



**DOCUMENTOS DE TRABAJO
DE LA AUDITORÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA**

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

La experiencia del Grupo Interno de Análisis (**GIA**)
de la Auditoría General de la República



**DOCUMENTOS DE TRABAJO
DE LA AUDITORÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA**

La experiencia del Grupo Interno de Análisis (GIA) de la Auditoría General de la República

Documento de Trabajo de la Auditoría General de la República.

*Oficina de Estudios Especiales y Apoyo a la Gestión
Auditoría General de la República
Bogotá, mayo de 2016*

Este documento se elaboró para análisis y discusión en el marco del proyecto “Capacitación y fortalecimiento de las competencias de los funcionarios en el control fiscal y de la ciudadanía en control social nacional”, con el objeto de la recopilación, revisión y análisis de las experiencias internacionales y nacionales más destacadas sobre planes, proyectos o programas para aumentar la cultura de la legalidad, y los métodos utilizados para su evaluación, con el propósito de proponer datos, información e indicadores sobre esta temática que puedan alimentar el Observatorio de Formación y Capacitación del Control Fiscal, perteneciente al Proyecto “CAPACITACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES Y COMPETENCIAS DE LOS FUNCIONARIOS EN CONTROL FISCAL Y DE LA CIUDADANÍA EN CONTROL SOCIAL”, liderado por la Auditoría General de la República. Las opiniones y datos en él consignados, son responsabilidad del autor y no comprometen a la Auditoría General de la República.

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

La experiencia del Grupo de Investigación y Análisis (GIA) de la Auditoría General de la República de Colombia

Documento de trabajo.¹

*Grupo Interno de Análisis & Oficina de Estudios Especiales y Apoyo a la Gestión Auditoría General de la República
Bogotá, mayo de 2016*

Resumen:

Este documento recopila la experiencia de Grupo de Investigación y Análisis de la Auditoría General de la República en términos estratégicos. Dicho grupo fue creado en 2015 y es el responsable de recolectar y analizar datos que permiten medir la eficiencia de la ejecución del presupuesto público en el nivel territorial. El mismo Grupo se encarga de identificar personas naturales y personas jurídicas que tienden a tener múltiples contratos en los territorios; esto es lo que la AGR ha denominado “mallas empresariales” y dicho concepto ha sido propuesto con el fin de medir la concentración de la contratación estatal en unos pocos actores. GIA ha diseñado procesos que permiten hacer prevención en materia de corrupción y captura del Estado en el nivel territorial. El documento hace una descripción del carácter estratégico de esta iniciativa y la clasifica como una buena práctica en materia de gestión del conocimiento porque los productos generados están alimentando el debate público y están siendo usados para tomar decisiones dentro de la AGR. Se llama la atención sobre la oportunidad estratégica que puede representar un proyecto de esta naturaleza en la medida en que acerca a la AGR a las contralorías territoriales a partir de la recolección y análisis de datos de los sujetos vigilados. El Grupo de Investigación y Análisis de la Auditoría General de la República ha permitido construir los primeros indicadores para un Sistema de Alertas Tempranas en materia de contratación estatal y esta capacidad será crítica para la construcción de la paz territorial.

Palabras clave: corrupción, crimen organizado, prevención, gestión del conocimiento, paz territorial

¹ Este es un documento de trabajo elaborado por el Grupo de Investigación y Análisis junto con el equipo de la Oficina de Estudios Especiales y Apoyo a la Gestión. El documento se encuentra en versión para discusión. Los autores agradecen los valiosos comentarios y sugerencias de Liliana Patricia Ortiz Ospino, profesional especializada de la Auditoría General de la República.

El objetivo de este documento es documentar una buena práctica de gestión del conocimiento de la Auditoría General de la República. La práctica reseñada corresponde a la administración del Auditor General Carlos Felipe Córdoba Larrarte. La buena práctica se identifica bajo el nombre de «Grupo Interno de Análisis» (GIA).

La iniciativa GIA es resultado de la unión de capacidades de un equipo interdisciplinar de profesionales que tiene como propósito aumentar las capacidades de la Auditoría para recolectar, tratar y analizar datos relacionados con la contratación pública a nivel territorial. Esta iniciativa puede ser considerada una buena práctica por las siguientes razones:

1) La AGR ha diseñado un proceso para la recolección de datos de contratación de los sujetos vigilados por parte de las contralorías territoriales²; 2) La AGR ha diseñado un proceso de tratamiento de los datos recolectados que permite construir informes cuantitativos sobre la concentración de la contratación estatal en los territorios; 3) La AGR cuenta con datos que pueden ser usados para construir indicadores preventivos en la lucha contra la corrupción.

La prevención en materia de corrupción quizás sea más eficiente que los procesos de responsabilidad fiscal en la medida en que la tasa de recuperación de recursos públicos comprometidos tiende a ser muy baja; aproximadamente las contralorías sólo alcanzan a recuperar el 0.07% de los recursos inmersos en procesos de control fiscal.³

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

La información producida por el Grupo ha inducido una deliberación entre la AGR, la Procuraduría, la Contraloría General y la Fiscalía General de la Nación en torno a ciertas prácticas criminales

² El proceso de recolección de datos sobre contratación de los sujetos vigilados por las contralorías territoriales se encuentra reglamentado y tiene formularios diseñados para tal fin. Estos datos se recolectan por medios electrónicos. En el siguiente párrafo se expone la instrucción de recolección asociada con los primeros meses del año 2016: «Los sujetos vigilados por la AGR tendrán plazo hasta los primeros cinco (5) días hábiles del mes de junio de 2016 para validar el SIA OBSERVA la información presupuestal y contractual ejecutada y rendida por sus sujetos vigilados, es decir, la que venían reportando en el formato F-20.1 (Control a la Contratación de Sujetos), correspondiente a los meses de enero, febrero, marzo, abril y mayo de 2016.» (Resolución orgánica No.005 de 2016 (2 de marzo de 2016). El uso de los formularios de recolección de datos se encuentra justificado en el marco del sistema de gestión de calidad de la AGR.

³ El Auditor General de la República ha declarado públicamente la importancia de contar con un sistema de información que permita medir la concentración de la contratación estatal. Dicho sistema tiene el reto de contar con un enfoque territorial. Las siguientes son las palabras del Auditor: «...lo que venimos preparando es todo un sistema de seguimiento al recurso público a nivel territorial, para poder saber que ejecución existe, como la están desarrollando y que están haciendo con ella, segundo, ver qué pasa con la contratación en cada uno de los municipios y departamento del país para poder ver que concentración contractual existe ...». (Opanoticias, "Auditoría General: Huila bien librado en procesos de contratación", noviembre 19 de 2015. www.opanoticias.com)

en torno a la administración pública. Esta discusión llama la atención sobre la calidad del gasto público y sobre el modo en que algunas organizaciones públicas y privadas pueden estar infringiendo la ley de contratación. Al respecto, el Auditor General, Carlos Felipe Córdoba, se ha pronunciado de la siguiente manera en medios de comunicación nacional y ha mencionado ciertos problemas de contratación en algunos sectores y regiones. Por ejemplo:

«Se ha contratado en el sector salud territorial más que todo con sindicatos. Hay ejemplos en el Cauca y Valle del Cauca. Vemos que se crean instituciones como el IDEA en Antioquia, el Fondacun y el Instituto de Desarrollo del Meta para que esos institutos, que tienen otros manuales de contratación, puedan hacer contrataciones directas. Los departamentos o municipios envían los recursos a dichas entidades para que contraten de esta manera y no tengan que hacer el tránsito normal de la contratación pública. Eso genera riesgos. Es importante que a raíz de este estudio sean la Procuraduría, la Fiscalía y la Contraloría quienes empiecen a ampliar la lupa.» (El Espectador, «De \$19 billones de recursos públicos “embolados” se recupera 0,07%», 21 de enero de 2016).⁴

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

Conviene llamar la atención sobre lo siguiente: este trabajo de documentación no se agota en la descripción de lo que la organización debe hacer desde el punto de vista normativo sino que analiza el modo en que la organización está desarrollando nuevas capacidades por medio de la solución de problemas asociados con la gestión del control fiscal a partir de la evidencia. Estas nuevas capacidades serán especialmente críticas al momento de implementar los acuerdos de La Habana en la medida en que demandan la construcción de capacidades en los territorios.⁵

⁴ Hay un conjunto de malas prácticas en materia de contratación estatal que requieren complejos mecanismos de coordinación entre especialistas como abogados, contadores e ingenieros. Se podría afirmar a partir de evidencia periodística y testimonial que hay un proceso de aprendizaje de aquellos que cometen delitos contra la administración pública. Se debe hacer el supuesto de que la mayor parte de los actos de corrupción se cometen de modo doloso, es decir, cuando se conocen los hechos y se desea su realización.

⁵ La capacidad para prevenir la malversación de los recursos públicos es una capacidad estratégica que debe desarrollar el Estado colombiano. Esta necesidad es válida tanto para el nivel central como para el nivel territorial. Uno de los riesgos más graves que enfrenta la construcción de paz en los territorios es la corrupción local, lo cual ha sido señalado por los miembros de las mesas de negociaciones de La Habana. Ver: www.mesadeconversaciones.com.co

La gestión del conocimiento en la Auditoría General de la República

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

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

La pregunta por los propósitos estratégicos es relevante porque permite concentrar los recursos escasos de la AGR y la construcción de una identidad colectiva por parte de los miembros del proyecto. Esta identidad colectiva podrá ser luego extendida al resto de la organización.

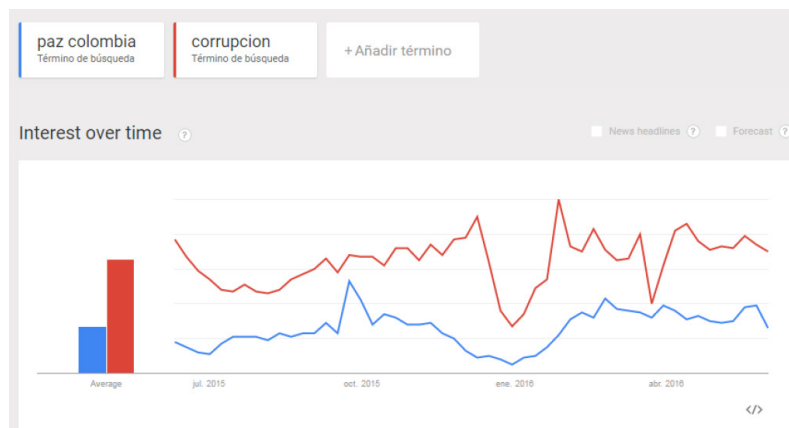
Los miembros del Grupo Interno de Análisis afirman que los datos recolectados deben servir para la toma de decisiones en relación con el control fiscal en los territorios. Es por esa razón que enfatizan la centralidad de la disponibilidad de los datos sobre los sujetos vigilados en los municipios y departamentos a través de un sistema de información que facilite su consulta inmediatamente después de la actualización. Los datos serán analizados en un informe que debe servir para crear alertas tempranas en contra de prácticas corruptas en las regiones. En otras palabras, los datos de contratación y ejecución del presupuesto de las entidades públicas serán almacenados, procesados y su análisis será usado en procesos de deliberación pública que advierta de modo anticipado sobre los riesgos a los que están expuestos los recursos públicos en cada ente territorial.

De igual manera, también hay una aspiración a que estos datos cuando sean procesados puedan convertirse en material probatorio, al menos en el «análisis del contexto»⁶

de las infracciones asociadas con el control fiscal. Así, los informes sobre contratación y presupuesto son un producto que puede impactar el desempeño fiscal en municipios y departamentos, tanto en términos de calidad del gasto como en términos de transparencia. Un propósito adicional pero no menos importante es el aumento de la visibilidad de la AGR en el ámbito de la administración pública de Colombia como consecuencia de su esfuerzo preventivo en la lucha contra la corrupción. Una revisión en Google Trends muestra que la Auditoría no es visible para el motor de búsqueda Google al menos hasta el mes de abril de 2016. En resumen, los siguientes son los propósitos estratégicos que han emergido en el trabajo de la iniciativa GIA:

- **I.** Creación de alertas tempranas en relación con los riesgos de corrupción en los territorios por medio de un análisis de la contratación estatal.
- **II.** Fortalecer el debate público en torno a la contratación estatal en el nivel nacional y en el nivel territorial a partir de evidencia empírica.

Una revisión de las tendencias de búsqueda en Google muestra que los conceptos de paz y corrupción tienden a relacionarse en el último año. Así, desde el punto de vista de la opinión pública valdría la pena atender la conexión entre la construcción de paz y la corrupción en los territorios críticos.



Fuente: Google Trends. Los términos de búsqueda fueron los siguientes: «paz Colombia», «corrupción».

⁶ El análisis de contexto es un método de investigación propuesto por la Fiscalía General de la Nación en el que se trata de comprender las variables del entorno que facilitan la comisión sistemática de delitos por parte de una organización criminal. La FGN ha creado una Unidad de Análisis y Contexto (denominada recientemente como Dirección) que declara lo siguiente: La Unidad de Análisis y Contexto se centra principalmente en la asociación de casos que en principio aparecen dispersos en el Estado. El análisis y contexto es una «...política criminal enfocada a enfrentar principalmente fenómenos de delincuencia organizada mediante el uso de herramientas de análisis criminal y creación de contextos con el objetivo de articular la información aislada que actualmente se encuentra en las diversas unidades de la entidad.» ver: <http://www.fiscalia.gov.co>. Estas prácticas de investigación y análisis criminal aplicadas al ámbito de lo penal se pueden aplicar también a los procesos fiscales en la medida en que la corrupción involucra organizaciones y complejas redes criminales. Desde este punto de vista el trabajo del GIA podría ser interpretado como análisis criminal en el sentido de aumentar la comprensión de las actividades criminales relacionadas con la corrupción.

2. Necesidades que aspira a satisfacer la iniciativa GIA: Recursos públicos para el goce efectivo de derechos fundamentales en los territorios

La pregunta por las necesidades que aspira a satisfacer la iniciativa GIA es relevante porque induce la conexión entre: a) el nivel estratégico constitucional de la AGR, y, b) los aspectos más técnicos del proyecto relacionados con la dimensión operacional de la recolección, tratamiento y análisis de los datos.

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

- **I.** Fomentar el debate público en torno a la contratación estatal a partir de la producción de informes técnicos con vocación de impacto. En dicho debate deben participar expertos y no expertos.
- **II.** Vigilar el goce efectivo de los derechos fundamentales en los territorios por medio de un aumento en la eficacia de la vigilancia de la contratación estatal.

3. Los usuarios de la información producida por la iniciativa GIA: información para inducir la acción de ciudadanos y entes de control

La pregunta por los usuarios de la información producida por la iniciativa GIA es importante porque identifica los actores internos y externos que apoyarán o no la permanencia en el tiempo del proyecto. Una conciencia sobre quienes son las personas y las organizaciones que demandan los informes del Grupo servirá para ajustar los productos a las necesidades de los usuarios.

El primer usuario de esta información es la ciudadanía, lo cual está en consonancia con el proceso misional de la AGR relacionado con la promoción de la participación ciudadana en materia de control fiscal. Además, vale la pena señalar que estos datos permiten cualificar la participación ciudadana a partir de la evidencia. Un segundo usuario de la información del Grupo son los medios de comunicación, lo cual es relevante porque ellos son una instancia de advertencia sobre ciertos riesgos de corrupción. Un tercer usuario son las contralorías territoriales en la medida en que el nivel desconcentrado no se cuenta – la mayoría de las veces – con mayores capacidades de procesamiento de datos. Un tercer usuario está compuesto por la Procuraduría, la Contraloría General y la Fiscalía General de la Nación. Por último, se encuentra el Auditor General. Este usuario

es determinante porque es un actor clave en la visibilización de las nuevas capacidades analíticas de la AGR. En resumen, los siguientes son los usuarios clave de la iniciativa GIA:

- **I.** La ciudadanía es el usuario principal de los productos de la iniciativa GIA porque ellos son los que hacen parte del debate público.
- **II.** Los medios de comunicación son usuarios de los productos de la iniciativa GIA porque ellos son los que amplifican los informes sobre presupuesto y contratación estatal.
- **III.** Las contralorías territoriales son un usuario crítico de los productos de GIA porque pueden con esto focalizar los esfuerzos de control fiscal.
- **IV.** La Contraloría General, la Procuraduría y la Fiscalía General de la Nación son usuarios de los productos de la iniciativa GIA porque ellos pueden usar estos documentos para promover nuevos enfoques en la protección de los recursos públicos como puede ser la asociación de casos penales y fiscales.

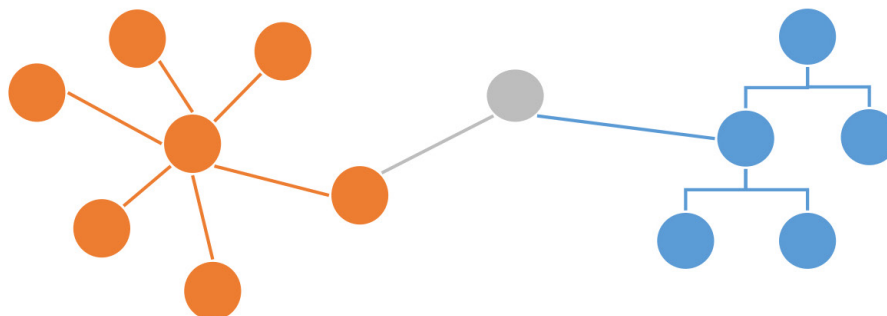
4. Los productos de la iniciativa GIA: documentos accionables para la protección de los recursos en los territorios prestando especial atención a las redes que capturan la contratación estatal

La identificación de los productos es un aspecto clave del Grupo porque consolida la identidad del trabajo colectivo en torno a unos informes que generan nuevas rutinas y formas de resolver complejos problemas de gestión del conocimiento relacionados con el control fiscal. Los productos son un momento crítico del aprendizaje organizacional porque son la presentación formal del esfuerzo personal y colectivo. Es sobre los productos que se genera una primera aprobación social interna de la iniciativa GIA.

Los productos se clasifican en grandes conjuntos y todos tienen un enfoque territorial. El primero de ellos son los informes sobre ejecución presupuestal. Uno de estos informes se denomina “Análisis comparativo entre vigencias de contratación y ejecución presupuestal”. Este informe es útil porque sirve para medir el grado de ejecución presupuestal de un año con respecto a otro y de esta manera llama la atención sobre la eficiencia en la ejecución del gasto. Un segundo grupo de informes se puede denominar “Análisis de contratación directa”, los cuales procuran mostrar la evolución de la contratación directa a lo largo del tiempo. Este informe permite construir advertencias sobre una modalidad de contratación que puede ser problemática cuando consume grandes recursos públicos. Un tercer informe se podría denominar provisionalmente como “Análisis de aportantes a campañas políticas vs Contratación regional”. Este último puede ser visto como un resumen de la posible transacción entre contratistas y clase política; no sobra decir que una alta coincidencia entre financiadores de campaña que luego son contratistas puede ser

un indicio de captura del Estado (Hellman y Kauffman, 2001). Un último producto del Grupo son las denominadas “Mallas empresariales en la contratación pública”.

Ilustración. Mallas o redes empresariales que capturan la contratación estatal



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

De acuerdo con la experiencia del equipo de trabajo, las «mallas» son instrumentos de visualización y análisis que permiten identificar las personas naturales y las personas jurídicas que se conectan entre sí y tienen una mayor frecuencia de aparición en la contratación regional. Las mallas empresariales pueden ser interpretadas como redes sociales que tratan de capturar al Estado. Capturar el estado significa en este contexto tener un control relativo de los procesos de contratación del Estado o de la capacidad del Estado para producir regulaciones con el fin de generar utilidades empresariales (Hellman y Kauffman, 2001). Una malla empresarial se forma cuando personas naturales y personas jurídicas logran controlar los procesos de contratación de los entes del Estado y de este modo se comportan de modo rentista debido a que disminuyen la intensidad de la competencia por los recursos públicos; cuando esto pasa, hay unos pocos proveedores que se rotan la apropiación de la contratación pública. A partir de los marcos

teóricos que explican el desempeño y la estructura del crimen organizado se podría decir que las mallas empresariales son un indicador de riesgo de corrupción y deterioro de la calidad de la administración pública. Esto se explica porque la racionalidad maximizadora de las personas y las organizaciones que capturan al Estado en el nivel local incide en la producción de bienes públicos destinados a garantizar el goce efectivo de derechos fundamentales. En resumen, los siguientes son algunos de los productos clave de la iniciativa GIA y cada uno de ellos se puede encontrar un riesgo de corrupción:

- **I.** “Análisis comparativo entre vigencias de contratación y ejecución presupuestal”⁷
- **II.** “Análisis de contratación directa”.
- **III.** “Análisis de aportantes a campañas políticas vs Contratación regional”.
- **IV.** “Mallas empresariales en la contratación pública”.

Vale la pena anotar que estos productos han sido construidos con métodos de recolección, tratamiento y análisis de datos que permiten su discusión con terceros interesados en contrastar resultados. Los métodos incluyen distinciones relacionadas con formularios FUT del aplicativo CHIP (Consolidado de Hacienda e Información Pública) y datos obtenidos de la Contaduría General de la Nación para el caso del presupuesto así como el uso del formato de rendición de cuentas P20.1 que sirve para construir la lista ordenada de los contratistas con mayor volumen de contratación en el nivel regional y nacional. Este mismo formato es usado para buscar contratistas que participan en uniones temporales y consorcios; estos datos se buscan en el SECOP y con ello se construye la red de contratistas en cada sector.

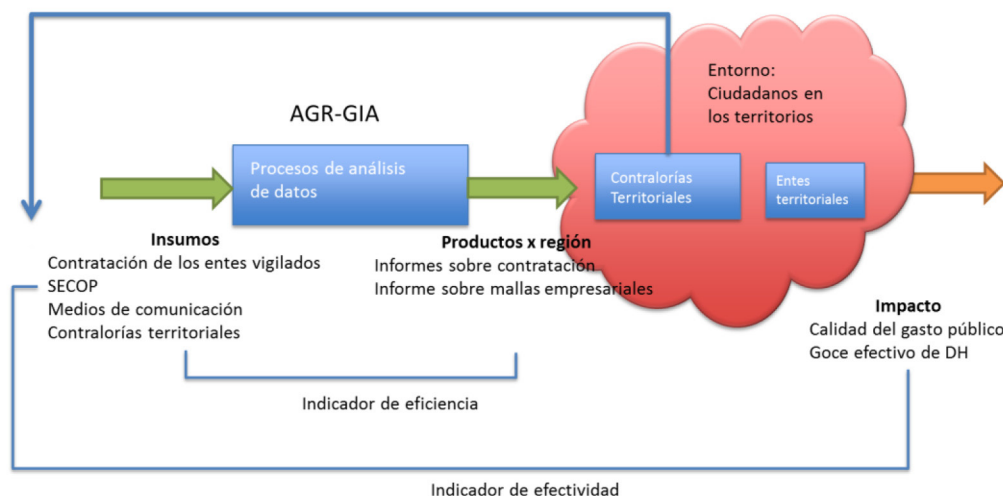
Hay indicios de que la captura del Estado funciona de modo distinto dependiendo del sector. Por ejemplo, las redes de contratistas en el sector infraestructura suele ser distinta a la red de contratistas del sector salud. Esto podría ser interpretado como un indicio de especialización criminal tanto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

Los productos del proyecto GIA tienen una vocación «accionable», y ello quiere decir que deben ser integrados a una decisión. La decisión puede ser de la AGR o de las contralorías territoriales. En cualquier caso, los documentos elaborados por el GIA deben ser capaces de mejorar la producción de bienes públicos en los territorios y de este modo aumentar la cantidad de recursos públicos designados para la protección de derechos fundamentales.

Una visión simplificada de los productos e impactos estratégicos de GIA se pueden observar en la siguiente ilustración.

⁷ El informe de presupuesto y contratación regional ha sido elaborado por el proyecto GIA con fecha 05/12/2015 y publicado en la página web de la Auditoría General de la República. El informe puede ser descargado de la siguiente dirección: <http://www.auditoria.gov.co>

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



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

5. Los retos para la consolidación de la iniciativa GIA

El primer reto es la cooperación de los proveedores de datos de la AGR en términos de diligenciamiento de los formularios diseñados para tal fin. Por ejemplo, las contralorías territoriales (las cuales son vigiladas por la AGR) aún no han desarrollado una cultura de calidad de los datos, y ello obliga a revisar las cifras entregadas en términos de, por ejemplo, coherencia dimensional (es decir, que 50 millones no sean digitados como 500 millones) y en términos de diferenciar entre cadenas de caracteres y números. Estas limitaciones en cuanto a la calidad de los datos consume una gran cantidad de energías organizacionales en la AGR y ello obliga a hacer reprocesos y una revisión exhaustiva de los datos de contratación consignados en los formularios que luego alimentan las bases de datos. De modo sistemático el equipo responsable afirma lo siguiente:

«Un obstáculo es la consistencia, calidad y la obtención de los registros en los tiempos acordados con las contralorías territoriales.»

La superación de este reto representa una oportunidad en términos de cumplimiento de las normas de calidad del DANE y el desarrollo de nuevas capacidades de recolección de datos de carácter estratégico en las contralorías municipales, distritales y departamentales. Vale la pena señalar que las bases de datos construidas por la AGR pueden convertirse en un ejemplo nacional en términos de Entidad Productora de Datos Básicos en el campo del control fiscal. El segundo reto es contar con herramientas que faciliten la integración de los datos y la producción de

informes estadísticos. Este reto es una oportunidad para fortalecer los sistemas de información de la AGR y adquirir software especializado en análisis estadístico de grandes volúmenes de datos. Por supuesto, esto implica la capacitación del equipo en el uso de esta clase de herramientas y su integración con los procesos de toma de decisión en materia de control fiscal a partir de complejos procesos de minería de datos. En resumen, los siguientes son los retos y oportunidades para el fortalecimiento de las capacidades de la iniciativa GIA:

I. Creación de una cultura de calidad del dato en las contralorías territoriales.

II. Fortalecimiento de la capacidad de análisis estadístico de la AGR por medio del fortalecimiento del capital humano y de la compra de herramientas de software orientado al

análisis estadístico y a la minería de datos.

Por último conviene tener en cuenta que los procesos de gestión del conocimiento no se adhieren fácilmente a las prácticas organizacionales. Las organizaciones olvidan las buenas prácticas si no se instalan en la vida cotidiana. Es por esa razón que un piloto como el Grupo Interno de Análisis puede cambiar el modo de trabajo de la Auditoría General de la República si se consolida como una práctica renovadora sobre todo en aquellos territorios críticos para la construcción de la paz. El conocimiento ni es fácil de transferir y es además débilmente persistente (Hirsh, 1952).

Referencias bibliográficas

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

**DOCUMENTOS DE TRABAJO
DE LA AUDITORÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA**



DOC DE TRABAJO

