



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

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



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

©Auditoría General de la República

Autor: Liliana Patricia Ortiz Ospino

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 elaboración de un documento metodológico para la identificación y presentación de buenas prácticas y lecciones aprendidas del control social en los ámbitos internacional, nacional y territorial, con el propósito de realizar procesos de gestión del conocimiento con los funcionarios de la AGR. Las opiniones y datos en él consignados, son responsabilidad del autor y no compromete a la Auditoría General de la República.

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

Autor: Liliana Patricia Ortiz Ospino¹

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, eficiencia y eficacia cultural, vigilancia fiscal al sector cultural.

¹ Ingeniera Industrial de la Universidad del Norte, Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de los Andes y Especialista en Gerencia y Gestión Cultural de la Universidad del Rosario. Se desempeña como profesional especializado de la Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico en la Auditoría General de la República, es docente en la Facultad de Estudios del Patrimonio Cultural de la Universidad Externado de Colombia y Miembro del grupo de investigación de Museología Crítica y Estudios del Patrimonio Cultural de la Universidad Nacional 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.

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.

La primera parte 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 70².

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.

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

1. Contexto del gasto público territorial del sector cultural

La cultura ha sustentado su importancia con base en la reflexión teórica de investigadores de diversas disciplinas como la antropología, la sociología y la economía. Desde la disciplina económica y, aún sin considerarlo un sector económico en todos los casos, los teóricos clásicos, como Smith (1776) y Keynes (1930) argumentaron la necesidad de la financiación pública y privada de las actividades culturales (y/o de ocio), por su alta contribución al bienestar, pero también reconociendo 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 puros³ y bienes de mérito⁴, 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" (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 le 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).

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 público⁵ 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

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

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

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

países de la zona cuentan ya con una inversión que supera esta meta, como Costa Rica (1,2%), Cuba (1,9%), España (1,3%) y Portugal (1,2%) (CEPAL & OEI, 2014).

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

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

En el caso de los presupuestos territoriales para la cultura, además de los ingresos generados de forma autónoma (recursos propios como impuestos, rentas de destinación específica, estampillas, cofinanciación nacional, cooperación nacional o internacional, entre otros), las rentas están complementadas por las transferencias del nivel nacional (Sobretasa a la prestación del servicio de telefonía móvil para cultura, transferencias del Programa Nacional de Concertación, contribución parafiscal de la Ley de Espectáculos Públicos, entre otros); el

Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías (SGR).

De acuerdo con esto en la actualidad el sector cuenta con un amplio potencial de financiamiento y asignación de recursos por diferentes vías, situación que se da también en el ámbito territorial; es por eso que 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 en el período 2013-2015, 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 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.

2. Descripción de los datos y ruta metodológica

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

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

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

<p>Factores indicativos de capacidad económica</p>	<p>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</p>
<p>Factores indicativos de desarrollo y calidad de vida</p>	<p>NBI Índice de Pobreza Multidimensional Desarrollo: Robusto, Medio, Temprano Condiciones de Desarrollo: urbano, económico, calidad de vida, ambiental, seguridad e institucional</p>
<p>Factores indicativos del financiamiento cultural de los municipios</p>	<p>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</p>

Fuente: elaboración propia

3. 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.

3.1. Determinantes de la asignación presupuestal del sector cultural

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

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

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

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

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

Con el fin de revisar los factores determinantes que se 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

Así, por cada unidad monetaria asignada y ejecutada desde la telefonía celular el presupuesto asignado para los recursos culturales aumentan 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, 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.

3.2. Determinantes de la ejecución presupuestal del sector cultural

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Al analizar el presupuesto ejecutado de la cultura y su relación con las características de desarrollo y condiciones de vida de los contextos locales, se observa que el único factor que guarda relación 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.

4. Conclusiones y recomendaciones para las políticas culturales municipales

Los resultados del estudio evidencian que en el sector cultural debido a las posibilidades de financiamiento público, los bajos porcentajes de ejecución y los altos rezagos presupuestales;

además de la insuficiente relación que existe entre los recursos asignados y las características demográficas, socioeconómicas o de desarrollo de los municipios, se requiere con urgencia desarrollar acciones para aumentar la eficiencia y la eficacia en esta porción del presupuesto.

Para los efectos, se propone lo siguiente:

1. 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 culturales y las prácticas culturales de los ciudadanos en el territorio.
2. 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.
3. 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.
4. 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.
- 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: Grafía 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	
		Coefficiente	Significancia	Coefficiente	Significancia
Características demográficas	Densidad de la población	-2.90	0.10		
	Población en edad de trabajar	-0.74	0.08	0.02	0.93
	Población étnica	0.30	0.00	0.05	0.06
	Población atendida en el programa "Familias en Acción"	1.37	0.02	0.93	0.00
	Población atendida en el programa "De Cero a Siempre"	-2.84	0.00	-0.91	0.00
	Población desplazada			3.66	0.00
Características socioeconómicas	Cobertura media de educación básica	-6,013.42	0.11	-1,454.45	0.41
	Analfabetismo	12,573.11	0.44	5,486.31	0.47
	Mortalidad infantil	-5.90	0.98	73.76	0.48
	Cobertura vacunación	8,211.71	0.35	1,413.77	0.73
	Cobertura acueducto	1,311.01	0.71	-409.32	0.81
	Homicidios por 100 mil habitantes	-62.20	0.14	-14.62	0.46
	Hurto por 100 mil habitantes	20.72	0.05	17.91	0.00
	Secuestros por 100 mil habitantes	-2,050,959.76	0.59		
	NBI	-136.94	0.22	-79.15	0.13
	Índice de Pobreza Multidimensional 2014	378.04	0.02	147.52	0.05
	Déficit de vivienda cualitativa	2,413.96	0.47	-461.03	0.77
	Déficit de vivienda cuantitativa	-4,518.50	0.69	-2,686.92	0.61

Ubicación geográfica de las entidades territoriales que administran recursos de la cultura	Bogotá	412,406.52	0.00	9,836.85	0.52
	Atlántica	5,529.82	0.15	5,040.19	0.00
	Central	4,344.21	0.30	3,118.04	0.08
	Pacífica	14,360.97	0.00	2,635.20	0.11
	Orinoquía/Amazonía	-3,098.57	0.58	452.00	0.85
Factores indicativos de capacidad económica	Población en edad de trabajar	-0.18	0.00	-0.08	0.02
	Recursos ejecutados en el municipio	1.67	0.00		
	Valor agregado Regional	0.00	0.03	0.00	0.58
	Valor Agregado Municipal	-0.05	0.68	-0.03	0.71
	Ingresos municipales	0.17	0.00	0.31	0.00
	Presupuesto funcionamiento	0.32	0.08	-0.58	0.00
	Presupuesto Inversión	-0.18	0.00	-0.32	0.00
	Recursos del Sistema General de Regalías	0.48	0.00	0.50	0.00
	Recursos del Sistema General de Participaciones	0.23	0.00	0.29	0.00
	Indicador fiscal del municipio	-97.86	0.56	277.85	0.00

Factores indicativos de desarrollo y calidad de vida	NBI	-20.91	0.84	8.05	0.84
	Índice de Pobreza Multidimensional 2014	441.16	0.00	180.86	0.00
	Desarrollo Robusto	-11,180.34	0.13	4,386.55	0.21
	Desarrollo Temprano	-109.13	0.98		
	Desarrollo intermedio			2,348.07	0.14
	Condiciones de Desarrollo: urbano	17,806.07	0.29	247.77	0.97
	Condiciones de Desarrollo: económica	8,321.93	0.05	2,485.09	0.13
	Condiciones de Desarrollo: calidad de vida	4,876.43	0.23	1,795.66	0.26
	Condiciones de Desarrollo: ambiental	3,573.86	0.24	-924.24	0.44
	Condiciones de Desarrollo: seguridad	-20,248.31	0.00	-9,640.11	0.00
	Condiciones de Desarrollo: (institucional)	1,987.18	0.58	-382.43	0.79
Factores indicativos del financiamiento cultural de los municipios	Recursos ejecutados de la Telefonía Móvil	50.13	0.00		
	Impuestos de la sobretasa de la gasolina	1.25	0.79		
	Sistema General de Participaciones	2.39	0.00		
	Estampillas Pro cultura	-1.79	0.26		
	Total de recursos ejecutados en la cultura	-0.24	0.69		
	Sistema General de Regalías	1.00	0.00		

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

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



DOC DE TRABAJO

