para la representación de las intervenciones públicas y de la cual se desprende el marco con el que se evalúa el desempeño de estas últimas.

Figura 1. Modelo de generación de valor público.
Fuente: Tomado de la guía metodológica para el seguimiento y evaluación a políticas públicas (Departamento Nacional de Planeación, 2014).

Sinergia busca medir específicamente las dimensiones de eficacia, efectividad y calidad de la gestión pública en la consecución de los objetivos priorizados por el gobierno, donde la cadena de valor se convierte en el eje estructurador del proceso de seguimiento, ya que permite analizar integralmente el desempeño de la política pública. Sinergia produce información que permite verificar el logro de objetivos en términos de entrega de bienes y servicios, resultados alcanzados e impactos atribuibles a la intervención pública. En particular, el proceso de seguimiento se enfoca en determinar el logro de las metas gubernamentales en los eslabones de producto y resultado (Departamento Nacional de Planeación, 2014).

Metodología Reloj de Arena

Esta metodología, que se expone en la revista de Economía Colombiana de la Contraloría General de la República – CGR (Gaviria Santacruz, 2012), es una propuesta construída desde la auditoría sobre el componente de estabilización socioeconómica de la política pública para la atención de la población desplazada por la violencia; surge de la necesidad de organizar estructuradamente el trabajo dadas las complejidades de la temática y la demanda por un nuevo abordaje de las auditorías sobre el análisis de la política pública.

La denominación de esta metodología deriva en que es un "símil" que describe y permite explicar de manera completa el trabajo que se está realizando en el equipo y es orientadora de las fuentes de información primaria como marcos de referencia de una política pública. Las fuentes de información se vierten como la arena para ir analizando otros instrumentos más específicos de las instituciones ejecutoras de la política pública. Por último, los datos, la información y los instrumentos de cada institución permiten hacer una auditoría transversal que facilita el pronunciamiento integral de la CGR sobre el cumplimiento institucional de la política pública estudiada, ya que es posible observar cómo se enlazan las actuaciones de las entidades para cumplir con la política y si son sinérgicas o no.

A partir de la revisión de metodologías expuestas y, acorde a los objetivos planteados desde la Contraloría General de Medellín, en su interés de la evaluación de las políticas públicas con un énfasis en el control fiscal, se adapta esta metodología Reloj de Arena que, en el presente texto se complementa con elementos de la propuesta del Departamento Nacional de Planeación en la guía metodológica para el seguimiento y evaluación a políticas públicas, Sinergia, y con los planteamientos que se exponen desde la literatura de las políticas públicas en cuanto al ciclo de éstas, sus procesos de análisis y seguimiento, la implementación y la evaluación.

Se presenta entonces este instrumento metodológico en cuatro acápites: en primer lugar, los objetivos que constituyen este proceso, posterior a ello la población objeto del seguimiento y evaluación, describiendo allí cómo se hará el proceso de muestreo según los

requerimientos e intereses de la CGM; tercero, la descripción de la estrategia metodológica, es decir, cómo se llevará a cabo el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas, que se hará en tres fases interdependientes que contienen matrices de trabajo para llevar a cabo todo el proceso y, por último, las conclusiones sobre el concepto técnico de la política pública analizada.

Objetivo general

Realizar evaluación y seguimiento a las Políticas Públicas de interés de la Contraloría General de Medellín, aprobadas mediante acuerdo municipal en Medellín, como elementos del control fiscal macro y micro que ejerce la entidad.

Objetivos específicos

- Identificar los Acuerdos Municipales, de 2002 (primer año en encontrar un acuerdo con la denominación) a 2021 u otros de interés de la Contraloría General de Medellín, que crean o modifican una política pública.
- Verificar que los Acuerdos Municipales de Medellín denominados políticas públicas, cumplan los criterios determinados por la teoría para catalogarse como política pública.
- Identificar si la política pública ha sido o está en etapa de implementación según recursos definidos y procedencia de estos, y actividades desarrolladas.
- Realizar seguimiento al cumplimiento de la política pública en atención al problema público haciendo énfasis en la gestión fiscal.
- Evaluar el cumplimiento de la política pública en atención al problema público haciendo énfasis en la gestión fiscal.

Población objeto

Partiendo de la comprensión de que una política pública es el "conjunto encadenado de decisiones y acciones intencionales y causales resultado de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores, públicos y privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público [o fenómeno social]"(Resolución 152, CGM, 2020), (es posible identificar políticas públicas en acciones públicas, privadas o sociales y así mismo plasmadas en programas, normativas o incluso en inacciones que permitan la atención de un problema público.

Bajo este panorama, es complejo plantear un análisis del universo de políticas públicas y se hace necesario definir una población objeto alcanzable dados los recursos disponibles y lo que puede constituir el núcleo central de atención de la Contraloría General de Medellín. Así, para los propósitos de la investigación, se hará un muestreo intencionado que se describe a continuación:

Inclusión forzosa

Acuerdos municipales aprobados entre el 1 de enero de 2002 y hasta la fecha (12 de mayo de 2020) cuyo objetivo tuviese definido la creación o modificación de una política pública municipal y que se haga explícita cualquiera de las dos siguientes denominaciones: 1. "Créese la Política Pública…" o, 2. "Modifíquese la Política Pública…", las cuales se irán priorizando según un plan de trabajo anual que esté acorde al plan estratégico de la Contraloría General de Medellín y según la disponibilidad de recursos que se tenga.

Inclusión por conveniencia

Adicionalmente, por interés particular del equipo de la CGM, por una denuncia o coyuntura, se podrán evaluar Acuerdos Municipales de otras temporalidades u otro tipo de políticas o temáticas para las cuales se adaptará la propuesta metodológica de la fase III, que en este documento se describe.

Estrategia metodológica

La Contraloría General de Medellín –(CGM) está llamada a ejercer la vigilancia y el control de los recursos públicos del municipio ejecutados por diversas entidades públicas o privadas, esto es una aplicación clásica del control fiscal, ya que la Contraloría auditaría cada uno de los sujetos de control que desarrollan las políticas públicas, para finalmente pronunciarse si las entidades públicas y privadas que administran recursos públicos cumplieron o no con los compromisos establecidos y si los recursos se invirtieron bajo los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de costos ambientales.

Hoy hay una necesidad de replantear los ejercicios de vigilancia y control fiscal teniendo en cuenta el dinamismo de los territorios y que las políticas públicas "canalizan un porcentaje cercano al 60% del presupuesto nacional a los más importantes proyectos para la sociedad colombiana, desde la infraestructura y la defensa nacional, hasta la superación de la pobreza extrema" (Gaviria Santacruz, 2012, p.138). En este sentido, es necesario que, junto al estilo de la Nueva Gerencia Pública se abran nuevas formas de ejercer el control fiscal, manteniendo los principios de la Auditoría de Desempeño, de tal modo que se amplíen los ámbitos y niveles de análisis y evaluación, más allá de los sujetos de control. De este modo las actuaciones de la CGM se encaminan a un interés transversal en la evaluación de las políticas públicas y adopta la metodología Reloj de Arena descrita a continuación y que hace parte de todo el proceso metodológico propuesto en este documento.

Esta metodología se compone de los procesos de control fiscal macro y micro, entendido el primero como aquel que se ejerce en cumplimiento del orden constitucional y legal frente al deber de rendir y presentar ante la Asamblea o Concejo los informes de Ley que la Contraloría Territorial produce. Los requerimientos del control fiscal macro contribuyen a la focalización y priorización del asunto a auditar. El control fiscal macro se basa en los diagnosticos sectoriales y en el analisis de la priorización de políticas públicas a evaluar. Los resultados del control fiscal macro serviran de insumos fundamentales en el desarrollo de los informes obligatorios y, el control fiscal micro, considerara el uso de variables de cobertura por sujetos y/o recursos de vigilancia y control fiscal. Con lo anterior se construye un listado para determinar la exposición a los riesgos en cada uno de los sjetos y recursos (Contraloría General de la República, 2019).

La estrategia metodológica propone el análisis y la evaluación de las políticas públicas del municipio de Medellín haciendo énfasis en la gestión fiscal de las mismas y para ello es necesario plantear auditorías transversales que no sólo comprometen el ejercicio de la CGM sino también el contraste de la información con los usuarios y beneficiarios de la política pública. Por ello, se plantean tres fases, dependientes y consecutivas (ver Figura 2) que posibilitan la identificación de la política pública según los criterios que proporciona la literatura y su correspondencia con el sector al que pertenezca, es decir el control fiscal macro (fase I). Posterior a ello se identificará si la política pública está siendo implementada o no (fase II) y, por último, recogiendo las fases anteriores se procede al control fiscal micro (fase III). Es decir, la conjunción de estas tres fases es lo que se denomina auditoría transversal.

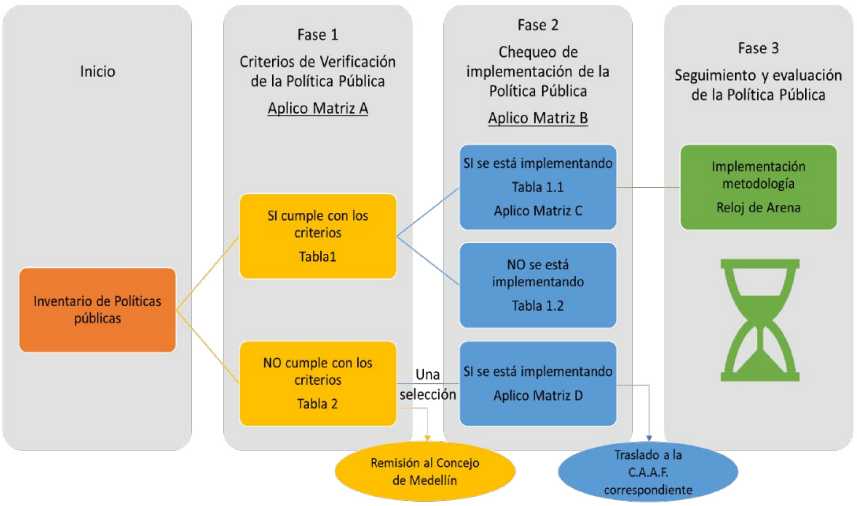


Figura 2. Esquema de la estrategia metodológica para el seguimiento y evaluación de las Políticas Públicas.
Fuente: elaboración propia.

Estas auditorías transversales en las tres fases son un proceso gradual que implica:

- Análisis de indicadores generales relacionados con el objeto de la política a evaluar.
- Análisis y evaluación del presupuesto para determinar su condición de sensibilidad a la política pública.
- Medición de programas sociales dirigidos a promover la política pública.
- Evaluar el estado del sistema de información sobre presupuesto, inversiones, recaudos, gastos, ejecuciones, indicadores, beneficiarios, tipo de beneficio y seguimiento, de los programas existentes en la materia.
- Contrastar la información proporcionada por los sujetos de control objeto de la auditoría con la entregada por usuarios o beneficiarios de los programas.
- Establecer los resultados cuantitativos, cualitativos y el impacto alcanzado por los programas.
- En lo posible, trabajar bajo la modalidad de auditorías articuladas con organizaciones de la sociedad civil porque su aporte es valioso y no puede ser desestimado.

Fase I: Criterios de Verificación de la Política Pública

En esta fase se hace el procedimiento para la identificación de las políticas públicas objeto de esta metodología. En primer lugar, se ha optado por una definición estrecha[3] del concepto de Política Pública, entendiendo por esta: todo Acuerdo Municipal cuyo objetivo estuviese definido por la creación o modificación de una política pública. Una vez realizado el inventario de todas aquellas Políticas Públicas aprobadas por acuerdo municipal, se aplicará la metodología de seguimiento y evaluación a partir del año 2012 independientemente del año de formulación de la política objeto de análisis. Lo anterior, en caso de una formulación posterior al 2012 permite identificar las acciones emprendidas para atender cierto problema público antes de que se formulara el acuerdo municipal que crea la respectiva política pública y de esta forma poder hacer un paralelo entre el antes y el después de su formulación.

En la realización del inventario de Políticas Públicas se considerarán todas aquellas aprobadas por Acuerdo Municipal (El Anexo A detalla el proceso inicial de selección) cuyo objetivo tuviese definido la creación o modificación de una política pública municipal y que se haga explícita cualquiera de las siguientes denominaciones:

3 La teoría y los conceptos relacionados con la Política Pública tienen una gran amplitud de definiciones y abarcan acciones emprendidas para atender cierto problema público, no solamente desde la formalidad de un documento donde se estructura toda la problemática y su eventual atención, sino también por medio de acciones menos formales y quizás más coyunturales que, en ocasiones sin identificarlo puntualmente, están atendiendo un problema público. La metodología para el Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas de la Contraloría General de Medellín define como objeto de seguimiento y evaluación todas aquellas Políticas Públicas que se hayan establecido por acuerdo municipal, debido a que precisamente la existencia de un documento formal, su estructura, proyectos, planes, actores, etc., hace viable la aplicación de la presente metodología.

- "Se adopta la Política Pública..."
- "Se crea la Política Pública..."
- "Se modifica y/o actualiza la Política Pública…"
- "Se institucionaliza la Política Pública…"
- "Se establece la Política Pública…"
- "Se implementa la Política Pública…"

La fuente principal para la realización de este inventario será el Sistema de Información Misional SIMI del Concejo de Medellín, el archivo del centro de documentación de esta misma entidad y el ASTREA de la Alcaldía de Medellín. Se podrán utilizar otras fuentes secundarias que faciliten la identificación de Políticas Públicas, siempre y cuando se verifique el estado de la misma en el SIMI o en el ASTREA

Posterior a esto, a cada uno de los acuerdos municipales definidos como Políticas Públicas que hagan parte del inventario serán agrupados por temáticas, y posteriormente será necesario aplicarles la siguiente matriz que contiene criterios básicos de exclusión construidos a partir de las teorías de políticas públicas (Roth, 2002) y, que advierten el control fiscal macro (Cuadro 1). Teniendo en cuenta que algunos acuerdos municipales, denominados política pública, nacen del interés particular de un burócrata o grupo de interés que presiona, es posible que algunas políticas públicas no cumplan con alguno o algunos de los criterios, por ende no se entienden como tales desde su concepción y no serán objeto de esta evaluación. En este sentido, éstas últimas se deben informar y remitir para que, desde la Contraloría General de Medellín se solicite al Concejo una revisión de la denominación de esta o se trasladará a la dependencia de auditoría especial.

Cuadro 1. Matriz A lista de chequeo Fase I

(Nombre de la Política Pública y número de acuerdo)			
Sector al que beneficia la Política Pública (PP)			
Criterio	**Si**	**No**	**Cuál / Cuáles**
¿Se identifica un problema público a atender (u objetivo de intervención)?			Se identifica existencia de una necesidad o carencia pública de un grupo social (o varios) y se adapta desde la perspectiva de la administración y su sistema de creencias y valores.
¿Están correctamente determinadas las causas del problema?			Precisar los aspectos que describan los antecedentes del problema
¿Se identifican actores involucrados en la Política Pública?			Realizar el mapeo de los actores involucrados, tanto de las entidades públicas que ejecutan la P.P, como otros agentes públicos o privados.
¿Se identifica la intervención de una autoridad pública?			Una autoridad pública es aquella que ostenta poder público y está asociada al Estado. Describa cuál o cuáles autoridades aparecen en la PP y su intervención como actor principal o no.

¿Se identifica un sector o grupo objeto beneficiario de la Polica Pública?			Identifique y describa cuál es el sector o grupo que beneficia la P.P.
¿El objetivo de la Pública Pública tiene correspondencia con los objetivos del sector?			Identifique el objetivo de la política pública y los objetivos del Plan Estratégico sectorial, contrástelos y describa su correspondencia. Verifique si allí hay coherencia con los instrumentos de política a nivel Departamental, Nacional y Global (coherencia vertical)

Fuente: Elaboración propia a partir de la literatura de políticas públicas (Roth, 2002) y la conceptualización del control fiscal macro.

Así, todos aquellos Acuerdos Municipales establecidos como políticas públicas que cumplan con los criterios para ser denominados como "política pública" pasan a constituir la tabla 1 y aquellas que no cumplen a la tabla 2.

Fase II: Chequeo de implementación de la Política Pública

Después de realizar el inventario de la fase I y definir si son o no políticas públicas según los criterios descritos en la Matriz A, se procede a identificar si la política pública está siendo implementada o no a partir de la matriz B (Cuadro 2). En este punto es de gran utilidad observar los documentos de seguimiento a los Planes de Acción, porque estos pueden brindar una idea de la forma como se está ejecutando la Política Pública. Este chequeo se aplicará sobre todas aquellas políticas que se enumeran en la tabla 1 ya que cumplen con todos los criterios antes descritos y son susceptibles de aplicación a las políticas que quedaron en la tabla 2, ya que posiblemente no cumplan los criterios, pero hayan sido implementadas mediante algún programa o proyecto y se le asignaron recursos.

Cuadro 2. Matriz B de chequeo Fase II: Estado de la Política Pública.

(Nombre de la Política Pública y número de acuerdo)			
Sector al que beneficia la Política Pública (PP)			
Estado de la PP	No se ha implementado	En implementación (Indique desde qué fecha)	Ya se implementó (Indique fecha de implementación y fecha de cierre)
Modelo de implementación (en caso de implementación)	Top-Down (Aquí la administración pública se considera el actor ideal para ejecutar las decisiones políticas. Implica la implementación de la política desde el centro a la periferia)	Button – Up (Analiza los comportamientos de los individuos desde la cercanía a ellos. Cobra fuerza la construcción participativa de las PP)	

Fuente: Elaboración propia a partir de la literatura de políticas públicas (Roth, 2002).

Una vez diligenciada la Matriz B, aquellas políticas púbicas que no se encuentren aún en proceso de implementación se dejarán dispuestas en un segundo inventario (Tabla 1.2), teniendo en cuenta que en un período posterior son susceptibles de revisión. Por otro lado, las políticas públicas que se estén implementando o esté finalizado su proceso de implementación (Tabla 1.1) pasan a ser analizadas en la Matriz C, con criterios de coherencia horizontal (ver Cuadro 3).

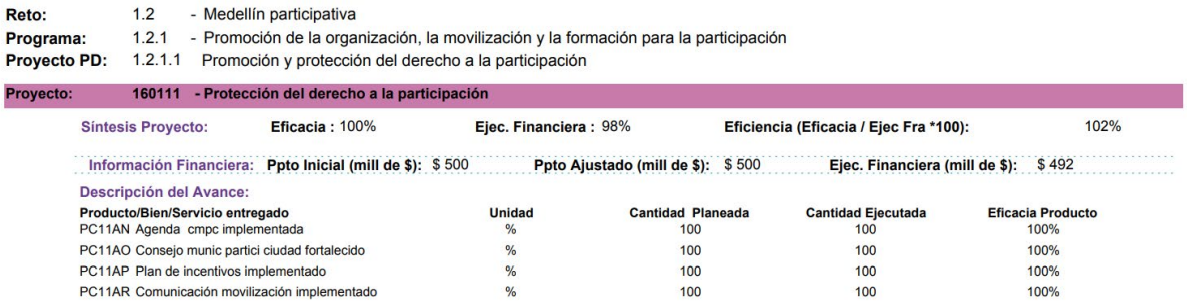
Cuadro 3. Matriz C de chequeo Fase II: Implementación de la Política Pública.

(Nombre de la Política Pública y número de acuerdo)						
Sector al que beneficia la Política Pública						
Actividad	**¿Quién la implementa?**	**¿Cómo la implementa?**	**¿Cuándo se implementa?**	**¿Dónde se implementa?**	**Fuentes de financiación y monto**	**Plan de monitoreo**
Son el conjunto de procesos u operaciones mediante los cuales se genera valor al utilizar los insumos, dando lugar a un producto determinado. Use una fila para cada actividad identificada.	Identifique el o los responsables de la actividad.	Describa las acciones realizadas en esta actividad y los instrumentos planteados para la implementación.	Indique la fecha de inicio de la implementación de la actividad y la de finalización si está especificada.	Escriba el territorio o la entidad donde se implementa la actividad.	Relacione las fuentes de financiación de la actividad indicando cuáles son públicas, privadas, mixtas u otras. Además, especifique la cuantía asignada por cada fuente.	Identificar la existencia de un plan de monitoreo de la Política Pública y relacionar aquí como se lleva a cabo

Nota. Adaptado del ejemplo de tabla del plan de implementación (Ordóñez-Matamoros, 2013, p.228).

Al diligenciar de la Matriz C de chequeo correspondiente a la Fase II: implementación de la Política Pública, se toma como documento base los seguimientos anuales a los Planes de Acción. De allí se extraen los programas y proyectos que directamente enuncian la relación con la Política Pública objeto de análisis o que en la descripción de la actividad tienen una relación no explícita con el problema público o los objetivos de la Política, posibilitando así, encontrar a detalle las actividades realizadas, los responsables, la implementación y sus respectivos avances con relación a las metas propuestas. Anexo a esto es necesario tener precaución ya que algún programa o proyecto puede estar relacionado con más de una política pública, lo que demanda una revisión meticulosa y el cruce de información que permita un análisis efectivo de estas iniciativas y, de este modo, lograr la relación más directa; no obstante, por esto hacemos el análisis por agrupaciones temáticas garantizando que allí se sea exhaustivo para el cálculo principalmente de la inversión.

La figura 3 muestra la forma como se estructura un Plan de Acción. Este documento es la principal fuente de consulta para completar la Matriz C de la Fase II. Por ejemplo: los proyectos representan actividades y la descripción de los avances (producto, bien o servicio) nos dice como se implementan. El responsable del proyecto (en este caso actividad) se encuentra por lo general en la parte inferior de cada página. El plan de monitoreo toma en cuenta la cantidad ejecutada, su respectiva unidad de medida y la eficacia de producto. Claro está que si se identifica otro plan utilizado para hacer seguimiento a la Política Publica en cuestión, también debe mencionarse.



Reto: 1.2 - Medellín participativa
Programa: 1.2.1 - Promoción de la organización, la movilización y la formación para la participación
Proyecto PD: 1.2.1.1 Promoción y protección del derecho a la participación

Proyecto: **160111 - Protección del derecho a la participación**

Síntesis Proyecto: **Eficacia :** 100% **Ejec. Financiera :** 98% **Eficiencia (Eficacia / Ejec Fra *100):** 102%

Información Financiera: **Ppto Inicial (mill de $):** $ 500 **Ppto Ajustado (mill de $):** $ 500 **Ejec. Financiera (mill de $):** $ 492

Descripción del Avance:

Producto/Bien/Servicio entregado	Unidad	Cantidad Planeada	Cantidad Ejecutada	Eficacia Producto
PC11AN Agenda cmpc implementada	%	100	100	100%
PC11AO Consejo munic partici ciudad fortalecido	%	100	100	100%
PC11AP Plan de incentivos implementado	%	100	100	100%
PC11AR Comunicación movilización implementado	%	100	100	100%

Figura 3. Ejemplo de información del Plan de Acción 2019.
Fuente: Plan de Acción Medellín 2019.

La determinación de los montos de financiación se obtiene para una mayor precisión del cruce realizado con los proyectos de cada Política Publica identificados en los Planes de Acción y el documento anual de ejecución de gastos. Las fuentes de financiación se obtienen del mismo documento (ejecución de gastos), aunque en este caso el cruce realizado anteriormente no arroja el dato buscado, ya que la fuente de financiación puede ser la misma para muchos proyectos, por lo que no existe un identificador único. En este caso de forma manual se puede realizar la búsqueda ubicando el proyecto (cuantas veces aparezca) y desplazándose hacia la parte superior del documento con el objetivo de determinar su fuente, ya que la misma se encuentra como título mas no como variable. Es importante recordar que cuantas veces aparezca un proyecto en el año será el número de fuentes de financiación y que la suma de estas representa la financiación total del proyecto en la respectiva vigencia.

Para construir la Matriz C se ha diseñado una plantilla en Excel que facilita su diligenciamiento. En el Anexo B se explica su funcionamiento y el paso a paso para realizar el cruce con el documento de ejecución de gastos en caso de no utilizar la plantilla.

Por su parte, las políticas de la tabla 2 que se encuentran en implementación según la aplicación de la Matriz B serán analizadas en la Matriz D (ver Cuadro 4).

Cuadro 4. Matriz D de chequeo Fase II: Implementación de la NO Política Pública.

¿Quién la implementa?	Fuentes de financiación y monto
Identifique el o los responsables de la actividad.	Relacione las fuentes de financiación de la actividad indicando cuáles son públicas, privadas, mixtas u otras. Además, especifique la cuantía asignada por cada fuente.

Fuente: Elaboración propia.

Para la matriz D también aplica la identificación de las fuentes de financiación y monto según el documento de Ejecución de Gastos del municipio de Medellín, tal como se aplica para la matriz C.

Advertencia:
Si una política pública, denominada así por el Concejo de Medellín, no cumple con los criterios relacionados en la Matriz A de chequeo Fase I, es decir, no cumple con los mínimos en el deber ser de las políticas públicas, la CGM se ve obligada a comenzar un proceso de remisión al Concejo de Medellín con los hallazgos allí encontrados, para que esta corporación revise dicha política y, si sumado a esto, tal política pública se encuentra en implementación, la Unidad de evaluación y seguimiento de las Políticas Públicas de la CGM procede a trasladar a la Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal correspondiente quien evaluará si encuentra méritos para desarrollar una auditoria a las entidades ejecutoras de dichos recursos.

Fase III: Seguimiento y evaluación de la Política Pública

Dadas las complejidades temáticas de las políticas públicas, la CGM realiza un ejercicio transversal encaminado a la auditoría en el análisis de política pública desde el control fiscal macro y respecto al cumplimiento de los objetivos de política y la ejecución de los recursos públicos por parte de todas las entidades que intervienen (control fiscal micro).

De este modo, se adapta la metodología Reloj de Arena propuesta *por la auditoría al componente de estabilización socioeconómica de la población desplazada, Contraloría General de la República* (Gaviria Santacruz, 2012), ya que es una orientadora del camino a seguir, que parte del estudio y análisis de los temas más grandes y generales, es decir, de las fuentes de información primaria para el análisis auditor, basadas en los "deber ser", como son normas constitucionales y acuerdos políticos, administrativos, financieros y jurídicos, entendidos como el marco de referencia sobre el cual se inserta y desarrolla la política pública (ver Figura 4 y Figura 5).

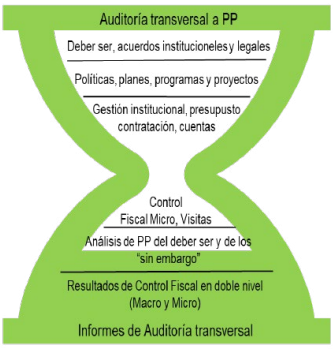


Figura 4. Metodología Reloj de Arena lado auditor.
Fuente: tomado de la revista de Economía Colombiana (Gaviria Santacruz, 2012, p.142).

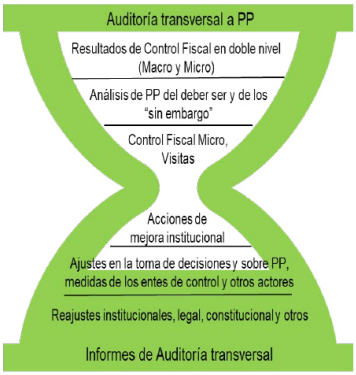


Figura 5. Metodología Reloj de Arena lado auditor - lado informe y ajustes institucionales.
Fuente: tomado de la revista de Economía Colombiana (Gaviria Santacruz, 2012, p.142)

El "deber ser" es el punto de partida de esta fase y, a su vez, es el referente para la evaluación y análisis de la política pública (desde la estructura inicial, su concepción y su implementación). Dicho "deber ser", definido en la parte superior del reloj (como se muestra en la figura 4), se vierte en el reloj, generando medidas institucionales sobre el planteamiento de la política, como parte de una agenda de gobierno y los mecanismos tanto sectoriales como institucionales para su desarrollo (planes, programas y proyectos específicos, con asignación presupuestal para su ejecución) (Gaviria Santacruz, 2012) y alineado con la lógica de cadena de valor con la que se diseña la política y se definen sus objetivos de generación de valor público.

La parte estrecha o pequeña del cuerpo del reloj es donde lo anterior se lleva a la realidad en cada institución ejecutora de la política pública, a través de su gestión institucional, contractual y financiera, y es desde allí donde el equipo de auditoría debe hacer el análisis de política pública en términos fiscales. Posterior a esto, la parte inferior del reloj representa a la auditoría trasversal a la política pública seleccionada, la cual comienza en las entidades formuladoras, ejecutoras y operadoras, estableciendo las responsabilidades que asumen frente a la puesta en marcha de la política pública y las medidas que utilizan para ejecutarla (Gaviria Santacruz, 2012).

El análisis se hace respecto a la formulación de unos planes, programas y proyectos y sobre la contratación, presupuestación y gestión administrativa sobre la política auditada, lo que permite a la CGM pronunciarse sobre la gestión y la eficiencia en el cumplimiento de objetivos por parte de una entidad específica. El proceso hecho en conjunto en las instituciones involucradas conlleva a que la CGM pueda emitir un pronunciamiento integral sobre el cumplimiento institucional de la política pública estudiada, ya que es posible observar cómo se enlazan las actuaciones de las entidades para cumplir con la política y si son sinérgicas o no (Gaviria Santacruz, 2012).

Aquí es necesario acotar que los denominados "sin embargo" son referentes del proceso auditor y parte esencial del análisis en esta metodología. Estos corresponden a todos aquellos pronunciamientos institucionales y sociales que puedan aportar sobre la política pública revisada (Gaviria Santacruz, 2012). Por ejemplo: pronunciamientos de la Corte Constitucional, autos de seguimiento, los informes de las comisiones, y demás información considerada pertinente para establecer matices e incluir otras apreciaciones de instituciones, personas o comunidades organizadas que han hecho seguimiento, control o veeduría frente a la política pública que se esté revisando.

Una vez terminado el proceso, las observaciones de nivel macro y micro son trasladadas a las instituciones involucradas, con el fin de respetar el debido proceso y valorar las respuestas entregadas. Posterior al análisis de respuestas de las entidades se procede a redactar el informe.

El informe de auditoría trasversal resultante da la vuelta al reloj de arena. A partir de este pronunciamiento de la CGM, respecto a la política pública analizada, se genera un proceso de ajuste institucional y de política como un aporte de la entidad fiscalizadora a la sociedad, en aras de contribuir a la mejora del bienestar social en el marco de la transparencia en la gestión fiscal estatal (Gaviria Santacruz, 2012). Los componentes de este informe deben responder a los siguientes criterios:

- **i)** Identificar los indicadores definidos por la política pública o por los instrumentos de implementación de ésta (deben diferenciarse los indicadores de producto y los de resultado).
- **ii)** Seleccionar (de los ya identificados) los indicadores a la luz de la cadena de valor para lo que se puede apoyar en la metodología CREMAS[4], o buscar los más relevantes y factibles de medición.
- **iii)** Una vez seleccionados los indicadores, se identifica la línea base y las metas establecidas para ellos (aquí se debe tener en cuenta que los indicadores de producto y los de resultado pueden ser de diferente tipología con criterios de medición diferentes).
- **iv)** Identificar el informe donde se hace seguimiento y reporte de los indicadores de dicha política pública (revisar fuentes de información como los planes indicativos y los planes de acción).
- **v)** Contrastar la información resultante del análisis y la evaluación de las actividades que lo permitan con la entregada por usuarios o beneficiarios de los programas.
- **vi)** Para las políticas públicas que han finalizado su implementación es necesario realizar una revisión del impacto de la ejecución de las acciones sobre el objetivo planteado. No obstante, dificultades en el acceso a la información, podrán generar que algunas políticas que cumplen con criterios para mantener un seguimiento continuo tengan que ser evaluadas para un periodo determinado que se definirá en cada caso.

Adjunto a este informe transversal, y como resultado de los criterios anteriores, debe entregarse un cuadro de control que contraste los resultados encontrados en los informes de gestión del ejecutor de la política pública y la evidencia recolectada. El cuadro de control se expresa a continuación:

Cuadro 5. Tablero de control

Indicador seleccionado	Resultado reportado por el ejecutor	Evidencia recolectada de contraste	Análisis
Aquí se enuncia el indicador seleccionado en el numeral ii.	Relacione el resultado que reportó el ejecutor de la política pública según la fuente identificada en el numeral iii.	Relacionar la evidencia recolectada en el numeral iv.	Describir la correspondencia entre el resultado reportado por el ejecutor y la evidencia recolecta de contraste.

Fuente: elaboración propia.

Evaluación de resultados e impactos

4 Metodología propuesta por Shiavo-Campo (1999, p.31, véase Departamento Nacional de Planeación, 2014)) y apropiada por el Banco Mundial para la selección de indicadores de desempeño de las políticas públicas, siendo su nombre derivado de las iniciales de Claridad, Relevancia, Económico, Medible, Adecuado y Sensible.

En el caso de evaluación de impacto es necesario considerar que medir resultados o impactos es un proceso mucho más amplio que medir la consecución de los objetivos propuestos. Más bien se busca valorar los efectos colaterales de la intervención, por esto se deben considerar diferentes factores asociados al presupuesto, la información disponible, los tiempos de entrega, el recurso humano, entre otros.

La posibilidad de medir los efectos e impactos de una política pública es fundamental para su respectiva evaluación. Esta etapa del proceso hace referencia a la utilidad de dicha política y los efectos logrados en su implementación, tales efectos pueden ser directos o indirectos y podrán evaluarse tanto cuantitativa como cualitativamente.

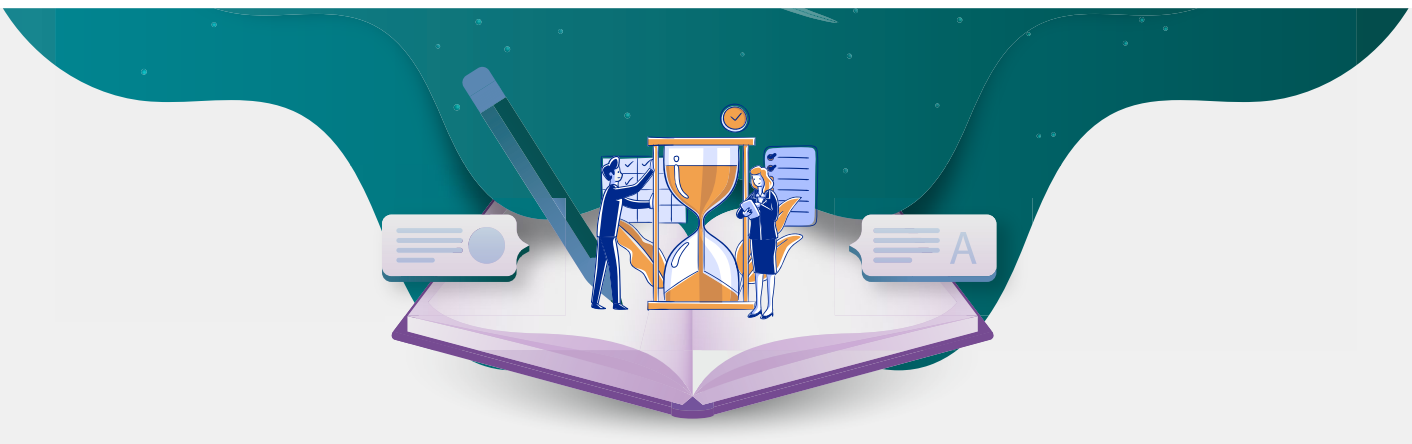
En este momento de la evaluación se hace referencia a los efectos como los impactos exclusivamente atribuibles a la intervención pública (Departamento Nacional de Planeación, 2014), estos pueden ser "efectos no previstos" y "efectos objetivos o planeados": los primeros refieren a los demás efectos positivos o negativos que no estaban contemplados en la evaluación y que posibilitan un proceso de evaluación completa; los segundos, los efectos objetivos o planeados, son los establecidos en la política, siendo así analizables en tanto ya estaban formulados. Es así como en la evaluación de impacto de una política pública es importante considerar la participación de los actores responsables y los actores o sectores beneficiarios de ésta.

También es importante poder demostrar la causalidad entre la política pública implementada y los efectos medidos, a partir de la creación de escenarios contrafactuales. Estos escenarios son proyecciones hacia el futuro que evidencien lo que hubiera pasado si el programa no hubiera existido. Esto se logra al comparar a un grupo o sector beneficiario de la política pública (grupo de tratamiento) con un grupo equivalente de no-beneficiarios (grupo de control). Aquí es importante considerar que esto acarrea costos adicionales y sólo es posible en la medida que la CGM tenga los recursos humanos, físicos y económicos disponibles para desarrollarla con la rigurosidad para el cumplimiento de los objetivos propuestos. De este modo, en el caso de que se tome la decisión de realizar la evaluación de impacto, se debe partir de la guía del Banco Mundial: "seguimiento y evaluación: instrumentos, métodos y enfoques[5]", de donde se adaptará el modelo de "evaluación rápida de los efectos", en tanto la muestra objeto de evaluación de las políticas públicas hasta aquí descrita proporciona un segmento de políticas ya implementadas. De lo contrario, nos quedaremos con la evaluación propuesta y descrita anteriormente, haciendo énfasis en el control fiscal.

Conclusiones

Cada una de las políticas públicas debe ser analizada en todas las fases descritas en esta metodología, de manera secuencial y dependiente como ya se expuso. Lo anterior permitirá la elaboración de un concepto técnico que posibilite verificar el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas, haciendo hincapié en el control fiscal, con estándares técnicos como robustez, calidad, coherencia, relevancia y pertinencia de los resultados obtenidos. Además, deben ser claros y explícitos los hallazgos y/o posibles irregularidades encontradas en la política pública, de tal manera que se dé un debido proceso en estos casos, entendiéndose como remisión a la Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal, correspondiente al tipo de hallazgo; envío de concepto al actor o actores responsables de la política pública y al Concejo de Medellín, como ente de control político.

5 Mundial, B. (2004). SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN: instrumentos, métodos y enfoques. www.worldbank.org/oed/ecd/



Referencias

- Contraloría General de la Respública. (2019). Guía de auditoria territorial - GAT, en el marco de las normas internacionales ISSAI. Retrieved from https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1680074/GUIA+DE+AUDITORIA+TERRITORIAL+-+GAT+26-11-2019+FINAL.pdf/1ea22c2b-c737-4d22-b11d-04b4d7eafdbd
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas. Retrieved from https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Cartilla Guia para Seguimiento y Evaluación Ago 13.pdf
- Gaviria Santacruz, S. A. (2012). Auditorías a las políticas públicas: un reto institucional. Economía Colombiana, (337), 137–144. Retrieved from https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/471748/REC337_final_web.pdf/7fc58342-7f29-4377-a932-88a872032358
- INTOSAI. (2016). Directrices para la Evaluación de las Políticas Públicas. Retrieved from https://www.intosaicommunity.net/wgeppp/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-GOV-9400_ES.pdf
- Ordóñez-Matamoros, G. (2013). Manual de análisis y diseño de políticas públicas. Bogotá: U. Externado de Colombia.
- Roth, A. (2002). Politicas públicas, Formulación implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.

El efecto potencial de los informes de auditoría en el ciclo de la política pública

Autor: Jhonny Marlon Cárdenas Arévalo[1]

Resumen

La formulación y la evaluación de las políticas públicas son procesos de suma importancia para el desarrollo de una nación. Estos requieren de insumos, cuya pertinencia les asegure la efectividad necesaria en la toma de decisiones gubernamentales respecto de su sostenibilidad y en particular de su financiación. Este artículo propone la tesis de que los informes de auditoría fiscal son uno de esos insumos y para ello presenta los resultados del análisis realizado a una muestra de dichos documentos, producidos por los organismos de control fiscal territorial de Colombia. Adicionalmente, se presenta una revisión de los procedimientos existentes que, las autoridades en materia de planeación y hacienda pública, aplican para orientar la financiación de las políticas públicas. Como resultado se encuentra el enorme potencial que tienen los informes de control fiscal, la oportunidad de mejora que el control fiscal tiene en la evaluación de las políticas públicas y la que tiene su proceso de evaluación.

1. Introducción

El desarrollo de una sociedad democrática, enmarcada por un Estado Social de Derecho, está determinado por infinidad de factores y marcado por múltiples parámetros, estos últimos definidos por el mismo grupo social. Entre dichos parámetros se cuentan dos de suma importancia para esta investigación, la forma en que se formulan y se evalúan las políticas públicas y el uso que se hace de los informes resultantes de las auditorías de control fiscal. El objetivo central de este estudio ha sido identificar el grado de usabilidad de los informes de auditoría en los procesos de evaluación o de formulación de las políticas públicas. Para ello se analizaron los informes publicados por las contralorías territoriales, en un mismo periodo de tiempo determinado. Adicionalmente, fueron objeto de estudio, los procedimientos públicos previstos para soportar cada una de las etapas del ciclo de una política pública, publicados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y los procedimientos, que emplea el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), para determinar el presupuesto a invertir en la financiación de las políticas públicas que gerencia cada sector administrativo. Como resultados se puede apreciar la potencial relación que pueden tener los informes de auditoría como insumos del ciclo de política pública.

2. Metodología

Dado que los objetos de análisis de este trabajo de investigación fueron los informes de auditoría de las contralorías territoriales y los procedimientos relacionados con la gestión de las políticas públicas, del DNP y MHCP, la metodología empleada fue un análisis documental de carácter cualitativo.

2.1. Análisis de los informes de auditoría de control fiscal

1 Magister en Estudios y Gestión del Desarrollo, asesor en la Auditoría General de la Nación

Para el análisis de la información, se consideró pertinente definir los criterios con los cuales se determina el grado de utilidad de un dato para la evaluación de una política pública. Para definir dichos criterios fueron comparados los establecidos por el DNP (2018) y los definidos por la INTOSAI (2016).

Tabla 1. Comparación entre los principios (criterios) de evaluación de las políticas públicas

DNP		INTOSAI	
Criterio	**Descripción**	**Criterio**	**Descripción**
Eficacia	Definir y cuantificar el grado de cumplimiento de las metas y objetivos a nivel de productos y resultados.	Eficacia	Cumplir los objetivos planteados y lograr los resultados previstos.
Efectividad	Evaluar e identificar el grado en que los resultados deseados se alcanzan a través de los productos (Productos/resultados).	Utilidad	Si la política mereció la pena, teniendo en cuenta todos sus efectos directos (resultados) e indirectos (impactos), incluso los no previstos o los involuntarios, así como, por otra parte, las necesidades que la política tenía por objeto satisfacer.
Productividad y eficiencia	Determinar qué tan adecuado es el proceso de un servicio particular en la tarea de transformar insumos en productos (Producto/insumo).	Eficiencia	Obtener el máximo de los recursos disponibles. Se refiere a la relación entre recursos utilizados y productos entregados, en términos de cantidad, calidad y oportunidad.
Costo-efectividad	Definir la relación entre el costo promedio y la unidad de resultado final alcanzado.	Economía	Minimizar los costes de los recursos. Los recursos utilizados deben estar disponibles a su debido tiempo, en cantidades y calidad apropiadas y al mejor precio.
Calidad	No son contemplados.	Pertinencia	Adecuación de sus objetivos a las necesidades sociales, económicas o medioambientales a las que se dirige dicha política.

Tomado de: Cárdenas & Rodríguez (2021). El uso de los informes de auditoría de control fiscal, como un insumo para la evaluación de la política pública.

Según el sistema de información de la Auditoría General de la República (AGR), en 2018 la Contraloría General de la República (CGR) y las contralorías territoriales realizaron un total de 3958 auditorías.

Para la investigación es relevante saber la cantidad de auditorías realizadas, las políticas públicas evaluadas y su distribución geográfica. Por el carácter cualitativo del análisis, a cada informe analizado se le identificaron resultados relacionados con alguna política pública.

La tabla a continuación muestra la cantidad de auditorías hechas por contraloría y los sectores asociados.

Tabla 2. Auditorías realizadas por las contralorías territoriales en la vigencia 2017.

CONTRALORIA TERRITORIAL	AUDITORIAS POR SECTOR VIGILADO													AUDITORIAS REALIZADAS
	Educación	Servicios públicos	Personería	Control Político	Gobierno /Nivel central	Obras públicas	Salud	Cultura/Deporte	D/llo económico	Social	Ambiente	Movilidad	TIC	
C/marca	2	91	0	0	270	8	57	16	42	4	1	4	1	496
Valle	19	44	2	7	122	7	98	38	5	0	0	7	2	351
Antioquia	3	0	0	0	124	1	97	3	1	1	1	0	0	231
Huila	0	37	0	0	53	0	44	4	6	0	9	11	0	164
Santander	3	19	0	0	62	1	53	3	3	0	0	1	0	145
Cauca	0	24	0	0	96	0	14	6	4	0	0	0	1	145
Risaralda	0	23	12	4	78	1	14	3	3	0	0	0	0	138
Caldas	1	20	0	1	53	2	43	0	8	0	0	1	0	129
Córdoba	2	6	0	0	78	0	33	1	8	0	0	0	0	128
Meta	1	12	0	0	53	4	19	10	9	0	4	5	0	117
Tolima	2	21	0	1	48	0	32	1	2	0	0	0	0	107
Nariño	1	3	0	0	57	0	35	0	1	0	0	0	0	97
Boyacá	0	3	0	0	62	0	17	2	0	0	0	1	0	85
Bolívar	2	0	0	0	45	0	33	1	0	0	0	0	0	81
Ibagué	32	7	1	2	19	6	2	6	2	1	1	2	0	81
B/manga	0	13	1	1	40	3	5	7	2	1	0	5	0	78
Cesar	0	6	1	0	57	0	12	0	1	0	0	1	0	78
Medellín	6	25	1	1	9	8	4	5	3	3	0	9	0	74
Itagüí	24	3	2	2	29	4	4	0	3	0	0	0	0	71
Magdalena	1	1	0	0	28	0	33	1	0	0	0	2	0	66
Pereira	0	4	0	2	32	0	5	7	3	0	0	11	0	64
Caquetá	0	17	0	0	32	0	9	1	1	0	0	1	0	61
Cartagena	13	4	2	2	8	6	2	0	6	0	0	4	0	47
Sucre	0	3	1	0	27	0	13	0	0	0	0	0	0	44
B/bermeja	0	9	5	5	8	5	0	5	0	0	0	5	0	42
Putumayo	1	8	0	0	17	0	9	2	0	0	0	4	0	41
Dosquebradas	0	8	0	1	26	0	0	0	4	0	0	0	0	39
N. Santander	2	3	0	0	25	0	5	1	0	0	0	3	0	39
Quindío	1	4	0	0	13	1	13	1	1	0	0	1	0	35
Manizales	0	2	0	1	10	5	4	1	6	0	0	4	0	33
V/cencio	0	4	1	1	8	3	2	2	2	0	0	4	0	27
TOTAL	116	424	29	31	1589	65	711	127	126	10	16	86	4	3334

Tomado de: Cárdenas & Rodríguez (2021). El uso de los informes de auditoría de control fiscal, como un insumo para la evaluación de la política pública.

2.2. Análisis de los procedimientos relacionados con el ciclo de la política pública

Para desarrollar esta línea metodológica se analizó la caracterización del proceso "Programación Presupuestal de los Recursos de la Nación" del MHCP, en su versión 6 del 16 de marzo de 2016, cuyo objetivo es:

> Gestionar la programación presupuestal de las Entidades Públicas de Orden Nacional no Financieras, de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de los órganos y beneficiarios del Sistema General de Regalías, mediante la elaboración de los Presupuestos que respondan a las necesidades de las Entidades y Empresas, la tramitación de su aprobación y la elaboración de los demás instrumentos necesarios para su administración, de tal forma que contribuya al crecimiento económico sostenible con estabilidad y solidez. (MHCP, p.1, 2016)

Por otra parte, se analizaron los procedimientos del DNP para el seguimiento a las políticas públicas, con el objetivo de verificar la posible integración entre actores institucionales y procedimientos.

3. Resultados

3.1. En función de los informes de auditoría de control fiscal

En relación con los criterios de evaluación de política pública, el 90% de los informes utilizó el criterio de eficacia junto con otros criterios, mientras que el 51% respondían solo al criterio de eficacia. Los principios de eficacia y utilidad fueron aplicados en el 30% de los casos.

Frente a la política pública a la que se refiere el informe, el 30% de los informes trataban sobre políticas de buen gobierno o del uso adecuado del presupuesto; el 12% se referían a políticas públicas orientadas a reducir la pobreza; el 11% estaban asociados con políticas sobre acceso a los servicios públicos; en el 10% de los casos se pudo observar auditoría a las políticas ambientales; el 8% tenían relación con políticas de vivienda, tenencia de la tierra y su ordenamiento; el 6% se asociaba con políticas de educación, mientras que la auditoría a políticas de movilidad se evidenció en el 5% de los informes analizados.

3.2. En función de los procedimientos relacionados con el ciclo de la política pública

Por una parte, el procedimiento de Programación Presupuestal de los Recursos de la Nación del MHCP, contempla la participación de los Líderes sectoriales de los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y del DNP, quienes redactan el documento CONPES sobre el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

El documento CONPES sobre el Marco de Gasto de Mediano Plazo es utilizado por el Consejo Nacional de Política Fiscal (CONFIS), el Consejo de Ministros y el propio Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES. Estos actores, de carácter estratégico, son quienes determinan la cantidad de presupuesto para cada uno de los sectores administrativos en los que está organizado el gobierno y por ende determinan la sostenibilidad financiera de las políticas públicas que estos agencian.

El DNP, a través de las metodologías de seguimiento a las políticas públicas, garantiza la producción del documento Balance de Resultados, mediante el cual presenta al CONPES, para cada vigencia, los resultados más importantes del gobierno en función de las metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND), compendio de las políticas públicas de dicho gobierno.

Este documento balance de resultados de los indicadores del PND es la base para la elaboración del Informe del Presidente de la República al Congreso de la República, otro actor estratégico para la definición de la Ley de Presupuesto.
Adicionalmente, el DNP produce tableros de control, definidos de la siguiente forma:

(…) son una herramienta gerencial que permite visualizar (de forma estandarizada y organizada) las prioridades y metas establecidas en el PND, así como los análisis de alertas tempranas sobre la consecución de éstas, de tal forma que se ha convertido en un elemento fundamental sobre el cual se dan las discusiones al más alto nivel del Gobierno nacional. (DNP, 2018, p. 35)

Los tableros de control deben servir para producir información pertinente para la acertada toma de decisiones de política pública; para producir alertas tempranas en la consecución de las metas de gobierno; para aumentar la transparencia en la gestión pública y evaluar el desempeño institucional de cada sector para elevar su productividad.

4. Conclusiones

Los resultados de la evaluación de las políticas públicas, que resultan de las auditorías de control fiscal, no son utilizados como insumo para decidir sobre la financiación de las políticas públicas.

Los informes de auditoría de control fiscal, generados por las auditorías a las políticas públicas, son documentos cuya información puede servir de insumo para preparar el documento CONPES, basándose en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Tanto el CONPES como el CONFIS pueden fortalecer el proceso de toma de decisiones, en materia de financiación de política pública, utilizando los resultados del control fiscal.

A partir del valor potencial que tiene la información de los informes de auditoría de control fiscal, sobre el análisis de desempeño de una política pública, es posible plantear un modelo de aprendizaje organizacional, orientado a favorecer la toma de decisiones relacionadas con la definición del Marco de Gasto de Mediano Plazo, es decir, con la financiación de las políticas públicas.

Los actores del modelo son la CGR y las contralorías territoriales, el MHCP, el DNP, el CONPES y el Consejo de Ministros.

La siguiente tabla describe las funciones y responsabilidades de los actores del modelo:

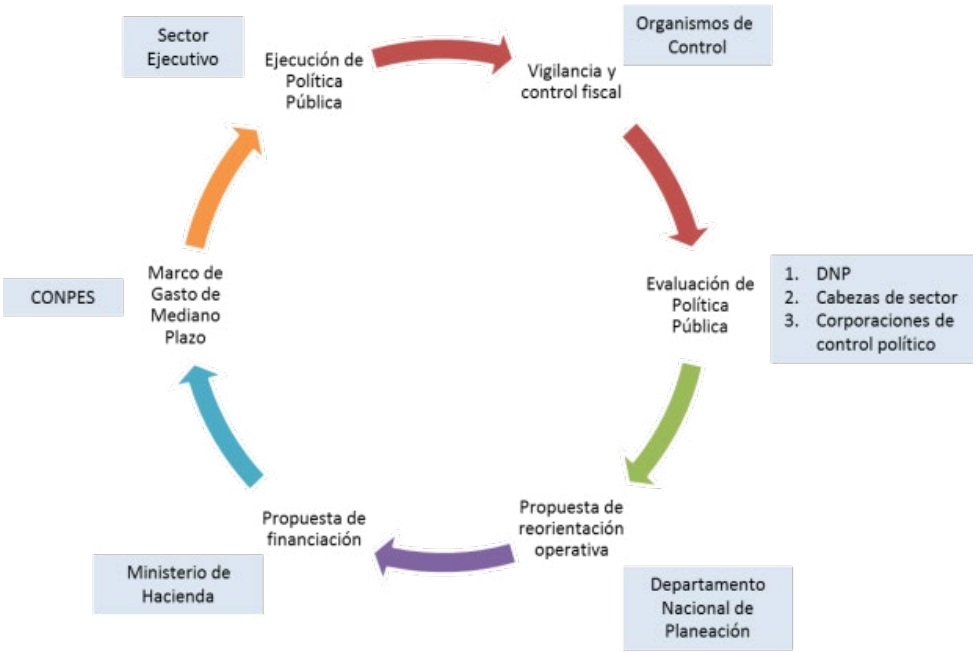
ACTOR INSTITUCIONAL	FUNCIÓN
CGR y las contralorías territoriales	Producen los informes de auditoría, a través de los cuales se identifican las políticas públicas que se ven comprometidas con la auditoría. Presentan los resultados de las auditorías realizadas al sector ejecutivo en el marco de la implementación de las políticas públicas.
Ministerio de Hacienda y crédito Público -MHCP	Recibe y utiliza los informes de auditoría como insumo para identificar los elementos de la política pública cuya financiación ha sido ineficiente. Utiliza los informes de auditoría como criterio para definir el anteproyecto de presupuesto. Elabora una propuesta de financiación de cada política pública, conforme con los resultados informados por los organismos de control. Coordina con el Departamento Nacional de Planeación la elaboración de una propuesta de financiación e implementación de cada política pública. Presenta propuesta de financiación de cada política pública al Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES.

Departamento Nacional de Planeación	Recibe y utiliza los informes de auditoría como insumo para identificar los elementos de la política pública cuya operación ha sido ineficiente e ineficaz. Elabora una propuesta de reorientación operativa de cada política pública, conforme con los resultados informados por los organismos de control. Coordina con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la elaboración de una propuesta de financiación y reorientación de la implementación de cada política pública. Presenta propuesta de financiación y reorientación de la implementación de cada política pública al Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES.
Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES	Presentar, para su estudio y aprobación: Las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del Gobierno nacional. La ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y sobre las políticas, estrategias, programas y proyectos del Gobierno nacional. Las bases y criterios de la inversión pública. El plan financiero del sector público. El plan operativo anual de inversiones.
Consejo de Ministros	Aprobar el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Fuente: Elaboración propia.

El modelo de aprendizaje organizacional derivado de la evaluación de las políticas públicas, con incidencia en la toma de decisiones sobre su sostenibilidad financiera tiene su propio ciclo de mejora continua. A continuación, una figura que lo describe.

Figura 1. Ciclo de la mejora continua en la evaluación de la política pública a partir del uso de los informes de auditoría.



Tomado de: Cárdenas & Rodríguez (2021). El uso de los informes de auditoría de control fiscal, como un insumo para la evaluación de la política pública.

REFERENCIAS

- Cárdenas Arévalo, Jhonny Marlon y Rodríguez Becerra, Carlos Hernán. (2021). El uso de los informes de auditoría de control fiscal, como un insumo para la evaluación de la política pública. Auditoría General de la República.

- DNP. (2018). Guía para el Seguimiento de Políticas Públicas. Recuperado el 10 de octubre de 2018, de Portal del Departamento Nacional de Planeación : https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_para_seguimiento_Politicas_Publicas.PDF
- INTOSAI. (Julio de 2016). Directrices para la Evaluación de las Políticas Públicas. Recuperado el 1 de noviembre de 2018, de Portal de la INTOSAI: http://www.intosai.org
- Ministerio de Hacienda. (2016). Caracterización del Proceso de Programación Presupuestal de los Recursos de la Nación MIS. 2.1. Recuperado el 01 de abril de 2019, de Portal del Ministerio de Hacienda y crédito Público: http://www.minhacienda.gov.co/

Eficiencia y eficacia en la toma de decisiones para la asignación y ejecución del presupuesto cultural: un desafío para las entidades territoriales en Colombia

Autor: Liliana Patricia Ortiz Ospino[1]

Resumen

En Colombia las discusiones sobre el presupuesto de la cultura traen consigo el estigma de un sector considerado como 'la cenicienta' del gasto público nacional. sin embargo, la evidencia empírica de este estudio muestra que, en el ámbito territorial, el gran desafío que existe en la asignación y ejecución de recursos, es lograr eficiencia y eficacia. Los resultados obtenidos ponen de relieve la importancia de aumentar el porcentaje de ejecución, disminuir los rezagos presupuestales y analizar las características demográficas, geográficas, socioeconómicas, de desarrollo o de calidad de vida municipales, para hacer distribución y ejecución equitativa de los recursos que garanticen los derechos culturales contemplados en la Carta Política; en ese sentido se propone diseñar instrumentos de políticas públicas culturales territoriales, mediante la creación de planes maestros y de desarrollo, una agenda pública cultural y mecanismos de evaluación y monitoreo que permitan evaluar el impacto de los recursos invertidos. Asimismo, se plantea la necesidad de configurar en la institucionalidad cultural una plataforma teórico-práctica que apoye a los tomadores de decisión en la identificación y atención de las problemáticas del sector.

Palabras clave: políticas culturales, cultura, gasto público cultural, fiscalización cultural.

Introducción

Las discusiones sobre el presupuesto de la cultura traen consigo el estigma de un sector que ha sido considerado 'la cenicienta' del gasto público nacional. Sin embargo, la evidencia empírica muestra que, en el ámbito territorial, más que un problema de apropiación de recursos, existe una gran dificultad para hacer uso eficiente y eficaz del presupuesto público destinado al sector.

1 Ingeniera Industrial de la Universidad del Norte, Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de los Andes y Especialista en Gerencia y Gestión Cultural de la Universidad del Rosario. Se desempeña como Asesora del Despacho de la Auditoría General de la República, es docente investigador en la Facultad de Estudios del Patrimonio Cultural de la Universidad Externado de Colombia. Este documento de trabajo se elaboró para análisis y discusión en el marco de los estudios especializados que realiza la Auditoría General de la República, con el propósito de mejorar la vigilancia fiscal de los recursos públicos del sector cultural y fue aprobado como ponencia por el Comité Científico del I Seminario Iberoamericano de Economía de la Cultura, organizado por la Universidad Nacional de Colombia, que tuvo lugar del 22 al 24 de agosto del 2017 en la ciudad de Medellín.

Este documento de trabajo presenta un análisis que contrasta características demográficas, socioeconómicas y de ubicación geográfica; así como factores indicativos de capacidad económica, desarrollo, calidad de vida y financiamiento cultural en los municipios, frente a la asignación y ejecución del presupuesto cultural, con el propósito de determinar cuáles de estas condiciones tienen mayor incidencia en el gasto público cultural durante el período 2013-2015.

En la primera parte se presenta el contexto del gasto público territorial y su importancia para el financiamiento del sector. En la segunda se realiza la descripción de los recursos destinados a la cultura en Colombia, la interpretación de los datos recolectados para el análisis y el método empleado.

En la tercera, se muestran los resultados del estudio, presentando los factores determinantes de la asignación y ejecución del presupuesto público cultural. Al respecto, los resultados obtenidos evidencian que en los contextos locales, la asignación y ejecución del presupuesto presenta bajos porcentajes de ejecución, rezagos mayores que los permitidos por la normativa para mitigar el riesgo de reducción en las siguientes vigencias. Por último, se analizan los factores que deben tenerse en cuenta para garantizar los derechos culturales a todos los ciudadanos del territorio y cumplir con las disposiciones de la Constitución de 1991, Artículo 70[2].

En razón de lo anterior, la cuarta y última parte de este documento presenta las conclusiones de la investigación y reúne algunas recomendaciones sobre la necesidad de diseñar instrumentos de políticas públicas culturales territoriales, mecanismos de evaluación de impacto y monitoreo de los recursos que se invierten en el sector; y la necesidad de configurar en la institucionalidad cultural una plataforma teórico-práctica que apoye a los tomadores de decisión en la identificación y atención de las problemáticas del sector.

1. Contexto del gasto público territorial del sector cultural

La cultura ha sustentado su importancia con base en la reflexión teórica de investigadores de diversas disciplinas como la antropología, la sociología y la economía. Desde la disciplina económica y, aún sin considerarlo un sector económico en todos los casos, los teóricos clásicos, como Smith (1776) y Keynes (1930) argumentaron la necesidad de la financiación pública y privada de las actividades culturales (y/o de ocio). Esto ha llevado a un reconocimiento del sector por su alta contribución al bienestar, pero también aceptando sus bajos niveles de crecimiento, desempeño y productividad, debido al fenómeno denominado 'la enfermedad de los costos' (Baumol y Bowen, 1966).

Samuelson (1955) por su parte, cataloga a los productos culturales como bienes públicos puros[3] y bienes de mérito[4], y en ese sentido identifica una falla del mercado en su acceso pues en el primer caso, ningún ciudadano puede ser excluido y en el segundo, se deben proveer a todos los ciudadanos independientemente de sus ingresos o disposición a pagar.

Ahora bien, el autor reitera la necesidad de la intervención pública en el sector cultural para garantizar su financiamiento, posición que ha sido apoyada recientemente por investigadores contemporáneos que basan su importancia en la influencia que la cultura tiene en la innovación, la ciencia y la tecnología, como es el caso de García-Canclini (1999), Throsby (2001) y, Potts y Cunningham (2008). En ese sentido, estos autores afirman que las actividades del campo cultural "son una parte del sistema de innovación que debe ser transversal al desarrollo y así consideradas como elementos importantes de los cambios estructurales y de adaptación deseables en todas las sociedades del mundo" (Potts & Cunningham, 2008, pp. 10-11), una razón más para apoyar la idea de la financiación por parte del Estado.

Los contradictores de dicha posición afirman que las actividades del campo cultural no son rezagadas económicamente, consideran a sus productos como bienes normales y por tanto sugieren para éstos, la no intervención del Estado; incluso algunos afirman que el campo cultural contribuye de manera positiva a la economía en su conjunto y a la generación de riqueza, lo cual lo hace un sector económico con

2 Artículo 70 de la Constitución de 1991: "El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional".

3 Bienes públicos puros: aquellos en los que no existe ni rivalidad, ni exclusión en el consumo

4 Bienes de mérito: aquellos que generan bienestar para la sociedad

sus consecuentes problemas de asimetría de información, tendencia al monopolio, incertidumbre frente a la demanda y problemas con los derechos de autor (Caves, 2000; Devany, 2004).

En el contexto iberoamericano hay una prevalencia de la idea de intervención del Estado que se materializa con el diseño de instrumentos de políticas públicas para el financiamiento público. entender esta situación ha llevado a que las decisiones asociadas a mejorar la eficiencia y eficacia en el gasto público cultural cobren relevancia; particularmente en la Región Iberoamericana los gobiernos destinaron más de 12.000 millones de dólares alrededor del 2013, lo que hizo que el promedio regional de gasto en cultura por habitante, fuera de 19 dólares (CEPAL & OEI, 2014).

Aun así la prioridad fiscal del gasto público[5] del sector solo alcanza un 0,58% en la Región, no obstante la Conferencia Iberoamericana de Cultura, que reúne a los ministros, promueva como meta financiera que se destine al menos el 1% del presupuesto nacional a esta cartera, y varios países de la zona cuentan ya con una inversión que supera esta meta, como Costa Rica (1,2%), Cuba (1,9%), España (1,3%) y Portugal (1,2%) (CEPAL & OEI, 2014).

En Colombia el acceso y fomento a la cultura es constitucional, establecidos en los artículos 70, 71 y 72 de la Carta Política, los cuales instituyen su promoción para todos los ciudadanos en igualdad de oportunidades, libertad en la búsqueda del conocimiento y las expresiones artísticas, inclusión del sector cultural en los planes de desarrollo económico y social, nacionales y territoriales y protección del patrimonio cultural de la Nación; disposiciones que debe respaldar la institucionalidad cultural del país conformada por el Ministerio de Cultura, sus entidades adscritas y los entes territoriales de cultura.

Respecto a la inclusión de la cultura en los planes de desarrollo, esto no sólo se realiza por medio de programas y proyectos, sino también mediante la destinación de recursos, cuya normativa se estableció en el Presupuesto General de la Nación (PGN), compuesto por el presupuesto de rentas, el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, las disposiciones generales y en la legislación que concede recursos al sector.

En el caso de los presupuestos territoriales para la cultura, además de los ingresos generados de forma autónoma (recursos propios como impuestos, rentas de destinación específica, estampillas, cofinanciación nacional, cooperación nacional o internacional, entre otros), las rentas están complementadas por las transferencias del nivel nacional (Sobretasa a la prestación del servicio de telefonía móvil para cultura, transferencias del Programa Nacional de Concertación, contribución parafiscal de la Ley de Espectáculos Públicos, entre otros), el Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías (SGR). De acuerdo con esto, en la actualidad el sector cuenta con un amplio potencial de financiamiento y asignación de recursos por diferentes vías, situación que se da también en el ámbito territorial; por lo tanto, conviene centrar la atención en el uso eficiente y eficaz de dicho presupuesto.

Si bien se observa un avance notorio en los porcentajes de ejecución, un análisis más detallado de los recursos evidencia que aún existen rezagos presupuestales, los cuales superan el 20% del presupuesto asignado, cuando la Ley de Presupuesto en Colombia advierte que, en caso de que estos superen el 2% de los recursos de funcionamiento, y el 15% de la inversión, el presupuesto de la vigencia inmediatamente siguiente, debe reducirse por el mismo valor de las reservas presupuestales constituidas (Ley 111, 1996).

Así, los altos rezagos presupuestales no son deseables pues constituyen un riesgo inminente para la apropiación futura de recursos del sector, lo cual ante una situación de escasez de financiamiento como se vivió en el pasado, pondría en peligro la sostenibilidad de la implementación de políticas públicas del sector y en consecuencia, un retroceso en los avances realizados en la garantía de derechos culturales.

Con el propósito de ampliar esta información se presenta en la siguiente tabla, el presupuesto asignado y ejecutado en el ámbito territorial durante el período 2013-2015:

5 La prioridad fiscal es la relación del gasto en cultural con el gasto público total.

Tabla 1. Información del presupuesto de inversión cultural asignado y ejecutado en el ámbito territorial durante el período 2013-2015
(Valores en millones de pesos)

Tipo de presupuesto	Valor / porcentaje de ejecución sobre el presupuesto de apropiación		
	2013	2014	2015
Presupuesto asignado	4.002.464	5.872.176	4.634.965
Presupuesto ejecutado	1.628.989 40,7%*	1.852.496 31,5%*	3.402.718 73,4%*
Rezago presupuestal	s.i.	24,6%	22,8%

*Porcentajes calculados a partir de la relación entre el presupuesto comprometido y el presupuesto asignado.
s.i.: sin información completa
Fuente: Información de los años 2013-2015 del Sistema CHIP de la Contaduría General de la Nación reportados por los sujetos vigilados de las contralorías territoriales, en la rendición de la cuenta (Formato 20.1), a la Auditoría General de la República.

Resumiendo, los datos históricos evidencian que existen pocos incentivos para la apropiación privada de derechos por parte del sector privado (Towse, 2012) y múltiples razones para apoyar la intervención del Estado a través de la financiación pública (Potts y Cunningham, 2008), situación que obliga a la reflexión sobre la eficiencia y eficacia de los recursos que se invierten en el sector.

2. Descripción de los datos y ruta metodológica

La base de análisis se construyó a partir de la información del período 2013-2015 de las siguientes fuentes oficiales:

- Rendición de la cuenta de las entidades territoriales que administran recursos culturales a las contralorías del país.
- Datos del Formulario Único Territorial (FUT) de la Contaduría General de la Nación.
- Fichas de Caracterización Territorial (departamentales y municipales) del Departamento Nacional de Planeación.
- Registros administrativos de los recursos culturales recaudados por los municipios clasificados por fuentes de financiación, del Ministerio de Cultura.

El análisis se centró en la información del año 2014 pero además se procesaron los años 2013 y 2015 con el propósito de revisar la coherencia y consistencia de los datos. De esta manera, se seleccionó como unidad estadística los 1.101 municipios que existen actualmente según la división político administrativa del país (DANE, 2017). La base cuenta con información de 628 del total de los municipios, con lo que se obtuvo una cobertura del 57% del universo, que concentra el 83% de la población nacional.

Se utilizó un método cuantitativo para el análisis, mediante el uso de herramientas estadísticas y econométricas, con el fin de establecer los factores determinantes de la asignación y ejecución del presupuesto, tomando como variables independientes la asignación anual cultural a los municipios (recursos de apropiación) y la ejecución del presupuesto del sector. Ahora bien, como variables explicativas se utilizaron varios indicadores territoriales que para facilidad del estudio se agruparon en las siguientes categorías: características demográficas, socioeconómicas y de ubicación geográfica; factores indicativos de capacidad económica, de desarrollo y calidad de vida y, del financiamiento cultural en los municipios, los cuales se detallan en la siguiente tabla:

Tabla 2. Indicadores municipales clasificados por categorías

Categoría	**Indicadores analizados**
Características demográficas	Densidad de la población Total de la población Población en edad de trabajar Población étnica Población atendida en el programa "Familias en Acción" Población atendida en el programa "De Cero a Siempre" Población desplazada
Características socioeconómicas	Cobertura media de educación básica Analfabetismo Mortalidad infantil Cobertura vacunación Cobertura acueducto Homicidios por 100 mil habitantes Hurto por 100 mil habitantes Secuestros por 100 mil habitantes NBI Índice de Pobreza Multidimensional 2014 Déficit de vivienda cualitativa Déficit de vivienda cuantitativa
Ubicación geográfica de las entidades territoriales que administran recursos de la cultura	Bogotá Atlántica Central Pacífica Orinoquía/Amazonia.
Factores indicativos de capacidad económica	Población en edad de trabajar Recursos ejecutados en el municipio Valor agregado Regional Valor Agregado Municipal Ingresos municipales Presupuesto de funcionamiento Presupuesto de Inversión Recursos del Sistema General de Regalías Recursos del Sistema General de Participaciones Indicador fiscal del municipio
Factores indicativos de desarrollo y calidad de vida	NBI Índice de Pobreza Multidimensional Desarrollo: Robusto, Medio, Temprano Condiciones de Desarrollo: urbano, económico, calidad de vida, ambiental, seguridad e institucional

Factores indicativos del financiamiento cultural de los municipios	Recursos ejecutados de la Telefonía Móvil Impuestos de la sobretasa de la gasolina Sistema General de Participaciones Estampillas Pro cultura Total de recursos ejecutados en la cultura Sistema General de Regalías

Fuente: elaboración propia

3. Resultados

En primera instancia se analizaron los factores que determinan la asignación presupuestal del sector cultural en el ámbito territorial. Se usaron regresiones lineales en donde la variable dependiente corresponde a los recursos de apropiación cultural. Posteriormente, se estimaron otros modelos de regresión en donde se midió el efecto de los determinantes de la ejecución presupuestal cultural sobre la variable dependiente que en este caso fue los recursos ejecutados del sector.

A continuación, se presentan los resultados del análisis econométrico realizado, cuyos cálculos se describen con detalle en el anexo del documento.

3.1. Determinantes de la asignación presupuestal del sector cultural

3.1.1. Modelo 1. Asignación presupuestal frente a las características demográficas de los municipios

Las variables que tienen relación significativa con la asignación presupuestal son: población étnica, población del programa "Familias en Acción" y población atendida en el Programa "De Cero a Siempre". De acuerdo con los datos obtenidos en este primer modelo, es posible afirmar que por cada unidad de población étnica que aumente en el municipio, el presupuesto asignado para cultura aumenta en 0.3 pesos; de otra parte, a un aumento en la población de "Familias en Acción", la asignación aumenta en un 1.37 pesos. Adicionalmente, se evidencia que frente a un aumento de una unidad en la población atendida por el Programa "De Cero a Siempre", hay una disminución en el presupuesto asignado de 2.8 pesos. Respecto a este último resultado, es necesario indagar las razones de la rivalidad que se observa en la regresión de las transferencias condicionadas del programa "De Cero a Siempre" y los recursos destinados al sector cultural.

3.1.2. Modelo 2. Asignación presupuestal frente a las características socioeconómicas del municipio

Respecto a las condiciones socioeconómicas del municipio, se puede afirmar con suficiente confianza que las características asociadas a esta categoría no son significativas para determinar el presupuesto asignado a la cultura, con excepción del número de hurtos por cien mil habitantes y el índice de pobreza multidimensional del año 2014, ya que por cada unidad que aumentan estos indicadores, la asignación crece en 20.72 y 378.04 pesos, respectivamente.

3.1.3. Modelo 3. Asignación presupuestal frente a la ubicación geográfica de los municipios

Con el fin de revisar los factores determinantes que se relacionan con la ubicación del municipio, se realizó una regresión teniendo en cuenta como variables explicativas las regiones a la que pertenecen los municipios analizados.

En esta regresión se encontró que si la entidad cultural pertenece a Bogotá o a la Región Pacífica, la asignación presupuestal cultural

aumenta en 412,407 y 14,361 pesos, respectivamente. Este sesgo de asignación debe ser objeto de revisión por parte de la institucionalidad cultural por cuanto la Constitución establece la distribución de recursos de forma equitativa para todas las regiones.

3.1.4. Modelo 4. Asignación presupuestal frente a la capacidad económica del municipio

En el análisis de la regresión con los factores indicativos de la capacidad económica del municipio se puede afirmar con un 99% de confianza que las variables que pueden explicar la asignación del presupuesto, son: población en edad de trabajar, presupuesto ejecutado de la cultura, prioridad macroeconómica de la cultura, ingresos municipales, presupuesto de inversión, recursos provenientes del SGR y del SGP.

En ese sentido, hay suficiente evidencia estadística para afirmar que por cada unidad de población en edad de trabajar, el presupuesto asignado a la cultura disminuye en 0.18 pesos. Por cada unidad que aumenta el total de la ejecución de recursos, el presupuesto apropiado aumenta también en 1.7 pesos. Si aumenta en una unidad los ingresos del municipio, el presupuesto asignado para cultura sube en 0.17 pesos.

De igual manera, si los recursos del SGR y del SGP aumentan un peso, el presupuesto asignado para cultura aumenta en 0.48 y 0.23 pesos, respectivamente. Mientras que frente a un aumento en un peso de inversión, la asignación disminuye en 0.18 pesos.

3.1.5. Modelo 5. Asignación presupuestal frente a las características de desarrollo y condiciones de vida del municipio

Respecto a las características de desarrollo, las variables que guardan relación con la asignación del presupuesto cultural son las condiciones de desarrollo económico y de seguridad. Existe evidencia para afirmar que si las condiciones de desarrollo económico aumentan en un punto porcentual el presupuesto asignado para la cultura aumenta en 8,322 pesos. Por el contrario, un aumento de la inseguridad disminuye los recursos destinados para la cultura en 20,248 pesos.

3.1.6. Modelo 6. Asignación presupuestal frente a los factores indicativos del financiamiento cultural de los municipios

Si el presupuesto asignado a la cultura se calcula en función de las variables que, por las políticas públicas y el marco normativo cultural, se constituyen como fuentes de financiación de dicho sector se encuentra, que las variables significativas que tienen relación con la asignación presupuestal son las transferencias recibidas por la telefonía móvil, el Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías.

Así, por cada unidad monetaria asignada y ejecutada desde la telefonía celular, el presupuesto asignado para los recursos culturales aumenta en 50 pesos; de igual manera, por cada unidad adicional financiada y ejecutada por parte del sector cultural desde el Sistema General de Participaciones, el presupuesto asignado aumenta en 2.4 pesos. De otra parte, existe evidencia para afirmar que por cada unidad asignada por el Sistema General de Regalías para el municipio, el presupuesto de la cultura puede aumentar en un peso.

En resumen, se puede decir sobre los resultados obtenidos, teniendo como variable dependiente la asignación de recursos en la cultura y de acuerdo con las situaciones problemáticas identificadas en las regiones, es prudente proponer y exigir un análisis riguroso de políticas públicas que permita la focalización de los recursos de forma equitativa y eficiente, de acuerdo con las situaciones problemáticas del sector. Los datos revelan que la asignación de recursos tiene relación con algunas de las características demográficas, la situación socioeconómica, las condiciones de desarrollo y de calidad de vida, pero está supeditada en mayor medida a la capacidad económica del municipio, hecho que si bien es comprensible no debería ser la prevalencia en la distribución del presupuesto del sector cultural en el que se ha establecido constitucionalmente equidad y provisión para todos los ciudadanos.

3.2. Determinantes de la ejecución presupuestal del sector cultural

3.2.1. Modelo 7. Ejecución presupuestal frente a las características demográficas del municipio

Frente a la ejecución del presupuesto en relación con las características demográficas del municipio, las variables explicativas que resultan significativas son: personas atendidas en los programas "Familias en Acción" y "De Cero a Siempre", y población desplazada reportada en el municipio.

Los factores que aumentan la ejecución son personas atendida en el programa "Familias en Acción", pues aumenta en 0.93 pesos, por cada unidad adicional y población desplazada, la que aumenta la ejecución cultural en 3.7 pesos. Por otro lado, a un aumento de personas del programa "De Cero a Siempre", los recursos ejecutados de la cultura disminuyen en 0.91 pesos.

3.2.2. Modelo 8. Ejecución presupuestal frente a las características socioeconómicas del municipio

En el análisis de las características socioeconómicas, se evidencia que hay poca relación significativa de estas variables con el presupuesto ejecutado, a excepción de las variables de hurtos por cien mil habitantes que según los datos de la muestra, el aumento en una unidad de este factor, el presupuesto ejecutado de la cultura aumenta en 18 pesos; y el Índice de Pobreza Multidimensional del 2014, que por cada unidad porcentual que este aumente, el presupuesto ejecutado cultural también lo hace en 148 pesos.

3.2.3. Modelo 9. Ejecución presupuestal frente a la ubicación geográfica del municipio

Respecto de la ubicación geográfica del municipio, los resultados obtenidos arrojan que la región que aumenta la eficiencia de los recursos culturales es la Atlántica; no obstante, no es significativa como determinante en la asignación de recursos. De esta manera, se puede afirmar con confianza del 98% que si el municipio es de la Región Atlántica del país, su ejecución aumenta en 5,040 pesos, mientras que el hecho de estar ubicado en el resto de regiones no tiene relación significativa con la ejecución presupuestal de los recursos culturales.

3.2.4. Modelo 10. Ejecución presupuestal frente a la capacidad económica del municipio

Al tomar como base la capacidad económica del municipio, las variables que tienen relación positiva con la ejecución del presupuesto son: ingresos del municipio, recursos de funcionamiento e inversión, recursos de los Sistemas General de Participaciones y de Regalías y el indicador fiscal que calcula el DNP para los municipios. Por otro lado, los factores que disminuyen la ejecución son la población en edad de trabajar (PET) y los recursos de funcionamiento e inversión.

De esta manera, por cada unidad monetaria de ingresos municipales que se aumente, los recursos para la cultura aumentan su ejecución en 0.31 pesos; igualmente por cada unidad monetaria que aumentan los recursos provenientes del SGP, el presupuesto cultural ejecutado aumenta en 0.29 pesos. Por último, por cada punto porcentual que aumenta el indicador fiscal, el presupuesto ejecutado del sector aumenta en 278 pesos.

Por el contrario, por cada unidad que aumenta la PET la ejecución disminuye 0.08 pesos; lo mismo sucede con los recursos de funcionamiento y de inversión en el municipio que a su aumento en una unidad, la ejecución cultural disminuye en 0.58 y 0.32 pesos, respectivamente.

3.2.5. Modelo 11. Ejecución presupuestal frente a las características de desarrollo y de condiciones de vida

Al analizar el presupuesto ejecutado de la cultura y su relación con las características de desarrollo y condiciones de vida de los contextos locales, se observa que el único factor que guarda relación es la condición de desarrollo de seguridad municipal. Pues a un aumento de un punto porcentual en la cobertura de seguridad, el presupuesto cultural disminuye en 9,640 pesos.

Resumiendo, según el análisis, la ejecución de los recursos culturales depende de las condiciones de seguridad y situación de pobreza de los municipios. Los determinantes que aumentan la ejecución de los recursos destinados a la cultura, son las transferencias condicionadas del programa "Familias en Acción", la población desplazada reportada en el municipio, los hurtos por cien mil habitantes, estar ubicado en la Región Atlántica, los ingresos municipales, los recursos provenientes de los sistemas General de Participaciones y de Regalías, y el indicador fiscal del municipio calculado por el DNP.

De otra parte, las variables que disminuyen la ejecución de los recursos destinados a la cultura son las transferencias del programa "De Cero a Siempre", la PET, los recursos de funcionamiento y de inversión; sumados a las condiciones de desarrollo de seguridad municipales.

Estos resultados corroboran lo observado anteriormente en el análisis sobre la asignación de los recursos culturales, pues aunque se nota un mayor esfuerzo de las administraciones locales para ejecutar recursos teniendo en cuenta las poblaciones vulnerables, se requiere un mayor estudio de las condiciones socioeconómicas de los municipios para garantizar equidad en la asignación de recursos culturales o aumentar su ejecución, que con los sistemas de información desarrollados debería utilizar la totalidad de los datos disponibles de contexto y no sólo limitarse a la capacidad económica del municipio.

4. Conclusiones y recomendaciones para las políticas culturales municipales

Los resultados del estudio evidencian que en el sector cultural, debido a las posibilidades de financiamiento público, los bajos porcentajes de ejecución y los altos rezagos presupuestales, además de la insuficiente relación que existe entre los recursos asignados y las características demográficas, socioeconómicas o de desarrollo de los municipios, se requiere con urgencia desarrollar acciones para aumentar la eficiencia y la eficacia en esta porción del presupuesto.

Para los efectos, se propone lo siguiente:

1. La revisión del Decreto 092 de 2017 "Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución." En ese sentido, se sugiere tener en cuenta que con este Decreto se dan herramientas a las entidades nacionales y territoriales en especial al Ministerio de Cultura para que ejecuten el presupuesto; toda vez que, pueden contratar directamente con las Empresas Sin Ánimo de Lucro, sin necesidad de hacerlo a través de licitación o cualquier otra modalidad de las que establece la Ley, evitando que durante la vigencia fiscal del año siguiente, se le rebaje dicho presupuesto por no ejecutar el rubro de cultura.

2. Diseñar e implementar instrumentos de políticas públicas culturales territoriales, mediante la creación de planes maestros, de desarrollo, y de una agenda pública cultural que dinamice las actividades de los gestores y las prácticas culturales de los ciudadanos en el territorio.

3. Monitorear la asignación y ejecución presupuestal, mediante un sistema de seguimiento y evaluación de impacto para identificar de forma preventiva las causas de los bajos porcentajes de ejecución municipal, y, a partir de este análisis, proponer una reorientación de las decisiones en estos aspectos.

4. Utilizar la información estadística y presupuestal disponible del contexto regional para tomar decisiones, mediante una estructura ponderada de factores sobre las condiciones municipales socioeconómicas, de desarrollo y calidad de vida.

5. Configurar una plataforma teórico-práctica que apoye a los tomadores de decisión en la identificación y atención de las problemáticas del sector, mediante el diálogo y la gestión del conocimiento entre la institucionalidad cultural y la academia.

BIBLIOGRAFÍA

- BAUMOL, W. y BOWEN, W. (1966). Performing arts: the economic dilemma. New York, United States: Twentieth Century Fund.
- BONNEFOY, J.C. y ARMIJO, M (2005). Indicadores de desempeño en el sector público. Chile: CEPAL-ILPES.
- CAVES, R. (2000). Creative Industries: Contracts between art and commerce. Cambridge, United States: Harvard University Press.
- CEPAL & OEI (2014). Cultura y Desarrollo Económico en Iberoamérica. Madrid: Grafilia S.L.
- República de Colombia. Constitución Política de 1991. Gaceta Oficial de la Asamblea Nacional Constituyente. Bogotá D.C., Colombia, 4 de julio de 1991.
- DE VANY, A. (2004). Hollywood economics. London, England: Routledge.
- DANE (2017). División Político-Administrativa de Colombia. Bogotá: DANE. Recuperado de: http://geoportal.dane.gov.co:8084/Divipola/servicio.jsp
- GARCÍA-CANCLINI, N. (1999). El consumo cultural: una propuesta teórica en El consumo cultural en América Latina. Bogotá, Colombia: D'Vanny.
- KEYNES, J. ([1930] 1963). Economic Possibilities for our grandchildren en Essays in Persuasion. New York, United States: W.W. Norton & Co.
- MENA, J. (2016). Análisis de Datos como Insumo para el Control Fiscal. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- POTTS, J. & CUNNINGHAM, S. (2008). Four models of the creative industries. International Journal of Cultural Policy, 14 (3): 233-49
- SAMUELSON, P. (1955). Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure. The Review of Economics and Statistics, 37 (4): 350-356.
- SMITH, A. ([1776] 1994). La riqueza de las naciones. Madrid, España: Alianza Editorial.
- THROSBY, D. (2001). Economía y Cultura. Madrid, España: Cambridge University Press.
- _____(2010). The Economics of Cultural Policy. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- TOWSE, R. (2012). Handbook of Cultural Economics. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.

ANEXO

Tabla de correlaciones por categorías

Categoría	Variables Independientes	Variable dependiente: asignación presupuestal en cultura		Variable dependiente ejecución presupuestal en cultura	
		Coeficiente	Significancia	Coeficiente	Significancia
Características demográficas	Densidad de la población	-2.90	0.10		
	Población en edad de trabajar	-0.74	0.08	0.02	0.93
	Población étnica	0.30	0.00	0.05	0.06
	Población atendida en el programa "Familias en Acción"	1.37	0.02	0.93	0.00
	Población atendida en el programa "De Cero a Siempre"	-2.84	0.00	-0.91	0.00
	Población desplazada			3.66	0.00
Características socioeconómicas	Cobertura media de educación básica	-6,013.42	0.11	-1,454.45	0.41
	Analfabetismo	12,573.11	0.44	5,486.31	0.47
	Mortalidad infantil	-5.90	0.98	73.76	0.48
	Cobertura vacunación	8,211.71	0.35	1,413.77	0.73
	Cobertura acueducto	1,311.01	0.71	-409.32	0.81
	Homicidios por 100 mil habitantes	-62.20	0.14	-14.62	0.46
	Hurto por 100 mil habitantes	20.72	0.05	17.91	0.00
	Secuestros por 100 mil habitantes	-2,050,959.76	0.59		
	NBI	-136.94	0.22	-79.15	0.13
	Índice de Pobreza Multidimensional 2014	378.04	0.02	147.52	0.05
	Déficit de vivienda cualitativa	2,413.96	0.47	-461.03	0.77
	Déficit de vivienda cuantitativa	-4,518.50	0.69	-2,686.92	0.61
Ubicación geográfica de las entidades territoriales que administran recursos de la cultura	Bogotá	412,406.52	0.00	9,836.85	0.52
	Atlántica	5,529.82	0.15	5,040.19	0.00
	Central	4,344.21	0.30	3,118.04	0.08
	Pacífica	14,360.97	0.00	2,635.20	0.11
	Orinoquía/Amazonía	-3,098.57	0.58	452.00	0.85

Factores indicativos de capacidad económica	Población en edad de trabajar	-0.18	0.00	-0.08	0.02
	Recursos ejecutados en el municipio	1.67	0.00		
	Valor agregado Regional	0.00	0.03	0.00	0.58
	Valor Agregado Municipal	-0.05	0.68	-0.03	0.71
	Ingresos municipales	0.17	0.00	0.31	0.00
	Presupuesto funcionamiento	0.32	0.08	-0.58	0.00
	Presupuesto Inversión	-0.18	0.00	-0.32	0.00
	Recursos del Sistema General de Regalías	0.48	0.00	0.50	0.00
	Recursos del Sistema General de Participaciones	0.23	0.00	0.29	0.00
	Indicador fiscal del municipio	-97.86	0.56	277.85	0.00
Factores indicativos de desarrollo y calidad de vida	NBI	-20.91	0.84	8.05	0.84
	Índice de Pobreza Multidimensional 2014	441.16	0.00	180.86	0.00
	Desarrollo Robusto	-11,180.34	0.13	4,386.55	0.21
	Desarrollo Temprano	-109.13	0.98		
	Desarrollo intermedio			2,348.07	0.14
	Condiciones de Desarrollo: urbano	17,806.07	0.29	247.77	0.97
	Condiciones de Desarrollo: económica	8,321.93	0.05	2,485.09	0.13
	Condiciones de Desarrollo: calidad de vida	4,876.43	0.23	1,795.66	0.26
	Condiciones de Desarrollo: ambiental	3,573.86	0.24	-924.24	0.44
	Condiciones de Desarrollo: seguridad	-20,248.31	0.00	-9,640.11	0.00
	Condiciones de Desarrollo: institucional)	1,987.18	0.58	-382.43	0.79
Factores indicativos del financiamiento cultural de los municipios	Recursos ejecutados de la Telefonía Móvil	50.13	0.00		
	Impuestos de la sobretasa de la gasolina	1.25	0.79		
	Sistema General de Participaciones	2.39	0.00		
	Estampillas Pro cultura	-1.79	0.26		
	Total de recursos ejecutados en la cultura	-0.24	0.69		
	Sistema General de Regalías	1.00	0.00		

Fuente: regresiones econométricas de elaboración propia, Base de datos 2014 Auditoría General de la República, Contralorías Territoriales, FUT, DNP, Ministerio de Cultura.

Contratación estatal, pobreza, captura del Estado y participación electoral

Manfred Grautoff[1]
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7414-7617
Asesor de Seguridad Nacional

Resumen

Este documento analiza la relación que tienen el Índice de Pobreza Multidimensional, la Captura del Estado y la participación electoral con las diferentes modalidades de contratación pública. El primer hallazgo fue que la pobreza tiene una correlación negativa con las modalidades de contratación estudiadas. El segundo hallazgo fue que la presencia de actores armados, economías ilícitas, violencia homicida, delitos electorales y delitos contra la administración pública aumentan el volumen de la contratación territorial. Dichas variables fueron usadas para construir el Índice de Captura del Estado. El tercer hallazgo muestra que la participación electoral esta correlacionada de manera ambigua con la contratación estatal. Se presentan una recomendaciones sobre focalización del gasto público en territorios con economías ilícitas.

Palabras clave: Contratación estatal, captura del Estado, participación electoral, pobreza, economías criminales.

1. Introducción

Colombia está afectada por la presencia de grupos armados que buscan incidir sobre el curso del proceso electoral, para acceder al poder con dos objetivos (Rettberg, Leiteritz, Nasi, & Prieto, 2018). El primero, tener el control administrativo de los gobiernos locales para emplearlo a favor de las economías ilícitas. El segundo, obtener fuentes adicionales de recursos provenientes del erario municipal, lo que terminaría por acrecentar su poder, tanto económico como político (Barrios, 2021). Por lo tanto, los riesgos electorales de que el crimen organizado se apropie del control político de algunos municipios, está asociado de forma positiva con la contratación estatal. La contratación pública se convierte en un incentivo para que los actores que controlan las economías ilegales hagan presencia en localidades que tienen mayor presupuesto público. A fin de probar esta afirmación, se propone medir los riesgos de cooptación del Estado mediante la construcción del Índice de Riesgos Electorales (IRE) con el objetivo de establecer cuáles son los entes territoriales con mayor probabilidad de presencia e incidencia del crimen organizado.

A partir de la construcción del Índice de Riesgos Electorales, se elaboran modelos estadísticos que muestran los efectos de los riesgos de cooptación del Estado sobre las diferentes modalidades de contratación pública. Para ello se recurre a la estrategia empírica de crear una estructura de datos panel municipal entre los años 2016 a 2021, con el fin de establecer la existencia de esta correlación. Además, se emplean las características geográficas y de población con el propósito de establecer la consistencia estadística de los resultados obtenidos.

1 Economista, Magister Economía, Magister Defensa y Seguridad Nacional. Asesor de Seguridad Nacional Organismos multilaterales. Analista de: La República y la Silla Vacía. mgrautoff@geostrategy.com.co

Igualmente, se incorporan dentro de las estimaciones los efectos de la pobreza con el propósito de establecer cómo se comporta la contratación a medida que aumenta el índice de pobreza multidimensional. A la par, se incluyen los resultados de la abstención electoral para medir la relación entre la cooptación del Estado con la participación electoral, porque las zonas con mayor abstención están asociadas con la presencia de grupos armados y economías ilegales.

Este documento tiene cinco partes. La primera es la presente introducción. La segunda revisa la literatura académica sobre el tema. La tercera parte describe la forma como se construyó el Índice de Riesgo Electoral. En la cuarta sección desarrolla la estrategia empírica que evidencia la correlación entre contratación, pobreza y cooptación del Estado. En la quinta sección se presentan los resultados de los modelos estimados y finalmente se plantean las conclusiones.

2. Marco de referencia

La cooptación del Estado es un concepto que nace de la forma como el gobierno ruso terminó siendo dominado por el crimen organizado, para crear un sistema cleptocrático que consiste en apoderarse del poder del Estado con el propósito de capturar las rentas a favor de intereses particulares (Grossman, 1999). Así, los gobernantes cleptocráticos para evitar las revoluciones como manifestaciones de rivalidad, gastan recursos del fisco con el objetivo de disuadir, pero si las manifestaciones prosperan terminan consumiendo más recursos, y por lo tanto elevan el valor de ser un gobernante cleptocrático. Por lo tanto, quienes han soportado con mayores rigores el exilio y la persecución ahora reclaman justas recompensas como el control de burocracias y contrataciones estatales a favor de su clientela particular (Garton, 1997).

Existen diversos mecanismos para favorecer intereses de las organizaciones delictivas y simultáneamente depredar el presupuesto público (Hellman, Jones, & Kaufmann, 2000). En ese mismo sentido, la "Captura y Cooptación del Estado" se define como un "fenómeno criminal" compuesto por un conjunto de tipos penales que le permiten a una "organización", usar la violencia con el fin de "controlar el funcionamiento del Estado" para producir ganancias económicas en un "contexto de bajo riesgo de persecución penal" en medio de una aparente legalidad (Garay-Salamanca, De-León, & Salcedo-Albarán, 2010).

Consecuentemente, una débil institucionalidad puede ser reemplazada por actores armados y grupos de presión (Duncan, 2015) . Esta combinación deriva en un poder económico que busca incidir sobre el proceso electoral con el objetivo de apropiarse de recursos públicos y deslegitimar la legalidad del Estado. Algunos países en vías de desarrollo han padecido gobiernos cleptocratas que han llegado a ese punto debido a la capacidad de las empresas criminales de dividir a la sociedad (Acemoglu, Verdier, & Robinson, 2004). Por lo tanto, debilitar la acción colectiva de la sociedad es esencial para lograr el objetivo de cooptar el Estado. Luego, los recursos provenientes de las rentas ilegales pueden comprar a los grupos de oposición. Asimismo, la violencia permite ser instrumentalizada para acceder al poder a través de la disuasión de actos de acción colectiva de la sociedad.

De esta manera, la comprensión del crimen es un elemento sustancial para evidenciar la forma como una organización delictiva puede lograr su ascenso al poder. Los criminales son actores que emplean su racionalidad para maximizar los beneficios, y simultáneamente, se ocupan de sus costos de reputación (De León, 2007). Por lo tanto, su comportamiento infractor requiere de refinados métodos financieros no solo para blanquear sus activos, sino adicionalmente para que su conducta sea normalizada por la sociedad (Cooley, Heathershaw, & Sharman, 2018). Así, la creación de estas "nuevas normas sociales" requiere de intermediarios que les permita crear una imagen de empresarios y filántropos, lo que permite que accedan a la contratación Estatal y al poder político con fines de depredar el erario.

Hay evidencia sobre como los grupos armados que hacen presencia en la región Caribe de Colombia lograron altos niveles de participación en la elaboración de políticas públicas (Trejos & Cantillo, 2018). En otras palabras, cooptaron el poder político regional lo que les permitió tener una amplia base clientelar que logro incidir sobre la estructura social. En esencia se apoderaron de los bienes públicos por medio de amenazas, lo que les permitió a estas estructuras armadas tener el control de la administración pública, lo que llevó a tener a su vez control territorial a un bajo costo criminal porque la posibilidad de instrumentalizar la violencia les permitía generar normas sociales, lo cual facilitó que estos grupos armados definieran el rumbo de la administración estatal a nivel local.

Igualmente, en los municipios donde convergen economías ilícitas hay un mecanismo de implantación y mantenimiento de hegemonías territoriales, no obstante, en las zonas donde la comunidad ha convivido con este tipo de estructuras criminales surge una interacción social que forma un *"contrato social, dando lugar a un nuevo orden, de los grupos armados"* que terminan dirimiendo disputas civiles de la sociedad (Arjona, 2017).

Asimismo, la pobreza está correlacionada positivamente con la desigualdad y el crimen violento (Botello, 2014), no obstante, la relación entre pobreza y contratación estatal es un tema que no ha explorado la literatura académica. Lo mismo sucede con la abstención electoral. Esté documento explora esta relación para dar una aproximación sobre estos asuntos. Lo que implica que se debe construir el Índice de Captura del Estado para responder estos interrogantes.

3. Índice de Captura del Estado

La unidad de análisis para la construcción del Índice es el municipio; esto significa que los datos serán medidos a nivel de este ente territorial. El propósito de construir un Índice de Captura del Estado es agrupar los elementos que permiten a una organización criminal apoderarse del control político y administrativo de un municipio, el cual recibe recursos del gobierno central a través del presupuesto público, y que a su vez genera ingresos fiscales provenientes de ingresos tributarios propios.

Por lo tanto, para construir un Índice se deben identificar los indicadores que contienen las variables que determinan el riesgo de un municipio de ser depredado por actores que pretenden tomar el control administrativo local. Es recomendable tener en cuenta valoraciones de seguridad nacional (Grautoff & Chavarro, 2010). De igual manera, conviene incluir variables asociadas con la estabilidad del sistema político, variables que miden los recursos monetarios y también la capacidad de ciertos actores para acceder al control de la administración pública por medio de la intimidación. Las variables que se tomaron en cuenta dadas estas características son:

1) Delitos contra la administración pública: hacen parte de la Captura y Cooptación del Estado al ser un mecanismo por medio del cual las organizaciones criminales se apropian de los procesos de toma de decisión del Estado a nivel territorial.
2) Presencia de economías ilícitas: son importantes para la Captura y Cooptación del Estado porque deben ser combatidas por la administración pública. Las economías ilícitas pueden ser más grandes que las economías lícitas.
3) Delitos contra los mecanismos de participación democrática: son el primer paso para el control del Estado en el nivel territorial por medio de una apariencia de legalidad. El crimen organizado ha desarrollado capacidades para participar en el proceso democrático.

4) Tasa de homicidios por cien mil habitantes: este es un indicador de la disputa por el control territorial y la solución de diferencias en las economías criminales.
5) Presencia de Grupos Armados: es relevante porque aspiran a controlar el Estado en el nivel territorial.
6) Actos de terrorismo: indica el control que sobre el territorio tiene un grupo armado organizado.
7) Homicidios de líderes: son un indicador de la disputa por la renovación del liderazgo político local.
8) Delitos contra el medio ambiente reflejan la intensidad de las economías criminales.

3.1 Metodología del Índice

A partir de las variables enunciadas anteriormente, se construyó el Índice de Captura del Estado[2], las variables continuas se convirtieron en términos de tasas por cien mil habitantes con el propósito de incorporar información de tipo geográfica.

$$\boldsymbol{Tasas} = \left[\frac{X_{mt}}{Poblacion_{mt}}\right] * 100.000$$

2 El índice fue construido por el autor del presente documento mientras se desempeñaba como Asesor de Seguridad Nacional de la Presidencia de la Republica, y fue uno de los elementos para la formulación de la Política de protección electoral denominada "Plan Ágora" y ejecutada por el Gobierno Nacional en los comicios de 2019.

Con las variables convertidas en tasas por cien mil habitantes, se procedió a transformarlas en términos de desviaciones estándar.

$$Z_{m,t} = \frac{Tasas_{m,t} - \mu}{\sigma}$$

Finalmente, con estas variables se construyó un Índice que contenía los factores anteriormente mencionados, siguiendo la siguiente función:

$$\boldsymbol{Indice\ Captura\ Estado_{m,t}} = \left[\sum_{i}^{n} Delitos_Administracion_{m,t}\right] + \left[\sum_{i}^{n} Variables_Seguridad_{m,t}\right] + \left[\sum_{i}^{n} Delitos_Participacion\ Democratica_{m,t}\right]$$

El Índice de Captura del Estado permite arrojar un orden de priorización por lo que se procedió a re - escalar los resultados, para que estos se ubiquen entre valores de 1 a 100 de manera continua.

$$\boldsymbol{Indice\ Captura\ Estado}_{m,t} = \frac{Indice_Captura_Estado_{m,t} - Valor_minimo_{ICE}}{Valor_maximo_{ICE} - Valor_minimo_{ICE}}$$

Así, entre más cercano el resultado del indicador a 100 son municipios con mayor probabilidad de ser cooptados, por lo tanto, deben ser intervenidos de forma prioritaria para impedir que mediante el proceso electoral algún sector del crimen organizado se apodere u oriente la toma de decisiones del gobierno a nivel municipal. Mientras que los municipios con un indicador cercano a 1 poseen baja probabilidad de ser cooptados.

La Captura del Estado es un fenómeno criminal que se caracteriza por el control que ejerce sobre la administración pública una organización que participa en el proceso electoral con el fin de controlar cargos clave para la asignación y ejecución presupuestal. El control de cargos clave permite producir ganancias económicas en medio de una apariencia de legalidad, lo que hace más difícil la investigación criminal.

A partir de la construcción de este Índice, se procede a presentar la estrategia empírica que permita establecer la relación entre el riesgo de cooptación del Estado y la contratación pública. Por lo tanto, en la siguiente sección se va a desarrollar la evidencia empírica que da luces sobre este fenómeno político.

4. Estrategia empírica

Estudiamos los efectos que tiene la pobreza sobre las seis formas de contratación que tienen las autoridades locales para garantizar bienes públicos en los 1.122 municipios del país. Igualmente, se estableció como se correlaciona el Índice de Captura del estado que fue explicado en la sección anterior con el propósito de establecer como este riesgo está asociado con el erario público local. De igual forma, se usa la abstención electoral de la segunda vuelta presidencial del año 2018, porque este proceso electoral es por definición el que menor nivel de abstención presentó a nivel municipal; dado este fenómeno, es posible medir los efectos de la baja participación electoral sobre la forma de la contratación pública. En otras palabras, estas variables son una aproximación a los efectos de la cooptación del Estado, la pobreza y la abstención electoral que son los fenómenos de interés de la presente investigación.

La fuente para estos datos es la contratación estatal para el periodo 2016 a 2021 proveniente de la base de datos de la Auditoría General de la República; mientras que la pobreza se mide por medio del Índice de Pobreza Multidimensional calculado por el DANE con datos del Censo de 2018. La información de la abstención electoral emana de la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Asimismo, la información geográfica de los municipios proviene del Panel Municipal elaborado por la Universidad de los Andes. De igual manera, la construcción de las variables delictivas del Índice se basó en datos del Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO) de la Policía Nacional de Colombia

Con el fin de estandarizar la información, esta se transformó por medio de logaritmos naturales con el propósito de controlar la varianza de las variables y poder trabajar con un nivel de escala normalizado, lo cual permite interpretar los resultados en forma porcentual.

Las bases de datos se organizaron en una estructura de datos panel, con el propósito de tener las dimensiones de tiempo y municipios. De tal forma que la variable de interés es la contratación que se denota como $y_{m,t}$, donde m corresponde a la unidad geográfica municipal y t al año. El resto de las variables estan en términos de logaritmos, al igual que la batería de controles geográficos y de población de los 1.122 municipios. La expresión canónica se presenta a continuación:

$$Contratacion\ Estatal_{mt} = \alpha + \delta * (Indice\ de\ captura\ del\ Estado)_{m,t} + \beta * (Indice\ pobreza\ multidimensional)_{m,t} + \gamma * (Abstención\ electoral)_{m,t} + X * (Controles)_{m,t} + \tau_t + \mu_m + \varepsilon_{m,t} \quad (1)$$

La estimación, se realiza a través de efectos aleatorios de municipio tal como lo realizaran Krueger y Ashenfelter (1992) porque en este caso los datos de las variables de interés y los controles no cambian a través del tiempo, y para encontrar las estimaciones se asume que los efectos fijos son por definición igual que los efectos aleatorios. Igualmente, Geronimus y Korenman (1992) recurren a esta misma estrategia cuando las características de los individuos no cambian a través del tiempo, pero requieren controlar los efectos sobre la variable dependiente.

Conjuntamente, los efectos aleatorios son eficientes si las variables de interés no están correlacionadas con las variables inobservables del municipio. Además, se emplean efectos fijos de tiempo que se representan por τ_t, con el propósito de aislar efectos inobservables del territorio, pero que pueden afectar los resultados. También, se incluye una batería de controles geográficos y de población, lo que permite realizar las estimaciones sin pérdida de generalidad. Es decir, que la media de las variables no observadas es igual a cero. En la siguiente sección se mostrarán los resultados obtenidos y la discusión que de allí se deriva.

5. Resultados y discusión

En esta sección se presentan los resultados econométricos agrupados por la modalidad de contratación y su relación con las variables independientes, a saber: pobreza, la captura del Estado y la participación electoral.

5.1. Contratación directa

La contratación directa disminuye cuando aumenta la pobreza. Esto se puede afirmar con un nivel de confianza del 99%. Este resultado no cambia en presencia de otras variables. Es decir, hay una correlación negativa y estable entre la contratación directa y la pobreza en los municipios. En otras palabras, en aquellos municipios en donde hay un mayor Índice de Pobreza Multidimensional medido por el DANE tiende a ser menor la contratación directa. Por otra parte, la contratación directa tiene una correlación positiva y estable con el Índice de Captura del Estado; esto significa que en presencia de actores armados, violencia homicida, delitos contra la administración pública, delitos contra los mecanismos de participación democrática, y delitos contra el medio ambiente, tiende a aumenta la contratación directa; esto se puede afirmar con un 99% de confianza. Por último, la contratación directa se correlaciona negativamente con la participación

electoral, es decir, cuando hay una mayor participación política disminuye la contratación directa (estos resultados son válidos cuando la ecuación se calcula de manera simultánea con la pobreza y la captura del Estado). Sin embargo, el efecto de la participación sobre la contratación directa desaparece en presencia de variables geográficas como el área y la altura del municipio, entre otras. (Ver: Tabla uno: Variable dependiente contratación directa).

5.2. Concurso de méritos

La contratación efectuada por medio de la modalidad de concurso de méritos tiene una correlación negativa con el IPM. Esto significa que a mayor pobreza en el municipio menor cantidad de recursos son contratados por concurso de méritos. Por contrario, la contratación por concurso de méritos aumenta cuando es mayor el Índice de Captura del Estado. Por último, la participación electoral tiene una correlación ambigua con la contratación por concurso de méritos, es decir, cambia de signo dependiendo de las variables que la acompañan en la ecuación (Ver: Tabla dos: Variable dependiente contratación concurso de méritos).

5.3. Licitación pública

La contratación realizada por medio de la licitación pública se comporta de manera semejante a las otras modalidades analizadas. Esto implica que las licitaciones tienden a disminuir cuando aumenta el IMP, tienden a aumentar en presencia del Índice de Captura del Estado y tienen una relación inestable en términos estadísticos con la participación electoral (ver: Tabla tres: Variable dependiente contratación licitación pública).

5.4. Mínima cuantía

La contratación por mínima cuantía tiene una correlación negativa con la pobreza; esta modalidad también disminuye en presencia de la pobreza de los habitantes del municipio. De igual manera, el volumen de recursos contratados por mínima aumenta cuando aumenta el Índice de Captura del Estado. Por último, vale la pena resaltar que la participación electoral no es estadísticamente significativa en presencia de la pobreza y la captura del Estado pero sí se hace positiva y estadísticamente significativa si se tienen en cuenta las variables de control.

5.5. La correlación espacial de las modalidades de contratación, pobreza y captura del Estado

Las variables analizadas tienen una particular distribución en el espacio. En los mapas del anexo geográfico se puede explorar el modo en que las variables coinciden visualmente en la geografía municipal de Colombia. De manera tentativa se puede confirmar la tesis formulada en el documento sobre el valor de la contratación *per capita* (en dos modalidades) y el Índice de Pobreza Multidimensional. Se puede hacer otro tanto con el Índice de Captura del Estado. Desde luego, estos son ejercicios orientadores y no concluyentes. Sin embargo, sí permiten usar la superposición de mapas para identificar la coincidencia y sentido de algunas de las variables de interés. Por otro lado, los mapas presentados en este texto abren la posibilidad de aumentar el nivel de desagregación de los datos incluso dentro de la geografía de un mismo municipio. Así, el Anexo geográfico propone una agenda de investigación espacial en la que la econometría no espacial pueda integrarse a la econometría espacial.

5.5. Discusión sobre pobreza, economías criminales y presencia de actores armados

Las cuatro modalidades de contratación analizadas disminuyen cuando aumenta la pobreza. Esto significa que a medida que los habitantes tienen deficiencias en vivienda, acceso a servicios públicos y educación la destinación del gasto público asociado a la contratación directa, la selección abreviada, el concursos de méritos y la licitación es menor (ver: Tabla cinco: Variable dependiente diferentes modalidades de contratación). Estos resultados son contraintuitivos porque la teoría fiscal afirma que en la medida en que una sociedad tiene carencias

básicas para llevar una vida digna, el Estado debe entrar a paliar las necesidades de la población por medio de un gasto público que debe servir para producir a su vez bienes públicos.

Sin embargo, en este caso son los municipios con menores niveles de pobreza donde aumenta la intervención del gobierno local vía la contratación pública. En otras palabras, este tipo de destinación del gasto no mitiga la falta de acceso a bienes públicos de la población. Se puede afirmar que la eficiencia del gasto público no se cumple para este tipo de destinación de los ingresos fiscales del municipio; lo que supondría una revisión de la focalización del gasto municipal.

Ahora, los posibles canales de transmisión del comportamiento que sigue el gasto público discriminado por las distintas modalidades de la contratación municipal pueden estar asociados a la presencia de economías ilícitas y al proceso electoral. Esta afirmación se desprende de la relación encontrada entre el Índice de Captura del Estado, el cual contiene la presencia de los grupos armados y los diferentes tipos de economías ilícitas.

Es decir, a medida que aumenta el Índice de Captura del Estado la contratación pública aumenta, controlado por factores geográficos y demográficos del municipio, así como por el efecto de la pobreza. En otras palabras, el gasto municipal desciende para los municipios más pobres, pero se incrementa ante la presencia de los mercados ilegales; lo que resulta inquietante en términos de formulación de política pública porque los datos podrían estar revelando el camino como se forma la simbiosis entre mercados ilegales y el gasto municipal. Así, entre más recursos fiscales recibe el municipio, se incrementa la probabilidad de ser capturado por el crimen organizado. Además, la presencia de estos grupos de presión podría estar incrementar la demanda por recursos del Estado, sin tener en cuenta los principios de focalización y eficiencia del gasto público.

Asimismo, un canal de transmisión del comportamiento descrito anteriormente es la abstención electoral, la cual es un problema para la consolidación de la democracia. No obstante, este fenómeno no ha sido evaluado como un riesgo de seguridad. Sin embargo, las mediciones realizadas indican que esta es significativa y asociada negativamente con las distintas modalidades de contratación. Esto implica que a medida que aumentan los niveles de participación política electoral la contratación municipal se incrementa. Lo que podría estar mostrando que la reducción de la participación política afecta la destinación de bienes públicos.

6. Conclusiones

En síntesis, se realizó la construcción de un Índice de Captura del Estado que permite medir los riesgos de cooptación del Estado, porque este contiene los efectos de los mercados ilegales, la presencia de grupos armados y la violencia instrumental que sirve como una forma de control político a nivel municipal.

El primer descubrimiento es que la contratación cae para las modalidades de contratación analizadas lo que es contraintuitivo porque ante condiciones de baja calidad de vida de los habitantes del municipio el gasto desciende; lo que implica problemas de focalización y eficiencia del gasto público.

El segundo hallazgo es que el Índice de Captura del Estado incrementa las modalidades de contratación estudiadas lo que evidencia que la presencia de economías ilícitas, así como la violencia instrumental incrementa el gasto del Estado vía la contratación pública. Lo que podría estar evidenciando como los grupos de presión y crimen organizado tienen influencia sobre la administración del Estado, sin que necesariamente se cumplan los principios de eficiencia y focalización del gasto.

Finalmente, se encontró que la abstención electoral esta correlacionada de forma negativa con la contratación estatal; lo que revela que una reducción de la participación política termina siendo castigada por las empresas electorales.

En conclusión, este documento da luces sobre cómo pueden adelantarse intervenciones de política pública en dos sentidos. El primero, mejorando la focalización de la contratación estatal y en segunda medida, realizando planes de intervención para evitar que los municipios puedan ser capturados por el crimen organizado que controla los mercados ilegales.

Referencias

- Acemoglu, D., Verdier, T., & Robinson, J. A. (2004). Kleptocracy and divide-and-rule: A model of personal rule. Journal of the European Economic Association, 2(3), 162-192.
- Arjona, A. (2017). Rebelocracy: A theory of social order in civil war. Helen Kellogg Institute for International Studies, 422.
- Barrios, F. M. (2021). Electoral Behavior in Colombian Magdalena Medio 2006-2019. Opera, 29, 89-114.
- Botello, H. A. (2014). Inequidad, violencia y pobreza en los municipios de Colombia. Perfil de Coyuntura Económica, 24.
- Cooley, A., Heathershaw, J., & Sharman, J. C. (2018). The rise of kleptocracy: Laundering cash, whitewashing reputations. J. Journal of Democracy, 29(1), 39-53.
- De León, B. I. (2007). El crimen como oficio. Ensayos sobre economía del crimen en Colombia. . Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Duncan, G. (2015). Exclusión, insurrección y crimen. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Universidad Eafit, 15-43.
- Garay-Salamanca, L., De-León, I., & Salcedo-Albarán, E. (2010). Captura y reconfiguración cooptada del Estado en Guatemala, México y Colombia. Bogotá D.C.: Bogotá: Grupo Método.
- Garton, A. T. (14 de agosto de 1997). The Curse and Blessing of South Africa', . The New York Review of Books, , pág. 10.
- Geronimus, A. T., & Korenman, S. (1992). The socioeconomic consequences of teen childbearing reconsidered. The Quarterly Journal of Economics, 107(4), 1187-1214.
- Grautoff, M., & Chavarro, M. F. (2010). Geopolitics, Power and National Capacity: An Econometrical Approximation. Journal Criterio Libre.
- Grossman, H. I. (1999). Kleptocracy and revolutions. Oxford Economic Papers, 51(2), 267-283 267-283.
- Hellman, J. S., Jones, G., & Kaufmann, D. (2000). Seize the state, seize the day: State capture, corruption and influence in transition. (T. W. Bank, Ed.) Policy Research Working Paper(2444).
- Krueger, A. B., & Ashenfelter, O. C. (1992). Estimates of the economic return to schooling from a new sample of twins. Working Paper(4143).
- Presidencia de la República. (2018). Política de defensa y seguridad. Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Rettberg, A., Leiteritz, R. J., Nasi, C., & Prieto, J. D. (2018). La economía política regional del conflicto armado y la criminalidad en Colombia. (U. d. Andes, Ed.) Ediciones Uniandes.
- Trejos, L. F., & Cantillo, J. G. (2018). Clientelismo armado en el Caribe colombiano por medio de la Reconfiguración cooptada del Estado. El caso del Bloque Norte de la Autodefensas Unidas de Colombia. Justicia, 23(34), 555-578.

Anexos de econometría

Tabla uno: Variable dependiente contratación directa

Variables	Contratación directa	Contratación directa	Contratación directa	Contratación directa
Índice de Pobreza Multidimensional	-1.090***	-1.171***	-1.320***	-1.219***
	(0.0738)	(0.0730)	(0.0847)	(0.0839)
Índice de Captura del Estado		3.555***	3.075***	2.587***
		(0.486)	(0.503)	(0.462)
Participación electoral			-1.494***	0.311
			(0.433)	(0.433)
Área municipio KM2				4.89e-05***
				(1.22e-05)
Altura del municipio				-0.000232***
				(4.13e-05)
Distancia a la capital del departamento				-0.00221***
				(0.000596)
Distancia a la capital del país				0.000341*
				(0.000201)
Distancia al mercado más cercano				0.00101*
				(0.000521)
Tamaño de la población del municipio				1.21e-06***
				(1.16e-07)
Constante	25.50***	25.54***	26.88***	25.80***
	(0.270)	(0.264)	(0.469)	(0.437)
Observaciones	6,394	6,394	6,382	6,382
Efectos fijos de tiempo	Si	Si	Si	Si
Controles	No	No	No	Si

Tabla dos: Variable dependiente contratación concurso de méritos

Variables	Contratación concurso de méritos	Contratación concurso de méritos	Contratación concurso de méritos	Contratación concurso de méritos
Índice de Pobreza Multidimensional	-0.711***	-0.797***	-0.975***	-0.240***
	(0.0733)	(0.0729)	(0.0837)	(0.0920)
Índice de captura del Estado		3.107***	2.520***	0.950**
		(0.455)	(0.473)	(0.400)
Participación electoral			-1.852***	1.411***
			(0.438)	(0.406)
Área municipio KM2				2.23e-05**
				(1.10e-05)
Altura del municipio				-0.000114***
				(3.93e-05)
Distancia a la capital del departamento				-0.00163***
				(0.000570)
Distancia a la capital del país				-0.000379*
				(0.000206)
Distancia al mercado más cercano				0.00252***
				(0.000467)
Tamaño de la población del municipio				0.533***
				(0.0321)
Constante	21.00***	21.08***	22.72***	13.54***
	(0.271)	(0.266)	(0.470)	(0.668)
Observaciones	3,859	3,859	3,855	3,855
Efectos fijos de tiempo	Si	Si	Si	Si
Controles	No	No	No	Si

Tabla tres: Variable dependiente contratación licitación pública

Variables	Contratación licitación publica	Contratación licitación publica	Contratación licitación publica	Contratación licitación publica
Índice de Pobreza Multidimensional	-0.775***	-0.851***	-1.006***	-0.206**
	(0.0821)	(0.0817)	(0.0947)	(0.0973)
Índice de Captura del Estado		3.137***	2.644***	0.615
		(0.532)	(0.553)	(0.446)
Participación electoral			-1.577***	2.408***
			(0.495)	(0.435)
Área municipio KM2				3.93e-05***
				(1.23e-05)
Altura del municipio				-0.000164***
				(4.21e-05)
Distancia a la capital del departamento				-0.00151**
				(0.000600)
Distancia a la capital del país				-0.000228
				(0.000216)
Distancia al mercado más cercano				0.00238***
				(0.000511)
Tamaño de la población del municipio				0.635***
				(0.0343)
Constante	23.19***	23.23***	24.64***	13.89***
	(0.302)	(0.297)	(0.531)	(0.702)
Observaciones	4,403	4,403	4,398	4,398
Efectos fijos de tiempo	Si	Si	Si	Si
Controles	No	No	No	No

Tabla cuatro: Variable dependiente contratación mínima cuantía

Variables	Contratación mínima cuantía	Contratación mínima cuantía	Contratación mínima cuantía	Contratación mínima cuantía
Índice de Pobreza Multidimensional	-0.321***	-0.387***	-0.399***	0.136*
	(0.0557)	(0.0549)	(0.0640)	(0.0726)
Índice de Captura del Estado		2.869***	2.822***	1.856***
		(0.365)	(0.380)	(0.351)
Participación electoral			-0.134	0.669**
			(0.328)	(0.326)
Área municipio KM2				-7.87e-06
				(9.39e-06)
Altura del municipio				0.000118***
				(3.21e-05)
Distancia a la capital del departamento				-0.00152***
				(0.000446)
Distancia a la capital del país				-0.00100***
				(0.000160)
Distancia al mercado más cercano				0.00302***
				(0.000398)
Tamaño de la población del municipio				0.330***
				(0.0247)
Constante	21.22***	21.25***	21.37***	16.04***
	(0.204)	(0.199)	(0.355)	(0.508)
Observaciones	6,306	6,306	6,294	6,294
Efectos fijos de tiempo	Si	Si	Si	Si
Controles	No	No	No	Sí

Tabla cuatro: Variable dependiente contratación selección abreviada

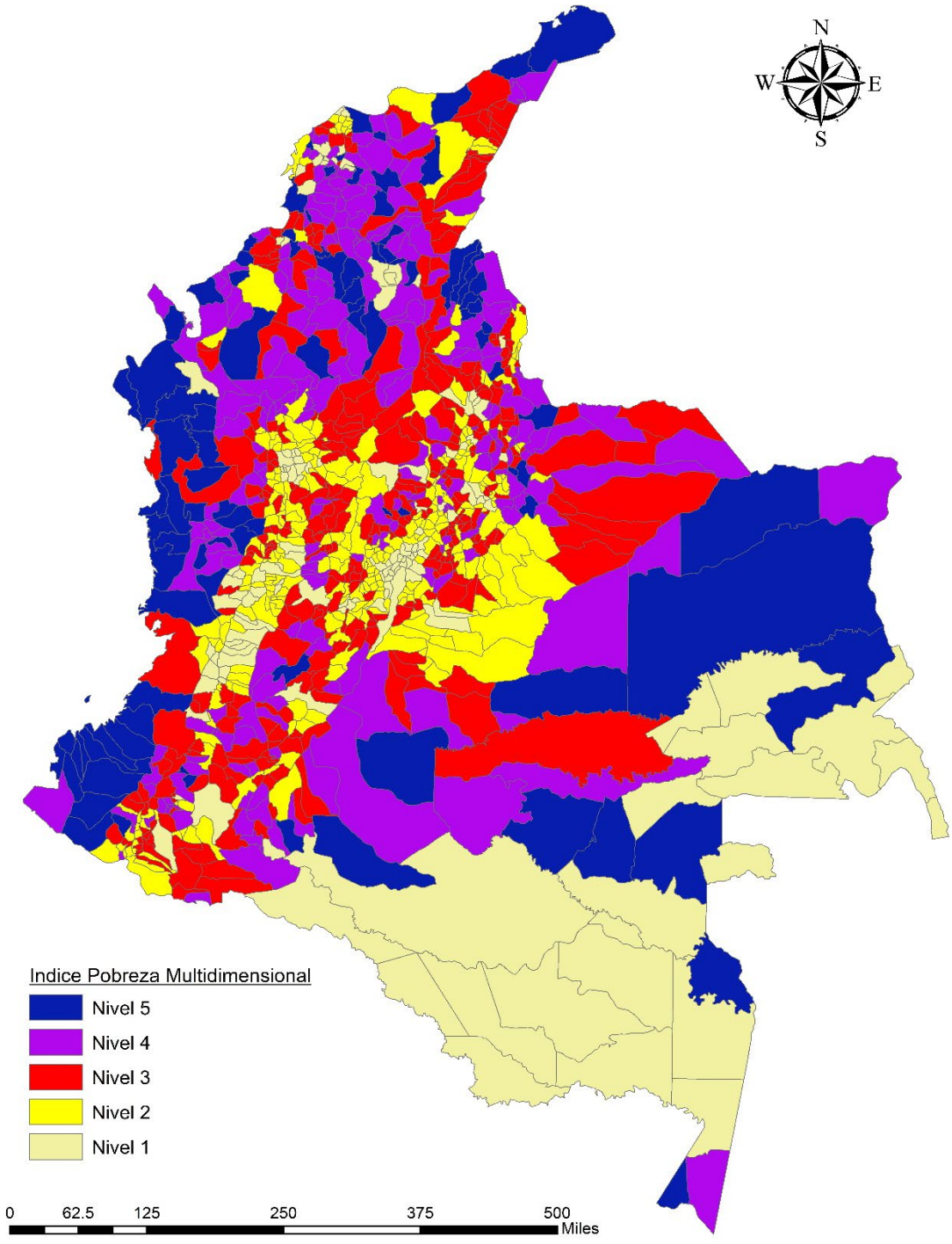
Variables	Contratación selección abreviada	Contratación selección abreviada	Contratación selección abreviada	Contratación selección abreviada
Índice de Pobreza Multidimensional	-0.808***	-0.886***	-0.836***	0.0363
	(0.0685)	(0.0676)	(0.0785)	(0.0787)
Índice de riesgo electoral		3.325***	3.491***	1.602***
		(0.446)	(0.465)	(0.375)
Participación electoral			0.520	2.498***
			(0.404)	(0.351)
Área municipio KM2				2.12e-05**
				(1.07e-05)
Altura del municipio				8.96e-05***
				(3.46e-05)
Distancia a la capital del departamento				-0.00182***
				(0.000484)
Distancia a la capital del país				-0.00155***
				(0.000176)
Distancia al mercado más cercano				0.00418***
				(0.000431)
Tamaño de la población del municipio				0.579***
				(0.0271)
Constante	22.90***	22.95***	22.48***	13.14***
	(0.250)	(0.244)	(0.436)	(0.555)
Observaciones	5,756	5,756	5,748	5,748
Efectos fijos de tiempo	Si	Si	Si	Si
Controles	No	No	No	Sí

Tabla cinco: Variable dependiente diferentes modalidades de contratación.

Variables	Contratación directa	Contratación concurso de méritos	Contratación licitación publica	Contratación mínima cuantía
Índice de Pobreza Multidimensional	-0.381***	-0.240***	-0.206**	0.136*
	(0.0791)	(0.0920)	(0.0973)	(0.0726)
Índice de riesgo electoral	1.103***	0.950**	0.615	1.856***
	(0.385)	(0.400)	(0.446)	(0.351)
Participación electoral	1.240***	1.411***	2.408***	0.669**
	(0.358)	(0.406)	(0.435)	(0.326)
Área municipio KM2	8.94e-06	2.23e-05**	3.93e-05***	-7.87e-06
	(1.03e-05)	(1.10e-05)	(1.23e-05)	(9.39e-06)
Altura del municipio	-1.65e-05	-0.000114***	-0.000164***	0.000118***
	(3.50e-05)	(3.93e-05)	(4.21e-05)	(3.21e-05)
Distancia a la capital del departamento	-0.00234***	-0.00163***	-0.00151**	-0.00152***
	(0.000488)	(0.000570)	(0.000600)	(0.000446)
Distancia a la capital del país	-0.000935***	-0.000379*	-0.000228	-0.00100***
	(0.000174)	(0.000206)	(0.000216)	(0.000160)
Distancia al mercado más cercano	0.00270***	0.00252***	0.00238***	0.00302***
	(0.000435)	(0.000467)	(0.000511)	(0.000398)
Tamaño de la población del municipio	0.656***	0.533***	0.635***	0.330***
	(0.0267)	(0.0321)	(0.0343)	(0.0247)
Constante	16.26***	13.54***	13.89***	16.04***
	(0.550)	(0.668)	(0.702)	(0.508)
Observaciones	6,382	3,855	4,398	6,294
Efectos fijos de tiempo	Si	Si	Si	Si
Controles	Si	Si	Si	Si

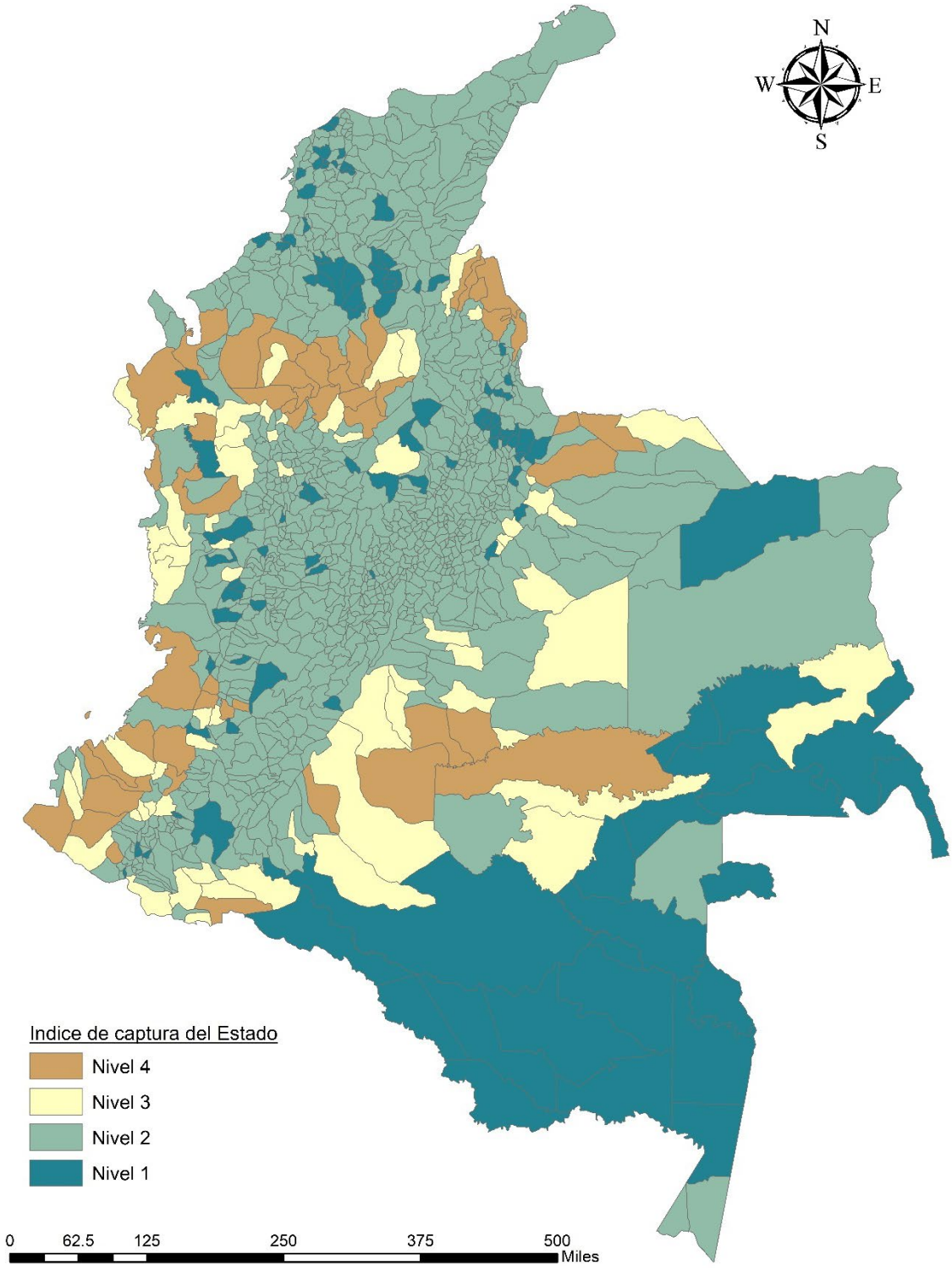
Anexo geográfico

Mapa uno: Índice de Pobreza Multidimensional



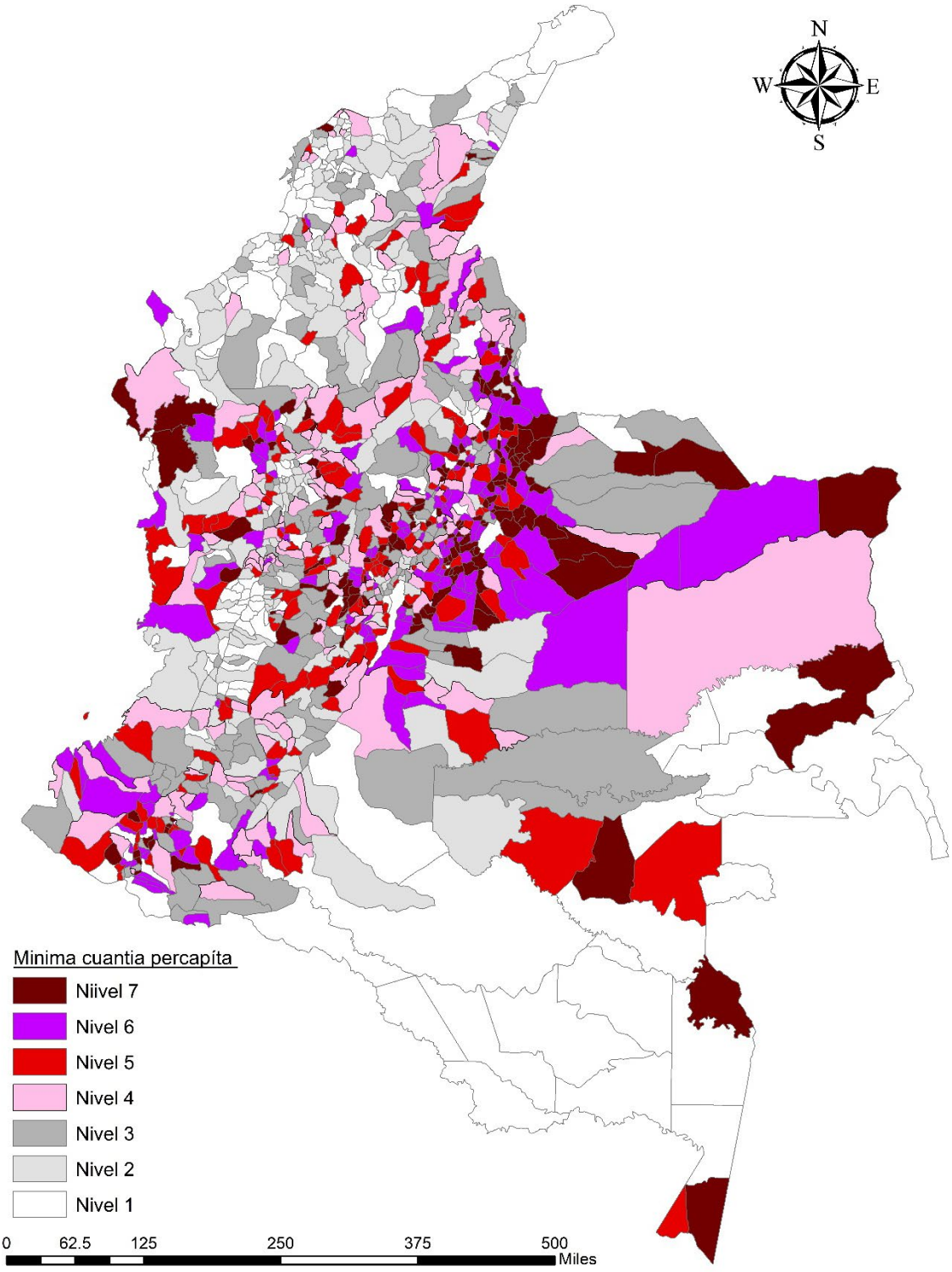
Fuente: Datos censales 2018 DANE.
Construcción propia del autor

Mapa dos: Índice de Captura del Estado.



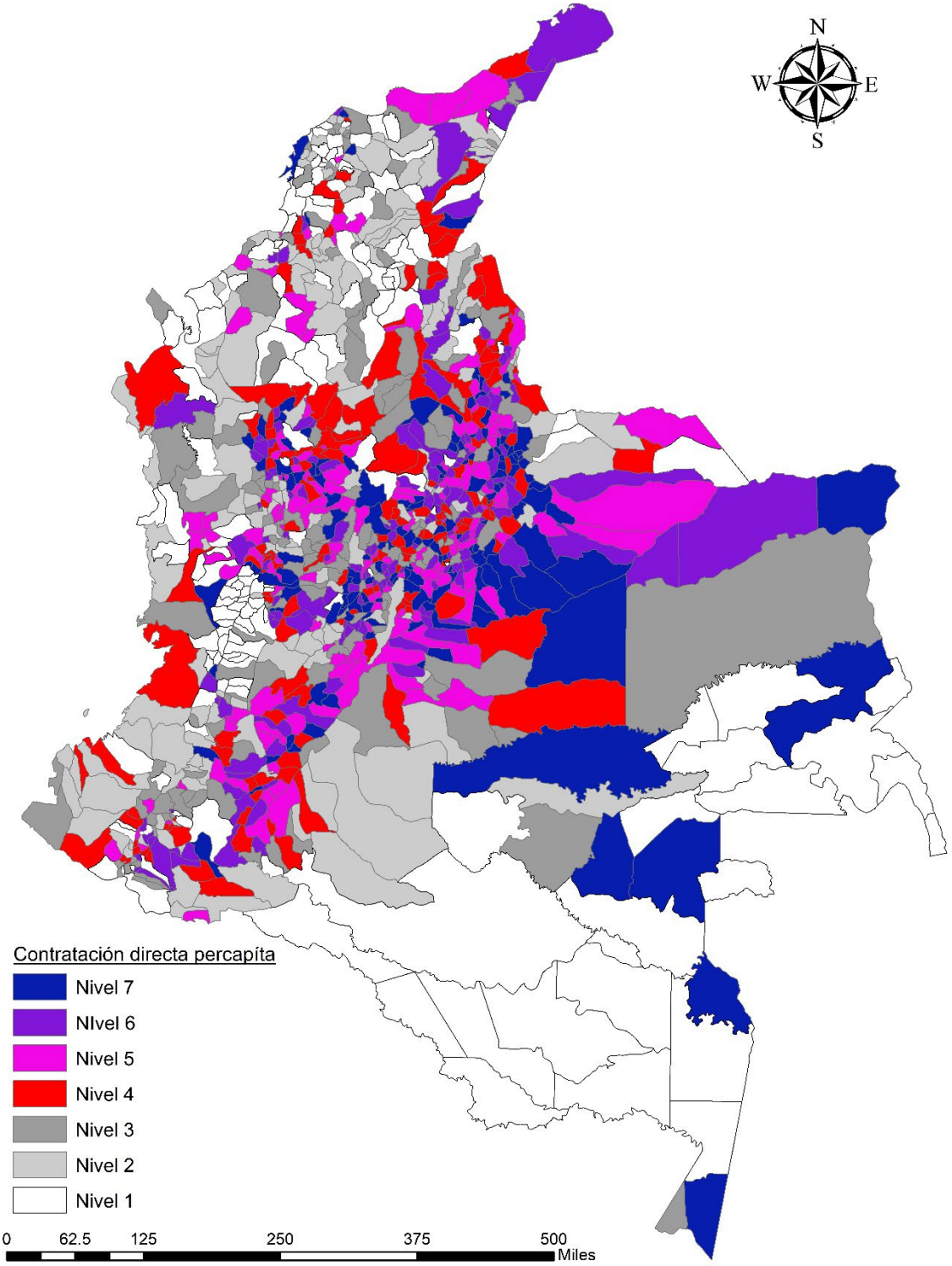
Fuente: Datos censales 2018 DANE.
Construcción propia del autor

Mapa tres: Contratación estatal por mínima cuantía per cápita nivel municipal



Fuente: Auditoría General de la República
Construcción propia del autor

Mapa tres: Contratación estatal directa per cápita nivel municipal.



Fuente: Auditoría General de la República
Construcción propia del autor

Sobre la transformación del control fiscal

Entrevista

Alma Carmenza Erazo Montenegro
Auditora General de la República

¿Quién es la Dra. Alma Carmenza Erazo Montenegro?

Hablar de sí mismo, puede resultar una práctica incómoda y hasta pretensiosa. Entiendo la pregunta desde el propósito que creo que tiene, imprimirle humanidad a un contexto puramente administrativo. Eso me permite responder con tranquilidad. Me considero una mujer fundamentalmente emprendedora. En realidad, todas las mujeres tenemos esta cualidad. En el marco de mis creencias religiosas y de mi fe, siempre he procurado ser una persona ecuánime y justa en mis decisiones. Considero que el respeto es un valor supremamente importante y útil para la vida. Tener en cuenta la realidad del otro, hace posible una relación respetuosa, armónica y sensata.

El carácter emprendedor viene acompañado del gusto por el trabajo, por la dedicación a mi familia, a mi labor profesional y, por esa vía, a mi país a través del ejercicio de servidora pública.
Soy administradora de empresas y me especialicé en gestión pública. Tengo más de 30 años de estar vinculada al sector público y de estos, 25 los he dedicado al control y a la responsabilidad fiscal, área en la que he acentuado mi perfil profesional con las experiencias vividas como funcionaria de la Contraloría General de la República, como contralora departamental del Valle y como contralora municipal de Santiago de Cali; fui presidenta del Consejo Nacional de Contralores y de la Comisión Regional de Moralización del Valle del Cauca, lo que me ha permitido conocer la realidad y comprender las necesidades del control fiscal territorial.

¿Cómo analiza su experiencia como contralora territorial?

Esta experiencia tiene muchos matices. Por una parte, en lo personal fue una decisión de vida. En aquel momento era parte del equipo humano de la Contraloría General de la República, había recorrido un largo camino de aprendizaje sobre el control fiscal, haciendo parte de la entidad que define los lineamientos para el desarrollo de esta función constitucional. En ese entonces se abrió el concurso para ser contralora del Valle y decidí participar; arriesgué la comodidad del cargo que ocupaba, confié en mis capacidades y gracias a Dios fui seleccionada. Esta fue otra gran oportunidad que me dio la vida para poner a prueba mi capacidad y poner en práctica lo que había aprendido. Una situación similar viví posteriormente, cuando concursé para ser contralora de Santiago de Cali.

Este periodo de mi vida me acercó a la realidad territorial, conociendo de primera mano los factores socioeconómicos, políticos y culturales que definen la dinámica regional del control fiscal. La idiosincrasia de la comunidad, sus costumbres, la escasez de recursos y los valores humanos con los que se trabaja fueron determinantes para mi labor que, en lo personal, considero que fue exitosa, como se puede constatar en la certificación del sistema de gestión de calidad con la que entregué la Contraloría del Valle o el mismo hecho de haber presidido el Consejo Nacional de Contralores. Ejercer como contralor territorial es, a la vez, una gran oportunidad y una gran responsabilidad para cualquier ciudadano que quiera construir un país más justo desde el ejercicio de la vigilancia al uso de los recursos públicos.

¿Cómo analiza usted el papel de la Auditoría General de la República en el marco de la transformación del control fiscal a partir del Acto Legislativo 04 de 2019?

Determinante. La misión de la Auditoría General le exige actuar como agente articulador del Sistema Nacional de Control Fiscal. Coadyuvar en la modernización y el mejoramiento de las contralorías territoriales no es tarea fácil.

La reforma constitucional ordenada por el Acto Legislativo 04 de 2019, mostró los caminos a través de los cuales la transformación del control fiscal era posible.

Por una parte, la ampliación del periodo administrativo de la Auditoría General de la República, pasando de dos a cuatro años, le permite emprender estrategias más ambiciosas, de largo plazo, que son las que se requieren para transformar un sistema, como lo es el control fiscal.

Adicionalmente, la nueva función que se le asignó a la Auditoría, y que se reglamentó mediante el Decreto 403 de 2020, consistente en certificar la gestión de las contralorías territoriales, refuerza el papel articulador de la Auditoría General.

Cuando digo articulador me refiero a servir de referente para los organismos del control fiscal territorial a partir de la aplicación del modelo de evaluación y del aprovechamiento de sus resultados.
En ese sentido, la Auditoría está fortaleciendo una nueva capacidad, la de gestionar el conocimiento surgido de la evaluación de la gestión del control fiscal territorial.

Pero, ¿cómo se puede hacer esto?

En los resultados de las evaluaciones hay enormes oportunidades de mejora y la Auditoría tiene la responsabilidad, por una parte, de identificarlas con la aplicación de la metodología de evaluación a partir de los indicadores de gestión. Y por otra, tenemos el deber de analizar a profundidad los factores que determinan estas oportunidades de mejoramiento, de investigar con rigor científico y divulgar el conocimiento surgido, capitalizándolo, en favor de las propias contralorías territoriales y en consecuencia, del control fiscal nacional.

¿Qué ajustes debió realizar la Auditoría General de la República para implementar el Acto Legislativo 04 de 2019?

Para responder esta pregunta debo señalar que, para beneficio del control fiscal, se presentó una coincidencia favorable entre el momento de elección del nuevo Auditor y el trámite del Acto Legislativo. Esta situación me permitió diseñar una propuesta programática coherente con los elementos estructurantes de la reforma.

Más que ajustes lo que hicimos fue reorientar y reforzar algunos procesos e iniciativas que la Auditoría ya venía adelantando.
La Auditoría General es una entidad con más de 25 años de historia, y a lo largo de todo este tiempo ha consolidado un sistema de gestión que está certificado hace muchos años, eso nos indica que es una Entidad madura, lo suficientemente estructurada para afrontar proyectos de largo plazo.

Hemos construido sobre lo construido. La propuesta programática por la cual fui elegida para ser Auditora General de la República, fue la base para construir el Plan Estratégico Institucional 2020-2023, que precisamente denominamos "Transformando el Control Fiscal". En este plan condensamos los objetivos estratégicos, entre los cuales quiero destacar:

- El proceso de certificación anual de la gestión de las contralorías territoriales a través del diseño y aplicación de un modelo de evaluación integral;
- La metodología que actualiza el proceso auditor de la AGR a las nuevas normas del control fiscal y a los estándares internacionales;

> *"La Auditoría está fortaleciendo una nueva capacidad, la de agenciar el conocimiento surgido de la evaluación de la gestión del control fiscal territorial. Pero, ¿cómo se puede hacer esto?"*

- El diseño y operación de un proceso de formación para el fortalecimiento de la idoneidad de los auditores del país;
- La modernización del Sistema Integral de Auditoría –SIA–, para garantizar una rendición de la cuenta en línea;
- El modelo de seguimiento a los procesos de jurisdicción coactiva y demás procesos fiscales para elevar el índice de recuperación de los recursos del Estado, y
- El diseño de un modelo de analítica de datos que facilite la gestión del conocimiento derivado del control fiscal, mediante tecnologías como el "Data Lake" y la "Inteligencia de Negocios".

Son múltiples lo frentes de trabajo si queremos transformar el control fiscal. En especial, quiero llamar la atención sobre el factor tecnológico, con su modernización buscamos gestionar el conocimiento alrededor de la vigilancia de la gestión fiscal.
El mundo de la virtualidad y la tecnología es una realidad que debemos asumir con interés, con una actitud más proactiva que reactiva. Allí hay un camino por recorrer y que seguramente nos llevará a grandes transformaciones y a buenos resultados.

¿Cuáles son sus recomendaciones para los contralores territoriales en materia del nuevo control fiscal?

La transformación del control fiscal sigue su marcha y es imparable. Los nuevos contralores territoriales tienen el reto de subirse a un tren en movimiento. Para ello, su rápida adaptación a las metodologías, a los procedimientos y a sus tiempos es imprescindible.
Los contralores salientes iniciaron un proceso de transformación con mucho interés y compromiso, y están entregando una responsabilidad que exige de los nuevos funcionarios el mismo o mayor compromiso.

Desde el mismo momento en que decidieron participar en el proceso de elección, los contralores no han dejado de estudiar, analizar y comprender la dinámica del control fiscal en sus territorios. Y esto no va a cambiar en los próximos cuatro años. Así es que mi recomendación queda a la vista: los contralores territoriales no deben bajar la guardia y deberán mantener su interés y compromiso con los retos que impone la reforma al control fiscal.

¿Cuáles son las recomendaciones que usted le hace a la sociedad en torno a una correcta elección de contralores territoriales

La ciudadanía cumple un papel muy importante en el desarrollo de nuestra democracia. La transparencia en la elección de los contralores es un atributo que le da legitimidad a la institución del control fiscal. Así es que la comunidad debe seguir ejerciendo el control social que ha venido realizando de forma individual y también a través de las organizaciones instituidas para ello, como los son las veedurías ciudadanas.

El control fiscal requiere del apoyo ciudadano. Con su mirada se pueden identificar alertas tempranas y con ello podemos imprimirle un carácter preventivo al control fiscal en las regiones.

Los órganos de control siempre estamos ahí, presentes para atender cualquier observación, inquietud o recomendación de la ciudadanía sobre el proceso de elección y sobre cualquier proceso que pueda considerar irregular.

¿Cuál es el aporte en las competencias y capacidades de los funcionarios del Sistema Nacional de Control Fiscal – SINACOF?

Este año, en coordinación con la Contraloría General de la República, con la gerencia del SINACOF y el Centro de Estudios Fiscales, en el marco de un convenio que suscribimos, diseñamos y pusimos en operación un programa de certificación de auditores de control fiscal con cobertura nacional. El objetivo es nivelar las competencias de todos los funcionarios del control fiscal del país.

De acuerdo con nuestro Plan Estratégico, este año se certificó la primera cohorte, compuesta por más de 1.800 funcionarios. En 2022 esperamos llegar a la totalidad de funcionarios, especialmente de las contralorías territoriales y de la AGR, que en total suman cerca de 4.000 funcionarios.

La entrada en vigencia de la Guía de Auditoría Territorial, cuyos contenidos están alineados con las normas internacionales ISSAI, nos exigen actualizar nuestras competencias en materia del uso de las herramientas y metodologías que tradicionalmente veníamos aplicando. Ahora podremos adelantar auditorías financieras y de gestión, de cumplimiento y de desempeño, superando las anteriores auditorías regulares, auditorías especiales y auditorías exprés.

¿Cómo valora usted su experiencia como mujer que ha desempeñado el cargo de auditora general de la república?

El ejercicio del control fiscal y trabajar por su transformación no es un tema de género. Este reto requiere de un gran compromiso personal y profesional. En lo personal, estar al frente de la Auditoría General de la República, ha sido muy satisfactorio. Se trata de un tema que me apasiona, por el cual he trabajado durante toda mi vida. Además, estoy rodeada de un equipo de profesionales del más alto perfil, que con su tesón y dedicación han hecho posible materializar paso a paso cada uno de los proyectos que nos hemos propuesto. En equipo estamos transformando el control fiscal.

¿Cuáles son sus recomendaciones en materia de lucha contra la corrupción?

Para contrarrestar la corrupción hay muchas cosas por hacer. Es una lucha permanente porque los corruptos no descansan, ellos siempre están a la espera de la oportunidad para dilapidar las arcas del Estado.

Las contralorías territoriales deben fortalecer tanto las acciones en transparencia activa, como en transparencia pasiva. Al mejorar las condiciones de acceso a nuestras páginas web institucionales, la ciudadanía tendrá mayor oportunidad de participar y conocer lo que hacemos como entidades públicas. El Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones expidió la Resolución 1519 de 2020, con el propósito de fortalecer este aspecto, así como la publicación de datos abiertos y la seguridad de la información. Aprovecho esta oportunidad para hacer un llamado a los contralores territoriales para que se aseguren de dar cumplimiento a este mandato, con ello estaremos cerrando filas frente a la corrupción, con un acto muy sencillo, compartir información.

Por otra parte, están las respuestas a las inquietudes de la ciudadanía, a sus denuncias y a sus requerimientos. Acatar la normatividad en esta materia es fundamental, no solo por respeto a la misma ciudadanía, sino porque con la atención adecuada de los requerimientos ciudadanos estamos honrando nuestra democracia; estamos construyendo un país más justo y le estamos devolviendo la credibilidad a la institucionalidad pública.

Actualmente, en la AGR estamos implementando el sistema de gestión antisoborno, bajo la norma internacional ISO 37001. Queremos ser pioneros en la institucionalidad pública en la aplicación de este tipo de estrategias. Toda iniciativa es válida para enfrentar la corrupción.

Existen múltiples herramientas para combatir la corrupción. Una es la política de gestión del riesgo y el mapa de riesgos que de ella se desprende. Es recomendable hacer una buena identificación de los riesgos de corrupción, para con ello poder definir los respectivos controles y estarlos monitoreando periódicamente.

Por último, ¿por qué hacer una revista sobre control fiscal?

Porque la transformación del control fiscal lo requiere. Los espacios de opinión, reflexión y debate le hacen mucho bien al desarrollo de un nuevo modelo de control fiscal en el país. Lograr alineación en el manejo conceptual del control fiscal es un requisito para lograr los estándares de desempeño que queremos para el control fiscal territorial.

La divulgación de estos conceptos y de constructos especializados a partir de los mismos, es posible a través de una publicación periódica en la que puedan participar todos los funcionarios que estén interesados en estas temáticas.

Se trata de una estrategia institucional que nos permitirá divulgar el conocimiento generado por la investigación de la comunidad académica, así como el producido por la labor propia de la Auditoría a través del Observatorio de Política Pública de Control Fiscal.

Finalmente, con la revista de control fiscal buscamos promover una cultura de la producción intelectual tanto en la comunidad académica, como en la ciudadanía.

"¿Qué hacemos con estos manes?" Discurso de jóvenes en Medellín sobre corrupción y democracia.

Por: Lukas Jaramillo[1]

Resumen

La desafección, la impotencia y la desconfianza de los jóvenes sobre las instituciones colombianas y la democracia (desde Medellín) están muy relacionadas con la comprensión, experiencia y observación de la corrupción y esto tiene un contenido simbólico que llega a sus propias lecturas sobre legitimidad. Más allá, la impotencia tiene que ver con que no sólo hay que lidiar con la noción de la penetración de la corrupción en la justicia y en los órganos de control, sino de la violencia como recursos y el homicidio como consecuencia de protestar o denunciar. A pesar de un pesimismo pragmático, desde los quince años, llegan a propuestas y se plantean alternativas, fundamentalmente de la democracia de proximidad y creativa desde el territorio cotidiano.

Palabras claves

Corrupción / Democracia / Jóvenes / Adolescentes / Participación / Veeduría / Formación ciudadana.

1 Politólogo y Especialista en Resolución de Conflictos con 12 años de experiencia en etnografía y redacción y 5 años de experiencia en procesos de formación ciudadana con adolescentes.

Introducción

La experiencia, lectura y creencia de jóvenes y adolescentes sobre corrupción, permiten evaluar instituciones, escuela y partidos, pero también comprender a una ciudadanía emergente y sus posibilidades de generar transformación desde sus entrañas.

Para esto se construyó una entrevista que propició conversaciones con jóvenes y adolescentes en Medellín sobre democracia, la experiencia de la democracia escolar, del aprendizaje en la escuela sobre ciudadanía y política: la experiencia y nociones de campañas políticas, líderes y políticos; ideas sobre instituciones de control, veedurías; principales decisiones estatales y los consumos o formas de informarse sobre lo público.

Los testimonios recibidos permitieron primero hacer un análisis sobre quiénes son ellos y ellas, luego qué saben, así como qué opinan de la corrupción; en una tercera parte que esperamos que sepan y cómo imaginamos la escuela y, finalmente, relacionar el saber al poder y entrar en la complejidad del miedo y la violencia que fue uno de las correlaciones que establecieron las y los entrevistados.

Metodología

La metodología para este artículo consistió en aplicar un instrumento abierto a 14 jóvenes entre 14 y 20 años en Medellín y a una artista de 25 años. La escogencia de las y los entrevistados buscó una representatividad en la periferia de Medellín mediante tres corregimientos y 5 comunas, logrando también la experiencia de una escuela de música, de jóvenes del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, un proceso de formación ciudadana, un estudiante de 18 años en extraedad, un migrante y tres estudiantes universitarios universidad. Cada entrevistado y entrevistado sólo conocía a un máximo de dos entrevistados, para hacer este análisis sobre varios grupos de jóvenes y adolescentes muy distintos.

Semblante joven

La semblanza de jóvenes y adolescentes se puede recoger en 15 personas que hacen música, danzan, juegan fútbol, trabajan como mensajeros, en el comercio, en universidades y especialmente estudian (tres en la universidad y 8 en colegios públicos). La misma metodología de las entrevistas, la especie de voluntariado con la que algunos y algunas adolescentes ofrecieron una o dos horas, habla de la amabilidad, una amabilidad alegre, con mucha disposición, tierna, de sonrisa fácil.

Dentro de ese punto de la amabilidad está el ánimo: por más que nos encontramos con conclusiones atroces sobre el presente y las difíciles salidas que ofrece el futuro, hay una cierta convicción por asuntos concretos y pequeños espacios que nos da una idea de empeño y laboriosidad de jóvenes y adolescentes.

Ninguno o ninguna de los entrevistados dijo que tenía problemas para acceder a los alimentos, pero siete recordaban épocas en las que se acostaron con hambre. Hacer entrevistas en Medellín es encontrarse con una juventud mestiza, afrodescendiente, una población hecha por migraciones, amasada por todas las subregiones y por el norte de Colombia y el Pacífico del país.

Podríamos decir que adolescentes desde los 15 años son capaces de cargar con los dolores de su familia, despojos y humillaciones transgeneracionales, que nos recuerdan que esos desplazamientos que fueron formando a la Medellín moderna (y su área metropolitana), y que la siguen haciendo crecer, están fuertemente atravesados por el conflicto armado, la pérdida de propiedad y que implican llegar a la ciudad en la absoluta pobreza.

Por otro lado, esta semblanza nos lleva a reconocer que hay un reconocimiento y gusto por el propio barrio y casi siempre por la ciudad, que está mostrando tanto algunos éxitos socio-económicos o institucionales (restaurantes escolares, vivienda, transporte público y agua potable) de varias décadas, pero también una propia lectura de lo que sufrió su familia y ya no está sufriendo.

Es probable que en Colombia suceda algo similar a Chile donde la experiencia es que el ciclo de vida de la ocupación laboral se ha reducido y, por lo tanto, hay más inestabilidad (Rodrigo y Oyarzo, 2021). Quizá lo que genera un escenario más negativo para la legitimidad, es que sólo en los primeros años de experiencia laboral hay meritocracia, luego se produce una diferenciación relacionada con la familia de origen, lo que genera un estancamiento para jóvenes por su condición étnica y las condiciones socioeconómicas preexistentes.

Girón (2012) refiriéndose a una realidad más amplia, posiblemente latinoamericana, plantea que la economía, con sus revoluciones tecnológicas, excluye, mientras que la democracia está llamada a reintegrar, buscando soluciones o respuestas de un sistema a otro. Los jóvenes desean un lugar en el mundo, más que un subsidio o beneficencia. La universidad puede ser un presente y el trabajo un destino, por eso a veces se quiere y necesita un trabajo urgentemente y se busca que la universidad lleve al trabajo,

como algo que en todo caso es un ciclo que se acaba. Lo obvio de esto se menciona porque nos acostumbremos a que falte el deseo del conocimiento, siempre sustituido por la noción del requisito y, entonces, pero comprensible porque la prioridad de esta y este joven es pertenecer, el estudio está subordinado al trabajo (no necesariamente al ingreso económico). Finalmente pertenecer es algo muy propio de la edad, pero también nos lleva a una lectura profunda del desplazamiento y las exclusiones abruptas de la violencia colombiana.

Sin excepción, todas las entrevistas muestran personas que no pretenden conseguir nada regalado. Una adolescente define que sus coetáneos se dividen en dos grupos: los que prefieren trabajar y los que prefieren estudiar. Exactamente esos dos planes vimos que surgía en todas las entrevistas. Aunque los objetivos ciudadanos no son tan comunes y sus estrategias o planes muy minoritarios, precisamente jóvenes y adolescentes buscan ser más ciudadanos trabajando o estudiando. Adicionalmente hay pasiones muy presentes en el arte, puntualmente en la música, en la danza y sueños de fútbol, pero es aún más interesante cómo se conjugan con gustos cotidianos de informar, enseñar, ponerse de acuerdo, reclamar y animar.

¿Qué se sabe?

Casa de las Estrategias (2021) hizo una serie de entrevistas a jóvenes en las marchas durante las manifestaciones del 2021 y sorprendió que detrás de la falta de ingresos, problemas de la educación y programas sociales que dejaron de funcionar o faltaban, el análisis de la protesta desde adentro llegaba a la corrupción.

Básicamente la lógica de jóvenes entre 17 y 22 llega hasta la analogía con el hogar, donde no importa que falten recursos con tal de que todos estén asumiendo con justicia la condición de escasez. Por eso ante el inconformismo o incluso la rabia de jóvenes no se pueden subestimar símbolos en el discurso, en el estilo de vida o en pequeños gastos de dirigentes públicos (E1-E7; E9-E14, 2021).

El análisis de la joven y del joven no se centra en una necesidad puntual, sino en necesidades comparadas, para ahondar hasta la legitimidad de las decisiones y la estructura que la soporta.

Jóvenes y adolescentes se sienten afectados por la corrupción, no sólo son más sensibles a noticias, como el *caso Odebrecht*, sino que tienen noción desde los 15 años de cómo su biografía y su historia familiar está atravesada por los impactos de la corrupción.

Una adolescente plantea que perdió una beca por la corrupción (E1, 2021), otra y otro que su familia fue desplazada por relaciones corruptas entre el Estado y grupos armados o entre el Ejército y grupos armados y que les deben una indemnización que por corrupción también les han negado (E10; E12, 2021).

Un adolescente nos explica con lujo de detalles cómo por dejarle de pagar a los docentes, por un fallo informático en el que no confía, los desescolarizaron dos días en un momento clave del fin del perdiendo, sensible para los que estaban perdiendo el año en undécimo (E4, 2021). También nos explican como orquestas y casas culturales pierden presupuestos y cómo se utilizan terrenos y equipamientos para un fin inadecuado (E1; E7, 2021).

"Todas las noticias de corrupción son tétricas" (E3, 2021).

Los adolescentes no son ningunos analfabetas de la simbología: consumen símbolos, los comparten, los interpretan con rapidez y a grandes volúmenes, los editan creando contra-símbolos o para mejorarlos y reapropiarse.

Es sobresaliente en el discurso de los jóvenes un Estado enemigo, una especie de desinstitucionalización de políticos que es amenazante. Una tentación interpretativa es que este miedo o zozobra, sobre lo que puede hacerles un operador jurídico, el legislador o cualquier ejecutivo, es el desconocimiento, pero va quedando más claro que se trata de una comprensión heredada y transgeneracional de injusticias atroces (Uribe de Hincapié, 2001). No podemos olvidar el lugar de la confianza en la ingenuidad, y por tanto equivocaciones que en

periferias y en las historias familiares de exclusión pueden resultar muy costosas.

"(…) Si ellos quieren nos pueden quitar el agua, subir el precio de la comida. Y si quitan los trabajos uno cómo va a sobrevivir. Por eso ya Colombia prácticamente depende de esos manes." (E3, 2021).

La imaginación sobre lo estatal o incluso sobre la elite puede tener una parte de rabia, pero esa rabia muchas veces se transforma con facilidad en creación y allí el gesto de la solidaridad es más contante y más largo.

"Hay tantas cosas que yo haría: mi papá es desplazado y lleva años esperando la plata por su tierra. Ellos son los que nos han quitado parte, porque prácticamente mi papá trabajó tierras y era de él. En ese tiempo se veía mucho el racismo, todavía se ve. Mi papá se amputó un pie… (…) Devolvería todos los trabajos perdidos." (E10, 2021).

En las entrevistas las y los jóvenes y adolescentes empiezan nombrando una crisis, luego la desconfianza y, finalmente, su impotencia. Muchas veces siquiera sin hacer la primera pregunta y sin nombrar el tema de democracia, Estado o corrupción, señalan que las cosas van mal.

En ninguna de las entrevistas se plantea que las cosas van bien, el Estado esté mejorando o alcanzando sus metas y la democracia funcione bien (E1-15, 2021). Sólo una minoría es enfática en pensar que las cosas pueden solucionarse y cambiar y, sin excepción, está relacionado a querer participar y en muchos casos a querer consultar (investigar) y organizarse. Donde están más divididos jóvenes y adolescentes es en si el camino para superar los problemas y descontentos es individual (y netamente económico) o colectivo (y político): nueve (de 15) plantearon que el camino era concentrarse en un proyecto bastante individual y económico. Decimos que parece porque estos hombres y mujeres entre 14 y 20 años tienen líneas en su discurso, como pasa con cualquiera, contradictorios: unas veces decían que no tenían tiempo para la organización y en otras que la democracia les parecía muy importante; en una misma entrevista también se escuchaba que estaban esperando a un líder y así mismo que él mismo podía ser ese líder en su escuela.

"El hecho de pensar si en diciembre voy a estrenar es suficiente para mí, no me voy a enredar con más cosas." (E5, 2021).

Los límites y las conexiones entre legitimidad, descontento y desafección, nos llevan a que la desafección se puede heredar y que se trata de impotencia y confusión (Montero; Gunther; Torcal & Cuellar, 1998). Sin embargo, una hipótesis es que se está rompiendo una herencia y el descontento empieza a ser mayor en esta generación que la desafección, así como el desacuerdo mayor a la confusión.

¿Qué falta por saber?

En nueve entrevistas se ve una experiencia de la democracia o representación en el barrio y en catorce de la democracia escolar. Llama la atención que los jóvenes del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente no tuvieron ninguna experiencia de representación o de democracia en su barrio o vereda (sí de una jerarquía y de un patronazgo).

Es concluyente la posición sobre que los políticos distantes tienen prácticas clientelistas y casi siempre se sabe que esto es un problema, pero no se atreven a tener la determinación a no beneficiarse de esto. Un joven logra entender esto como un negocio en el que puede participar, pero hay un grupo, aunque minoritario, enfático en plantear que hay que romper un ciclo que puede arrancar con el clientelismo.

Cuando se remiten a su experiencia con la democracia escolar, la cercanía hace que esto pierda complejidad y alcanza una escala humana, se explica de forma mayoritaria que hay un culto a la personalidad, y en casi la mitad de los casos, una idea o esfuerzo por parte de ellos de concentrarse en las propuestas y no en la amistad y en la popularidad.

"En el colegio siempre va haber un sistema que es así: te tiras a la plancha (. . .), ellos pasan por tu salón, van a hacer campaña, y vas a votar básicamente por el que te gusta. Realmente es algo muy básico, básicamente pasa el candidato X, te voy a hacer la piscina. (. . .) Siento que falta el cara a cara." (E3, 2021).

Por otra parte, está muy normalizado que el contralor o personero tenga privilegios, como ganarse una beca para la universidad, y esto es normalizado y no causa alarma. Quizá lo que describen más, pero no hay suficientes elementos como para que se vuelva una imaginación de cambio, es que hay demasiado poder en la rectoría, entonces este consejo estudiantil termina siendo consultivo.

"No es un mandatario. (. . .) No es como tal el que toma las decisiones" (E4, 2021)

En tres entrevistas jóvenes y adolescentes son enfáticos en no votar, en no creer en el voto. Sin embargo, en el resto, y aunque hay dudas y condicionantes, hay una intención y una claridad sobre votar.

"No les regalaría mi voto, porque eso es legitimar a los corruptos." (E5, 2021).

"Yo votaría solamente porque la comunidad dice que tenemos que votar, y si es literal obligatorio, yo no sé qué es lo que pasa ahí, pero a mí no me gustaría votar. (. . .) No creo en los líderes políticos, pero me gustaría saber que alguien va a entrar y va a cambiar eso, pero la gente solamente está comprada por dinero, poder de territorio, porque hacen comprar a la gente con regalos." (E12, 2021).

Quizá lo que parece de una complejidad desalentadora para los jóvenes y adolescentes es romper la corrupción de la cina del organigrama estatal. En la mitad de los casos, la corrupción es absolutamente inevitable, connatural al poder, en la otra mitad a las personas no corruptas no las dejan llegar, no las dejan hacer, o las convierten.

"Todo parte de corrupción: para tener poder hace cosas que no debe, caminos que no deben llegar, siempre llegan propuestas indebidas" (E1, 2021).

Chicos y chicas en noveno no sabían que era la democracia, en un caso la confunden con burocracia. Sólo en una tercera parte de las entrevistas tenían una idea de lo que era una veeduría. Llama la atención la formación política o ciudadana sobresaliente de los músicos y las músicas.

Genera una reflexión interesante que un entrevistado dijo que a la hora de la formación en ciudadanía y democracia no se vio interesado en la cátedra porque era algo lejano en el tiempo y distante en territorio (E2, 2021). En esa entrevista otro estudiante mencionó el *Proceso 8.000* y el estudiante que lo acompañaba dijo que no sabía qué era (E3, 2021).

"Sólo enseñan de la Revolución Francesa. Nunca había escuchado decir nada del Proceso 8.000". (E3, 2021).

Sobre la educación política o ciudadana en el colegio, Arturo Uslar (1997) plantea que la maestra y el maestro tienen un rol central para enseñar a amar la libertad y defender la libertad del otro, pero no mediante sermones sino experimentando la vida democrática. La vida democrática en la adolescencia y en la escuela podría ser la expresión, la discusión y la resolución de conflictos o el hallazgo de acuerdos.

Sobre este punto una de las entrevistadas planteaba que el problema con la escuela es lo sutil que se pasa de oprimido a opresor (E11, 2021). Una lucidez y sensibilidad para darse cuenta que sus maestros pueden estar en una situación de opresión y reproducen una suerte de crueldad o severidad con ellos (normas ilegítimas o inconsultas).

Más allá de las limitaciones objetivas (como puede ser un salón de clase muy numeroso, un mal espacio, falta de tiempo, de materiales y de tecnologías lúdicas) para enseñar a un estudiante en bachillerato conceptos, historia, capacidad reflexiva y analítica sobre acontecimientos nacionales y municipales, la escuela se puede deformar para un estudiante como una experiencia sólo jerárquica y de control (opuesta y sin balance a la deliberación y la democracia).

¿Saber o poder?

El aprendizaje o la falta de este nos lleva primero a un probable cambio que se puede estar experimentando, más o menos a partir del 2015 en la masificación de los celulares inteligentes y del internet inalámbrico, con el acceso a una información heterogénea y casi sin mediación desde la adolescencia.

Cinco adolescentes desde los quince años, hasta los 19, dijeron enterarse de discusiones públicas por los *youtuber* de La Pulla (E2;3;4;5;9), otra por el medio virtual Minuto 30, uno por el periódico el Q'hubo y otra por un *gamer* de nombre Vegetta777 (que también puede hacer las veces de *youtuber*). Adriana Roa (2021) analiza que el humor, en especial *los memes*, muestra que hay muchas personas consumiendo chistes políticos y riéndose de ellos, cada vez más y en edades más tempranas. No se puede dejar de medir que la otra mitad no tiene ningún tipo de consumo de información pública, política o noticiosa, aclarando, por ejemplo, que sólo estaban interesados en el fútbol o en el arte.

Va quedando una idea clara de que hay una buena cantidad de jóvenes y adolescentes enterados y que ya sus consumos de información se logran entremezclar con discusiones públicas o incluso lo político, pero el discurso de estos y estas jóvenes y adolescentes muestra aún una cultura política muy caudillista, muy del líder, en algunos casos nombrándose a ellos o ellas mismas como tal. Existe un concepto que pone intensamente en el centro la representación, dejando a veces a la participación como algo muy espontáneo, explosivo y sin forma.

Hay un desconocimiento enorme sobre los órganos de control, pero este se conjuga con un conocimiento, creencia o experiencia de que la justicia no funciona y menos para esos con poder, gobernantes o políticos, que hay que controlar a la hora de frenar los grandes procesos o "negocios" de corrupción.

"Denunciar es solamente acumular cismatismos, acumular miedos, porque usted puede demandar, pero cómo va a demandar a una fiscalía, o entrar a juicio con el poder prácticamente." (E1, 2021).

Ante esto, una solución que se repite es la de un organismo o una observación internacional (E3; E4, 2021). En todo caso, ante la imposibilidad de los jóvenes y adolescentes de nombrar una contraloría, cabe pensar si no les interesa porque no la conocen o no la conocen porque tienen una tesis muy fuerte de que los contrapesos del poder no funcionan, llevando siempre a una idea más grande de una crisis de la justicia y de la protección (el desprestigio de la justicia y las fuerzas armadas del Estado para los jóvenes y adolescentes de la periferia de Medellín).

"De quién nos pegamos, a quién carajos le pedimos ayuda, si todas las personas que le pedimos ayuda hacen parte de ese sistema de corrupción, entonces esto deja de ser un Estado (….)." (Adriana Roa, 2021).

"Yo no sé si votar, depende de la gente que esté ahí. De nada sirve eso. ¿Se acuerda cuando Colombia estuvo en una protesta de eso, que hubo muchos muertos, que se despertó el pueblo? Dígame qué ganamos ahí, sólo quitamos la atribución esa que pusieron sobre el IVA. Y hubo muchos muertos, y se acostaron en no tener el pueblo. Yo digo que para uno hacer eso, tiene que tener también pistolas que darle, porque los policías disparan a matar. Que no dispararan… en cualquier momento eso se calienta. Ahí siempre va haber alguien de la guerrilla infiltrados, (…) el pueblo va tranquilo, pero ellos son los del alboroto" (E3, 2021).

Lo que pone en común a todas las entrevistas es el miedo, en una parte de las y los entrevistados hay una noción compleja de participar de una corrupción, en parte extorsiva, bajo amenaza (E3, 2021), una idea de cooptación mafiosa del Estado, pero, más allá, en todos los entrevistados hay una noción de que protestar y denunciar puede llevar a perder la vida.

"El miedo es digamos que la gente va a salir a protestar, pero siempre va a haber una persona que quiera matarlos como la Policía, entonces muy maluco. (…) Yo a esa cosa no me le voy a meter, a protestar, a penas me maten a mí muy maluco." (E3, 2021).

Para jóvenes y adolescentes fue muy impactante las protestas y movilizaciones del 2021, mostrando casi siempre un análisis complejo y unas emociones agridulces, donde en cuatro casos son críticos con los manifestantes (de 14 que tocaron el tema sin que se les preguntara).

"La marcha sería buena, pero no así como ellos lo hacen." (…) Porque se vienen pa' las partes bajas en las marchas. El gobierno dice que no, pero lo permite porque no es por la parte de ellos." (E10, 2021).

Los que ya están en la universidad y una artista de 25 años reflexionan sobre la necesidad de la protesta, pero también la desesperanza de lograr los efectos en el Estado, como les ilusiona, y plasmar la movilización en la democracia representativa.

"A mí me parece que de esperanza hay muy poquito. (…) Uno pensaría que hay jóvenes que estamos concentrados en cambiar la situación del país, empleo digno, salario digno (…), información en las redes, conscientización de familiares (…), pero (…) uno se empieza a conscientizar, si habemos tantas personas en las movilizaciones porque siguen quedando tantas personas, porque siguen quedando los mismos. El ciudadano no tiene la más mínima oportunidad. (…) No sé en quién poner mi desesperanza porque mi desesperanza es real. Esperanza no hay mucho porque no tengo fe en ningún ámbito de la democracia." (Adriana Roa, 2021).

Lo que está acá no es tan distante de ciertas búsquedas académicas, Gustavo Duncan (2017) en su libro Democracia Feroz se pregunta por qué un cúmulo de acciones ciudadanas afecta tan poco a políticos desprestigiados o después de un juzgamiento a los corruptos en la política, estos, con pequeños arreglos, sigan teniendo el mismo poder. Querer un cambio profundo del sistema, lo que se podría acusar como exageración por parte de los jóvenes, hace parte las reflexiones de Fernando Escalante (1994), como la necesidad de un cambio de orden o de que ese orden no sea en buena parte la corrupción misma.

"El problema que surge de las explicaciones sociológicas de la corrupción es la extraña ineptitud de las instituciones políticas para regular de manera eficaz el comportamiento de los políticos. Su fragilidad, digamos, o su caducidad, que las hace ser sobrepasadas casi sistemáticamente por la inercia de la vida social, sobre todo porque parece que eso no causa mayores problemas, corruptas y todo las instituciones suelen funcionar con una razonable eficacia para la reproducción del orden." (Escalante, 1994: 88).

En conclusión, la artista Adriana Roa (2021) plantea que hay dos fenómenos que impiden la democracia en Colombia: clientelismo y represión, que así mismo corresponden a la necesidad y al miedo. La salida a la violencia y a la *sinsalida*, nos lleva a uno de las pocas respuestas sobre la veeduría como personas cercanas que se organizan y contrarrestan una injusticia (E13; E14, 2021) y también los buenos defensores del territorio inmediato como alguien admirable y sobre todo en el que se confía.

"Siempre mi barrio ha tenido una gestora. Me mantiene enterada, apropiada del barrio." (E6, 2021).

Aún sin tener en la inmensa mayoría una comprensión sobre organización ciudadana y democracia participativa, hay una noción de lo que se puede lograr en el espacio cotidiano de la escuela y del barrio, y esas conquistas de espacios muy concretos o micro-conquistas pueden significar democratizaciones y vencimiento de una parálisis o del miedo mismo.

"Yo necesito estar aquí, yo necesito ayudar." (E10, 2021).

"Enseñarle a la gente a que vote a consciencia y no por conveniencia." (E4, 2021).

Las ideas para contrarrestar el miedo que tienen adolescentes y jóvenes, y por tanto de solución a la violencia, es con una intuición de noviolencia, que ellos llegan a nombrar como "cultura", "respeto" y "exigir con verdades". Más concreto aún, para superar la inmovilidad, la proximidad: desarrollar confianza para resolver con personas que nos podamos sentar en la cuadra (la misma calle donde se vive) o en la escuela. En medio de la desesperanza, de la desconfianza y del descreimiento, el nuevo sentido a la democracia es hacer, creación de pueblos y ciudades.

Fuentes

Etnográficas:

Todas las entrevistas fueron hechas en Medellín, 13 presenciales y dos virtuales, en noviembre del 2021 con un instrumento de preguntas abiertas.

- Adriana Roa (2021). Entrevista realizada en noviembre del 2021 virtual.
- E1: Entrevista 1 (2021) mujer de 16 años, Comuna 6 de Medellín, escolarizada.
- E2: Entrevista 2 (2021) hombre de 18 años, estudiante de bachillerato (en extraedad), Corregimiento de Altavista de Medellín.
- E3: Entrevista 3 (2021) hombre de 15 años, escolarizado, Corregimiento de Altavista de Medellín.
- E4: Entrevista 4 (2021) hombre de 15 años, Comuna 7 de Medellín, escolarizado, ex candidato a contralor.
- E5: Entrevista 5 (2021) hombre de 18 años, Comuna 13 de Medellín, bachiller, estudia música de manera no formal, es invidente.
- E6: Entrevista 6 (2021) mujer de 20 años, corregimiento de San Cristóbal de Medellín, bachiller, intentando entrar al conservatorio, violinista, violinista.
- E7: Entrevista 7 (2021) hombre de 17 años, Comuna 13 de Medellín, bachiller, intentando entrar a la universidad, músico.
- E8: Entrevista 8 (2021) mujer de 25 años, corregimiento de San Antonio de Prado de Medellín, graduada de la universidad, chelista, poeta productora musical.
- E9: Entrevista 9 (2021) mujer de 20 años, Comuna 13 de Medellín, estudiante de universidad y participante de Editores de Ciudad.
- E10: Entrevista 10 (2021) mujer de 16 años, Comuna 4 de Medellín, su familia es desplazada del Chocó, escolarizada y perteneciente a un colectivo de baile.
- E11: Entrevista 11 (2021) mujer de 17 años, Comuna 8 de Medellín, estudiante universitaria, becaria por un crédito condonable.
- E12: Entrevista 12 (2021) hombre de 20 años, cursando una condena intramural por haber sido juzgado por una infracción como menor de edad, residente de Medellín, habitante de Medellín y familia en Urabá.
- E13: Entrevista 13 (2021) hombre de 17 años cursando una condena intramural por haber sido juzgado por una infracción como menor de edad, residente de Urabá.
- E14: Entrevista 14 (2021) mujer de 14 años, escolarizada, Comuna 8 de Medellín.
- E15: Entrevista 15 (2021) hombre de 19 años, desempleado, originario de Venezuela, Comuna 4 de Medellín.

Bibliográficas:

- Arendt, Hannah (2009). La Condición Humana. Paidos: Ciudad de México.
- Blanco, Darío & Soto, Ana Cristina (2021). Panorámica de los Mundos de Vida de los Jóvenes En: Mundos de Vida entre los Jóvenes de Medellín. Medellín: Universidad de Antioquia, Fondo Editorial fcsh de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Blanco, Darío (Editor).
- Casa de las Estrategias (2021). Escuchar a los peladas y pelados. En: canal de YouTube de Casa de las Estrategias https://www.youtube.com/watch?v=Rgx-uAA0UeM , recuperado el 25 de noviembre de 2021.
- Dahl, Robert.A (2009). La Poliarquía: Participación y Oposición. Tecnos: Madrid.
- Duncan, Gustavo (2017). Democracia Feroz. Debate: Bogotá.
- Escalante, Fernando (1994). Sobre el Significado Político de la Corrupción. En: Política y Gobierno (Revista) Volumen 1, número 1. CIDE: Ciudad de México.
- Girón, Alicia (2021). Desarrollo, ética y democracia en: Problemas del Desarrollo, Vol. 43, No. 171 (Octubre-diciembre 2012), pp. 3-7. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Montero, José Ramón; Gunther, Richard; Mariano, Torcal & Cuellar, Jesús (1998). Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección En: Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas, Jul. - Sep., 1998, No. 83 (Jul. - Sep., 1998), pp. 9-49. Centro de Investigaciones sociológicas.
-
- Rodrigo, Luis Miguel & Oyarzo, Mauricio (2021). Social Mobility in Chilean Youth and Their Parents: A Generational Analysis from the Perspective of Social Reproduction En: Latin American Perspectives Volume: 48 issue: 6, page(s): 120-142
- Uribe de Hincapié, Maria Teresa (2001). Nación, Ciudadano y Soberano. Corporación Región: Medellín.
- Uslar Pietri, Arturo (1997). Democracia y enseñanza: Propuestas para debate en 2 Epoca, No. 12/13, pp. 104-107. Ábaco y Centro de Iniciativas Culturales y Estudios Económicos y Sociales (CICEES).
- Zizec, Slavoj (1998). Estudios Culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo. Paidos: Buenos Aires.

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 Colombia[1]

Isaac De León Beltrán[2], Carlos Felipe Córdoba[3], Mónica Alexandra Sánchez G[4]., Luis Alberto Giraldo P.[5], Ana Patricia Barrera Pinzón[6], Manuel Francisco Dulce Vanegas[7]

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 territoriales[8]; 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 ofimatica 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 via 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:

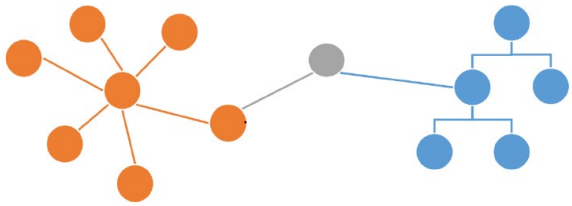
I. La ciudadanía es el usuario principal de los productos de analisis porque ellos son los que impulsan el debate público.
II. Los medios de comunicación son usuarios de los productos de análisis porque ellos amplifican los informes sobre presupuesto público y contratación estatal.
III. Las contralorías 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



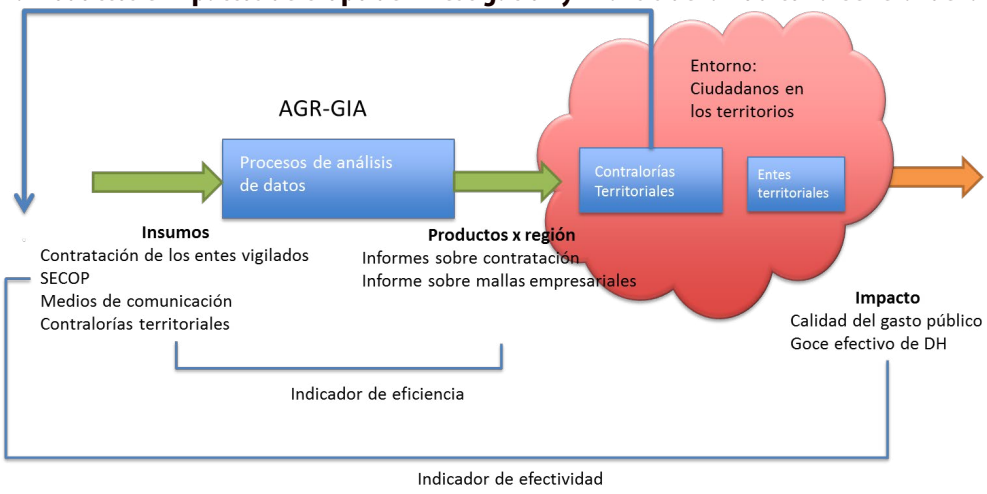
Nota: En esta ilustración se muestra una red de individuos y organizaciones que se pone en contacto con una estructura burocrática estatal. La red procura controlar los procesos internos de la burocracia con el fin de apropiarse de la contratación estatal. La red criminal ejecuta acciones con el fin 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) asi como en el libro *Aprendizaje Criminal* de Isaac De León Beltran, 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 teoricos 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 Haciencia 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 contrastistas en el sector infraestructura suelen ser distintas a la red de contrastistas 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.

Abstracts

1. Las Tecnologías 4.0 en la eficiencia de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud / 4.0 technologies and its relationship to resource management efficiency in the Colombian Social Security System

Abstract

The implementation of 4.0 technologies is a necessity within the public sector, more specifically in sensitive areas such as health services given its relationship to fundamental rights. In this investigation the nexus between Social Security data and economic processes is explored. At the same time, one of the essential characteristics of the data, its veracity, is determined to be one of the key elements in the identification of illicit funds appropriation. This phenomenon in turn represents a detriment to public finances and the overall health service availability. According to the results of the investigations the illicitly appropriated funds represent 2.5 billion Colombian pesos (6.1 million dollars), between the periods of 2015-2019. Through the implementation of Big Data policies, Digital Transformation and the help of various Social Security actors, the priority of information quality and interoperability were stablished.

Key words: Right to health, resource efficiency, data, Big Data, Digital Transformation

2. ¿Los mecanismos de control fiscal son eficaces en la lucha contra la corrupción? / Are fiscal control mechanisms efficient in the fight against corruption?

Abstract

This article seeks to revise jurisprudence on the compensatory and sanctioning nature of the Colombian fiscal process. When it is assumed that fiscal rulings have as an objective the compensation of public funds and not the punishment of the conduct, the restriction of fundamental rights such as the due process and the active participation within the public administration is problematic. The interpretation proposed is based on the International Convention of Human Rights and on rulings made by the Colombian Constitutional Court and the Colombian Supreme Court for Administrative and State Matters. Finally, some mechanisms are proposed to facilitate the recovery of compromised public funds.

Key words: Compensatory purpose, sanctioning purpose, fiscal responsibility, criminal responsibility

3. Metodología para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas de Medellín / Methodology for the evaluation and follow-up of public policy in Medellin. General Comptroller's Office of Medellin

Abstract

In order to accomplish the strategic and institutional objectives of the General Comptroller's Office of Medellin (GCO), a concrete methodology is proposed with the purpose of creating a system that would allow for the evaluation of public policy. Once the background analysis is realized, to ensure the quality and pertinence of the instrument, the methodology proposed stems from an adaptation of the so-called Sand Clock methodology, the Sinergy Guide and the Cycle of Public Policies. The Sand Clock methodology is explained in the journal "Economía Colombiana de la Contraloria General" (Colombian Economy of the General Comptroller). The methodology is also complemented with some elements from the methodologic guide for the assessment and evaluation of public policies, Sinergy, designed and proposed by the Administrative Department of Planning (DNP) and some concepts from the cycle of public policies, process analysis, follow up and public policy evaluation found in the literature. This way, the methodology is composed of three consecutive and interdependent phases. The first phase allows for the validation of the theoretical and technical rigor of municipal agreements so these

can be refered to as "Public Policy". The second phase is able to stablish if the public policy is being implemented or not. More specifically what implementation model is it following: Top Down, Bottom Up, Mixed. Lastly, the third phase is where micro fiscal control is made. In other words, the convergence of the three phases justifies naming this process as a transversal audit that is able to make judgements on the effectiveness and efficiency of a public policy.

Key words: methodology, public policy, implementation, evaluation and follow-up

4. El efecto potencial de los informes de auditoría en el ciclo de la política pública / The potential effects of audit reports on the cycle of public policy

Abstract
The formulation and evaluation of public policy are processes of the utmost importance for the development of a nation. These processes require materials, whose pertinence ensures the effectiveness necessary for the government's decision making process in terms of sustainability and financing. This article, advances the thesis by which fiscal audits reports are one of the materials necessary in the public policy formulation process, and for that some results of an analysis made to a selection of audit reports, elaborated by local fiscal control authorities, is presented. Furthermore, a review of the existing procedures, that are used by authorities in matters of public policy finance planning and public estate is presented. As a result, fiscal audit reports are found to have a considerable potential to better the public policy evaluation process.

Key words: Fiscal control audit report, public policy formulation, public policy evaluation, public policy.

5. Eficiencia y eficacia en la toma de decisiones para la asignación y ejecución del presupuesto cultural: un desafío para las entidades territoriales en Colombia / Efficiency and effectiveness in the decision making process for the allocation and execution of the cultural budget: a challenge for local authorities in Colombia

Abstract
In Colombia, discussions about the budget for culture bring with them stigma of a sector considered as 'the Cinderella' of national public spending, however the empirical evidence of this study shows that, in the local sphere, the great challenge that exists is allocation and execution of resources with efficiency and effectiveness. The results obtained highlight the importance of increasing the execution percentage, reducing budget lags and analyzing the demographic, geographical, socioeconomic, development characteristics, in order to distribute spending resources equitably, and with it guarantee the cultural rights contemplated in the Colombian Political Charter. In this sense, this analysis proposes to design instruments for (territorial/local) public cultural policies, through the creation of master and development plans, public cultural agenda and monitoring mechanisms that allow evaluating the impact of the invested resources; Likewise, the need to configure a theoretical-practical platform in cultural institutions is proposed that supports decision-makers in the identification and attention of cultural sector problems.

Key words: cultural public policy, culture, public budget for culture, fiscal control of culture expenditure

6. Contratación estatal, pobreza, captura del Estado y participación electoral / Public contracts, poverty, capture of the State and electoral participation

Abstract
This article analyzes the relationships between the Multidimensional Poverty Index, the Capture of the State, electoral participation and the different kinds of public contracting. The first finding is about the negative correlation between poverty and the different kinds of public contracting models studied. The second finding is about the presence of armed actors, illicit economies, homicidal violence,

electoral crimes and crimes against the public administrations all augment the volume of public contracting. These variables were used to construct the State Capture Index. The third finding suggests that electoral participation is correlated, in an ambiguous fashion to public contracting. Finally, some recommendations are given on the focalization of public expenditure within territories with illicit economies.

Key words: public contracting, state capture, electoral participation, poverty, criminal economies

7. ¿Qué hacemos con estos manes? Discurso de jóvenes en Medellín sobre corrupción y democracia / What are we going to do with these men? Youth discourse on corruption and democracy in Medellin

Abstract

The disaffection, the impotence and the mistrust of the youth in Colombian institutions and democracy in Medellin are interrelated with the comprehension, experience and observation of corruption. These relationships have a symbolic content that refers to the legitimacy of the very institutions that are observed. Additionally, the impotence not only has to do with the observation of the ever growing influence of corruption within the justice system, control institutions, but also the prevalence of violence as a resource and homicide as a direct consequence of speaking up and reporting corruption. Even though a sort of pragmatic pessimism is present from as early as fifteen years old many proposals are made and alternatives are built, primarily utilizing concepts such as democracy of proximity and creativity from the everyday environment.

Key words: corruption, democracy, youth, adolescents, participation, oversight, citizenship education

8. 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 Colombia / The analysis of public contracting at the regional level: a tool for the identification of corruption risks

Abstract

This document recompiles the experience of the Investigation and Analysis group of the General Audit of the Republic. This group worked from 2015 to 2016 and was responsible for the recollection and data analysis, with the purpose of identifying corruption risks in the execution of the public budget and the (local/regional) level. The group identified both people and enterprises who held multiple contracts in various regions. This has been called an "enterprise net" by the General Audit and the General Comptroller. This concept has been proposed with the objective of measuring the concentration of public contracting in few contractors. The group designed processes for risk identification in terms of State Capture, by analyzing the public contracting procedures at the regional level. This document describes the methods employed and presents them as good practices when knowledge management is concerned, because the products generated enrich the public debate and can be used to make concrete decisions by oversight institutions. Public contracting analysis at a regional level is a strategic opportunity because it strengthens fiscal control through the recollection and analysis of data provided by monitored subjects.

Key words: corruption, organized crime, prevention, knowledge management

CONTROL VISIBLE, REVISTA DEL CONTROL FISCAL

AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

NIT: 830.0653741-1

DIRECCIÓN: AV CALLE 26 # 69-76 ED. ELEMENTO, TORRE 4 (AGUA), PISOS 17 Y 18

PBX: (571) 31186800 - 3816710

www.controlvisible.com.co

CONTROL VISIBLE

Revista del Control Fiscal

AUDITORÍA

GENERAL DE LA REPÚBLICA - COLOMBIA

TRANSFORMANDO EL CONTROL FISCAL