

CONTROL VISIBLE

Revista del Control Fiscal

AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA / ISSN ... / VOL.1. NO.1 AÑO 2021

BOGOTÁ, D.C. DICIEMBRE 2021 - JUNIO 2022



Control Visible

Revista del Control Fiscal

ISSN:

ISSN electrónico:

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

Línea Gratuita De Atención Ciudadana: 018000-120205

Correo Electrónico: participacion@auditoria.gov.co

Página Web: www.auditoria.gov.co

Bogotá, D.C., Colombia

2021



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-

Compartir Igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Contenido

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

Las Tecnologías 4.0 en la eficiencia de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud // María Camila Lozano Rodríguez

¿Los Mecanismos De Control Fiscal Son Eficaces en La Lucha Contra la Corrupción? // Gustavo Quintero Navas

Desafíos Del Control Fiscal Para Combatir La Corrupción En Colombia // Diego Fernando Pinilla Cárdenas

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

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

Autor: Jhonny Marlon Cárdenas Arévalo¹

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.

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

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

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/Ilo 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, definida 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	<ol style="list-style-type: none"> 1. Producen los informes de auditoría, a través de los cuales se identifican las políticas públicas que se ven comprometidas con la auditoría. 2. 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	<ol style="list-style-type: none"> 1. Recibe y utiliza los informes de auditoría como insumo para identificar los elementos de la política pública cuya financiación ha sido ineficiente. 2. Utiliza los informes de auditoría como criterio para definir el anteproyecto de presupuesto. 3. Elabora una propuesta de financiación de cada política pública, conforme con los resultados informados por los organismos de control. 4. Coordina con el Departamento Nacional de Planeación la elaboración de una propuesta de financiación e implementación de cada política pública. 5. Presenta propuesta de financiación de cada política pública al Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES.
Departamento Nacional de Planeación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Recibe y utiliza los informes de auditoría como insumo para identificar los elementos de la política pública cuya operación ha sido ineficiente e ineficaz. 2. Elabora una propuesta de reorientación operativa de cada política pública, conforme con los resultados informados por los organismos de control. 3. 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. 4. 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	<p>Presentar, para su estudio y aprobación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del Gobierno nacional.

	<ol style="list-style-type: none"> 2. La ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y sobre las políticas, estrategias, programas y proyectos del Gobierno nacional. 3. Las bases y criterios de la inversión pública. 4. El plan financiero del sector público. 5. El plan operativo anual de inversiones.
Consejo de Ministros	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aprobar el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Fuente: Elaboración propia.

El modelo de aprendizaje organizacional alrededor 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/>

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

María Camila Lozano Rodríguez**

CVLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001659839

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 dos punto cinco (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.

** 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

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, surgen 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.

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 (SGSS).

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 de la presente ponencia, se desarrollarán dos objetivos específicos, a saber:

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, 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 el 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 regímenes son las 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 UPCS que permiten el aseguramiento en salud. De igual manera, esta información es usada en la toma de decisiones no sólo 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, 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 expresó la Corte Constitucional 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 el nexo 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 se analiza en materia de accesibilidad la relacionada con el acceso a la información.

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

En 2018 con la expedición del CONPES 3929 Política Nacional de Explotación de Datos *Big Data*, se busca entre otras cosas, mejorar “la transparencia e incrementará el acceso a la información pública, así como la eficiencia y eficacia en la intervención pública a través de lo 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, semi estructurados, no estructurados)²; en cuanto al valor, este tiene relación con 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 y la confianza en los mismos (Universidad de Alcalá).

Los procesos de Big data están correlacionados los algoritmos³, y con procesos relacionados con otras herramientas tecnológicas como 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 tienen la particular característica de adaptarse y aprender.

Analizando la BDUA contra estas características del *Big Data* podemos identificar que nuestro sistema de información de seguridad social en salud cumple con estas características, y aun cuando se trata de datos estructurados provenientes de entidades obligadas a reportar y validar esta información, se presenta velocidad en los cambios de la misma, toda vez que se presentan novedades una vez sean detectadas. Cabe señalar que, en el caso de estudio la veracidad de los datos es un tema central en donde

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 si 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.

se identificó que la causa del valor involucrado por uno punto cinco billones de pesos tienen una relación directa con la veracidad de la información de cincuenta millones de registros.

En relación con la Política de Transformación Digital, esta trae como principal objetivo es 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, el cual 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 “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, Fasesolda, Unidad de Víctimas, entre otros. De igual forma tiene acceso directo a la consulta de bases de

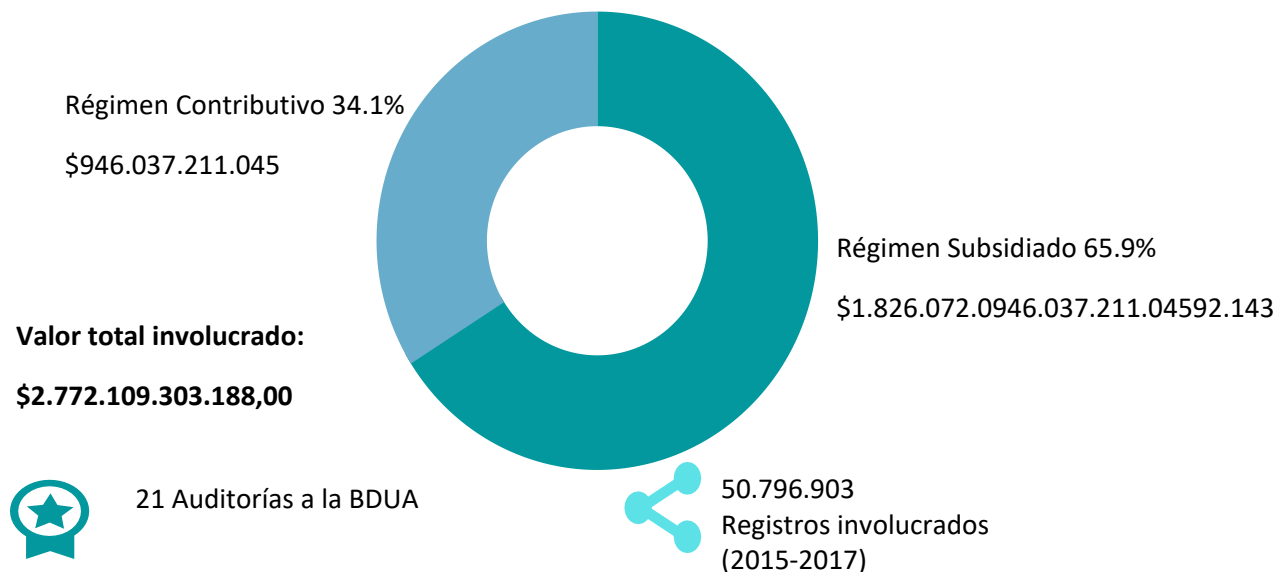
datos como SISBEN, PILA, Registro Único de Afiliados RUAF y la Base de Datos de los Afiliados a los Regímenes Especiales y de Excepción.

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 poder 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 de 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 valores involucrados 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 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.

⁴ Estos registros involucrados pueden tratarse de registros de la misma persona involucrados en diferentes procesos de Liquidación Mensual de Afiliados, los cuales sólo fueron bloqueados una vez se identificó la inconsistencia. De manera que no se trata cincuenta millones de personas sino en realidad UPC reconocidas mensualmente en el LMA.

Fortalezas	Oportunidades
<ol style="list-style-type: none"> 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. <p>Cumplimiento del Plan de Acción del CONPES 3920 en relación a las herramientas jurídicas e institucionales.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 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. <p>El ejercicio de control fiscal realizado por la Contraloría General de República sobre la BDUA y la ADRES.</p>
Debilidades	Amenazas
<ol style="list-style-type: none"> 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 UPC transcurridos cuarenta y ocho 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 la ADRES interoperar de forma directa con las diferentes bases de datos que requiere para la depuración de información y demás auditorías. 	<ol style="list-style-type: none"> 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 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 EPS y 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 la mejor utilización social y económica 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 Afiliados (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 allí contenida. 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, RUAF, 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 específica fijada por la Ley. Toda vez que 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 enteramente basados en información que no es confiable y que, como se evidenció en el resultado de las auditorías anteriormente referidas, ha presentado millonarios hallazgos producto de reconocimientos injustificados de recursos del SGSSS a las EPS como consecuencia de 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 la necesidad de modernizar al Estado Colombiano y sus instituciones a través de la implementación de estas herramientas tecnológicas de la industria 4.0. a fin de mejorar en la calidad y cobertura en prestación de servicios por parte del Estado colombiano y en consecuencia reforzar la garantía de los derechos fundamentales contenidos en la Constitución política.

En este sentido, se realizó un estudio de los documentos de política pública CONPES 3920 de 2018 y 3975 de 2019 los cuales contienen las políticas nacionales de Explotación de datos Big Data y Transformación Digital. Estas políticas marcan los objetivos y lineamientos de la transformación y modernización de la infraestructura 4.0 en todo el territorio colombiano tanto para el sector público como para el privado.

Se identificó en primer lugar la voluntad política e institucional por parte del Gobierno Nacional de implementar tecnologías 4.0 en entidades estatales. De igual forma, se observa que estas dos políticas traen los lineamientos para poder llevar a cabo la transformación digital en las entidades públicas, sin embargo, sus pretensiones superan la realidad técnica, administrativa, social y cultural del Estado Colombiano.

Dentro de los elementos estructurales para la transformación del estado se identificó la interoperabilidad como un elemento indispensable para hacer realidad la Transformación Digital en las entidades gubernamentales. Conforme a los parámetros que establece el CONPES 3920 de 2019 se determinó que la BDUA tiene un nivel de interoperabilidad intermedio toda vez que la ADRES y el Ministerio de Salud y Protección Social cuentan con una infraestructura predeterminada que permite estos procesos, así como también han venido trabajando en los lineamientos de interoperabilidad a través de instrumentos como el PETI. No obstante, se observó que la BDUA sigue operando a través de convenios interadministrativos para poder realizar el intercambio de información y en consecuencia la depuración de la BDUA.

Finalmente, se realizó un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de lo que se concluye que:

- Los procesos realizados por la BDUA son procesos de análisis de Big Data al cumplir con las características de volumen y velocidad en el manejo de la información para la analítica de datos y en consecuencia la veracidad y confiabilidad de estos, se vuelve un elemento fundamental para este proceso. Se considera que se deben optimizar las condiciones técnicas para su operación y analizar la implementación de blockchain en los registros e incluso inteligencia artificial para la optimización de sus procesos.
- Se debe dar continuidad a los procesos de depuración de la BDUA a través de procesos ordinarios, auditorías de reintegro y especiales, en aras de garantizar la veracidad de los datos y en producir una mejoría en los procesos de gestión y administración de recursos para el sector salud.
- El CONPES 3920 presenta un Plan de Acción coherente que puede y debe ser cumplido por la ADRES en aras de que el SGSSS se beneficie de la estructura tecnológica con la que cuenta de base e implemente las acciones necesarias para explotar la transformación digital en pro del cumplimiento de los fines del Sistema de Salud.
- Las EPS, EPSS, entidades territoriales y demás actores del sistema deben garantizar la calidad de los datos que reportan en la BDUA.
- Se requiere la eliminación de barreras técnicas y administrativas para que la BDUA cumpla con los requisitos de interoperabilidad. Entre éstas la eliminación de la necesidad de suscribir convenios para acceder a la información y bases de datos de otras entidades públicas.

- La calidad de la información de la BDUA depende de la veracidad de la información que es consultada en otros sistemas de información, tal es el caso de SISBEN, RNEC, entre otras. Por tanto, es necesario el compromiso interinstitucional y gubernamental para alcanzar los fines de la Política de Transformación Digital.
- En el caso de la BDUA, hay intervención de entidades territoriales que deben ser niveladas en materia técnica y tecnológica para dar cumplimiento a los objetivos de Transformación Digital.

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 Afijos (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 la calidad de los mismos depende la gestión de las EPS de los diferentes regímenes y demás actores obligados a reportar información.

En este escenario converge con un contexto de cambio de paradigma técnico y económico como consecuencia de los efectos de la llamada cuarta revolución industrial, que presenta importantes transformaciones de las dinámicas sociales, así como la integración de tecnologías de la información como Big Data, Blockchain, Inteligencia Artificial tanto para optimización de procesos, procedimientos y la toma de decisiones y formulación de políticas. 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) Acuerdo de intercambio de información entre la ADRES y FASECOLDA.

Disponible en:

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%20Unidad%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>

Amoroso Fernández (2018) La Administración Pública en la encrucijada del Big Data. Universidad de ciencias Informáticas. Habana, Cuba.

Amoroso Fernández, Yarina; Costales Ferrer, Déborah Big Data: una herramienta para la administración pública Ciencias de la Información, vol. 47, núm. 3, septiembre-diciembre, 2016, pp. 3-8 Instituto de Información Científica y Tecnológica La Habana, Cuba

Arias, P. J. y Aristizábal, B., C. (2011). El dato, la información, el conocimiento y su productividad en empresas del sector público de Medellín. Semestre económico. 4 (28) 95- 110

Asociación Internacional para la Seguridad Social (2019) 10 desafíos mundiales para la seguridad social: Evolución e innovación. Disponible en:
<https://ww1.issa.int/sites/default/files/documents/publications/3-10-challenges-Global-2019-WEB-263632.pdf>

Banco Interamericano de Desarrollo BID (2019) Interoperabilidad para principiantes: la base de la salud digital. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/interoperabilidad-para-principiantes-la-base-de-la-salud-digital>

Banco Interamericano de Desarrollo BID (2019) El ABC de la interoperabilidad de los servicios sociales: Marco conceptual y metodológico. Disponible en:
[https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El ABC de la interoperabilidad de los servicios sociales Marco conceptual y metodol%C3%B3gico.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El_ABC_de_la_interoperabilidad_de_los_servicios_sociales_Marco_conceptual_y_metodol%C3%B3gico.pdf)

Banco Interamericano de Desarrollo (2019) El ABC de la interoperabilidad de los servicios sociales: Marco conceptual y metodológico. Disponible en:
file:///C:/Users/CAMILA/Downloads/El_ABC_de_la_interoperabilidad_de_los_servicios_sociales_Marco_conceptual_y_metodol%C3%B3gico.pdf

Becerra, Cotino León y otros (2018) El Derecho y Big Data. Universidad Católica de Colombia.

Campos Ramírez. Seguridad de la información en el sector público colombiano. Universidad Piloto de Colombia. Disponible en: <http://polux.unipiloto.edu.co:8080/00002657.pdf>

Calvo, Diego (Noviembre 21 de 2017) Tipos de datos: estructurados, semiestructurados y no estructurados. Disponible en: <https://www.diegocalvo.es/tipos-de-datos-estructurados-semiestructurados-y-no-estructurados/>

Cerillo Martínez (2018) Gobernanza inteligente: datos abiertos y datos masivos al servicio de la innovación en las Administraciones Públicas.

Comisión Europea (2014) Hacia una economía de datos próspera. Bruselas.

Consultorsalud (Septiembre 26 de 2019) La corrupción , el día a día en el Sistema de Salud colombiano, Supersalud. Disponible en: <https://consultorsalud.com/la-corrupcion-el-dia-a-dia-en-el-sistema-de-salud-colombiano-supersalud/>

Consultorsalud (Octubre 17 de 2019) 18 EPS bajo la mirada de la Supersalud. Disponible en: <https://consultorsalud.com/18-eps-bajo-la-mira-de-la-supersalud/>

Consultorsalud (Enero 7 de 2020) Como la sentencia T 760 de 2008 cambió el Sistema de Salud. Disponible en: <https://consultorsalud.com/como-la-sentencia-t-760-2008-cambio-el-sistema-de-salud/>

Concejo de Estado, Sala de consulta (Diciembre 7 de 2016) Consulta Naturaleza y características de recursos del Sistema de Salud, proceso de reintegro de recursos apropiados y reconocidos sin justa causa [C.P: Álvaro Namén Vargas]

Congreso de la República (Diciembre 31 de 2008) Por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones [Ley 1266]

Congreso de la República. (Septiembre 20 de 1999) Por medio del cual se aprueba el Protocolo de la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” [Ley 319 de 1999]

Congreso de la República. (Diciembre 23 de 1993) Por el cual se crea el Sistema de Seguridad Social integral y se dictan otras disposiciones [Ley 100 de 1993]

Congreso de la República (Enero 19 de 2011) Por medio del cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud [Ley 1438 de 2011]

Congreso de la República (Febrero 16 de 2015) Por medio del cual se regula el Derecho Fundamental a la Salud [Ley 1751 de 2015]

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%2Fw_l%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](https://www.contraloria.gov.co/3A443%2Fw_l%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 Montealegre 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 University 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>

Economía Colombiana (10 de marzo de 2020) Las EPS requieren ajustes para cumplir su misión. Disponible en: <https://www.economiacolombiana.co/economia/las-eps-requieren-ajustes-para-cumplir-su-mision-618>

El Universal (Abril 30 de 2010) 57.178 usuarios tienen inconsistencias en el SISBEN. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.co/cartagena/56178-usuarios-tienen-inconsistencias-en-sisben-YIEU42551>

Goberna América Latina (2017) Manual sobre utilidades del *Big Data* para bienes públicos. Escuela de Política y Alto Gobierno. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

Hernández, Torres y Gérez (2018) Causal de Glosa en la facturación por prestación de servicios en salud en la IPS odontológica Santa María S.A.S. en el primer semestre de 2017. Fundación Universitaria del Área Andina. Programa de auditoría en instituciones de salud. Pereira. Disponible en: <https://digitk.areandina.edu.co/bitstream/handle/areandina/720/Causal%20de%20glosa%20en%20la%20facturaci%C3%B3n%20por%20la%20prestaci%C3%B3n%20de%20servicios%20de%20salud%20en%20la%20IPS%20odontol%C3%B3gica%20Santa%20Mar%C3%ADa%20S.A.S%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=Glosa%3A%20Es%20una%20no%20conformidad,prestador%20de%20servicios%20de%20salud.>

Jiménez Esguerra (2013) Análisis del sistema de salud colombiano desde la perspectiva de la nueva gerencia pública. Universidad Nuestra Señora del Rosario.

Mayer-Schönberg (2013) Big Data: La revolución de los datos masivos. Turner publicaciones, Madrid, España.

Merlano y Porras (2013) Sistema de Salud en Colombia: Una revisión sistémica de literatura. Rev. Gerenc. Polit. Salud, Bogotá (Colombia) 12 (24) pág. 74 -88.

Ministerio de Salud y Protección Social (10 de noviembre de 2016) Firmeza de reconocimientos y giros de los recursos del aseguramiento en salud, el reintegro de recursos pagados por afiliación a prevención o cesión obligatoria así como la corrección y ajuste a periodos compensados [Decreto 1829]

Ministerio de Salud y Protección Social (22 de Junio de 2015) reporte de planes voluntarios de salud, novedades de movilidad y traslado, así como afiliación a los regímenes especiales y de excepción [Decreto 2232]

Ministerio de Salud y Protección Social (3 de septiembre de 2013) Por la cual se fija el procedimiento para el reintegro del Fondo de Solidaridad y Garantía FOSYGA. [Resolución 3361]

Ministerio de Salud y Protección Social (Febrero 5 de 2016) Por el cual se dictan disposiciones en relación con el Sistema de Información para la Calidad y se establecen los indicadores para el monitoreo de la calidad en salud. [Resolución 256]

Ministerio de Salud y Protección Social (Octubre 3 de 2016) Por el cual se establece el reporte de los datos al Sistema General de Seguridad Social en Salud a planes voluntarios, Régimen especial y de Excepción y de las personas privadas de la libertad bajo custodia del INPEC. [Resolución 4622]

Ministerio de Salud y Protección Social. (Agosto 6 de 2019) Condiciones para garantizar la continuidad de afiliados de las EPS [Decreto 1424]

Ministerio de Salud y Protección Social (2013) Cifras financieras del sector salud: Fuentes y usos de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Boletín bimestral No 1. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VP/FS/Boletin%20Cifras%20financieras%20del%20Sector.pdf>

Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (2019) Marco de interoperabilidad para Gobierno Digital. Disponible en: http://lenguaje.mintic.gov.co/sites/default/files/archivos/marco_de_interoperabilidad_para_gobierno_digital.pdf

Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación. Manual de estrategia de gobierno en línea. Disponible en https://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/propertyvalues-7751_archivo_pdf_manual.pdf

Ministerio de Salud y Protección Social (Octubre 3 de 2016) Por el cual se establece el reporte de datos de afiliación al SGSSS a planes voluntarios, Regímenes especiales y de excepción. [Resolución 4622 de 2015]

Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (2019) Marco de interoperabilidad para Gobierno Digital.

Ministerio de Salud y Protección Social (2016) Fuentes de financiación de los recursos del sistema general de seguridad social en salud SGSSSS. Documento disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VP/FS/fuentes-y-usos-de-recursos-del-sgsss.pdf>

Ministerio de Salud y Protección Social (Mayo 6 de 2016) Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud [Decreto 780 de 2016]

Ministerio de Salud y Protección Social (Marzo 31 de 2011) Por medio del cual se define el instrumento a través del cual el Ministerio de Salud y Protección Social girará los recursos del Régimen subsidiado a las Entidades Promotoras de Salud, se establecen medidas para agilizar el flujo de recursos entre EPS e IPS [Decreto 971 de 2011]

Ministerio de Salud y Protección Social (Enero 14 de 2015) por medio del cual se modifica el Decreto 1703 de 2002 [Decreto 057 de 2015]

Ministerio de Salud y Protección Social (Junio 27 de 2019) Por el cual se establece el procedimiento de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa [Resolución 1716 de 2019]

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (Julio 31 de 2019) El INSS referente internacional en el ámbito de las TIC aplicadas a la protección social. Disponible en:

<https://revista.seg-social.es/2019/07/31/el-inss-referente-internacional-en-el-ambito-de-las-tic-aplicadas-a-la-proteccion-social/>

Observatorio de Transparencia y Anticorrupción (octubre 6 de 2016) Top 5 de los casos de corrupción en Colombia. Disponible en: <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/corrupcion-en-colombia-fiscal-nestor-humberto-martinez-dio-cifras.aspx>

PNUD. Riesgos de corrupción en el Sistema de Salud colombiano: estudio de caso Cartagena de Indias. Disponible en:

http://www.cittadinanzattiva.it/files/approfondimenti/attivismo_civico/attivi_nel_mondo/progetto_DD/riesgos-de-corrupcion--estudio-de-caso-cartagne-de-indias.pdf

Revista Sur (Octubre 31 de 2019) Liquidación y crisis de las EPS. Disponible en:

<https://www.sur.org.co/liquidacion-y-crisis-de-las-eps/>

Parra-Vera y Yamin (2013) La sentencia T 760 de 2008 su implementación e impacto: Retos y oportunidades para la justicia dialógica. Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2017, sobre las implicaciones de los macrodatos en los derechos fundamentales: privacidad, protección de datos, no discriminación, seguridad y aplicación de la ley.

Superintendencia de Industria y Comercio. Cartilla Ley 1266 de 2008 Habeas Data. Disponible en:

https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Nuestra_Entidad/Publicaciones/Cartilla_Ley_1266_de_2008_Habeas_Data.pdf

Superintendencia Nacional de Salud (2018) Respuesta radicado No 2-2018-091183. Derecho de petición de información radicado María Camila Lozano Rodríguez.

Técnicas de Investigación Social. Análisis DAFO. Disponible en:

<https://sites.google.com/site/tecninvestigacionsocial/temas-y-contenidos/tema-5-las-tecnicas-dialecticas-iap-y-tecnicas-de-creatividad-social/tecnicas-de-investigacion-de-creatividad-social/analisis-dafo>

Tecnologías de la información. Qué es la minería de datos? Disponible en: <https://www.tecnologias-informacion.com/mineria-de-datos.html>

UNAM . Diferencia entre dato, información y conocimiento. Disponible en:

<http://iibi.unam.mx/voutssasmt/documentos/dato%20informacion%20conocimiento.pdf>

Vaca y Vega (2019) Generalidades del Big Data para el desarrollo sostenible en Colombia. Big Data for Development. Disponible en: <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/57778/IDL-57778.pdf>

Vanguardia (Noviembre 03 de 2015) El DNP pide a los alcaldes revisar 653.000 registros del SISBEN por inconsistencias. Disponible en: <https://www.vanguardia.com/colombia/dnp-pide-a-los-alcaldes-revisar-653000-registros-del-sisben-por-inconsistencias-DBVL334546>

Vargas, Guevara y otros (2013) sistema integrado de información para el régimen subsidiado de salud en Colombia. Rev. Vinculados. Colombia 12 (2) pág. 355-368.

¿Los Mecanismos de Control Fiscal son Eficaces en la Lucha Contra la Corrupción?

Gustavo Quintero Navas⁵

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 públicas⁶. Según Transparencia Internacional, países como Brasil, Indonesia, Panamá, Perú y Colombia se encuentran entre aquellos que cuentan con mayores índices de corrupción⁷. 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 equidad⁸. 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 fiscal y propondrá una solución a las fallas encontradas. El orden para este propósito será el siguiente: (I) Se explicará de forma general

⁵ 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

⁶ Real Academia de la Lengua Española, 2018. Obtenido de: < <http://dle.rae.es/?id=B0dY4I3> > Citado el 9 de julio de 2021

⁷ 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.

⁸ Gómez Lee, I. (2014). Responsabilidad Fiscal y gerencia de recursos públicos. Legis editores S.A., 241.

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. (...)”⁹

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.

⁹ Constitución Política de 1991. Artículo 267.

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”. (Énfasis añadido).

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 5 Constitución Política de 1991. Artículo 267. 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 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”.¹⁰

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 6 Corte Constitucional, Sentencia C-382 de 2008. Magistrado Ponente: Rodrigo

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-382 de 2008. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

Escobar Gil. decir, con los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”¹¹. (Énfasisañadido).

Por su parte, el tratadista Gómez Lee¹² 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”¹³.

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”¹⁴. 9(Énfasis añadido).

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 20007, 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

¹¹ Ibídem

¹² Gómez Lee, I. (2014) Responsabilidad Fiscal y Gerencia de los Recursos Públicos. Legis editores S.A., 262 SS.

¹³ Gómez Lee, I. (2014) Responsabilidad Fiscal y Gerencia de los Recursos Públicos. Legis editores S.A., 262 SS.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-557 de 2009. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

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.”¹⁵ (Resaltado fuera de texto).

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 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 párrafo 3 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.”¹⁶.

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 correspondiente al Código Disciplinario Único, en su artículo 38 señala como “Otras inhabilidades” el “4. Haber sido declarado responsable fiscalmente”. A continuación, el párrafo 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

¹⁵ Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Primera Consejera Ponente: María Elizabeth García González Bogotá, D.C., Dieciséis (16) De Marzo De Dos Mil Diecisiete (2017). Rad. 11001-03-24-000-2012-00369-00

¹⁶ Ley 610 de 2000. Artículo 60

(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 de prolongará por igual o menor término, dependiendo del valor al que ascienda el daño¹⁷.

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 11 Ley 610 de 2000. Artículo 60. 12 Ley 734 de 2002. Artículo 38. 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.;egundo, 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, 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 Política¹⁸. 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,

¹⁷ Ley 734 de 2002. Artículo 38

¹⁸ Constitución Política de 1991. Artículo 152.

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.”¹⁹

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 Anticorrupción en el artículo 119²⁰ 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

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia caso López Mendoza Vs. Venezuela.

²⁰ “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”.

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 se consideran 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 artículos 267 y 268 Superiores, razón por la cual la Constitución prevé que sea un auditor el que realice dicho control.”²¹ (Énfasis Propio).

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 2015²². 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 fiscal²³.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-599 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²² El tiempo. Contralorías rescatan 40 de cada \$1.000 de recursos embolados. Obtenido de: < <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/recursos-publicos-recuperados-por-la-contraloria40208> > Citado el 3 de julio de 2021.

²³ Dinero. Municipios, malos para cobrar dineros esquilados. Obtenido de: < <https://www.dinero.com/pais/articulo/dineros-no-recuperados-colombia/198684> > Citado el 3 de julio de 2021.

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.

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 Córdoba²⁴, 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”²⁵. Además, mencionó que en su criterio, debería hacerse una reforma constitucional que convirtiera el control fiscal de póstumo a preventivo.

Aunque se puede establecer un acuerdo parcial con esta posición, en el sentido de que la ineficiencia de las contralorías puede darse por la mala asignación 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 Corrupción²⁶ y la Convención Interamericana

²⁴ 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).

²⁵ 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.

²⁶ Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, Naciones Unidas, Nueva York, 2004. CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN. Obtenido de: < https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf > Citado el 10 de julio de 2021.

contra la Corrupción²⁷, 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 que se han visto afectados. 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 imponiendo 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.

²⁷ 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_Corruptcion.asp > Citado el 10 de julio de 2021.

Desafíos del Control Fiscal para Combatir la Corrupción En Colombia

Diego Fernando Pinilla Cárdenas

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9819-600X>

Filiación institucional: Universidad Santo Tomás Resumen

Resumen

Fortalecer la justicia debe ser uno de los fines fundamentales diarios del gobierno nacional pero, la realidad en la nación colombiana es que la escasez de jueces deja como resultado una falta de control fiscal y jurídico para todas las entidades gubernamentales; lo anterior se traduce en el temor y distribución de “gastar” e invertir recursos económicos en la función jurídica del país y, en muchas ocasiones, el gobierno se ha respaldado en la frase “si cuesta más, es un problema mayor”.

Aunque las Contralorías de la República son fundamentales para el control fiscal y lucha contra la corrupción en Colombia, se evidencia una desconexión de las entidades territoriales que representan al pueblo colombiano con las mencionadas Contralorías, tales como alcaldías y gobernaciones; especialmente en la falta de coordinación y ejecución de acciones para asegurar mejor y tener mayor protección de los fondos y/o recursos públicos.

Finalmente se analiza el modelo de control fiscal en Colombia, como un problema mayúsculo, toda vez que no consiste en evitar la corrupción y posterior “robo” al erario público, sino en recuperar un mínimo porcentaje de los recursos económicos “perdidos”.

Palabras clave: Corrupción, justicia, recursos, gobierno, Contraloría, jurisdicción.

Introducción

Para iniciar, es necesario tener presente que el fin fundamental de la Contraloría debe ser PREVENIR y proteger los recursos económicos de la nación. Esta realiza controles efectivos y necesarios a todos los funcionarios públicos y entidades gubernamentales y, así, evita hechos de corrupción realizando controles preventivos. Además tiene el rol de tracto sucesivo y posterior a cualquier actuación del gobierno nacional y sus entidades.

La Contraloría General de la República debe tener funcionarios capacitados y profesionales para cada rama y direccionamiento al momento de realizar auditorías. Ejemplo claro de lo anterior es tener médicos especialistas en auditorías en salud con el único fin de poder realizar las mismas a entidades de salud y sus recursos dispuestos y a los médicos que las representan, otro claro ejemplo es tener docentes

especialistas y así poder auditar los colegios, institutos y universidades del país. Lo anterior se menciona, toda vez que, la mayoría de auditores que hacen parte de la nómina de la Contraloría son economistas y abogados los cuales no tienen la experticia necesaria para auditar todas las entidades que conforman al Gobierno Nacional.

La omisión de la Contraloría en las empresas públicas y privadas de Colombia se evidencia en distintas situaciones, como por ejemplo encontrar empresas agrícolas elaborando vías, empresas y venta de carros ejecutando y ofreciendo servicios de salud y farmacias realizando obras de interés social. De conformidad a lo anterior, es necesario que el presupuesto de la Contraloría general de la nación sea uno de los recursos más grandes destinados por la nación, toda vez que contratar personal calificado e implementar técnicas tecnológicas efectivas para una correcta auditoría en las distintas ramas y entidades del gobierno nacional, cuesta más dinero de lo normal. Así pues, con profesionales calificados y buenas herramientas que sirvan como apoyo para una correcta auditoría, se fortalecerán las instituciones las cuales deben lograr eficiencia y resultados certeros en contra de la corrupción y, para lo anterior se debe cambiar el esquema de control preventivo que tiene la Contraloría y algunas entidades públicas para una correcta inspección y jurisdicción de recursos públicos. Por otro lado, se abordará la efectividad de los fallos de la Contraloría general de la República, toda vez que, al momento de imponer una sanción a los responsables que incurrieron en corrupción se “insolventaban” y los dineros robados al erario público no podían ser recuperados ni mucho menos cobrados. Para aplicar y tener una mayor efectividad en el control político, la Contraloría ha presentado distintas reformas al congreso de la República, evidenciándose distintas modificaciones en algunos artículos de la Constitución, tomando un papel fundamental la auditoría general de la República realizando un correcto control a entidades territoriales y, la Contraloría general de República ser llamada como garante y tener un fin subsidiario en todo el proceso de recuperación de recursos e investigación de procesos, incorporando acciones de prevención y otorgándole mayores funciones y de cierta manera “libertades” a todas las contralorías territoriales. En razón de lo anterior, la Constitución política de Colombia, siempre ha velado por la protección de los recursos públicos por medio de órganos descentralizados con el único fin de realizar un control efectivo del gasto público y correcta utilización de los recursos públicos; por lo mencionado, se dio designo a la Contraloría general de la República como la principal entidad para ejercer dicho control y vigilancia de los recursos públicos, específicamente la supervisión y cuidado de las actuaciones de las entidades administrativas a nivel nacional. Estas asignaciones de funciones a la Contraloría General de la Nación, se dan a raíz del alto índice de corrupción que se presenta anualmente en el territorio colombiano, lo cual en vez de controlarse y disminuir, ha aumentado a lo largo de los años, especialmente en proyectos de infraestructura y/o obras públicas a cargo del estado lo cual debilita los recursos de la nación y la confianza del pueblo colombiano en las entidades territoriales y sus dirigentes. Así pues, para implementar un control efectivo y preventivo a los recursos de la nación, es necesaria una

mayor efectividad de profesionales e implementación de mecanismos efectivos, especialmente en las contralorías territoriales, toda vez que, en muchas ocasiones, estas son incapaces de cumplir su función de control. En ciudades y Departamentos apartados y olvidados por el gobierno nacional, el mismo funcionario público que pertenece a la nómina de la contraloría territorial, debe ejecutar y llevar a cabo hasta diez (10) procesos de distinta índole, como por ejemplo iniciar y finalizar el proceso de cobro coactivo, investigación, etc.

Dando a conocer lo que se pretende abordar en el presente artículo, se evidencia la necesidad de implementar un mecanismo efectivo y, entablar mayor comunicación por parte de la Contraloría General de la Nación, con todos los sectores, tales como educativo, social, productivo y estatal, con el único fin de armonizar un control fiscal efectivo y, aplicar un castigo eficaz y ejemplarizante para las personas que tengan la intención de afectar el patrimonio público de todos los colombianos. El resultado debe ser una Contraloría sólida, eficaz, con herramientas sociales, tecnológicas y normativas fuertes, con competencias jurídicas válidas para actuar con agilidad con el único fin de prevenir un desfalco de los recursos públicos por parte de unos pocos.

Control fiscal preventivo para evitar hechos de corrupción

Para iniciar, es necesario precisar que se entiende por control fiscal y que se entiende por vigilancia fiscal; por tanto, es necesario mencionar el Artículo 2 del decreto 403 de 2020, a saber:

“ARTÍCULO 2. Definiciones. Para los efectos de la vigilancia y el control fiscal se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Vigilancia fiscal: Es la función pública de vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa. Consiste en observar el desarrollo o ejecución de los procesos o toma de decisiones de los sujetos de control, sin intervenir en aquellos o tener injerencia en estas, así como con posterioridad al ejercicio de la gestión fiscal, con el fin de obtener información útil para realizar el control fiscal.

Control fiscal: Es la función pública de fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa. Tiene como fin determinar si la gestión fiscal y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado, y supone un pronunciamiento de carácter valorativo sobre la gestión examinada y el adelantamiento del proceso de responsabilidad fiscal si se dan los presupuestos para ello.

El control fiscal será ejercido en forma posterior y selectiva por los órganos de control fiscal, sin perjuicio del control concomitante y preventivo, para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en los términos que establece la Constitución Política y la ley.

Objeto de vigilancia y control: Se entiende por objeto de vigilancia y control, las actividades, acciones, omisiones, operaciones, procesos, cuenta, contrato, convenio, proyecto, programa, acto o hecho, y los demás asuntos que se encuentren comprendidos o que incidan directa o indirectamente en la gestión fiscal o que involucren bienes, fondos o recursos públicos, así como el uso, explotación, exploración, administración o beneficio de los mismos.

Sujeto de vigilancia y control: Son sujetos de vigilancia y control fiscal los órganos que integran las ramas del poder público, los órganos autónomos e independientes, los de control y electorales, los organismos creados por la Constitución Política y la ley que tienen régimen especial, el Banco de la República, y las demás entidades públicas en todos los niveles administrativos, los particulares, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, recursos del Estado y/o bienes o recursos públicos en lo relacionado con éstos.

Órganos de Control Fiscal: Son la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, las contralorías distritales, las contralorías municipales y la Auditoría General de la República, encargados de la vigilancia y control fiscal de la gestión fiscal, en sus respectivos ámbitos de competencia”.

Como se evidencia, el decreto define el control fiscal y la vigilancia fiscal como funciones públicas diferentes y, se hace énfasis en que la vigilancia fiscal está encaminada a observar el desarrollo de cada proceso público sin intervenir en los mismos; con el único fin de obtener información la cual se vuelve en sí, en una función pública; toda vez que, esa información obtenida permitirá a la Contraloría General de la Nación ejercer el debido control fiscal; así pues, desde el año 2020 se comienza a distinguir dos funciones públicas diferentes, el control fiscal y la vigilancia fiscal.

Por otro lado, el decreto 403 de 2020 es un decreto con fuerza de ley, el cual no fue expedido por el presidente, toda vez que, el mismo corresponde a una facultad que otorgo el congreso de la República a partir de sus facultades con el único fin de que el presidente de los colombianos reglamentara el acto legislativo 04 de 2020.

Como se ha mostrado, el decreto 403 de 2020 es un decreto ley especial toda vez que la facultad viene de la constitución política de Colombia de manera transitoria a través de un acto legislativo y, se evidencia que esta norma se incorpora en un momento de dudas fiscales, toda vez que las entidades territoriales en varias ocasiones declaran urgencia manifiesta y/o calamidades públicas, lo cual permite contratar directamente personal o adquirir algún bien para contrarrestar alguna situación como la que

se está viviendo actualmente con el covid 19, para lo cual, la Contraloría de la república debe realizar un control concomitante y preventivo efectivo.

Mencionado lo anterior, cuando se declara una calamidad pública por parte de alguna entidad territorial, se habilita bien sea al alcalde o gobernador para contratar de manera directa lo cual abre la puerta, en varias ocasiones de hechos de corrupción lo cual incrementa el gasto público con el único fin de atender distintas situaciones como por ejemplo el covid 19, sin embargo, los funcionarios públicos elegidos por el pueblo colombiano, se aprovechan de estas situaciones y duplican los precios, realizan contratos ocultos incurriendo en delitos y debilitamiento de los recursos públicos.

El fin de la reforma es que el control fiscal sea efectivo y, así, evitar hechos de corrupción mencionados anteriormente, protegiendo el patrimonio público de los colombianos.

Ahora bien, es importante denotar el acto legislativo 04 de 2019, y así, poder abordar a mayor profundidad el control fiscal concomitante y previo, por tanto, me permito mencionar el artículo primero del acto legislativo, el cual reforma el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, Artículo que hace referencia a la vigilancia fiscal y control fiscal; el cual da a conocer que son dos funciones públicas diferentes pero, son complementarias y necesarias para la protección del patrimonio público.

El control fiscal preventivo fue incorporado de manera colosal, en la reforma constitucional del acto legislativo 04 de 2019, por el cual, se modifica el sistema de control fiscal en el Estado colombiano, realizando una modificación fundamental, la cual fue el control fiscal concomitante y preventivo; toda vez que, antes del año 2019, el mencionado control era analizado como un control posterior lo cual era un mecanismo obsoleto para evitar el perjuicio a los recursos públicos.

Así pues, el acto legislativo mencionado en el acápite anterior, habilita a la Contraloría General de la República para ejercer ese control preventivo en cualquier actuación del sector público; por tanto, se empieza a distinguir la función pública de vigilancia fiscal de cada entidad estatal, separando dos ejes fundamentales, los cuales son la vigilancia y el control fiscal; ejemplo claro de lo anterior es que, antes del año 2019, el control fiscal era visto como una clase de vigilancia fiscal de la nación.

Mencionado lo anterior, se analiza que, la vigilancia fiscal se ejerce por medio de un seguimiento permanente a los recursos públicos, prohibiendo al pertinente gestor fiscal a traer acotación la reserva legal, toda vez que, la carta política aduce que, no es oponible este derecho; es claro que, la vigilancia fiscal recaerá directamente sobre controles financieros, de gestión y de resultado.

De igual manera, el control fiscal es posterior, pero, excepcionalmente se puede ejercer de manera concomitante y preventivo, específicamente cuando se observe y se requiera la intervención de la Contraloría General de la República, garantizar la protección y defensa del patrimonio público; lo anterior se gestiona y aplica de manera eficaz y real toda vez que debe realizarse en tiempo real por medio del

seguimiento permanente de cada etapa de ejecución de los recursos públicos, por tanto, el control preventivo se expresa como una advertencia al poder existir un daño grave o, si ya se produjo, minimizar el impacto público.

Por otro lado, los fallos judiciales para un correcto control fiscal, se divide en etapas especiales, los cuales cuentan con un procedimiento específico y control jurisdiccional de las decisiones administrativas que emitan los órganos de control fiscal en el ejercicio de la responsabilidad fiscal, por tanto, es necesario precisar la concurrencia de competencias, toda vez que, puede darse la mencionada concurrencia entre el control que ejercen las contralorías territoriales y el control que ejerce la Contraloría General de la República, puntualizando que el control de República esta siempre será prevalente frente al ejercicio del control fiscal de las contralorías territoriales.

Por otra parte, el control preventivo y concomitante es un control excepcional, toda vez que el control fiscal es posterior, como ya se había mencionado anteriormente; es un control no vinculante, porque el fin del control preventivo lo ejerce el contralor general de la nación por medio de advertencias no vinculantes, en el sentido que, las entidades están en la libertad de acoger o no las mencionadas advertencias y, las mismas se expiden como resultado del seguimiento permanente de ejecuciones y contrataciones públicas con el único fin de para proteger y preservar el patrimonio público.

Ahora bien, la Contraloría no debe esperar que culmine el proceso que generó el daño patrimonial a la nación, sino que en el transcurso de esa actuación debe advertir al gestor fiscal sobre el presunto daño al patrimonio con la finalidad de que, la entidad y el correspondiente gestor fiscal reaccione referente a la actuación que está en curso y así, poder evaluar, modificar y culminar las actuaciones que están poniendo en riesgo el patrimonio público.

En segundo lugar, ese seguimiento permanente que esta institución debe hacerles a los recursos públicos se puede resumir como una vigilancia y control a los bienes de la nación el cual debe realizarse en tiempo oportuno y sucesivo por medio de acceso a la información y acompañamiento de la gestión fiscal en todas las etapas contractuales y gestoras de las entidades públicas. Así pues, es necesario precisar que la Contraloría expide solamente advertencias, toda vez que no puede interferir directamente en aquellos procesos en curso o tener injerencia en las actuaciones lo cual se podría resumir en una figura de co – administración de la Contraloría general de la nación.

Por otro lado, es necesario recalcar que, el seguimiento que debe realizar la Contraloría general de la nación a los recursos de los colombianos solamente puede hacerlo la mencionada entidad, mas no las Contralorías territoriales u órganos de control interno; ejerciendo esta vigilancia por medio de mecanismos como el acceso libre y análisis de la información, articulación con el control social, articulación con el control interno, asesoría, coordinación, planeación y desarrollo, aplicación de acciones especiales de seguimiento, asistencia a las audiencias de conciliación donde la Procuraduría General de

la Nación haga parte y el Contralor General de la República, puede incorporar y aplicar nuevas acciones que considere necesarias.

Los mecanismos mencionados anteriormente se les denomina mecanismos ordinarios, precisando que, ni los contralores territoriales, ni el auditor general de la nación están habilitados para el ejercicio del seguimiento permanente de los recursos públicos, pero, tienen la facultad de solicitar al Contralor General de la República una clase de “activación” de los mecanismos puntualizados en el acápite anterior.

Para sintetizar la figura incorporada anteriormente, es necesario mencionar que, los mecanismos de seguimiento permanente están a cargo de la dirección de información, CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA, mecanismos de vigilancia y seguimiento permanente Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata - DIARI Contralorías delegadas o sectoriales Advertencias por riesgos inminentes al patrimonio público, ontrol fiscal concomitante y preventivo análisis y reacción inmediata – DIARI (decreto 403 de 2020), así como de las contralorías delegadas o sectoriales de la Contraloría General de la República. Sin embargo, el Contralor General de la República, tiene la facultad de determinar que otras dependencias pueden estar a cargo de los mecanismos de vigilancia permanente a los recursos públicos.

Ahora bien, la metodología que se menciona para el seguimiento permanente de los recursos públicos, está consagrada en el Artículo 58 del Decreto 403 de 2020, la cual tiene ciertas fases como la de planeación, ejecución e informe interno. La fase de planeación determina las actividades a realizar por parte de las autoridades delegadas por parte de la Contraloría encargadas del seguimiento permanente, por medio de directrices de ejecución, objetivos, y futuros resultados, dejando en claro los riesgos del proceso que se está vigilando.

En la fase de ejecución se aplican todos los mecanismos necesarios para obtener información pertinente y se incorpora la realización de análisis de información, determinación de resultados previsibles y la efectividad de los controles a los riesgos identificados o de situaciones adversas que no se pueden prevenir.

Posteriormente, viene la fase de informe técnico, por la cual, se presenta toda la gestión realizada y aquí, se selecciona los mejores mecanismos aplicados con los riesgos identificados realizando documentos de trabajo como soporte a todo este proceso, con las debidas conclusiones y recomendaciones a la dependencia que tenga la competencia de la Contraloría general de la república, dejando en claro que las dependencias encargadas son las Contralorías delegadas y sectoriales, así como DIARI, y así, expedir un informe final el cual debe ser sometido a control previo del Contralor General de la República con el único fin de evaluar viabilidad de aplicar el control concomitante y preventivo.

Finalmente, se debe recalcar que la aplicación del seguimiento mencionado anteriormente con sus debidas fases a los recursos públicos, se debe ejecutar sin perjuicio del ejercicio de la función de vigilancia fiscal por parte de la Contraloría General de la República, enfatizando que los informes presentados en la fase de informe técnico, son opiniones y/o puntos de vista que hacen parte del proceso deliberativo de ese seguimiento permanente a los recursos públicos y se deja claro que esos documentos tienen reserva legal.

Conclusiones

Se evidencia que la corrupción en Colombia ha aumentado a lo largo de los años, y como respuesta a ello, se crea el control fiscal, el cual es una vigilancia constante a los recursos públicos de la nación; por tal razón, el pueblo colombiano cada día confía menos en sus dirigentes y las entidades públicas que conforman al gobierno, lo que ocasiona poco apoyo a estos.

Por otro lado, es necesario un control más riguroso a las entidades públicas con el único fin de combatir la corrupción y proteger el erario público de la nación, invirtiendo ese dinero, que se ha “perdido” en cantidades exorbitantes a lo largo de la historia colombiana, en la sociedad colombiana, especialmente en personas con escasos recursos y que tengan mayores necesidades, con el fin de suplir las mismas, lo cual debe ser el fin fundamental de estado colombiano.

Finalmente, se deben realizar sensibilizaciones e implementar mecanismos para que los servidores públicos y oficiales en Colombia, tengan claridad de los principios que rigen la constitución política y el desarrollo de sus labores diarias, tales como la transparencia, la moralidad y la prevalencia del bienestar general por encima del bienestar particular; sin embargo, el congreso de la república no se ha enfocado en expedir verdadera normatividad para combatir la corrupción y protección de los intereses del pueblo colombiano y sus representantes elegidos, lo cual debe ser una prioridad para los futuros gobernantes y legisladores.

Referencias

Archibold, W. (2013). www.vlex.com. Obtenido de www.vlex.com: Revisoría fiscal y control fiscal como formas de control estatal en Colombia.

Contraloría General de la República- 2018.

Corte Suprema de Justicia – Sentencia 1997, M.P Eustorgio Sarria.

Constitución política de 1991.

Contraloría General de la República. (19 de abril de 2018). Marco Normativo del Control Fiscal en Colombia. Obtenido de <https://www.contraloria.gov.co/web/sinor/normatividadresoluciones-y-conceptos>.

Decreto 403 de 2020.

Diario La Nación. (21 de agosto de 2018). ¿Para qué sirven las Contralorías territoriales? Obtenido de <https://www.lanacion.com.co/2018/08/31/para-que-sirvenlas-Contralorias-territoriales/>.

Echeverri, E (2017) “Nuevo enfoque del control fiscal en Colombia” Universidad de Caldas (Periódico El Tiempo, s.f.) El Tiempo, artículo 2018.

Ley 610 de 2000.

Ordoñez, T. (2007). www.vlex.com. Obtenido de www.vlex.com: Responsabilidad fiscal en Colombia y la imposibilidad del resarcimiento patrimonial.

Torregrosa, N. (2015). ABC del artículo científico: pasos básicos para producir artículos científicos.

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 Ospino²⁸

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 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.

²⁸ 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.

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 so guarantee the cultural rights contemplated in the Colombian Political Charter; In this sense, this analysis proposes to design instruments for territorial 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.

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.

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 parte 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 y la relación con los factores que deben tenerse en cuenta para garantizar los derechos culturales que deben proveerse a todos los ciudadanos del territorio no es suficiente para afirmar que se cumple con las disposiciones de la Constitución de 1991, Artículo 70²⁹.

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.

²⁹ 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”.

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 puros³⁰ y bienes de mérito³¹, 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 sus consecuentes problemas de asimetría de información, tendencia al monopolio, incertidumbre frente a la demanda y problemas con los derechos de autor (Caves, 2000) y (Devany, 2004).

³⁰ Bienes públicos puros: aquellos en los que no existe ni rivalidad, ni exclusión en el consumo

³¹ Bienes de mérito: aquellos que generan bienestar para la sociedad

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. Comprender 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 público³² 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 cuenten 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

³² La prioridad fiscal es la relación del gasto en cultural con el gasto público total.

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. Pues

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 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:

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, la importancia que reviste la cultura en la innovación, los procesos adaptativos, el bienestar de la sociedad, el logro de los derroteros constitucionales del país y de los objetivos culturales del bloque iberoamericano; pero también teniendo presente la problemática de este sector por cuanto sus productos son bienes públicos puros, de mérito, y además padecen la enfermedad de los costos, 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 obligada sobre la eficiencia y eficacia de los recursos que se invierten en el sector.

1. 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 del país, 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

2. Resultados

En primera instancia se analizaron los factores que determinan la asignación presupuestal del sector cultural en el ámbito territorial, mediante regresiones tomando como variable dependiente los recursos de apropiación cultural y, posteriormente, se analizaron los determinantes de la ejecución presupuestal cultural con referencia a la variable dependiente: recursos ejecutados del sector.

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

2.1. Determinantes de la asignación presupuestal del sector cultural

2.1.1. 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 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.

2.1.2. 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.

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

Con el fin de revisar los factores determinantes que se relacionen 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.

2.1.4. 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 a un aumento en un peso de inversión, la asignación disminuye en 0.18 pesos.

2.1.5. 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, a un aumento de las condiciones de desarrollo de seguridad los recursos destinados para la cultura disminuyen en 20,248 pesos.

2.1.6. 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 1 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 del identificadas en las regiones, es urgente se proponga y exija 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 identificadas en las regiones. Los datos revelan que la asignación de recursos del sector 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.

2.2. Determinantes de la ejecución presupuestal del sector cultural

2.2.1. 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.

2.2.2. 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 esté aumente, el presupuesto ejecutado cultural también lo hace en 148 pesos.

2.2.3. 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.

2.2.4. 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.

2.2.5. 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 con esta 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 la información disponible de contexto y no sólo limitarse a la capacidad económica del municipio.

3. 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	
		Coficiente	Significancia	Coficiente	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	Recursos ejecutados de la Telefonía Móvil	50.13	0.00		

financiamiento cultural de los municipios	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



AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA / ISSN ... / VOL1. NO.1 AÑO 2021

BOGOTÁ, D.C. DICIEMBRE 2021 - JUNIO 2022

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

LÍNEA GRATUITA DE ATENCIÓN CIUDADANA: 018000-120205

CORREO ELECTRÓNICO: PARTICIPACION@AUDITORIA.GOV.CO

PÁGINA WEB: WWW.AUDITORIA.GOV.CO

