

**ACCOUNTABILITY Y POLÍTICAS PÚBLICAS. UNA PERSPECTIVA DESDE LA
FISCALIZACIÓN EN EL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL
CAUCA.**

CLAUDIA JIMENA OROZCO SALCEDO

RAFAEL PUELLO MEDINA

DIRECTOR DEL TRABAJO: FRANCOIS XAVIER TINEL

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

FACULTAD DE SOCIOLOGÍA

MAESTRÍA EN PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO

BOGOTÁ D.C.

MAYO DE 2019

“Todos deben someterse a las autoridades públicas, pues no hay autoridad que Dios no haya dispuesto, así que las que existen fueron establecidas por él. Por lo tanto, todo el que se opone a la autoridad se rebela contra lo que Dios ha instituido. Los que así proceden recibirán castigo. Porque los gobernantes no están para infundir terror a los que hacen lo bueno, sino a los que hacen lo malo. ¿Quieres librarte del miedo a la autoridad? Haz lo bueno, y tendrás su aprobación, pues está al servicio de Dios para tu bien.”

– Romanos 13: 1-3

Ninguna cosa creada escapa a la vista de Dios. Todo está al descubierto, expuesto a los ojos de aquel a quien hemos de rendir cuentas.

– Romanos 4:13

“La voluntad de la gente tiene que ser la base de la autoridad gubernamental. Este es el fundamento de la democracia. Este es el fundamento del buen gobierno, el cual le dará a cada ciudadano... Un papel real y duradero -política, económica y socialmente- en el futuro de sus sociedades.”

— Kofi Annan

Agradecimientos

Agradezco a Dios, por todos los días demostrarme su gran amor.

A mis padres Aquilino y Luz Ayda, por su diario e incondicional apoyo, por enseñarme la fuerza y bendición del esfuerzo cuando se quieren alcanzar los propósitos, y por las palabras de aliento y fe para seguir adelante.

A mi hija, mi Sofía, por su sabiduría, calidez, ternura y paciente actitud, incluso cuando me ausentaba para estudiar.

A mi hermana Yesenia por sus oraciones.

A mis profesores y mi director de tesis Francois Tinel, por sus valiosos y acertados aportes.

A mis compañeros de maestría, que se convirtieron en amigos, en especial a Rafael, con quien trabajamos en equipo.

A todos aquellos que de una u otra forma hicieron parte de este proceso, Dios los bendiga.

Claudia Jimena

A Dios del cielo que siempre cree en mis capacidades, incluso en los momentos en que yo mismo dudo.

A Isabel, Ángeles, Alejandro y Cecilia por su apoyo, paciencia y amor que me permitieron iniciar y concluir el camino.

A nuestro director de tesis François Tinel por su asesoría, que logró que el trabajo fluyera con facilidad.

A Claudia Jimena, por ser una socia excelente, además de excelente ser humano y profesional dedicada.

A mis compañeros de maestría, no se podría pedir mejores acompañantes en este viaje.

Rafael Puello Medina

Tabla de contenido

RESUMEN	6
INTRODUCCIÓN	7
Capítulo I: Una mirada multiescalar sobre el proceso de <i>Accountability</i> y Fiscalización.....	9
1.1 Formulación del problema	9
1.2 Justificación.....	13
1.3 Objetivos	14
1.3.1 Objetivo General.....	14
1.3.2 Objetivos Específicos.....	14
1.4 Estado del arte	14
2 Capítulo II: Discusiones sobre <i>accountability</i> y fiscalización.....	23
2.1 Marco conceptual	23
Fuente: Construcción propia con datos de Alberdi y DNP (2000).	29
2.2 Marco contextual.....	36
2.2.1 <i>Accountability</i> Horizontal y Social en Colombia y en el Departamento del Valle del Cauca	37
2.2.2 La Política Pública de Infancia, Adolescencia y Familia en Colombia y en el Departamento del Valle del Cauca.	42
Capítulo III: Ruta metodológica de la investigación	45
3.1 Enfoque	45
3.2 Fuentes de información.	47
3.3 Técnicas de recolección de información.	49
3.4 Técnica de análisis de datos.	51
Capítulo IV: Proceso de fiscalización de la Política Pública de Infancia, Adolescencia y Familia en el Departamento del Valle del Cauca: un proceso por mejorar	53
4.1 Fiscalización ejercida a la Política Pública de Infancia, Adolescencia y Familia en el Departamento del Valle del Cauca	53
4.2 Estudio de Caso: “Política Pública de Infancia, Adolescencia y Familia en el Departamento del Valle del Cauca”	57
4.3 Control Social en la fiscalización de la política pública	75
4.4 <i>Accountability</i> y fiscalización	93
Capítulo V: Reflexiones finales hacia una cultura del Buen Gobierno	106
Referencias bibliográficas.....	129
Anexos	139
Anexo N° 1. Tablero de control.....	139
La herramienta tablero de control propuesta se puede encontrar para su descarga en su forma digital en el enlace:	139
Anexo N° 2	153
Formatos Entrevistas.....	153

Índice de tablas

Tabla 1. Conceptos de buen gobierno de diversas instituciones.....	28
Tabla 2. Temas, aspectos y contenidos relevantes que la entidad debe comunicar y sobre los cuales debe rendir cuentas	38
Tabla 3. Fuentes secundarias de información secundaria consultadas.	48
Tabla 4. Técnicas de recolección de información utilizadas	49
Tabla 5. Formato diseñado para la investigación.....	51
Tabla 6. Tipos de entrevista y actores entrevistados.....	51
Tabla 7. Fuentes de recursos	56
Tabla 8. Población de Infancia, Adolescencia y Familia en el departamento del Valle del Cauca.	62
Tabla 9. Incidencia de la pobreza multidimensional en los municipios del caso de estudio	63
Tabla 10. Porcentaje de hogares en las entidades territoriales que sufren privación según variables del IPM	64

Índice de Figuras

Figura 1. Alcance territorial del estudio de caso de la política pública de Infancia, Adolescencia y Familia en la gobernación del Valle del Cauca.	62
Figura 2. Tipos de deficiencias encontradas en la aplicación del proceso de control fiscal llevado a cabo.	93
Figura 3. Obstáculos para la generación de componentes del <i>accountability</i> en la evaluación a la política pública realizada	94
Figura 4. Áreas cubiertas por los principios de la auditoría del sector público.	116
Figura 5. Herramienta de control para diseño, ejecución y monitoreo expost de inversiones ...	118
Figura 6. Cabezote módulos del tablero de control propuesta.....	119
Figura 7. Categorías	120
Figura 8. Módulo Planeación	122
Figura 9. Módulo Ejecución	124
Figura 10. Módulo monitoreo expost.....	126
Figura 11. Lecciones Aprendidas	127

RESUMEN

Este trabajo analiza el papel de la función fiscalizadora en la generación de procesos de *accountability* efectivos y oportunos en la escala territorial, a partir del estudio de la fiscalización a la Política Pública de Infancia, Adolescencia y Familia en el Departamento del Valle del Cauca, realizado en la vigencia 2015.

A partir de un análisis cualitativo de tipo comprensivo, se identificaron y analizaron los mecanismos que se implementaron para la evaluación de la política pública, así como su articulación con la participación social, comprendiendo la percepción que tuvieron los actores en relación con su participación en el proceso y el efecto logrado.

Como uno de los principales resultados, se evidenció que se presenta un inadecuado ejercicio del *accountability* horizontal y su articulación con el *accountability* social. La fiscalización a la política pública presentó debilidades en su planificación y ejecución en cuanto a la articulación con la comunidad y entidades auditadas, lo cual no permite el desarrollo adecuado de procesos de *accountability*, restando el alcance y las posibilidades de réplica y sostenibilidad de éstos.

A partir de los resultados, este estudio tiene énfasis en la necesidad de reformar el proceso de fiscalización, a partir de una reingeniería del control desde el enfoque del Buen Gobierno, con una eficiente evaluación a los recursos asignados a las políticas públicas, así como de sus resultados que logren alimentar la cultura administrativa y futuras acciones en torno a la política pública, que alcance un adecuado ejercicio de *accountability* horizontal y social, es decir, una fiscalización que comprometa la vinculación de la comunidad afectada generando espacios de participación que propendan por mejorar su calidad de vida.

Palabras Clave: *accountability*, fiscalización, política pública, buen gobierno.

INTRODUCCIÓN

En los últimos 10 años, el *accountability* representa una de las cualidades centrales del buen gobierno. Básicamente, se entiende que el gobierno debe someterse a una multiplicidad de controles a fin de asegurar el manejo responsable de los asuntos públicos (Contraloría general del Paraguay, 2012). “La región asiste a una transformación en la cultura política democrática” (Hernández y Arciniegas, 2011, p.2; Almond y Verba, 1963, p.180), que incluye tanto la “ola” de creación de organismos estatales independientes para la rendición de cuentas, como el surgimiento de redes e iniciativas ciudadanas para el control de lo público.

Los desafíos planteados por las altas demandas de participación de las sociedades latinoamericanas han sido simultáneos a la transformación de la cultura política, construyendo respuestas desde diferentes prácticas ciudadanas, diseñando otro tipo de relación con el Estado, ajena a la recepción pasiva de servicios. En este sentido, para el caso colombiano, la sentencia de la Corte Constitucional C-021 es enfática al señalar que esta nueva democracia participativa “procura otorgar al ciudadano la certidumbre de que no será excluido del debate, del análisis ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria, ni tampoco de los procesos políticos que comprometen el futuro colectivo”. (Corte Constitucional, Sala Plena, C-021, 1996)

Con esta interpretación, según Morales-Trapp (2016), la Corte considera que la participación para el Estado representa un principio constitucional y como tal permea todo el ordenamiento jurídico, recalcando que aquel no se restringe sólo al campo de las decisiones del poder político, sino que existen instituciones en las que la participación de la ciudadanía es obligatoria. Por ello, la Corte interpreta la Constitución al asumir que “cada ciudadano es parte activa en las determinaciones de carácter público y que tiene algo que decir en relación con ellas” (Corte Constitucional, Sala Plena, C-021, 1996)

A medida que la participación ciudadana gana relevancia en la gestión estatal y en procesos de control fiscal, investigadores del *accountability* como Peruzzotti (2010), han realizado estudios tratando de responder la pregunta ¿qué beneficios puede traer la participación ciudadana a las tareas de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFES)? y al desafío de determinar de qué forma esta “interacción” sociedad civil-órganos del Estado, se está realizando y si es en verdad efectiva.

Estudios como los del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2014), Morales-Trapp (2016) y Hernández y Arciniegas (2011), plantean que los procesos de *accountability*, inadecuadamente implementados, pueden generar efectos lascivos en la motivación por parte de la sociedad civil para participar en procesos de control fiscal. Es decir, la falta de espacios de participación e incidencia pública pueden producir distorsiones en la confianza y legitimidad de las instituciones, lo que conlleva al aumento de la ineficacia para alcanzar los fines del Estado y a la ineficiencia de políticas aplicadas por éste.

De este modo, analizar la efectividad de los mecanismos de *accountability* horizontal como la incorporación del *accountability* social en la evaluación de la Política Pública de Infancia, Adolescencia y Familia en el Departamento del Valle del Cauca en la vigencia 2015, permitirá evaluar las acciones de *accountability* en el proceso de fiscalización; e identificar si con la implementación de éste se contribuye a lograr una mayor eficiencia y eficacia en la gestión de las políticas públicas por parte de los entes territoriales.

Capítulo I: Una mirada multiescalar sobre el proceso de *Accountability* y Fiscalización

1.1 Formulación del problema

A partir de 1990, en América Latina, el concepto de “*accountability*” ha tomado mayor relevancia; éste hace referencia a “la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas; es decir, que están obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y que eventualmente puedan ser castigados por ellas” (Schedler, 2004, p.12). A su vez, diversos estudios (Del Tronco, 2013; Hernández y Arciniegas E., 2011) reflejan la importancia de ejercer un control efectivo tanto a los gobernantes como responsables de sus actuaciones frente a las entidades estatales, como a la comunidad que representan, y de esta forma propender por el mejoramiento de la calidad del sistema democrático.

A nivel general, se reconocen dos formas de *accountability*: por un lado, el horizontal, que se podría definir como la vigilancia de las acciones del Estado por el Estado mismo, “a partir de contrapesos institucionales a través de los cuales agencias del propio Estado monitorean a diferentes autoridades” (Natal, 2006, pág. 5). Se trata de “un mecanismo de rendición intra-Estado (...)” (Natal, 2006, pág. 5). Y por otro lado, un *accountability* vertical que, tal como lo expresa Insunza (2003, citado por Morales-Trapp 2016), hace referencia al control que se ejerce por la ciudadanía; es decir, que en este tipo de *accountability*, es “la sociedad [...] la que controla las acciones del Estado” (pág. 5).

En relación con la *accountability* horizontal, es necesario precisar que la Organización para las Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define que:

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) son los principales organismos de auditoría del sector público en un país. Su tarea principal consiste en examinar si los recursos públicos son gastados de forma económica, eficiente y eficaz, de conformidad con las normas y reglamentos vigentes. (OCDE, 2013, p.9)

En Colombia, la función fiscalizadora es ejercida por la Contraloría General de la República (CGR), y como principal organismo de auditoría en el país, su tarea consiste en examinar si los recursos públicos son gastados de forma económica, eficiente y eficaz, de conformidad con las normas y reglamentos vigentes. Cuenta con autonomía técnica, presupuestal y financiera, a la cual se le asignó el ejercicio del Control Fiscal, entendido como la función pública que vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles (Ley 42, 1993, art. 4).

A su vez, las Contralorías departamentales y municipales poseen las mismas funciones de la CGR dentro de sus propias jurisdicciones y sobre los recursos que corresponden exclusivamente a cada entidad territorial (Constitución Política, art. 272). Por lo cual, les corresponde evaluar el control financiero, el control de legalidad, así como la gestión y los resultados; la gestión recae sobre la evaluación de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos; y los resultados para establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración, en un período (Ley 42, 1993, art. 9).

Estos organismos han sido objeto de diversos cuestionamientos por parte de la comunidad en general, así como de las instituciones gubernamentales y académicas, principalmente por los deficientes resultados obtenidos en la ejecución de los procedimientos asignados de manera general y en particular a la evaluación y seguimiento de las metas asociadas a la implementación

de las políticas públicas y los resultados que se consiguen cuando se atienden los problemas específicos de la comunidad objeto de la intervención (Peroni; Guerra, 2011).

En relación con el *accountability* vertical, en este trabajo nos referiremos a una de sus dimensiones, el “*accountability* social”, que (Peruzzotti, 2002, pág.2) ha definido como “un conjunto diverso de iniciativas movilizadas por ONGs, movimientos sociales, asociaciones cívicas, o medios independientes orientados por una preocupación común de mejorar la transparencia y la *accountability* del accionar gubernamental”.

Y en este mismo sentido, a las relaciones que se desarrollan entre de la comunidad y las instituciones estatales para la programación e implementación de las políticas públicas o “*accountability* social”, las cuales pueden frecuentemente presentar debilidades que no permiten concretar las mencionadas políticas de manera eficiente y efectiva, precisamente porque se requiere de unas condiciones de gobernabilidad favorables que no se presentan por no incluir a otros actores: públicos, privados, de la sociedad civil y cooperación internacional (Torres & Frey, 2015).

A la luz de los enfoques de “*accountability* horizontal” y “*accountability* social” mencionados anteriormente, se desarrollará este trabajo. Una vez revisado el panorama en América Latina y en Colombia sobre el tema a partir de algunos casos, esta investigación se centrará en dichos procesos de *accountability* en el departamento del Valle del Cauca, tomando como referente la evaluación realizada por parte de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca a la Política Pública de Infancia, Adolescencia y Familia en el Departamento del Valle del Cauca y en los municipios de Dagua, la Cumbre, Vijes, Pradera y Candelaria, durante la vigencia 2015.

Como resultado de la evaluación realizada por la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, se observaron inconsistencias en sus diferentes etapas, que permitieron establecer que la Política de Primera Infancia, Adolescencia y Familia del Valle del Cauca, no cumplió con los objetivos iniciales trazados, identificando en términos generales que:

No se garantizaron algunas de las características claves de las políticas públicas consideradas prioritarias: estabilidad, adaptabilidad, coordinación y coherencia, calidad de la implementación y de la efectiva aplicación, orientación al interés público y eficiencia que son parte importante de una buena política pública. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006).

Estas características, “para el caso del Departamento del Valle del Cauca y en los municipios de: Dagua, la Cumbre, Vijes, Pradera y Candelaria no se cumplieron en su totalidad” (Contraloría Departamental del Valle del Cauca, 2015). En consecuencia, y en este contexto sobre los cuestionamientos al papel de los organismos de control fiscal y social en la evaluación de las políticas públicas, la hipótesis inicial de esta investigación es que los mecanismos de *accountability* horizontal donde están presentes las Entidades Fiscalizadoras (EF), deben aplicar una reingeniería del control desde el enfoque del Buen Gobierno, así como enmarcar la aplicación de los procesos y procedimientos en la evaluación de la “Gestión por Resultados (GpR), por cuanto sus mecanismos actuales presentan profundos déficits que generan evaluaciones débiles, a la vez que no logran fomentar o consolidar un adecuado *accountability* integral (horizontal-vertical).

Es así como en este trabajo de investigación, se plantea la revisión del *accountability* horizontal y social, acogidos en el nivel territorial y su aporte al campo de las políticas públicas, mediante el estudio de caso de la fiscalización de la Política Pública de Infancia, Adolescencia y Familia en el Departamento del Valle del Cauca municipios de Dagua, la Cumbre, Vijes, Pradera

y Candelaria, durante la vigencia 2015; para dar respuesta a la siguiente pregunta de investigación:

¿En qué medida la función fiscalizadora, logra generar procesos de *accountability* efectivos y oportunos en la escala territorial?

1.2 Justificación

En América Latina se han realizado estudios de caso de *accountability* horizontal y social, en países como Argentina, Brasil, Venezuela, México y en Colombia, de manera particular en Bogotá; los resultados ponen en evidencia la débil autonomía política para ejercer las funciones asociadas, la existencia de oportunismo político y la duplicidad de funciones, además de débiles vínculos con la sociedad civil (Hernández y Arciniegas, 2011).

Bajo este enfoque, la investigación se fundamenta en ampliar el conocimiento en torno a las formas de aplicación del *accountability* horizontal y vertical en el ámbito territorial, toda vez que la literatura revisada plantea argumentos a nivel general para América Latina, dejando sin aportes de peso a los niveles territoriales. Lo anterior nos invita a realizar un balance crítico de los principales factores de responsabilidad y corresponsabilidad de las entidades estatales y la comunidad organizada presentes en el territorio, en este caso, el Departamento del Valle del Cauca.

Parte de la premisa investigativa, dada por la labor profesional desarrollada por uno de los autores es reconocer que los procesos de *accountability* desarrollados por las entidades de fiscalización territoriales, presentan serias debilidades en la aplicación de sus procedimientos para articular a los ciudadanos y equipos de gobierno a nivel local, desde la planificación del control hasta su ejecución y la forma de abordar la información para su correcta evaluación y verificación del aporte al cumplimiento de las políticas públicas y los fines esenciales del Estado.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo General.

Analizar los procesos de *accountability* en la escala territorial frente a la fiscalización de las políticas públicas, a partir del caso de la política pública de Infancia, Adolescencia y Familia en el Departamento del Valle del Cauca.

1.3.2 Objetivos Específicos.

1.3.2.1 Identificar las características de los mecanismos de *accountability* implementados en el proceso de control fiscal.

1.3.2.2 Analizar cómo los mecanismos de evaluación aplicados insertan procesos de *accountability* en el marco del control fiscal implementado.

1.3.2.3 Comprender las percepciones de los actores en la implementación y fiscalización de la política.

1.4 Estado del arte

Desde hace menos de una década, el *accountability* representa una de las cualidades centrales del buen gobierno. Básicamente, a través de este concepto, entendemos que el gobierno debe someterse a una multiplicidad de controles a fin de asegurar el manejo responsable de los asuntos públicos (Contraloría General del Paraguay, 2012). En la región (Latinoamérica) se vive una transformación en la cultura política democrática, “la cual incluye tanto una “ola” de creación de organismos estatales independientes para la rendición de cuentas como el

surgimiento de redes e iniciativas ciudadanas para el control de lo público” (Hernández y Arciniegas, 2011, pág. 2).

Los desafíos planteados por las altas demandas de participación de las sociedades latinoamericanas de más y mejor democracia, han venido casi al mismo tiempo construyendo respuestas que parten de los gobiernos (adecuando su arquitectura institucional), así como de diferentes prácticas ciudadanas, donde la sociedad civil ejerce otro tipo de relación con el Estado, ajena a la recepción pasiva de servicios. “Semejante cambio cultural lleva inevitablemente a una actitud más crítica hacia las tareas de la clase política: el representado ya no permanece como un sujeto pasivo, sino que asume un rol de monitoreo activo” (Peruzzotti, s/f, p.3). Al respecto Hernández y Arciniegas (2011) refieren que:

En muchos casos de movilizaciones civiles y luchas judiciales o mecanismos de activación de controles administrativos, la materia del conflicto es la falta de acceso a la información estatal, desde datos sensibles para la lucha contra la corrupción en todos los ámbitos, hasta informaciones sobre la implementación de políticas públicas. (Hernández y Arciniegas, 2011, pág. 90)

De acuerdo con Fox (2015), Peruzzotti (2010) y O'Donnell (2001) una adecuada práctica del *accountability* mejora el desempeño del sector público, especialmente, si refuerza el funcionamiento de las instituciones públicas de supervisión. Es decir que, los ejercicios de control de las organizaciones públicas como las Entidades de Fiscalización Superior (EFS), son más eficientes y efectivas cuando el *accountability* que se realiza, cuenta con mecanismos de participación de la sociedad civil, dado que la sociedad civil puede ser un valioso aliado en la tarea de fiscalización que realizan las EFS. Otros autores como Estévez (2003) y Méndez (2007) refuerzan estas posturas e infieren que las debilidades en el *accountability* (cuando es meramente

horizontal), en los países latinoamericanos se tornan como una amenaza para la democracia, toda vez que este tema va relacionado de manera sistémica con la corrupción.

Asimismo, Jiménez (2012) expresa que “las acciones del *accountability* social pueden activar a las instituciones con capacidad de ejercer sanciones, al permitir no sólo visibilizar las problemáticas, sino, la activación de mecanismos de control verticales –electorales y horizontales” (p.104). En igual sentido, estudios sobre el Buen Gobierno (Gómez, 2012) resaltan el *accountability* (vertical-horizontal) como un proceso determinante para el control de las acciones de los gobernantes, por los lineamientos que de ella se derivan, como parte importante de los procesos y responsabilidades de las instituciones del Estado.

En la práctica, a manera general, en el estudio de caso comparado de *accountability*, en Sao Paulo, México D.C., Caracas y Bogotá, en el “horizontal”, sobresale la percepción generalizada de las deficiencias para ejercer control por parte de las entidades fiscalizadoras (Hernández y Arciniegas, 2011). Para el caso colombiano, los estudios hacen énfasis en la poca efectividad del *accountability* horizontal entre los servidores públicos y sociedad civil, como lo indica Isaza (2015), el cual expresa que: “es más el esfuerzo institucional de las Entidades Fiscalizadoras que los resultados obtenidos, lo cual, genera a su vez sanciones que no son adecuadas en proporción con las transgresiones encontradas en desarrollo del ejercicio de evaluación” (p.369).

Teniendo en cuenta los anteriores planteamientos, el *accountability* horizontal por sí solo no es suficiente y debe potenciarse con la *accountability* societal para una acción más adecuada, nutrida y efectiva. Tal como lo enuncia Peruzzotti (2010):

A través del desarrollo de una variedad de mecanismos orientados a incorporar los beneficios de la participación ciudadana a su quehacer diario, las EFS pueden acceder a cierto tipo de insumos y de información que, de otra manera, les sería dificultoso o muy costoso conseguirla. (Peruzzotti, 2010, p.27)

Sin embargo, los buenos resultados para un adecuado control fiscal, teniendo como uno de sus componentes el *accountability* vertical, no se dan por el hecho de establecer solamente la norma y brindar información a la sociedad civil, la forma en que se realiza implementación y las articulaciones (sociedad-Estado) resultan determinantes para alcanzar objetivos, así como la transparencia. Ahora, una cosa es lo que se busca con el diseño de los mecanismos de participación y otra lo que se alcanza en su implementación, esta distancia entre el “ser” y el “deber ser” se nos puede mostrar como un punto fundamental a observar en lo referente a las prácticas y gestión de *accountability* (Hernández, 2017). Refiriéndose a este fenómeno, Hernández y Arciniegas (2011) puntualizan que:

Las consecuencias de esta difícil articulación afectan tanto a las agencias horizontales, que no aprovechan las capacidades ciudadanas para vigilar y controlar al poder público, como a las agencias gubernamentales, cuyos esfuerzos de seguimiento, investigación y control muchas veces no logran consecuencias administrativas, legales o penales por no poder activar estas instancias horizontales. (Hernández y Arciniegas, 2011, pág. 147)

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2014) señaló que “la confianza hacia las instituciones, sumado a demandas no satisfechas por abrir espacios significativos de participación e incidencia pública, puede terminar mermando la legitimidad de reformas importantes y agudizando los cuestionamientos al funcionamiento del sistema democrático”

(PNUD, 2014, pág. 41). Al respecto, de manera coincidente, estudios de casos comparado en Sao Paulo, México D.C., Caracas y Bogotá, en el “horizontal”, resaltan la percepción generalizada sobre las deficiencias para ejercer control por parte de las Entidades Fiscalizadoras, entre las que sobresalen: falta de autonomía, demasiados controles asociados a la rendición de cuentas que reducen la eficiencia y el desempeño de estas entidades, así como la falta de continuidad de las estrategias y políticas desarrolladas (Isaza, 2015; Hernández y Arciniegas, 2011).

Para el caso colombiano, se observaron algunos aportes en relación con la poca efectividad del *accountability* horizontal, como lo indica Isaza (2015), hacia la percepción de que es más el esfuerzo institucional de las Entidades Fiscalizadoras que los resultados obtenidos. En igual sentido, conclusiones extraídas de la Misión de Expertos para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial en Colombia, llevadas a cabo por la Auditoría General de la Nación (2011), expresan que “los resultados en el sistema de control fiscal en muchas ocasiones son considerados anti técnicos, extorsionadores y muy formales (...) el control fiscal se considera que no llega a tiempo y que los criterios para evaluar situaciones no son homogéneos” (Auditoría General de la Nación, 2011, pág. 74).

De igual forma, la manera como se planifica y se desarrolla la fiscalización, considerando al componente de participación ciudadana insertado en ella, es un tema que preocupa a investigadores del tema, dada la evidente falta de diferenciación de contextos y territorios en que se aplica una misma fórmula para la implementación de procedimientos, lo que limita los resultados obtenidos en los procesos y convierten los procesos de participación en espacios que no pueden sostenerse ni reproducirse, convirtiéndose entonces, tal como lo refiere Hernández (2017) “en mecanismos más de información y consulta que de involucramiento o

empoderamiento ciudadano, y en extremo dependientes de la voluntad política del gobernante local de turno” (Hernández, 2017, pág. 70).

En el caso del *accountability* vertical (social), se trata de un mecanismo de control que, durante los últimos años ha mejorado su participación en la vigilancia de las actividades de los gobiernos (Isaza, 2015; Marín y Jiménez, 2013; Morales, 2016); a través de la comunidad organizada, teniendo como una de sus principales ventajas, ser ejercido en cualquier momento y no como sucede con el horizontal que, se ejerce sólo después de ejecutado el acto que se vigila. No obstante, uno de sus principales problemas es el desconocimiento de los ciudadanos sobre éstos y sobre sus derechos, así como la persistencia de vínculos débiles de las entidades fiscalizadoras con la sociedad civil y la ineffectividad para cambiar la cultura ciudadana, a pesar de las estrategias de apoyo a la participación de las comunidades.

Por tanto, la literatura sobre el tema da cuenta de que no sólo el *accountability* horizontal presenta deficiencias en su accionar en Colombia, sino también el vertical, el cual enfrenta limitaciones que erosionan la gestión y resultados de éste. Al respecto, puede rescatarse el trabajo de Maldonado (2014), que concluye que:

Si bien en la actualidad se han establecido veedurías ciudadanas, y la comunidad se encuentra más interesada por vigilar la manera como se están invirtiendo los recursos públicos, no ha sido posible erradicar el problema de la corrupción. Por lo tanto, se necesitan unos mecanismos más eficientes que pongan freno a estas situaciones y que sean coherentes con los principios constitucionales en materia de responsabilidad fiscal. (Maldonado, 2014, pág. 150)

En esta línea, puede encontrarse desconfianza dentro de la misma sociedad civil y los gobiernos subnacionales, sobre la efectividad y eficiencia de acciones y actores del *accountability* vertical. De parte de los gobiernos subnacionales, éstos consideran que la participación de los ciudadanos está fundada en el oportunismo, pretensiones o agendas personales que buscan beneficios particulares de parte de los ciudadanos; es decir, que el interés de algunos individuos o colectivos es el de influir (a veces buscando ganancias particulares) en el diseño y ejecución de las políticas, más que en el control y monitoreo de éstas. De igual manera, los ciudadanos no confían en el alcance y efectividad de los espacios de participación y su papel en éstos, considerando que los gobiernos sólo quieren dar la impresión de ser incluyentes, pero que al final las decisiones son tomadas unilateralmente por ello (Hernández, 2017). En síntesis, de lado a lado, se tiene la percepción de que se instrumentalizan¹ estos espacios para fines ulteriores.

De igual forma, las etapas de monitoreo y evaluación por desconocimiento de su potencialidad, uso e implementación, se consideran tanto en las administraciones públicas como en las organizaciones civiles “como instancias accesorias o secundarias, más que, como una de las funciones centrales para garantizar los derechos por medio de la ejecución de políticas públicas” (Hernández y Arciniegas, 2011, pág. 145).

1 Hablamos de instrumentalización de la participación cuando los actores sociales utilizan estos mecanismos no como espacios de debate y discusión, de toma de decisiones colectivas y de colaboración basada en el manejo de información compartida, sino como espacios de negociación política basada en intereses propios, intentando sacar el máximo provecho con el mínimo esfuerzo (Ruano, 2010)

Para Álvarez (2006, citado en Gómez y Carrero 2009), las principales dificultades que tienen las organizaciones y la sociedad civil para realizar control social a los recursos y bienes públicos son varias:

La administración pública pone ciertos obstáculos para la entrega de la información. Aunque en ocasiones la ciudadanía desconoce los mecanismos de solicitud de información, en general, la información de las entidades es compleja y difícil de obtener.

Los limitados recursos económicos y logísticos con que cuentan las organizaciones, así como las dificultades en el acceso a recursos económicos de entidades nacionales e internacionales.

Los limitados conocimientos técnicos que poseen para adelantar este ejercicio.

Las amenazas a la integridad física hacia los actores que participan en ejercicios de control social.

Los requisitos legales y formales que dificultan el control social.

El desconocimiento de mecanismos e instrumentos legales por parte de las entidades territoriales y actores sociales.

Lo anterior, impide que el *accountability* social según Jiménez (2012):

Lleve a los sistemas políticos el tema de la confianza, una especie de “institución invisible” que amplía la calidad de la legitimidad, al añadir una dimensión moral y una sustancial. Por lo tanto, la práctica del *accountability* social incide en todas las esferas del poder público, debido a la estrategia jurídica, movilizacional y mediática en la que se estructura. (Jiménez, 2012, pág. 125)

En síntesis, según los estudios encontrados y comentados, los procesos de *accountability* (horizontal y vertical), debidamente articulados y ejercidos adecuadamente, tal como señala Peruzzotti (s/f):

Apuntan a tematizar determinados déficits institucionales (ya que, ponen el foco sobre problemas percibidos por la comunidad) y fuerzan a encarar procesos de mejoramiento institucional en la planeación y ejecución de acciones de política pública. Lo anterior, representa un importante complemento que tiende a reforzar los procesos de institucionalización y de mejora administrativa en los entes territoriales, al señalar y castigar actos de captura institucional², de clientelismo, o de corrupción gubernamental. (Peruzzotti, s.f., pág. 15)

Analizar la efectividad de los mecanismos de *accountability* horizontal, así como la incorporación del *accountability* social en la evaluación de la política pública de Infancia, Adolescencia y Familia en el departamento del Valle del Cauca, permitirá evaluar si las acciones de implementación del control fiscal están contribuyendo a hacer más eficaz y eficiente la política pública a los entes territoriales que la ejecutan.

² La Captura Institucional, se refiere a: la acción de individuos, grupos o firmas, en el sector público y privado, que influyen en la formación de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas del gobierno, para su propio beneficio como resultado de provisiones ilícitas y no transparentes de beneficios privados otorgados a funcionarios públicos” (World Bank 2000, p.15).

2 Capítulo II: Discusiones sobre *accountability* y fiscalización

3.1 Marco conceptual

La presente investigación se articula alrededor de cuatro conceptos centrales que son: *accountability*, buen gobierno, políticas públicas y control fiscal, los cuales nos brindan un marco de referencia para analizar los procesos de *accountability* en la escala territorial frente a la fiscalización de las políticas públicas, a partir del caso de la política pública de Infancia, Adolescencia y Familia en el Departamento del Valle del Cauca.

No existe una palabra en idioma español que exprese lo que en inglés significa *accountability*. Pero el concepto que más se le asemeja es el de: rendición de cuentas. Sin embargo, tal como lo precisa San Martín (2011):

Su dimensión en la cultura anglosajona es más profunda que el mero hecho de informar del buen uso que se ha dado a los recursos por parte del cuentadante, que es lo que comúnmente se entiende por “rendir cuentas”. El término anglosajón tiene el sentido de dar cuenta sobre cómo se ha utilizado la autoridad conferida por un grupo social y, por consiguiente, se aplica a todas las personas que desempeñan cargos de elección o designación, sean autoridades de gobierno, municipales, gremiales, vecinales, miembros del directorio de una sociedad anónima o similares. (San Martín, 2011, pág. 273)

El ejercicio de *accountability*, por tanto, implica un claro sentido de obligación y control, lo que descarta que se trate de actos voluntarios que se llevan a cabo por virtud e iniciativa del funcionario. Por otra parte, “el *accountability* no se agota en la obligación de políticos y funcionarios de informar y justificar sus acciones, sino que, enfatiza la exigibilidad de cuentas como derecho ciudadano por parte de la comunidad” (Schedler, 2004, pág. 11).

Para que exista *accountability*, se debe establecer un diálogo que incluye tres componentes:

a) información por parte de los servidores sobre las políticas y justificación de sus actos (*answerability*³); b) monitoreo de lo público desde actores estatales y sociales que exigen explicaciones, y c) eventuales sanciones a políticos y funcionarios, en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*⁴). (Escandón & Velásquez, 2015, pág. 272)

En ese orden de ideas, para Schedler (como se citó en Jiménez 2012), la cuestión central del concepto de *accountability* “hace referencia a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas; es decir, que estén obligados a justificar e informar sobre sus decisiones” (p.100).

En términos generales, el *accountability* se divide en dos tipos básicos: vertical y horizontal. “Se entiende que mientras el primero hace referencia a una relación de control que se da desde la sociedad hacia el Estado, el segundo nos remite a relaciones de control entre instituciones del Estado” (Cortés, 2014, pág. 17). En la práctica, estos dos tipos de *accountability* se interrelacionan, pero analíticamente conviene tratarlos de manera separada para dejar más claro a qué se refiere cada uno.

³El componente de *answerability* hace referencia a una situación en la que los funcionarios públicos están obligados a dos cosas: a) Informar sobre las decisiones que toman, y b) explicar y justificar por qué deciden de la manera como lo hacen. (Schedler, 1999. Pag 15).

⁴ El término *enforcement* hace referencia a la posibilidad que se tiene de imponer sanciones a los funcionarios públicos que no cumplan con sus deberes y obligaciones. Algunos autores lo traducen como sanción; sin embargo, consideramos esta traducción inadecuada, pues puede llevar a pensar que el término *enforcement* implica una sanción ya establecida y aplicada, y esto no es así, pues, como ya se dijo, hace referencia a la posibilidad de imponer una sanción en caso de que sea necesario. (Cortés, 2014, p, 16).

Accountability horizontal, este tipo de *accountability* nos remite a la idea de que debe ser el Estado el que se controle a sí mismo, pues consiste en que sean las mismas instituciones del Estado las que se encarguen de vigilar el accionar de otros órganos estatales. De acuerdo con ésto, O'Donnell (2004), define el *accountability* horizontal como:

La existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (empoderadas) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso imponer acusaciones, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos. (O'Donnell, 2004, p 12)

Entonces, de acuerdo con lo anterior, las acciones de *accountability* horizontal son exclusivamente aquellas que comparten una característica común: “son emprendidas por una agencia estatal con el propósito explícito de prevenir, cancelar, reparar o castigar acciones (o eventualmente inacciones) de otra agencia estatal que se presumen ilegales, tanto bajo los supuestos de transgresión como de corrupción” (O'Donnell, 2004, p.22).

Para el caso del *accountability* vertical, este tipo de *accountability* puede subdividirse en dos tipos: *accountability* vertical-electoral y *accountability* vertical-societal. El primero de ellos considera las elecciones como un mecanismo mediante el cual la sociedad puede controlar a quienes ocupan posiciones de poder dentro del aparato estatal. Así, se señala que los ciudadanos, al expresarse en las urnas, están emitiendo un juicio sobre las acciones pasadas de quienes hasta ahora venían ocupando cargos de elección popular. Es decir, las personas ejercen el control castigando o premiando a los funcionarios con su voto.

Para precisar el concepto de *accountability* vertical-societal, tomaremos la definición establecida por Smulovitz y Peruzzotti (2002), que lo definen como:

Un mecanismo de control no electoral de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también de acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de estos y activar la operación de agencias horizontales de control. (Smulovitz y Peruzzotti, 2002, pág. 32)

Para nuestra investigación, se tomará el concepto de *accountability* vertical-societal antes registrado y cuando se exprese el término *accountability* vertical, se limitará sólo a lo especificado como vertical-societal.

Para acercarnos a lo que implicaría este concepto en el contexto colombiano, donde el término *accountability* no es tan generalizado y conocido, el *accountability* societal puede considerarse un ejercicio de control social⁵ en el que los individuos, ya sea de forma particular o colectiva, utilizan diversos mecanismos para observar, vigilar, hacer observaciones y dado el caso, denunciar irregularidades por parte de administraciones o funcionarios públicos en la ejecución de los fines propios del Estado.

5 El control social es una forma de participación ciudadana que permite a los individuos y a las organizaciones de la sociedad influir en las condiciones de modo, tiempo y lugar como se desarrolla la gestión pública. Es decir, orientar, corregir, rectificar las decisiones, la administración y manejo de recursos, el tiempo y lugar de realización de servicios y programas del Estado, todo ello con el fin de contribuir al logro de los objetivos propuestos, la eficiente y transparente utilización de recursos, la prestación equitativa de los servicios y el cumplimiento de los fines sociales del Estado. (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2006, p. 25)

En síntesis, la fiscalización ejercida por los ciudadanos está dirigida a reparar, impedir o sancionar acciones, y a veces omisiones, de individuos electos en cargos nacionales o subnacionales, así como de funcionarios estatales electos y no electos. “La versión societal del *accountability* vertical pasa a ser extremadamente importante para el funcionamiento y, eventualmente incluso, para la supervivencia de un régimen democrático en los países de América Latina” (O’Donnell, 2004, pág. 11).

Para desarrollarse adecuadamente, el *accountability* requiere de un marco de gestión o cultura de administración pública, en el cual es una característica y producto al mismo tiempo, convirtiéndose de esta forma en un rasgo fundamental de un enfoque institucional que se ha denominado “buen gobierno”.

En lo que respecta al término “buen gobierno”, más que ostentar una definición precisa, este término es polisémico y se utiliza con gran flexibilidad. Respecto al origen de la expresión, el Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo on line de Alberdi (2000), plantea que el concepto de buen gobierno (*good governance*) se ha difundido ampliamente en la literatura sobre estudios del desarrollo desde principios de los años 90 a raíz de un estudio realizado por el World Bank (1992) sobre la crisis y el crecimiento sostenido en el África Subsahariana y la importancia del mencionado buen gobierno en el desarrollo económico. Según el estudio, el fracaso en muchos países africanos de las políticas de ajuste estructural se habría debido precisamente a la ausencia de aquél; ésto es, al mal gobierno (*poor governance*) reinante (...). Este mal gobierno se caracteriza por problemas como: a) la falta de responsabilidad y de

una rendición de cuentas de los poderes públicos; b) la falta de transparencia; c) la escasa capacidad de previsión de los políticos y funcionarios; y d) la ausencia del Estado de derecho. (Alberdi, 2000)

Aunque no se expresa una definición concreta, el Departamento Nacional Planeación de Colombia (DNP, s/f), registra en su portal web los objetivos y misión que debería tener una gestión de buen gobierno:

Tiene como uno de sus objetivos implantar prácticas de transparencia por medio de: rendición de cuentas, un trabajo colectivo interinstitucional estatal, implementando y ejecutando esquemas de medición y seguimiento con resultados cuantificables para poder gobernar en una urna de cristal, con requisitos centrales tales como una buena gestión y pulcritud en el manejo de los recursos públicos, adicionalmente promover la participación privada en la financiación de los proyectos, promoviendo la participación ciudadana en el proceso de control de la ejecución de las política públicas (DNP, s.f).

En este mismo sentido, organizaciones como el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Bilateral del Gobierno Británico (ODA), coinciden con el DNP y han definido como pilares del buen gobierno características similares, teniendo como elemento común el *accountability* y la participación de la sociedad civil como elementos fundamentales de éste, tal como se puede ver en la Tabla 1.

Tabla 1. Conceptos de buen gobierno de diversas instituciones.

Agencia Bilateral del Gobierno Británico (ODA)	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Banco Mundial (BM)	Departamento Nacional Planeación (DNP)
Legitimidad	Legitimidad política. Libertad de asociación y participación.	Gestión política transparente y previsible.	Transparencia y rendición de cuentas.
Rendición de cuentas (accountability)	Sistema judicial justo y fiable.	Administración profesional.	Gestión pública efectiva Vocación por el servicio público.
Competencia			

Agencia Bilateral del Gobierno Británico (ODA)	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Banco Mundial (BM)	Departamento Nacional Planeación (DNP)
Derechos humanos/ Ley	Rendición de cuentas (administrativa y financiera). Libertad de información y expresión. Gestión del sector público eficiente y eficaz. Cooperación con instituciones de la sociedad civil	Poder ejecutivo que rinda cuentas. Sociedad civil fuerte y participativa. Imperio de la ley	Estrategia de lucha contra la corrupción.

Fuente: Construcción propia con datos de Alberdi y DNP (2000).

En consecuencia, podemos expresar que el buen gobierno es la integralidad de la eficiencia y eficacia del sistema mismo, abarcando tanto el pleno respeto de los derechos humanos, como el Estado de derecho, la participación efectiva, las asociaciones de múltiples actores, el pluralismo político, los procesos transparentes y responsables y las instituciones, un sector público eficiente y eficaz, la legitimidad, el acceso al conocimiento, la información y la educación, el empoderamiento político de las personas, la equidad, la sostenibilidad y las actitudes y valores que fomenten la responsabilidad, la solidaridad y la tolerancia (Ríos, 2014).

No obstante, este buen gobierno no se consigue imponiendo normas, sino, como una madurez y fortaleza de la forma en que los gobiernos administran, interrelacionan sus componentes y gestionan soluciones para cumplir las obligaciones estatales. En relación con ésto, Kooiman y Van Vliet (citados en Stoker, 1998) puntualizan que:

El concepto de 'buen gobierno' apunta a la creación de una estructura o un orden que no se puede imponer desde el exterior, sino que, es resultado de la interacción de una multiplicidad de agentes dotados de autoridad y que influyen unos en otros. (Kooiman y Van Vliet, citados en Stoker, 1998, pág. 2)

En Colombia, los últimos dos Planes de Desarrollo Nacionales, fueron puntuales al registrar en su contenido estrategias de Buen Gobierno como herramientas transversales para la

consecución de los fines del Estado. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos” (Departamento Nacional de Planeación, 2010) se refiere al particular en los siguientes términos:

Un país que confía y siente orgullo por las instituciones del Estado. Unas instituciones guiadas bajo los postulados del Buen Gobierno que cumplen a cabalidad compromisos ineludibles de gestión pública como la transparencia, la equidad, el pluralismo, la eficiencia, la eficacia, la austeridad, y la intolerancia absoluta con la corrupción. Un estado que procura la convergencia de las capacidades de desarrollo regional y abre y consolida espacios en que los ciudadanos participan en la construcción del bienestar de la sociedad. Departamento Nacional de Planeación, 2010, p.21).

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Todos por un Nuevo País 2014- 2018” (Departamento Nacional de Planeación, 2014), anotó como principio fundamental para consolidar la cultura del Buen Gobierno:

Un buen gobierno es el sustento de una sociedad democrática e incluyente en la que el ciudadano y sus derechos son la prioridad del Estado. Es aquel en el cual las organizaciones públicas logran los efectos esperados de su misión: asignaciones eficientes, respuesta a las necesidades del ciudadano, mitigación de las fallas del mercado y promoción de la equidad. Es un gobierno que planea y ejecuta sus recursos de manera eficiente, eficaz y transparente. Una administración cercana al ciudadano, que opera de manera armónica en sus distintos niveles de gobierno a través de servidores íntegros y comprometidos, para cumplir lo que promete y rendir cuentas sobre lo que hace. ((Departamento Nacional de Planeación, 2014, pág. 453).

La investigación se valdrá de las anteriores definiciones y fines, para determinar si los mecanismos de *accountability* insertados en los procesos de la función fiscalizadora, contribuyen al acercamiento a una cultura de buen gobierno en los entes territoriales, coadyubando con ésto,

a la construcción de una gestión administrativa más cercana al ciudadano no sólo para la entidad fiscalizadora que realiza el control fiscal, sino también para los entes territoriales que son objeto de él, generando además entre los actores sociales una precepción de confianza y transparencia que fortalezcan procesos participativos en los distintos niveles de gobierno en los que el control fiscal hace incidencia.

Otro concepto central en nuestra investigación es el que se refiere al control fiscal. La Auditoría General de la Nación (2011), precisa al control fiscal de la siguiente forma:

(...) Una función pública que se encarga de vigilar el manejo correcto de los recursos públicos por las entidades y particulares que los administran. Este se ejerce en forma posterior y selectiva; además, la Constitución de Colombia establece que se debe hacer control de gestión y resultados, de carácter micro y macro a las finanzas y demás recursos públicos. (Auditoría General de la Nación, 2011, pág. 10)

Como función pública, “el control fiscal hace parte de los controles clásicos de las democracias occidentales, y es un actor fundamental para lograr gobernanza (cumplimiento de la institucionalidad: leyes y reglas de juego), gobernabilidad (capacidad para conducir el desarrollo) y legitimidad ciudadana” (Correa y Tovar, 2014, pág. 5).

En este mismo sentido, el estudio de Sánchez, López, Peña, & Aldana (2006), realizado al control fiscal ejercido en Colombia, dan cuenta de la importancia del adecuado ejercicio de éste para no sólo crear, sino también para conservar la confianza y participación ciudadana, tanto en los ejercicios de rendición cuentas como en la democracia misma:

El mejoramiento y la optimización de la eficiencia y eficacia del control fiscal territorial es un elemento clave para recuperar y fortalecer la confianza ciudadana respecto a la rendición de cuentas de las autoridades locales y la transparencia de la gestión de los

recursos públicos y su destino efectivo en la satisfacción de las necesidades sociales a cargo del Estado, lo cual constituye requisito indispensable para el fortalecimiento y la legitimación de la democracia local, y el mejoramiento del proceso de descentralización territorial. (Sánchez, López, Peña, & Aldana, 2006, pág. 46)

La inclusión de la participación social en los ejercicios de control fiscal (CF) se considera fundamental y está normada por la introducción del *accountability* vertical en los pilares del CF, que se definen en la Ley 136 (1994):

Participación comunitaria en los organismos de control. Expresa que los organismos de control fiscal vincularán a la comunidad en la realización de su gestión fiscal sobre el desarrollo de los planes, programas y actividades que realice la entidad fiscalizada, para que ella a través de los ciudadanos y de los organismos de participación comunitaria, pueda garantizar que la función del Estado esté orientada a buscar beneficios de interés común, que ayuden a valorar que sus contribuciones estén siendo dirigidas en búsqueda del beneficio social. (Ley 136, 1994, Artículo, 167)

La participación ciudadana juega entonces un papel decisivo en el control fiscal, ya que es el puente entre una democracia representativa y una verdaderamente participativa (Younes, 2012). Así las cosas, partiendo desde nuestro problema de investigación: ¿En qué medida la función fiscalizadora, logra generar procesos de *accountability* efectivos y oportunos, en la escala territorial?, analizaremos cómo el ejercicio de control fiscal llevado a cabo, ha vinculado a la comunidad en el desarrollo de los procesos realizados por la entidad fiscalizadora en el marco de la auditoría de la política pública, a partir de las percepciones de los actores involucrados sobre los procesos en que participan.

Para terminar de concretar los conceptos centrales en los que se basa la investigación, tenemos que acotar y precisar la definición de lo que entenderemos por política pública. En su definición más general, “las políticas públicas son las acciones de gobierno que buscan cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad. Se pueden entender como el uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales” (Ruiz & Cadena, 2005, p.3).

No obstante, a la identificación de una noción general entre el público y los mismos funcionarios de los gobiernos nacionales y subnacionales, la expresión “política pública” es a menudo utilizada de manera imprecisa, incluso por aquellos funcionarios encargados de su decisión y puesta en marcha. Unido a esto, no existe un consenso entre los académicos en torno a una definición; desde enfoques, momentos y contextos diferentes, cada uno pone énfasis en diversos aspectos de la acción de los gobiernos –por ejemplo, si los gobiernos realizan las políticas por su cuenta o a través de actores privados-, como veremos en las siguientes definiciones de varios autores citados en ESAP (2008):

Dye (1992), expresa de una forma simple que la política pública es “Cualquier cosa que el gobierno escoja hacer o no hacer”, es decir que la inacción de un gobierno ante una situación problemática puede considerarse como una elección o curso de acción de este ante una problemática. A diferencia, Mullery Surel (1998) comprenden la política pública como un acto consciente y dirigido de la gestión de lo público, cuando expresan que: “son dispositivos político-administrativos coordinados en principio alrededor de objetivos específicos”. (ESAP, 2008, p.55)

En el mismo sentido, Jiménez (2007, pág. 8) considera que “la política pública puede ser entendida como un proceso de decisiones y acciones gubernamentales actuando directamente o a

través de sus agentes, tendiente a resolver un asunto de interés público”. En este último concepto de política pública, se da la inclusión de agentes (implementadores de acciones), sean estos públicos o privados que coadyuvan con la ejecución de acciones, algo que concuerda con la definición de Subirats (citado en Maggiolo y Perozo 2007), que expresa que: “De forma simple, la política pública es la suma de las actividades de gobierno, actuando directamente o a través de sus agentes, mientras tenga influencia en la vida de los ciudadanos” (Subirats, citado en Maggiolo y Perozo, 2007, p.375)

Algunos autores como Velásquez (2009) y Roth (2002) concuerdan en que, el sólo hecho de implementar acciones para lidiar un problema, no es suficiente para que se considere como política pública; estas acciones deben estar acompañadas de la selección, diseño y ejecución de instrumentos que permitan cumplir objetivos propuestos desde su inicio. Es decir, las instituciones estatales deben asumir total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático para que pueda llamarse acciones de política pública.

De acuerdo con las diferentes posiciones al respecto, se hace necesario adoptar una definición más específica de política pública, por lo que concordamos que una definición más holística al respecto de esta es la expresada por Roth (2002), el cual considera las políticas públicas como:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (Roth, 2002, pág. 27)

Complementando lo anterior, y citando a Arroyave (2011), se entiende por políticas públicas al “conjunto de instrumentos a través de los cuales el Estado, luego de identificar una necesidad (económica, política, ambiental, social, cultural, entre otras), implementa un conjunto de medidas reparadoras, construidas con la participación de los grupos afectados por los diversos problemas” (pág. 96-97). Una política pública entonces, está constituida por un conjunto de medidas concretas que constituyen su contenido visible: decisiones, medidas y acciones –planes, proyectos- e instrumentos de acción pública – normatividad, contratos, subsidios, etc., para ser llevadas a cabo.

Sin embargo, en la identificación y puesta en marcha de respuestas para el abordaje o la gestión de problemas mediante políticas públicas, el Estado no está solo y por tanto, debe acompañarse de la ciudadanía para la elaboración y ejecución de medidas que permitan subsanar las necesidades. En este sentido, tal como lo señala la Procuraduría General de la Nación (2013):

Las políticas públicas son una construcción social donde el gobierno, como el orientador de la acción colectiva, interactúa con múltiples y diversos actores sociales y políticos. Por ende, a diferencia de algunos enfoques que ven la interacción con la sociedad como regresiva para la toma de decisiones, resulta que ésta no es solo deseable sino condición necesaria para el éxito de los procesos de las políticas públicas. (Procuraduría General de la Nación, 2013, p.14)

Así, “el estudio de la política pública se configura entonces como una herramienta para comprender la praxis de la ciencia política, en la medida que permite el traslado de las concepciones teóricas hacia el Estado en acción” (Mejía, 2012, p.144).

De este modo, analizar el papel de la función fiscalizadora en la escala territorial frente a la evaluación de políticas públicas, permitirá entender en qué medida se generan procesos de *accountability* que contribuyen a hacer más eficaz⁶ y eficiente⁷ la política pública a los entes territoriales que la ejecutan.

3.2 Marco contextual

A partir de la reforma constitucional de 1991, que redefinió institucional y operativamente el Estado colombiano, se han realizado avances tendientes a la transformación y modernización de los esquemas de “*accountability*” horizontal y social, como estrategias fundamentales en la búsqueda de la transparencia y disminución de los niveles de corrupción, buscando con ello, mejorar la efectividad de la inversión de los recursos públicos.

Es así como, bajo esos enfoques de *accountability*, se abordará la pregunta de investigación a partir de la revisión de casos en Colombia y para el ámbito territorial en el Departamento del Valle del Cauca, tomando como referente la evaluación realizada por parte de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, a la Política Pública de Infancia, Adolescencia y Familia en la Gobernación del Valle del Cauca en los municipios de Dagua, la Cumbre, Vijes, Pradera y Candelaria, durante la vigencia 2015.

⁶ La eficacia está relacionada con el logro de los objetivos/resultados propuestos, es decir con la realización de actividades que permitan alcanzar las metas establecidas. La eficacia es la medida en que alcanzamos el objetivo o resultado (Da Silva, 2008, p 18)

⁷ La eficiencia es operar de tal modo que los recursos sean utilizados de la manera más adecuada. (Da Silva, 2008, p 18).

3.2.1 *Accountability Horizontal y Social en Colombia y en el Departamento del Valle del Cauca*

La rendición de cuentas está enmarcada en la Constitución Política de Colombia con el fin de controlar el ejercicio del poder ejecutivo por parte de los ciudadanos. Mediante la Ley 489 de 1998 se estableció que todas las entidades y organismos de la administración pública tienen la obligación de desarrollar su gestión según los principios de la democracia participativa y la democratización de la gestión pública, para lo cual dichas organizaciones deben realizar la rendición de cuentas a la ciudadanía. Asimismo, mediante el Conpes 3654 de 2010, la Ley 1712 (2014) y el Manual Único de Rendición de Cuentas, del Departamento Administrativo de la Función Pública (2014), se reitera el compromiso de realizar esta actividad que promueve los principios de Transparencia y Participación Ciudadana.

En su acepción general para Colombia, registrada en el Conpes 3654 (DNP, 2010):

La rendición de cuentas es la obligación de un actor de informar y explicar sus acciones a otro(s) que tiene el derecho de exigirla, debido a la presencia de una relación de poder, y la posibilidad de imponer algún tipo de sanción por un comportamiento inadecuado o de premiar un comportamiento destacado (DNP, 2010, pág. 13)

Por lo anterior, tal como se había comentado, consideramos en esta investigación este término (rendición de cuentas) como el sinónimo más cercano desde lo normativo en Colombia a lo que encierra el significado de *accountability*.

Las entidades territoriales en Colombia tienen seis (6) temas fundamentales de los que deben comunicar y rendir cuentas, respetando contenidos generales y contenidos específicos esenciales que la información publicada o entregada debe contener para satisfacer las necesidades de información básica del ciudadano (ver Tabla 2).

Tabla 2. Temas, aspectos y contenidos relevantes que la entidad debe comunicar y sobre los cuales debe rendir cuentas

TEMAS	ASPECTOS	CONTENIDOS GENERALES CONTENIDO FUNDAMENTAL	CONTENIDO FUNDAMENTAL
Presupuesto	Ejecución Presupuestal	Presupuesto de ingresos y gastos (funcionamiento, inversión y servicio de la deuda) en ejercicio detallado de la vigencia (apropiaciones iniciales y finales, % de recursos ejecutados en ingresos y compromisos y obligaciones en gastos)	% de recursos ejecutados (ingresos y gastos) a la fecha.
	Estados Financieros	Comparativo con respecto al mismo período del año anterior Estados financieros de las últimas dos vigencias, con corte a diciembre del año respectivo.	Comparativo (agregado) con respecto al mismo período del año anterior.
Cumplimiento de metas	Plan de Acción	Objetivos, estrategias, proyectos, metas, responsables, planes generales de compras y distribución presupuestal de sus proyectos de inversión.	Mención de proyectos y programas en ejecución a la fecha y los proyectos y programas a ejecutar por la entidad durante el resto de la vigencia.
	Programas y proyectos en ejecución	Plan operativo anual de inversiones o el instrumento donde se consignen los proyectos de inversión o programas que se ejecuten en cada vigencia.	% de avance en las metas dentro de los proyectos y programas en ejecución, a la fecha.
Gestión	Informes de Gestión	Informe del grado de avance de las Políticas de Desarrollo Administrativo del modelo Integrado de Planeación y Gestión: Gestión misional y de gobierno. Transparencia, participación y servicio al ciudadano. Gestión del Talento Humano. Eficiencia Administrativa. Gestión Financiera	Información al instante de acciones de gestión de la entidad. Aporte al cumplimiento en metas de gestión y al desarrollo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión.
	Metas e Indicadores de Gestión	Metas e indicadores de gestión o desempeño, de acuerdo con su planeación estratégica.	% de avance metas, indicadores de gestión o desempeño, de acuerdo con su planeación estratégica, a la fecha.

TEMAS	ASPECTOS	CONTENIDOS GENERALES CONTENIDO FUNDAMENTAL	CONTENIDO FUNDAMENTAL
	Informes de los entes de Control que vigilan a la entidad	Relación de todas las entidades que vigilan y los mecanismos de control que existen al interior y al exterior para hacer un seguimiento efectivo sobre la gestión de ésta.	Concepto de los informes de los organismos que controlan la entidad. Plan de acción de la entidad ante la calificación
Contratación	Procesos Contractuales	Relación y estado de los procesos de contratación.	Información actualizada de los procesos de contratación.
	Gestión contractual	Número y valor de los contratos terminados y en ejecución	Información actualizada de los contratos: objeto, monto y estado
Impactos de la Gestión	Cambios en el sector o en la población beneficiaria	A partir de las evaluaciones realizadas, informar sobre los cambios concretos que ha tenido la población o la ciudadanía en el sector o en el territorio.	Información sobre la mejora de la condición de bienestar general de los ciudadanos.
Acciones de mejoramiento de la entidad	Planes de mejora	Información sobre las acciones y la elaboración de planes de mejoramiento a partir de los múltiples requerimientos: informes de organismos de control, PQRS, jornadas de rendición de cuentas.	Planes de mejoramiento de las entidades.

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública Colombiana (2014)

Para ser efectiva la rendición de cuentas a los ciudadanos, según el Departamento Administrativo de la Función Pública Colombiana (2014, p 18), debe fundamentarse en tres (3) elementos básicos:

- Información de calidad y en lenguaje claro sobre los procesos y resultados de la gestión pública.
- Diálogo para explicar, escuchar y retroalimentar la gestión.
- Incentivos a los servidores públicos y a los ciudadanos.

El elemento información, se refiere en la rendición de cuentas, a la generación de datos y contenidos sobre la gestión; el resultado de ésta y el cumplimiento de sus metas misionales y las asociadas con el plan de desarrollo nacional, departamental o municipal, así como a la disponibilidad, exposición y difusión de datos, estadísticas o documentos por parte de las entidades públicas. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y

difundida por las entidades o sujetos susceptibles de control fiscal, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.

El elemento diálogo, se refiere a aquellas prácticas a través de las cuales las entidades públicas, después de entregar información, dan explicaciones y justificaciones o responden las inquietudes de los ciudadanos frente a sus acciones y decisiones en espacios (bien sea presenciales-generales, segmentados, focalizados o virtuales por medio de nuevas tecnologías) donde se mantiene un contacto directo. Existe la posibilidad de interacción, pregunta-respuesta y aclaraciones sobre las expectativas mutuas de la relación.

El elemento incentivo, se refiere a aquellas acciones de las entidades públicas que refuerzan el comportamiento de servidores públicos y ciudadanos hacia el proceso de rendición de cuentas. Se trata entonces de llevar a cabo gestiones que contribuyan a la interiorización de la cultura de rendición de cuentas en los servidores públicos y en los ciudadanos. Los incentivos estarán orientados a motivar la realización de procesos de rendición de cuentas, promoviendo comportamientos institucionales para su cualificación mediante la capacitación, el acompañamiento y el reconocimiento de experiencias.

Los elementos básicos antes comentados, se relacionan y comparten similitudes con los componentes primordiales que deben darse para que exista el *accountability*⁸. Es así como los dos primeros (Información de calidad y en lenguaje claro sobre los procesos y resultados de la gestión pública y diálogo para explicar, escuchar y retroalimentar la gestión), representan el componente *answerability* del *accountability*, ya que conllevan la carga de la transparencia de la información y el fácil acceso de ésta a los ciudadanos, así como la explicación y justificación de la toma de decisiones por parte de los funcionarios hacia los ciudadanos. Lo anterior lleva a precisar cómo se ha utilizado la autoridad conferida por un grupo social a funcionarios públicos y nos acerca al establecimiento del ejercicio de *accountability* porque implica un claro sentido de obligación y control, lo que descarta que se trate de actos voluntarios que se llevan a cabo por virtud e iniciativa del funcionario.

En tercer elemento primordial de la rendición de cuentas (Incentivos a los servidores públicos y a los ciudadanos), corresponde al enforcement del *accountability*, que podría nutrir su desarrollo, y aunque “incentivos a los servidores públicos y a los ciudadanos” se refiere más a la creación e interiorización de una cultura organizacional y a motivar la realización de procesos de rendición de cuentas, puede fortalecerse directamente del enforcement, en el sentido que la confianza pública y la demanda de participación de los ciudadanos en los ejercicios de control fiscal, podría verse fomentada y fortalecida si se generan y visibilizan sanciones producidas gracias a la participación de los agentes sociales en estos escenarios. Es decir, además de brindar

⁸Para que exista *accountability*, se debe establecer un diálogo que incluye tres componentes: i) información por parte de los servidores sobre las políticas y justificación de sus actos (*answerability*); ii) monitoreo de lo público desde actores estatales y sociales que exigen explicaciones, y iii) eventuales sanciones a políticos y funcionarios, en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*) (Escandón & Velásquez, 2015, p. 272).

los espacios, capacitar a las personas y funcionarios para una adecuada contribución a los procesos, el visibilizar y comunicar resultados de los ejercicios realizados sería un potenciador de la participación ciudadana y de la adecuada gestión de lo público de los funcionarios.

Teniendo en cuenta los aspectos antes comentados que debe abarcar la rendición cuentas y su estrecha relación con la construcción del *accountability*, respecto al análisis de la “fiscalización de la Política Pública de Infancia, Adolescencia y Familia en el Departamento del Valle del Cauca y los municipios de Dagua, la Cumbre, Vijes, Pradera y Candelaria, durante la vigencia 2015”, se identificará si el proceso de control fiscal llevado a cabo implementa procesos de rendición de cuentas que cuenten con los tres elementos básicos para que pueda considerarse adecuada y puedan potenciar la generación de *accountability*.

3.2.2 La Política Pública de Infancia, Adolescencia y Familia en Colombia y en el Departamento del Valle del Cauca.

En cuanto a la normatividad que rige la política pública de Infancia y Adolescencia, se observó que Colombia hace parte de los 190 países que en 1989 se suscribieron a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. La Constitución Política de Colombia (CPC, 1991) establece en sus artículos 44 y 45 como parte de los derechos fundamentales, la obligación de protección y asistencia en cabeza del Estado, la sociedad y la familia y la prevalencia de sus derechos sobre los derechos de los demás, siendo ratificado en la Ley 12 de 1991. Luego, a través de la Ley 1098 (2006) se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia el cual tiene por objeto:

Establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento. Dicha garantía y protección será obligación de la familia, la sociedad y el Estado (Ley 1098, 2006).

Colombia en su Plan Nacional de Desarrollo (PND, 1958), establece entre otras herramientas la elaboración del CONPES, Concejo Nacional de Política económica según necesidades y requerimientos de la política pública del país. En diciembre de 2007, se expide el documento Conpes Social 109, por medio del cual se aprueba la Política Pública Nacional de Primera Infancia “Colombia por la Primera Infancia”, la cual establece los objetivos y las líneas estratégicas sobre las cuales deberán orientarse las acciones de política pública que, a su vez, debe verse reflejada y suscrita por el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, el ICBF, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entre otras. (BID, 2006).

En el Departamento del Valle del Cauca, la Ordenanza 330 (Gobernación del Valle del Cauca, 2011), establece el marco general de las Políticas Públicas Sociales Sostenibles; igualmente, adoptó la Política de Primera Infancia, Infancia, Adolescencia y Familia del Valle del Cauca a través del Decreto 1021 (Gobernación del Valle del Cauca, 2011), concordante con la política pública nacional, que establece, entre otros, los siguientes objetivos y lineamientos:

- Fortalecer la familia, reduciendo factores de riesgo y ofreciendo oportunidades de desarrollo familiar.

- Promover el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, de acuerdo con su etapa de ciclo de vida, garantizando y restituyendo sus derechos, promoviendo la reducción de los factores de riesgo y potenciando los factores protectores desde una perspectiva y pertinencia territorial, étnica y de género.
- Mejorar condiciones de vida de las familias, en especial de los Niños, Niñas y Adolescentes del Valle del Cauca, reduciendo la vulnerabilidad y la exclusión social.
- Generar espacios y oportunidades de participación efectiva de las familias, Niños, Niñas y Adolescentes en los ámbitos escolar, comunitaria y social.
- Fortalecer la gestión sectorial e intersectorial a través de la coordinación nacional, departamental y local, y el fortalecimiento de la capacidad territorial con asistencia técnica a las administraciones municipales, las organizaciones y los actores locales.

Capítulo III: Ruta metodológica de la investigación

4.1 Enfoque

Consecuente con el objetivo general planteado para esta investigación, se aplicó el método cualitativo de tipo comprensivo; éste permitió analizar la realidad con base en la interpretación, centrada en el entendimiento del significado de las acciones de los actores de las instituciones públicas que hacen parte de ésta (Hernández, 2007). Así, se emplearon como técnicas de recolección de datos: la revisión de documentos institucionales y las entrevistas semi-estructuradas.

Este enfoque se ajustó a la investigación, toda vez que la misma se asocia a perspectivas de impacto social y de relaciones entre conceptos y actores, lo cual se sustenta entre otros conceptos, en el expresado por Jiménez y Torres (2004):

Las investigaciones hechas desde enfoques cualitativos se interesan por describir y verificar relaciones causales entre conceptos que provienen de un esquema teórico previo, ya sea general, formal o sustantivo. Por ello, se habla de un marco teórico y unas hipótesis previas que encuadren los referentes analíticos desde los que se aborda el objeto, se definen sus variables e indicadores y las relaciones relevantes (Jiménez y Torres, 2004, p.4).

Es así como una vez realizado el marco conceptual y validada la hipótesis previa, a través de este enfoque se obtuvieron evidencias empíricas que permitieron conocer las debilidades y oportunidades del *accountability* en el ámbito territorial, a la luz de las relaciones entre los actores, así como del papel que cada uno asume en el campo de la implementación de las

políticas públicas y frente al control de las mismas. Al respecto, Hernández (2007) plantea que “las investigaciones cualitativas se basan más en una lógica y proceso inductivo, van de lo particular a lo general. Es decir, procede caso por caso, dato por dato, hasta llegar a una perspectiva más general” (Hernández, 2007, p.8). Asimismo, Salazar (2009) señala que “la investigación cualitativa es de tipo ideográfico y favorece la construcción de conocimiento en un proceso inductivo” (Salazar, 2009, pág. 206).

En esta dirección, fue necesario determinar a partir del caso particular de la evaluación a la Política Pública de Infancia, Adolescencia y Familia que se llevó a cabo por la entidad fiscalizadora, las estrategias de evaluación realizadas, y bajo qué esquema de *accountability* se desarrollaron.

El enfoque cualitativo resultó pertinente, porque según lo explica Rist (1977, citado por Taylor y Bogdan, 2000), permite a los investigadores un diseño de investigación flexible que no sólo consiste en un conjunto de técnicas para recoger datos, sino en una forma de encarar el mundo empírico; por su proceso inductivo, se pueden desarrollar conceptos y comprenderlos a partir de la pauta de los datos, y no recogiendo los para evaluar modelos, hipótesis o teorías preconcebidos, lo cual permite enriquecer el estudio a partir de las decisiones que se toman en el proceso de investigación. Además, como lo sostiene el mismo autor, los actores que intervienen fueron vistos como un todo, no reducidos a variables, permitiendo estudiar el contexto en la realidad en que se encontraban.

Adicionalmente, se ajusta a la investigación porque de otra manera no hubiera sido posible abordar el tema, por la insuficiente información encontrada sobre límites y posibilidades de la aplicación del *accountability* horizontal y social en el ámbito territorial y su aporte a la implementación de las políticas públicas.

Otro aspecto por destacar es que este método permitió un estrecho ajuste entre los datos y lo que la gente realmente dice y hace, porque la observación de la cotidianidad, escuchar los actores y analizar los documentos que generaron en cumplimiento de sus funciones, permitió obtener un conocimiento directo de la vida social, no filtrado por conceptos, definiciones operacionales o escalas clasificatorias (Taylor y Bogdan, 2000).

4.2 Fuentes de información.

Resulta de suma importancia indicar el contexto sobre el cual se desarrolló la presente investigación, con el fin de facilitar el entendimiento de los objetivos, el desarrollo y la interpretación de los resultados obtenidos.

La investigación se llevó a cabo en la ciudad de Santiago de Cali, en la Gobernación del Valle del Cauca, Contraloría Departamental del Valle del Cauca y en los municipios de Dagua, la Cumbre, Vijes, Pradera y Candelaria, donde se realizaron las actividades tendientes a analizar los límites y posibilidades que tiene la función fiscalizadora en la escala territorial para mejorar el proceso de políticas públicas, a partir del análisis de caso de la política pública de Infancia, Adolescencia y Familia, para la vigencia 2015.

Este objetivo se alcanzó mediante la evidencia obtenida de fuentes de información primaria y secundaria. Las fuentes primarias estuvieron representadas en la información obtenida a través de entrevistas a los actores sujeto del estudio en el mes de junio de 2018: los funcionarios y ex funcionarios tanto de la Gobernación, como de las Alcaldías y del ente de control seleccionados fueron los que tuvieron a cargo la implementación de la política pública y los encargados de ejercer su vigilancia y control, en el período de análisis. Por su parte, el rector y los estudiantes seleccionados corresponden a representantes de la comunidad que ejercieron vigilancia social o que participaron en las auditorías realizadas a la Política Pública, así:

Un (1) rector y dos (2) de estudiantes que hicieron parte del proceso ejecutado, un (1) ex secretario de educación del municipio de Candelaria, una (1) auditora enlace con la comunidad participante, una (1) coordinadora de la auditoría por parte de la Contraloría, un (1) enlace de planeación de la Gobernación del Valle y un (1) enlace jurídico municipal al momento de la implementación de la evaluación de la política pública. A estos actores se les aplicó un formato de entrevista diferenciada según su papel al momento del desarrollo del proceso de control.

Las fuentes secundarias están constituidas por documentos de carácter público, emitidos por las siguientes entidades, obtenidas en sus respectivas páginas web (ver Tabla 3):

Tabla 3. Fuentes secundarias de información secundaria consultadas.

Entidades	Documentos
Congreso de la República	Normas de carácter general y específico sobre la Política Pública de Infancia y Adolescencia.
El Consejo Nacional de Política Pública y Económica CONPES	Conpes Social 109, por medio del cual se aprueba la Política Pública Nacional de Primera Infancia “Colombia por la Primera Infancia”, la cual establece los objetivos y las líneas estratégicas sobre las cuales deberán orientarse las acciones de Política Pública
El Departamento Nacional de Planeación	Informes generales e informes técnicos de Seguimiento a la Política
Gobernación del Valle del Cauca	Ordenanza 330 del 5 de agosto de 2011 que, adoptó la Política de Primera Infancia, Infancia, Adolescencia y Familia del Valle del Cauca. Plan de Desarrollo, Instrumentos de Planificación, Informes

	Técnicos de Seguimiento.
Alcaldías y Veedurías Ciudadanas de los municipios de Dagua, la Cumbre, Vijos, Pradera y Candelaria	Planes de Desarrollo, Instrumentos de Planificación, Informes Técnicos de Seguimiento.
La Contraloría Departamental del Valle del Cauca-	Informes de auditoría a la Política Pública de Infancia, Adolescencia y Familia vigencia 2015, Informes de seguimiento a los planes de mejoramiento suscritos por las Secretaría de Educación producto de las auditorías realizadas a la vigencia 2015.
Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, el ICBF, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar entre otras.	Documentos de interés para desarrollo de la investigación

Fuente: Elaboración propia

Es importante señalar que uno de los investigadores es parte activa de la entidad fiscalizadora, lo cual implica la adopción de una postura reflexiva y autocrítica en relación con el papel desempeñado por la entidad y sus actores.

4.3 Técnicas de recolección de información.

La definición de las técnicas y recolección de la información revistieron gran importancia, toda vez que permitieron identificar el tipo de información a obtener y el cómo obtenerla, de acuerdo con los objetivos planteados. Las técnicas se determinaron teniendo en cuenta el enfoque cualitativo de la investigación. Patton (2011), citado en Hernández-Sampieri (2007), define “los datos cualitativos como descripciones detalladas de situaciones, eventos, personas, interacciones, conductas observadas y sus manifestaciones” (Patton, 2011, p.9). (ver Tabla 4)

Tabla 4. Técnicas de recolección de información utilizadas

Técnica	Instrumentos	Instrumentos que organizan la información
Estudios de Documentos Institucionales	• Clasificación de la Información • Selección de la muestra • Formatos • Guía según objetivos	• Papeles de trabajo • Informe de estudio documental

Entrevistas	• Categorías y Subcategorías de análisis (si se requieren) • Estructura y Guía de la Entrevista • Grabadora	• Registros • Informe de Entrevista
--------------------	---	--

Fuente: Elaboración propia

A través de estas técnicas se obtuvo la información para su revisión, análisis y estudio, con un mayor entendimiento del rol de cada una de las personas y las experiencias asociadas al tema de la investigación. La recolección de datos es la “que está orientada a proveer un mayor entendimiento de los significados y experiencias de las personas. El investigador en el instrumento de recolección de los datos, se auxilia de diversas técnicas que se desarrollan durante el estudio” (Hernández, 2007p.12).

En consecuencia, la técnica de estudio documental nos permitió seleccionar y analizar los datos útiles para la investigación que reposan en las entidades seleccionadas o sus páginas web, con el fin de conocer los resultados producto de las acciones de planificación y puesta en marcha de la Política Pública, así como de las acciones de control ejercidas por la Contraloría Departamental del Valle del Cauca.

La otra técnica mencionada es la entrevista. Según Hernández (2007), ésta “se define como una reunión para conversar e intercambiar información entre una persona (el entrevistador) y otra (el entrevistado) u otras (entrevistados)” (Hernández, 2007, pág. 403). En el caso de esta investigación, se refiere al proceso de interacción con los miembros de las entidades objeto del estudio, donde se indagó de manera preliminar y planificada sobre la percepción que tenían de las funciones realizadas tanto por las entidades rectoras de la política pública, como por la Entidad Fiscalizadora (Salazar, 2009). Es importante tener en cuenta que estas entidades tuvieron una relación con la planificación, implementación, ejecución, seguimiento y evaluación sobre la

política pública, así como con el control social que se ejerció a este proceso durante el período definido en la investigación.

La Tabla 5 presenta el formato diseñado según el contexto de trabajo de los sujetos de estudio:

Tabla 5. Formato diseñado para la investigación.

ET.	TIPO DE	FECHA	CARGO	ENTIDAD QUE	AÑOS EN EL
NO.	ENTREVISTA	ENTREVISTA		REPRESENTA	CARGO

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 6 presenta de manera resumida el número de entrevistas realizadas según los actores seleccionados para la investigación.

Tabla 6. Tipos de entrevista y actores entrevistados.

Tipo de Entrevista	Actores	Nro. Entrevistas
ET 1	Funcionarios y exfuncionarios de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca.	2
ET 2	Funcionarios y exfuncionarios de la Gobernación del Valle	
ET 3	Ex funcionarios de los municipios de Dagua, la Cumbre, Vijes, Pradera y Candelaria	2
ET 4	Rector y estudiantes de los colegios de las entidades territoriales.	3

Fuente: Elaboración propia.

4.4 Técnica de análisis de datos.

Una vez recolectada la información a través de las técnicas descritas, se realizó el análisis de los datos resultantes. En una investigación de tipo cualitativo, se puede llegar a producir mucha información debido a las distintas fuentes de información que se consultan, como resultado de la revisión documental y de las entrevistas realizadas.

Los resultados de las entrevistas se analizaron a través del programa Atlas.ti, el cual fue usado para facilitar el proceso, de acuerdo con las categorías de análisis de la investigación: *accountability* horizontal y social, fiscalización, buen gobierno y gobernabilidad.

Asimismo, se realizó el análisis documental, describiendo los documentos de manera clasificada, unificada y organizada para facilitar su procesamiento. Esta descripción se efectuó por entidades, de acuerdo con la jerarquía de las normas y con su importancia en la ejecución de la política, con sus correspondientes categorías de análisis, variables comunes a esas categorías, para realizar un resumen sobre los mecanismos que fomentan e implementan las variables comunes y, finalmente, presentar los principales resultados obtenidos.

Capítulo IV: Proceso de fiscalización de la Política Pública de Infancia, Adolescencia y Familia en el Departamento del Valle del Cauca: un proceso por mejorar

5.1 Fiscalización ejercida a la Política Pública de Infancia, Adolescencia y Familia en el Departamento del Valle del Cauca

Como parte de su planificación anual, y en cumplimiento del Plan General de Auditorías – PGA (2015) –, la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, en adelante Entidad Fiscalizadora (EF), programó realizar Auditoría Integral Modalidad Especial a la Política Pública de Infancia, Adolescencia y Familia para la vigencia 2015, a la Gobernación del Valle y a los municipios Dagua, La Cumbre, Vijes, Pradera y Candelaria.

El proceso auditor se efectuó en cumplimiento del artículo 272 de la Constitución Nacional (Asamblea Nacional Constituyente, 1991) y del artículo 65 de la Ley 42 (1993), que establecen el conjunto de preceptos que regulan los principios, sistemas y procedimientos del control fiscal financiero; de los organismos que ejercen en los niveles nacionales, departamentales y municipales; y de los procedimientos jurídicos aplicables. Los criterios en la entidad fiscalizadora para el ejercicio de la función pública de vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Departamento y la de los municipios del Departamento donde no existan contralorías municipales están establecidos según los procedimientos, sistemas y principios consagrados en la Ley⁹.

⁹ La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. (Ley 42, 1993, art.8)

Es así como en el análisis documental se verificó que, con fundamento en las anteriores normas, la entidad fiscalizadora tiene implementado el Sistema de Integral de Gestión y el Sistema de Gestión de la Calidad, de acuerdo con lo consagrado en la Ley 872 (2002) (NTCGP 1000, 2009); concordantes con las normas ISO 9001 y certificadas con el No. SC-3002-1 por el Instituto Colombiano de Normas Técnicas –ICONTEC-. En este sentido, el proceso de fiscalización está enmarcado dentro del Proceso Misional del Sistema de Gestión de Calidad, el cual contiene los procedimientos y lineamientos básicos para orientar el proceso auditor, elaborados con el propósito obtener los resultados esperados, con calidad y oportunidad.

Estos procedimientos están fundados y armonizados con las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas en Colombia, relativas a la ejecución del trabajo¹⁰.

De igual manera, se evidenció que en el año 2015 se adoptó la Guía de Auditoría de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, como instrumento de apoyo a la gestión de la entidad fiscalizadora, elaborado con el propósito de facilitar y orientar el ejercicio del proceso auditor.

La guía es un instrumento eminentemente técnico en sus fases de planeación, ejecución e informe; de tal manera que se alcancen los resultados esperados con calidad y oportunidad, mediante la aplicación articulada y simultánea de los sistemas de control fiscal definidos en el artículo 9º de la ley 42 (1993), que define la intención de evaluar la gestión fiscal de los entes de control, el logro de los resultados propuestos y la efectividad

¹⁰El trabajo debe ser técnicamente planeado y debe ejercerse una supervisión apropiada sobre los asistentes, si los hubiere. Debe hacerse un apropiado estudio y una evaluación del sistema de control interno existente, de manera que se pueda confiar en él como base para la determinación de la extensión y oportunidad de los procedimientos de auditoría; y debe obtenerse evidencia válida y suficiente por medio de análisis, inspección, observación, interrogación, confirmación y otros procedimientos de auditoría, con el propósito de allegar bases razonables para el otorgamiento de un dictamen sobre los Estados Financieros sujetos a revisión; y normas relativas a la rendición de informe. (Ley 43, 1990, art.7)

de sus impactos. (Guía de Auditoría de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, 2015, p.7)

En coherencia con el análisis documental, los entrevistados de la entidad fiscalizadora de amplia experiencia en sus cargos y que fueron parte del equipo auditor, son conocedores de los procedimientos a aplicar en una auditoría especial, los cuales se describen a continuación:

Procedimiento para la elaboración del plan general de auditorías. El objetivo es contar con un instrumento de planificación técnicamente elaborado que permita definir las entidades, las modalidades de la auditoría, los recursos humanos, físicos, financieros y tecnológicos necesarios para ejercer de manera óptima la vigilancia de la gestión fiscal de las entidades sujetas de control, dentro de un periodo determinado. El alcance inicia con el diligenciamiento de la matriz de factores de riesgo del área de su competencia y culmina con la presentación de una propuesta escrita de modificación del PGA, debidamente sustentada al subcomité técnico de Control Fiscal para su validación.

Procedimiento para la elaboración del memorando de asignación de auditoría con enfoque integral. El objetivo es comunicar al equipo auditor la asignación de la Auditoría (Regular o Especial), definiendo los objetivos a desarrollar y los resultados esperados en el proceso auditor. El alcance inicia con la designación del coordinador de la auditoría y finaliza con la comunicación al ente de control sobre el inicio del proceso auditor.

Procedimiento para la elaboración de la planeación de la auditoría con enfoque integral. El objetivo es determinar las estrategias, directrices y estándares de las actividades encaminadas a realizar la fase de planeación del proceso auditor. El alcance inicia con la instalación del proceso auditor y el análisis de la información del sujeto de control a auditar y finaliza con la elaboración y validación del programa de auditoría y del plan de trabajo.

A partir de este procedimiento se inició el proceso de planeación de la evaluación a la política, que consistió en:

1. Armonización de la política pública con el plan de desarrollo departamental y municipal: con lo cual se logró identificar el hilo conductor entre ellos, así como la programación de su implementación, identificación y focalización de la población a atender.
2. La producción de información que implicó: involucrar a la ciudadanía y especialmente a los adolescentes en este proceso, para determinar la información que se necesitaba; recoger y analizar la información; registrarla, evaluarla y pasar al siguiente procedimiento de ejecución de la auditoría.

Para este caso especial de análisis, los criterios están establecidos en el *procedimiento para la ejecución de la auditoría con enfoque integral*. El objetivo es practicar las pruebas de auditoría utilizando técnicas y procedimientos para encontrar las evidencias que sustentarán el informe, siguiendo las directrices del plan de trabajo y los programas de auditoría para los componentes y factores, con aplicación de pruebas mediante las diferentes técnicas que conduzcan a determinar las observaciones o hallazgos, de acuerdo con los procedimientos y la Guía de Auditoría de la entidad fiscalizadora.

Es así como en esta etapa del proceso se evaluó la financiación de la política, es decir, los recursos financieros transferidos a través del Sistema General de Participaciones, así como los recursos propios que se hubiesen ejecutado a favor de la política. Asimismo, se evaluó la contratación que se realizó para ejecutar los recursos financieros asociados. Específicamente se tuvieron en cuenta las siguientes fuentes de recursos (ver Tabla 7):

Tabla 7. Fuentes de recursos

Fuente	Competencia del Gasto	Protección Integral / Derecho
Sistema General de Participaciones - Educación	Alimentación escolar	Derecho a la educación y a la alimentación
Sistema General de Participaciones - recreación, deporte y cultura	Infraestructura de escenarios deportivos y culturales, promoción de actividades deportivas y culturales	Derecho a la recreación, participación en la vida cultural y en las artes.
Recursos propios	Los gastos financiables son los que autónomamente la entidad territorial defina	En cualquiera de los derechos.

Fuente	Competencia del Gasto	Protección Integral / Derecho
	según las prioridades del plan de desarrollo, la política pública y el plan de acción anual. Puede ser a través de los tributos como: impuesto predial, ICA y sobretasa.	

Con base en la evaluación de la ejecución de los recursos, se determinaron los resultados frente a la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia contenidos en las situaciones descritas en la implementación de la política.

Procedimiento para el informe de la auditoría con enfoque integral. Éste tiene como objetivo determinar los parámetros y directrices que se deben aplicar en la fase de informe de la auditoría, con el fin de estructurar un documento con los resultados del proceso auditor.

La estructuración del documento se realizó para cada uno de los municipios y la gobernación del Valle del Cauca, de acuerdo con lo mencionado en este procedimiento, lo cual dio lugar a los informes de auditoría correspondientes.

Como resultado de lo anterior, es claro que la entidad fiscalizadora aplicó los criterios y procedimientos establecidos para la evaluación de los procesos auditores, implementados en el Sistema Integrado de Gestión y en la Guía de Auditoría de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, elaborados con el propósito de obtener los resultados esperados con calidad y oportunidad, en cumplimiento de la normatividad vigente, con el respeto por el debido proceso y defensa, prescrito en el artículo 29 de la Constitución.

5.2 Estudio de Caso: “Política Pública de Infancia, Adolescencia y Familia en el Departamento del Valle del Cauca”

1. Presentación de la política: origen y objetivos

La Política Nacional de Infancia, Adolescencia y Familia tiene como finalidad “contribuir al desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes y por tanto el compromiso de generar las

condiciones sociales, humanas y materiales que se requieran para favorecerlo” (ICBF, 2018, pág. 3).

En diciembre de 2007, se expidió el documento Conpes Social 109¹¹, por medio del cual se aprobó la Política Pública Nacional de Primera Infancia “Colombia por la Primera Infancia”, la cual establece los objetivos y las líneas estratégicas sobre las cuales deberán orientarse las acciones de política pública, que a su vez, debe verse reflejada y suscrita por el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, el ICBF, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar entre otras (BID, 2006). Las líneas estratégicas de atención a la infancia que registra este Conpes 109 son:

- Ofrecer atención integral a la primera infancia
- Mejorar la supervivencia y la salud de los niños y niñas de 0 a 6 años y de las madres gestantes y en periodo de lactancia
- Mejorar los procesos de identificación en la primera infancia.
- Garantizar la protección y restitución de los derechos.
- Mejorar la calidad de la atención integral
- Fomentar la participación
- Realizar seguimiento y evaluación
- Promover la comunicación y movilización por la primera infancia
- Promover la formación del talento humano y la investigación

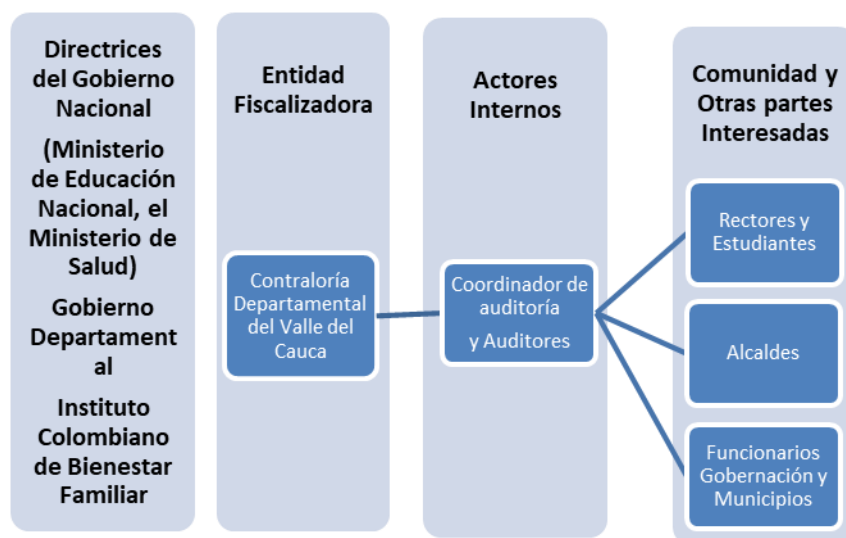
En el mismo sentido de las anteriores estrategias, en el contexto territorial del Departamento del Valle del Cauca, a través de la Ordenanza 330 (Gobernación del Valle del Cauca, 2011), se estableció el marco general de las políticas públicas sociales sostenibles y a su vez, como se expresó previamente, adoptó la Política de Primera Infancia, Infancia, Adolescencia y Familia del Valle del Cauca a través del Decreto 1021 (Gobernación del Valle del Cauca, 2011), planteando como principales objetivos y lineamientos:

11 El Conpes es en realidad el Consejo Nacional de Política Económica y Social y está catalogado como el máximo organismo de coordinación de la política económica en Colombia. No dicta decretos, sino que da la línea y orientación de la política macro. (Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, s.f.)

1. El fortalecimiento de la familia, reduciendo factores de riesgo y ofreciendo oportunidades de desarrollo familiar.
2. La promoción del desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes de acuerdo con su etapa de ciclo de vida, garantizando y restituyendo sus derechos, promoviendo la reducción de los factores de riesgo y potenciando los factores protectores desde una perspectiva y pertinencia territorial, étnica y de género.
3. El mejoramiento de las condiciones de vida de las familias, en especial de los niños, niñas y adolescentes del Valle del Cauca, reduciendo la vulnerabilidad y la exclusión social.
4. La generación de espacios y oportunidades de participación efectiva de las familias, niños, niñas y adolescentes en los ámbitos escolar, comunitaria y social.
5. El fortalecimiento de la gestión sectorial e intersectorial a través de la coordinación nacional, departamental y local, y el fortalecimiento de la capacidad territorial con asistencia técnica a las administraciones municipales, las organizaciones y los actores locales.

2. Actores de la política pública de Infancia, Adolescencia y Familia en el Valle del Cauca

Al momento de ajustar la política a las características locales, los actores públicos encargados de su ejecución deben reconocer las dinámicas sociales alrededor de las cuales interactúan los niños, niñas y adolescentes, y las demás instituciones que tienen competencia en la atención de esta población. Esto significa que debe existir una negociación entre los intereses de quien gobierna el territorio y su equipo de trabajo y los intereses sectoriales afines al gobierno territorial respecto a las políticas nacionales y las urgencias por atender (Jolly, 2003), para que de esta manera, se garantice que la problemática existente sea abordada oportunamente, pero guardando coherencia con los recursos técnicos, económicos y humanos disponibles.



En el Valle del Cauca, esta negociación entre actores, efectivamente, se dio con la Gobernación Departamental, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, los alcaldes municipales, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud, entre otras entidades, lo que permitió establecer acuerdos de unificación de esfuerzos para que los lineamientos generales de la política pública se efectuaran en los territorios.

Sin embargo, el diálogo entre las partes implicadas ocasionó que las metas establecidas desde el orden nacional se diluyeran en la medida en que se involucraban otros intereses que trascienden el objetivo esencial: mejorar las condiciones y el desarrollo integral de este grupo poblacional, en su calidad de sujetos activos y titulares de derechos (Gobernación del Valle del Cauca, 2011). Los objetivos misionales de cada institución y cada gobierno municipal implicado, fueron elementos clave en la transformación de la política al momento de su ejecución.

Pese a dichos intereses, es función de los mandatarios garantizar que las negociaciones dadas entre las partes, entorno al bienestar de los niños, niñas y adolescentes no imperen sobre las necesidades sociales apremiantes de la población. En este sentido, el Estado tiene un papel de coordinación entre los actores más que de dirección (Roth, 2002), pues si bien hay un eje central (bienestar de la población), las metodologías, métodos y herramientas utilizados para su

consecución se transforman considerablemente de acuerdo con circunstancias específicas de las instituciones.

Por ejemplo, la Secretaría de Educación Municipal busca ampliar la cobertura de instituciones educativas para garantizar este derecho a todos los menores, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar tiene como objetivo garantizar la prevención y protección integral de los mismos, los alcaldes municipales requieren que la ejecución de los recursos sea eficiente, y así sucede con cada uno de los actores. Así, la mirada no se centra en las metas establecidas por la política pública nacional, sino que, de acuerdo con la perspectiva de cada entidad, se establecen unas metas que correspondan a sus propias necesidades.

3. Contexto: Infancia, Adolescencia y Familia en el departamento del Valle del Cauca

En el suroccidente colombiano se ubica el Valle del Cauca, departamento que se encuentra en las regiones andina y pacífica y cuenta con cuatro (4) Subregiones:

-Subregión Centro. Está conformada por 14 municipios: Calima, Restrepo, Yotoco, San Pedro, Guacarí, Trujillo, Bolívar, Riofrío, Bugalagrande, Andalucía, Sevilla, Caicedonia, Buga y Tuluá.

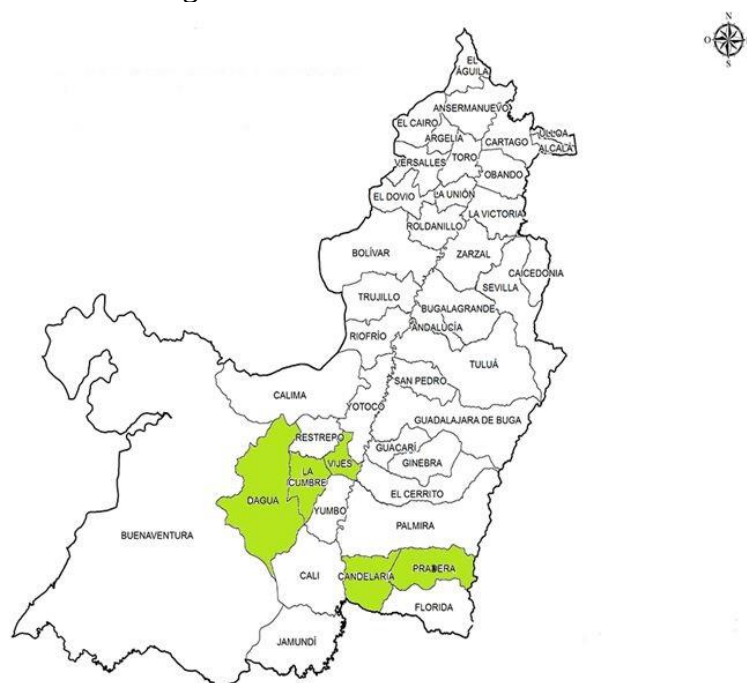
-Subregión Norte. Está conformada por 15 municipios: El Águila, Ansermanuevo, Alcalá, Ulloa, El Cairo, Argelia, Toro, Obando, La Victoria, La Unión, El Dovio, Versalles, Cartago, Zarzal y Roldanillo.

-Subregión Sur. Ha sido agrupada la información en los siguientes 12 municipios: Dagua, La Cumbre, Vijes, Yumbo, Jamundí, El Cerrito, Candelaria, Pradera, Ginebra, Florida, Palmira y Cali.

-Subregión Pacífico. Está conformada por 1 solo municipio, Buenaventura.

El contexto del estudio de caso de la política pública de Infancia, Adolescencia y Familia se realizó en cinco municipios de la Subregión Sur del departamento del Valle del Cauca: Dagua, La Cumbre, Vijes, Pradera y Candelaria, como se puede apreciar en la Figura 1.

Figura 1. Alcance territorial del estudio de caso de la política pública de Infancia, Adolescencia y Familia en la gobernación del Valle del Cauca.



Fuente: Elaboración Propia

Las políticas de Infancia, Adolescencia y Familia dispuestas a servir a los individuos pertenecientes a este segmento poblacional en el departamento del Valle del Cauca se encuentran con la siguiente situación territorial: a 2015, el 40% de la población del Valle del Cauca son menores de edad y, de esta población de niños, infantes y adolescentes el 3,2% presenta algún tipo de discapacidad, tal y como lo muestra la Tabla 8.

Tabla 8. Población de Infancia, Adolescencia y Familia en el departamento del Valle del Cauca.

Población	Total	Porcentaje de la población
Población Total del Valle del Cauca (2015)	4.029.027	100%
Población total de personas entre 0 y 17 años (2015)	1.611.611	40%
Población Infancia, Adolescencia y Familia con alguna discapacidad (2015)	51.572	3,2%

Fuente: DANE, Censo poblacional 2005, proyecciones elaboradas por la Subdirección de Estudios Socioeconómicos y Competitividad Regional – Departamento Administrativo de Planeación Departamental.

El índice de pobreza multidimensional IPM12 del Departamento Nacional de Planeación (DNP, s.f.), el cual mide variables tales como: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y juventud, trabajo, salud y acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda. En el departamento del Valle del Cauca y los municipios analizados en el caso de estudio, se encuentra que: todos los municipios estudiados están por encima del promedio departamental de IMP que se sitúa en 35,71%. Aunado a lo anterior, los municipios de Dagua y La Cumbre están por encima del promedio nacional (49%) del IPM con valores de 63,05% y 51,68% respectivamente, tal y como lo muestra la Tabla 9.

Tabla 9. Incidencia de la pobreza multidimensional en los municipios del caso de estudio

Entidad	Población Muestra Cocensal 2005	Población pobre por IPM	Incidencia (H)*	Número de infantes y adolescentes pobres por IPM
Colombia	41.161.585	20.156.160	49,0%	N.A
Valle del Cauca	4.029.027	1.562.523	35,71%	625.009
Candelaria	68.628	27.111	39,50%	10.844
Dagua	33.989	21.429	63,05%	8.572
La Cumbre	10.786	5.574	51,68%	2.230
Pradera	47.627	22.848	47,97%	9.139
Vijes	9.586	4.451	46,43%	1.780

Fuente: Cálculo DNP - SPSCV con datos del Censo 2005.

*Incidencia de la pobreza multidimensional (H) - Porcentaje de población multidimensionalmente pobre, K=33%

Las anteriores cifras de IPM a nivel desagregado pueden mostrar cuáles son las variables críticas cuya medición está por encima del promedio nacional y que deberían ser atendidas por el departamento del Valle del Cauca para un cierre de brechas. En este sentido, se encontró que en consideración a la variable “bajo logro educativo”, exceptuando al departamento del Valle (58,6%), las demás entidades presentan valores superiores al promedio nacional (62%), lo que constituye un problema por atender. En cuestión de analfabetismo, tres entidades (Dagua, Pradera y Vijes) presentan índices más elevados que el promedio nacional (18%).

12 El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), desarrollado por el Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), es un indicador que refleja el grado de privación de las personas en un conjunto de dimensiones. La medida permite determinar la naturaleza de la privación (de acuerdo con las dimensiones seleccionadas) y la intensidad y profundidad de ésta. Según el IPM Colombia, se considera que una persona está en condición de pobreza multidimensional si tiene 33,3% de las privaciones ($k=5/15$). En otras palabras, una persona es multidimensionalmente pobre si enfrenta carencias en por lo menos 33,3% de las 15 variables seleccionadas, teniendo en cuenta la ponderación asignada a cada variable. (DNP, s.f.)

En lo que respecta a “inasistencia escolar”, todas las entidades estudiadas presentan índices menores al nacional (9%) y, los cinco (5) municipios están a menos de un punto porcentual por encima de la media departamental (6,1%). La variable “barreras de acceso a servicios para cuidado de la primera infancia”, presenta un comportamiento por debajo de la media nacional (16%) excepto en el municipio de Dagua (17,41%); este municipio también está por encima del promedio nacional en las variables de “trabajo infantil” (6,14%), “sin aseguramiento en salud” (35,41%), “barreras de acceso a servicio de salud” (10,03%) y “sin acceso a fuente de agua mejorada” (26,23%), como lo muestra la Tabla 10.

Tabla 10. Porcentaje de hogares en las entidades territoriales que sufren privación según variables del IPM

Municipio	Bajo logro educativo	Analfabetismo	Inasistencia escolar	Rezago escolar	Barreras de acceso a servicios para cuidado de la primera infancia	Trabajo infantil	Sin aseguramiento en salud	Barreras de acceso a servicio de salud	Sin acceso a fuente de agua mejorada	Inadecuada eliminación de excretas	Hacinamiento
Colombia	62%	18%	9%	28%	16%	4%	30%	6%	17%	17%	20%
Valle del cauca	58,6%	12,1%	6,1%	21,2%	12,7%	3,3%	30,0%	5,4%	6,7%	5,4%	13,6%
Candelaria	69,72%	9,64%	6,91%	22,01%	9,78%	2,27%	19,10%	2,82%	26,23%	2,77%	10,82%
Dagua	86,09%	18,82%	7,94%	29,26%	17,41%	6,14%	35,41%	10,03%	20,83%	10,33%	14,22%
La Cumbre	82,24%	17,91%	6,49%	24,31%	12,05%	2,11%	22,62%	5,23%	17,40%	6,67%	8,61%
Pradera	77,57%	23,11%	6,52%	29,38%	11,41%	3,57%	22,28%	4,36%	8,75%	4,82%	18,22%
Vijes	80,25%	20,04%	7,96%	24,27%	9,68%	2,22%	15,56%	4,23%	16,74%	5,77%	17,13%
	Mayor que promedio departamental										
	Mayor que promedio Nacional										
	Menor que promedio Nacional										

Fuente: Cálculo DNP - SPSCV con datos del Censo 2005.

4. Hitos de la política pública de infancia y adolescencia

Para la Gobernación del Valle del Cauca, poder concretar políticas públicas que cierren las brechas en el segmento poblacional de la Infancia, Adolescencia y Familia requiere de unas condiciones de gobernabilidad favorables que incluyen otros actores: públicos, privados, de la sociedad civil y de la cooperación internacional una participación intersectorial que cree unas condiciones propicias de interacción con los otros actores (Torres, 2015). En este sentido, para la ejecución de la política pública en los todos los municipios del Departamento del Valle de Cauca, se requiere de una financiación, por lo que en coherencia con la sostenibilidad fiscal y la normatividad existente se debe asegurar la distribución del recurso (Guerrero, 2012).

Lo que podrá entonces garantizar algunas de las características claves de las políticas públicas consideradas prioritarias: estabilidad, adaptabilidad, coordinación y coherencia, calidad de la implementación y de la efectiva aplicación, orientación al interés público y eficiencia, que son parte importante de una buena política pública (BID, 2006). Características estas que, para el caso del Departamento del Valle del Cauca en los municipios de Vijes, Pradera, Dagua, La Cumbre y la Candelaria no se cumplieron en su totalidad como se verá a continuación.

Los cinco (5) informes finales de auditoría especial elaborados por la Contraloría Departamental del Valle del Cauca ¹³, en los cuales se describe de manera particular la forma en que la política pública fue desarrollada por las entidades territoriales, expresan situaciones idénticas en los cinco municipios que inducen a una ineficiencia, ineficacia y a un desconocimiento general de los resultados obtenidos por la política pública implementada. Las situaciones registradas en dichos informes y en que se sustentan estas afirmaciones se pueden sintetizar a continuación:

- Sólo uno de los municipios auditados (Pradera), presenta el diseño y la formulación de la política pública en primera infancia, adolescencia y familia, plasmado en un documento y adoptado por la administración municipal.
- Las acciones implementadas no están articuladas con las necesidades del contexto territorial en donde pudieran existir inversiones más prioritarias y de más impacto.
- Las acciones implementadas parecieran depender del mero cumplimiento normativo, ya que no evidencian cambios significativos en materia educativa, deportiva y cultural de la población sujeta de derechos.
- La implementación de la política contó con un aporte muy escaso desde el esfuerzo propio de la entidad. Lo que permite inferir que las administraciones municipales auditadas prestan poca importancia al logro de una transformación en las nuevas generaciones, dado que se limitan a cumplir con lo establecido desde la directriz nacional.

13 La Contraloría Departamental del Valle del Cauca elaboró cinco (5) informes de auditoría especial para los respectivos municipios auditados y la Gobernación del Valle del Cauca: (Dagua, La Cumbre, Pradera, Vijes y Candelaria)

- No hay precisión sobre las inversiones directas de los costos relacionados en la ejecución.
- No se evidenció con el proceso de formulación, implementación, ejecución y evaluación de la política pública que los menores de 18 años estuvieran informados sobre ésta.
- La gestión de la política pública como estrategia de planeación no es adecuada y atiende solamente aspectos parciales de cobertura en los municipios en que se llevó a cabo su implementación.
- En los cinco municipios, no se mide el beneficio aportado de las inversiones realizadas a la población sujeto de derechos de la política evaluada.
- No existen datos exactos del total de la población atendida, ni del impacto que debe generar el desarrollo de dicha política.
- En términos de calidad del beneficio, no se evidencian cambios generados, bienestar u otro aspecto que redunde en el mejoramiento de la calidad de vida de los niños y niñas.

Como se registra, una vez evaluados estos cinco municipios, se observaron “inconsistencias” que permitieron establecer que la Política de Primera Infancia, Adolescencia y Familia del Valle del Cauca no ha cumplido con los objetivos iniciales trazados, ya que la Política Nacional de Infancia y Adolescencia tiene como finalidad, contribuir al desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes y, por tanto, el compromiso de generar las condiciones sociales, humanas y materiales que se requieran para favorecerlos. En este sentido, reconoce a las niñas, niños y adolescentes como sujetos prevalentes de derechos y ordena la apuesta social del Estado alrededor del desarrollo integral (ICBF, 2018).

Una manera de poder determinar estas afirmaciones es a través del modelo secuencial de Lasswell (1956) quien considera que a través del análisis de cuatro etapas (problema, formulación, implementación y evaluación), se le puede hacer un seguimiento efectivo a la política pública (Ordóñez, 2012).

Aplicando estas etapas a la política pública del Departamento del Valle del Cauca se determina que:

En cuanto al *problema*: en la focalización del diagnóstico, no se tiene clara la población a atender, no se especifica la población de la primera infancia y no se distribuyen los recursos de acuerdo con una planificación de éstos con sus correspondientes objetivos y metas. La anterior afirmación se basa en que en todos los entes territoriales auditados no cuentan con un sistema de

seguimiento o con datos estadísticos actualizados que puedan surtir de información a los implementadores de la política pública para una definición y caracterización de las necesidades insatisfechas de la población, así como una focalización adecuada para llevar a cabo la política pública ejecutada. Al respecto, se presentan algunos fragmentos de los informes de auditoría especial en los que se expresa la situación antes comentada:

Municipio de Dagua:

El Municipio de Dagua Valle no cuenta con un sistema de información adecuado que permita conocer el seguimiento de la política en mención en términos de qué cantidad de población es atendida por rango de edades, cuál es el recurso aplicado por cada uno de los sectores que actúan en la garantía de los derechos de los niños; generando con ello datos equivocados e inexactos de atención poblacional. (Contraloría Departamental del Valle del Cauca, 2015^a, pág. 23)

Municipio de la Cumbre:

En el diagnóstico inicial para definir la política pública, el número de niñas y niños menores de 6 años beneficiados de la educación inicial que prestan instituciones públicas y privadas es de 192 niños en 2012 (hogares de bienestar familiar, hogares de infantiles privados , instituciones educativas) y teniendo en cuenta que para la fecha el total de la población de niños y niñas menores de 6 años correspondía a 1.063 niños y niñas, lo cual significa que la cobertura inicial era de un 18% y que la población de niños y niñas sin cobertura era 82% en educación inicial. (Contraloría Departamental del Valle del Cauca, 2015b, pág. 14)

Municipio de Pradera:

El Municipio de Pradera tiene una base de datos poblacional de niños y niñas menores de 18 años sin actualizar desde el año 2009, año en que se realizó el diagnóstico para la política de infancia y adolescencia. (Contraloría Departamental del Valle del Cauca, 2015c, pág. 30)

Municipio de Vijes:

El Municipio de Vijes tiene unas bases de datos poblacionales de niños y niñas menores de 18 años sin actualizar desde el año 2009, año en que se realizó el diagnóstico para la política de infancia y adolescencia. (Contraloría Departamental del Valle del Cauca, 2015d, pág. 23)

Municipio de Candelaria:

...Por otra parte, la gestión de la política pública como estratégica desde la planeación no es adecuada y atiende aspectos parciales dentro de la mismas como aumentos en unos rangos de edades de 0 a 5 años mientras que en otros no es eficiente; tal es el caso de los niños entre 7 y 18 años en el que la cobertura es apenas del 51%. (Contraloría Departamental del Valle del Cauca, 2015e, pág. 10)

Todas las situaciones planteadas anteriormente distorsionan o impiden la identificación de problemas a atender, produciendo fallos en las posibles alternativas de solución propuestas o implementadas, que llevarían la subsanación de necesidades detectadas y que provocarían al final escasos resultados, como se verá en las siguientes etapas analizadas.

En relación con la *Formulación*: Entre los vacíos conceptuales hallados a través del análisis de la política pública de Infancia, Adolescencia y Familia llevada a cabo en la auditoría especial, se destacan algunas deficiencias, en particular a la formulación. Lo anterior, posiblemente pudo darse además de la desactualización de información estadística (ya comentada), por el desconocimiento de algunos actores de la población que resultaban fundamentales en la consecución de datos cercanos a la dinámica territorial. La construcción del problema resulta del conjunto de luchas que los actores sociales y políticos libran para imponer una lectura de un problema que sea la más ventajosa (Roth, 2002). No existiendo entonces identificación de actores y concertación entre éstos, la escogencia de los problemas a solucionar salía de decisiones administrativas sin ningún sustento técnico.

El resultado de esta inadecuada formulación se evidenció en programas ejecutados parcialmente, parte de la población menor no cubierta con los mismos y unos hallazgos de la Contraloría Departamental poco favorables para la gestión de los municipios. Estas situaciones

impidieron que se formularan soluciones pertinentes para casos o población específica o llevar soluciones tangibles a un porcentaje significativo de ésta; lo cual significa que la formulación del problema se dio sobre supuestos sin tener en cuenta que algunas estadísticas serían fundamentales para la ejecución efectiva. Al respecto, se presentan algunos apartes de los informes de auditoría especial en lo que se refiere a la situación antes comentada:

Municipio de Dagua:

Para el municipio de Dagua en el informe especial realizado expresa lo siguiente: “la focalización del diagnóstico, no se tiene claro la población a atender y no se especifica la población de la primera infancia” (Contraloría Departamental del Valle del Cauca, 2015^a, pág. 23)

Municipio de La Cumbre:

Falta de información que consolide, articule y de cuenta de la aplicación de recursos en los diferentes sectores que deberían interactuar en el diseño, implementación y seguimiento de la política. (Contraloría Departamental del Valle del Cauca, 2015b, pág. 10)

Municipio de Pradera:

El total de población de infancia y adolescencia sujeto de derechos para la política pública fue de 16.027 niños y niñas...Sin embargo, 6.601 personas se quedaron por fuera de las inversiones de política pública, lo que equivalen al 36% del total de la población entre edades de 0 a 18 años. (Contraloría Departamental del Valle del Cauca, 2015c, pág. 24)

Municipio de Vijes:

No se cuenta con un sistema de información adecuado que permita conocer el seguimiento de la política en mención en términos de qué cantidad de población es atendida por rango de edades, cuál es el recurso aplicado por cada uno de los sectores que actúan en la garantía de los derechos de los niños; generando con ello datos equivocados e inexactos de atención poblacional, falta de seguimiento y evaluación de la política. (Contraloría Departamental del Valle del Cauca, 2015d, pág. 23)

Municipio de Candelaria:

El total de población de infancia y adolescencia sujeto de derechos para la política pública en el 2014 fue de 23.048 niños y niñas... Sin embargo, 10.359 personas se quedaron por fuera de las inversiones realizadas, lo que equivale al 36% del total de la población entre los 0 y 18 años. (Contraloría Departamental del Valle del Cauca, 2015e, pág. 22)

Sobre la *Implementación*: Si bien la política pública de Infancia y Adolescencia es de carácter nacional, las entidades territoriales deben aterrizarla a sus contextos regionales para lograr aplicarla de forma efectiva y pertinente. En términos generales, según los informes de auditoría analizados, las entidades territoriales implementaron sus inversiones sólo por cumplir la normativa, haciendo un esfuerzo mínimo en lo fiscal, en su articulación con sus planes de desarrollo y en su gestión administrativa, lo que conllevó a una ineficiente gestión de la política, a que los resultados no se evidenciaran y, por tanto, se desconozcan. En términos generales, los informes dan cuenta de que los recursos asignados a las inversiones y la cobertura poblacional de las inversiones llegaban a un número muy bajo de la población que debe cubrir esta política pública y no son capaces de generar impactos positivos en ésta.

Municipio de Dagua:

Los recursos invertidos para educación (en el municipio de Dagua) tan sólo alcanzan el 7% del total de los recursos usados en inversión, porcentaje muy bajo para garantizar unas condiciones adecuadas de los derechos de los niños y niñas, significando la necesidad de mejorar los ingresos para atender dichas necesidades. (Contraloría Departamental del Valle del Cauca, 2015^a, pág. 19)

De la población sujeto de derechos se dejó de atender 10.287 niño y niñas de los 12.121 que son en total. Esta cifra nos permite inferir aunada al porcentaje de inversión que solo fue del 2% sobre el total de los recursos para inversión que hay dificultades para atender a la población y por ende para garantizar los derechos de niños y niñas en materia deportiva, recreativa y de aprovechamiento del tiempo libre, dejando en alto riesgo de ocio y posibles flagelos sociales a una gran población infantil. (Contraloría Departamental del Valle del Cauca, 2015^a, pág. 21)

Municipio de La Cumbre:

Se observó que la política no está articulada en términos de planeación, esto en razón a que no concuerda lo establecido en el plan de desarrollo con el POAI y el plan de acción ejecutados en la vigencia auditada. (Contraloría Departamental del Valle del Cauca, 2015b, pág. 10)

Municipio de Pradera:

Los recursos (de la política pública) se invierten en construcción, adecuación y mantenimiento de infraestructura. Tal situación permitió sostenimiento de los programas en algunos casos más no mejoramiento de la calidad de los servicios prestados tanto en educación, cultura y deporte. (Contraloría Departamental del Valle del Cauca, 2015c, pág. 9-10)

Municipio de Vijes:

Se observa que la elaboración de los estudios previos (de las inversiones para la ejecución de la política pública) carece de una descripción específica del objeto contractual, se realizan determinando un macro de la población a beneficiar y no se especifican los valores a invertir para cada una de las actividades, siendo indispensable una buena planeación de los procesos contractuales y la realización de estudios y análisis orientados a establecer mecanismos económicos, transparentes y adecuados para satisfacer necesidades de la población a atender. (Contraloría Departamental del Valle del Cauca, 2015d, pág. 18)

Municipio de Candelaria:

Tal situación (hablando de la forma en que se implementa la política pública) impide el cumplimiento de los objetivos trazados para dicha política y se coloca en riesgo la garantía de los derechos de los niños y niñas, dejando todo el accionar al mero cumplimiento de actividades que no redundan en cambios significativos en materia educativa, deportiva y

cultural de la población sujeta de derechos (Contraloría Departamental del Valle del Cauca, 2015e, pág. 10)

Sobre la *Evaluación*: No se realizó seguimiento en términos de qué cantidad de población es atendida por rango de edades, tampoco se constató el alcance de metas de indicadores de resultados o evaluación de resultados de las inversiones realizadas. Asimismo, no se evidencia la realidad de los recursos aplicados por cada uno de los sectores que actúan en la garantía de los derechos de los niños, generando con ello datos equivocados e inexactos de atención poblacional, desconociéndose el costo beneficio obtenido por individuo y por rango de edades, lo que podría traer como consecuencia un presunto detrimento patrimonial, por cuanto se dejó de atender la totalidad de la población, a la cual se destina esta política pública (Ordóñez, 2012). De igual manera, se podría llegar a determinar que, aunque la política fue diseñada adecuadamente se fue “podando” de acuerdo con las dinámicas de cada actor; esto según la propuesta de Müller (citado en Ordóñez, 2012).

Finalmente, para el mejoramiento de las condiciones sociales, culturales, económicas, políticas y ambientales, hacia el desarrollo integral y la generación de oportunidades para la familia y la primera infancia y adolescencia, se observan resultados ineficientes e inefectivos. Dado que, a nivel general “no existen en el Valle del Cauca los lineamientos para dar un enfoque de derechos diferenciales a la política pública de Infancia, Adolescencia y Familia en los municipios, ni líneas de base para el análisis de la información” (Contraloría Departamental del Valle del Cauca, 2015^a, pág. 6). Lo anterior genera que con las inversiones realizadas, sea muy escaso el bienestar creado en la vida de las personas a las que debía atender la política, sumado a que, respecto a las coberturas que le correspondía atender, ésta se quedó corta, ya que no atendió a la mayoría de los individuos posibles. Asimismo, la falta de conocimiento de línea de base de sus indicadores territoriales, unida a la ausencia de mediciones de ejecución, no permiten establecer o siquiera medir los resultados de las inversiones realizadas. Al respecto, los informes de auditoría detallan en los entes territoriales lo siguiente:

Municipio de Dagua:

Si bien es cierto (hablando de los resultados) contribuyen con el bienestar de los niños y jóvenes de las instituciones educativas, también lo es que su implementación no permite una transformación en las formas de vida de la comunidad afectada. (Contraloría Departamental del Valle del Cauca, 2015^a, pág. 11)

Municipio de La Cumbre:

La Gestión de la política pública como estrategia de planeación no es adecuada y atiende solamente aspectos parciales de cobertura. Tal situación impide el cumplimiento de los objetivos planteados en el documento de la política, poniendo en riesgo la garantía de los derechos de los niños y niñas, que parecieran depender del mero cumplimiento de actividades que no evidencian cambios significativos en materia educativa, deportiva y cultural de la población sujeta de derechos. (Contraloría Departamental del Valle del Cauca, 2015b, pág. 10)

Municipio de Pradera:

El impacto entendido como los cambios en el nivel de vida de la población sujeta de derechos (niños y niñas menores de 18 años) en el Municipio de Pradera, no es posible conocerlo en razón a que no se cuenta con los mecanismos de medición, seguimiento y evaluación de dichos cambios por rangos de edades y en función de las categorías establecidas por la Ley 1098 de 2006. (Contraloría Departamental del Valle del Cauca, 2015c, pág. 19)

Municipio de Vijes:

El Municipio de Vijes como coordinador de la política pública de primera infancia, infancia y adolescencia, No evalúa la política, Ni tiene focalizada la población atendida por los hogares privados y de bienestar familiar, de tal forma que las cifras de cobertura real no se tienen bien identificadas. Por lo tanto, los objetivos de la política pública a nivel nacional, como municipal en cuanto a cobertura de primera infancia, del imaginario del 100% al año 2022, No se podrán cumplir. (Contraloría Departamental del Valle del Cauca, 2015d, pág. 17)

Municipio de Candelaria:

La atención en cuanto al deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre para garantizar los derechos de la política pública de Infancia, Adolescencia y Familia no cuenta desde esta entidad descentralizada un sistema de información que permita identificar con claridad la población beneficiada, ni se han establecido los costos en que incurren para determinar un beneficio desde lo económico, ni indicadores para tal fin o para evaluar el impacto de la inversión. (Contraloría Departamental del Valle del Cauca, 2015d, págs. 27-28)

Sumado a las deficiencias ya comentadas, el no concertar con la población beneficiaria las diferentes alternativas de solución desarrolladas, impidió que dicha población se presentara como activa y jugara un papel más importante en el empoderamiento de sus derechos en la política a desarrollar y que la política respondiera con efectividad a las necesidades reales de su entorno y territorio; debe existir una articulación eficiente con todos los actores, fortalecer los sistemas de información que permitan monitorear el avance de los objetivos de la política para su retroalimentación, y definir con eficacia en la gestión, la asignación de recursos y efectividad en los resultados obtenidos de la política (BID, 2006). En coherencia con lo anterior, se señala, además, que:

Para poder gobernar en las condiciones sociales actuales, los gobiernos se ven obligados o compelidos a adoptar nuevas prácticas de gobernación, lo que Kooiman describe como “gobernando interacciones” (2002: 77). El fomento de la participación se torna entonces una tarea fundamental de los gobiernos. Gobernanza, según Kooiman, implica la creación de condiciones favorables para las interacciones entre los diferentes actores sociales, imprescindibles. (Torres Ruiz & Frey, 2015, pág. 10).

En efecto, estos temas deben siempre estar en medio de un llamado a la corresponsabilidad y a la concertación, desde las instituciones del Estado, las entidades privadas, las familias y diferentes organizaciones para que se articulen con mecanismos que permitan

materializar los derechos, buscando establecer y desarrollar habilidades sociales para la garantía y la restitución de sus derechos si es el caso (Ordóñez, 2012).

5.3 Control Social en la fiscalización de la política pública

Para responder la pregunta de investigación planteada en este trabajo: *¿En qué medida la función fiscalizadora logra generar procesos de accountability efectivos y oportunos en la escala territorial?*, se hace necesario conocer de qué forma se implementó el control fiscal realizado en el marco de la evaluación de la política pública llevada a cabo y, si éste contó o generó en su ejercicio, acciones de *accountability* efectivos y oportunos.

De acuerdo con el Artículo 167, de la Ley 136 (1994) “Participación comunitaria en los organismos de control”, los organismos de control fiscal vincularán a la comunidad en la realización de su gestión fiscal sobre el desarrollo de los planes, programas y actividades que realice la entidad fiscalizada, para que ella a través de los ciudadanos y de los organismos de participación comunitaria, pueda garantizar que la función del Estado esté orientada a buscar beneficios de interés común, que ayuden a valorar que sus contribuciones estén siendo dirigidas en búsqueda del beneficio social (Gaviria, Villegas & Hommes, 1994).

En este sentido, pese a que se contó con procedimientos debidamente estructurados y se realizó la evaluación a la política, teniendo en cuenta la normatividad vigente, los siete actores participantes en la implementación de la evaluación de la política pública que fueron entrevistados para esta investigación, consideran que de manera general, existieron deficiencias en el procedimiento y estrategias que vincularon a la comunidad y a los estudiantes en el ejercicio de construcción de control a la gestión pública realizado.

La apreciación de poca eficiencia de las estrategias desarrolladas por parte de los actores

involucrados en la ejecución de la evaluación de la política pública realizada, en síntesis se basa principalmente en la consideración de éstos al describir que los procesos de articulación sociedad civil- entidad ejecutora-entidad fiscalizadora, fueron incompletos y poco adecuados para fomentar el control social y poder conocer mediante estos los requerimientos puntuales y reales de la comunidad, reconocer actores y organizaciones con deseos y conocimientos de participar y aportar por tanto insumos e información a los procesos de fiscalización ejecutados y al *accountability* que se debería generar y fortalecer con éste. Las deficiencias del proceso del control mencionadas por los participantes y que terminan afectando a la *accountability* se pueden agregar en las siguientes líneas:

- a) Nivel de conocimientos o capacidades con que cuentan los actores (sociales e institucionales) involucrados sobre el proceso mismo y sobre su papel en éste.
- b) Dificultades en el acceso y oferta de información a los ciudadanos.
- c) Periodicidad en la oferta de espacios para rendir información.
- d) Deficientes instancias o mecanismo de monitoreo practicadas desde lo público y desde los actores sociales.
- e) Escasa territorialización de los procesos implementados.
- f) Deficiente creación de capacidades en los actores para la aplicación de acciones de monitoreo, seguimiento y evaluación.
- g) Enfoque del seguimiento y evaluación a las políticas públicas implementadas
- h) Estrategias de retroalimentación de información implementadas.

- *Nivel de conocimientos o capacidades con que cuentan los actores (sociales e institucionales) involucrados sobre el proceso mismo y sobre su papel en éste.*

Para su aplicación, en lo que respecta al cumplimiento de la norma, al realizar la verificación del análisis documental, la entidad fiscalizadora cuenta con el procedimiento - *Enlace con la Comunidad, Gremios y otro tipo de Organizaciones* -, donde se establece la responsabilidad

de seleccionar a los sujetos de control que harán parte del proceso de auditoría articulada. No obstante, las actividades de este procedimiento solo describen: la identificación de los gremios y otro tipo de organizaciones que se vincularán a los procesos auditores, la programación de reuniones, recepción de insumos como quejas y denuncias, así como la realización de mesas de trabajo entre el equipo auditor y los representantes de la comunidad, para su verificación. No obstante, los contactados expresan que los procesos de capacitación para la articulación sociedad civil- entidad ejecutora-entidad fiscalizadora, fueron incompletos y poco adecuados para:

- Fomentar prácticas e importancia del control social entre ellos.
- Generar conocimientos básicos sobre el alcance del proceso implementado y del alcance de su papel en éste.
- Generar un adecuado entendimiento de la política pública que se está evaluando.
- Enfocar los procesos de vigilancia y participación hacia la verificación del cumplimiento de los objetivos de la política pública evaluada.

Lo anterior incide en la calidad de la participación generada y los aportes que pueden realizar los actores vinculados a los procesos. En este sentido, se expresó el rector de la institución educativa del municipio de Candelaria al comentar lo siguiente: “Es importante que se socialice con tiempo como será la participación de nosotros como rectores en el proceso auditor, para que el aporte sea mejor y tengamos la información a la mano” (Entrevista a Rector Institución Educativa, Candelaria, 2018).

En relación con el tema, desde los entes territoriales auditados, no se participa de las capacitaciones y reuniones preparatorias con la sociedad civil, además que, se desconoce la cantidad de éstas que son realizadas a la comunidad, así como el contenido de las mismas, lo que indica que el equipo de trabajo de los municipios que atienden los procesos de evaluación no está

articulado en la fase de preparación del proceso, con lo cual se pierde un espacio propicio para que a los funcionarios locales se les permita ampliar sus conocimientos o aclarar dudas sobre el control fiscal y la generación o práctica del *accountability* en estos procesos antes de embarcarse en actividades de control en los que jugarán un papel importante. En lo particular, funcionarios de los entes auditados ante la pregunta ¿Considera que el proceso o procedimiento aplicado por la Contraloría para la Participación Ciudadana en la evaluación a la Política es efectivo y por qué?, se refirieron al tema de la siguiente manera:

Considero que, puede ser más efectivo en la medida que los ciudadanos tengan conocimiento de que son las políticas públicas, cuáles son las líneas de acción de la política evaluada, pues muchas veces las intervenciones y evaluaciones se hacen de manera subjetiva, más basado en lo que quisieran que la política resolviera y no desde lo planteado en la misma, y cuál es la coherencia con lo ejecutado por el ente departamental. (Entrevista funcionarios y exfuncionarios, Dpto. Enlace Planeación departamental, 2018)

En lo concerniente a la capacidad de los funcionarios del ente fiscalizador sobre la forma de implementar una evaluación de política pública, la coordinadora del control fiscal efectuado se refirió de la siguiente manera cuando se le pregunto si estaba satisfecha con los resultados de los procesos efectuados: “No, a pesar de que se sacó adelante la auditoría, al equipo auditor le faltó preparación y capacitación frente a los qué es una política pública y cómo se debe evaluar.” (Entrevista, Coordinadora auditora especial del control fiscal realizado. 20-06-18)

Lo anterior indica que la información y conocimiento de la forma en que pueden conducirse los actores sociales y funcionarios públicos para que su participación en los procesos de control fiscal sea por lo menos adecuada, no se aumenta o se aclara con las capacitaciones o las sesiones de preparación que son llevadas a cabo para tal fin, lo que va en contra de la calidad de la participación de actores protagónicos y genera procesos inadecuadamente implementados.

En suma, la asimetría de conocimientos y capacidades que puede encontrar la aplicación del control fiscal, no se resuelve o disminuye luego de la implementación de las capacitaciones o la aplicación de la evaluación realizada. Lo anterior puede incidir en la forma en que se conduce, gestiona o se crea el *accountability* que debe darse en estos procesos, ya que, vicios, falencias y enfoques presentes en el control fiscal se trasladan a la forma en que se termina implementando el *accountability* por parte de los entes territoriales y de la ciudadanía que participa en estos procesos.

- *Dificultades en el acceso y oferta de información a los ciudadanos.*

Otra deficiencia del proceso de evaluación de política pública evidenciada por los actores participantes y que termina impactando desfavorablemente a la creación de espacios de *accountability*, es el de la disponibilidad y presentación de información por parte de los entes hacia los actores interesados, la cual según el análisis realizado presenta las siguientes características:

En muchos casos puede existir alguna información referente a las inversiones dispuesta por el ente territorial correspondiente. Sin embargo, los espacios de información virtuales en que ésta se presenta y pueden ser obtenidos, son desconocidos por el grueso de los interesados o éstos no cuentan con los medios o conocimientos para acceder a ella. Por lo cual, los requerimientos de información por parte de los ciudadanos se siguen efectuando en su gran mayoría por vía de derechos de petición, lo que supone más trabajo para funcionarios de las administraciones locales que deben responder las solicitudes recibidas.

Generalmente lo que se percibe, es que a pesar de tener pública mucha de la información esta no es consultada por el ciudadano y todavía la solicitan por escrito, debido a que, el proceso para llegar a ella requiere de varios pasos en la página web de la entidad. (Entrevista funcionarios y exfuncionarios Dpto. Enlace Planeación departamental, 2018)

La escasa promoción de canales informativos más expeditos puede producir menos

eficiencia en la gestión administrativa, dada la inversión de tiempo que realiza el personal en tratar de responder requerimientos que pueden encontrar respuesta de manera electrónica y automática. Es decir, la inadecuada presentación de la información de las inversiones de acuerdo al contexto o conocimientos de los usuarios, así como, la disposición “nada amigable” de los portales de información virtuales, terminan generando más tareas que las normales a un equipo de trabajo local y contrariando el primer precepto de la rendición de cuentas antes comentado en este estudio¹⁴, lo que termina lesionando el *accountability* no sólo en los procesos particulares de control fiscal llevados a cabo, si no, a nivel general.

- *Periodicidad en la oferta de espacios para rendir información.*

Pudo identificarse en este estudio que la periodicidad en que los entes territoriales brindan los espacios para rendir información de sus gestiones, solo se circunscribe al cumplimiento de la norma¹⁵ (Ley 489 de 1998), que obliga a las entidades y organismos a presentar una vez al año rendición de cuentas de su gestión. Más allá de este único espacio de rendición global de gestión administrativa, los entes territoriales y sus funcionarios no generan u ofertan espacios de control social puntuales, ya sea en la fase de ejecución o después de la conclusión de los programas o proyectos implementados, que permitan de manera particular brindar explicaciones de su gestión, de cómo se han llevado los procesos y del porqué de sus decisiones: “(...) de lo que conozco

14 (...) Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por las entidades o sujetos susceptibles de control fiscal, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella. (Departamento Administrativo de la función pública, 2014, pág. 18)

15La Rendición de cuentas está enmarcada en la Constitución Política de Colombia con el fin de controlar el ejercicio del poder ejecutivo por parte de los ciudadanos, es así que mediante la Ley 489 de 1998 se estableció que todas las entidades y organismos de la administración pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de la democracia participativa y democratización de la gestión pública, para lo cual dichas organizaciones deben realizar la rendición de cuentas a la ciudadanía. (Presidencia de la Republica de Colombia, S/F)

(refiriéndose a la periodicidad de las rendiciones de cuentas), solo se realiza una (1) vez al año rendición de cuenta a los ciudadanos, donde se invita a todas las entidades sujetas de control.” (Entrevista, Coordinadora auditora especial del control fiscal realizado, 2018)

Por lo tanto, los ejercicios de rendición de cuentas (en los entes territoriales del estudio) no sólo son bastante escasos, sino, que son insuficientes para dar contexto a los ciudadanos del porqué de las decisiones tomadas. Unido a esto, debido a su orientación de presentación de información, que se realiza con un enfoque de procesos implementados (siempre desde lo normativo) y productos generados, no consiguen comunicar el logro en los resultados (cambios en la población beneficiaria) obtenidos por las inversiones realizadas.

Se encuentra entonces que, aunque el proceso fiscal implementado genera actividades de control social (que contienen prácticas de *accountability*) y espacios de encuentro, éstos de manera general se caracterizan por:

- Ser situacionales debido a que, solo se aplican por el control fiscal implementado por la EF y luego de que este termina éstos cesan.
 - No cuentan con una visión integral que verifique el diseño, implementación y resultados de las inversiones analizadas.
 - No son replicadas por los entes territoriales y los actores sociales en nuevos ejercicios de control o *accountability* hacia otras inversiones.
- *Deficientes instancias o mecanismo de monitoreo practicadas desde lo público y desde los actores sociales.*

A la fecha de realizada esta investigación, no existen procedimientos o instancias formales en los entes territoriales que realicen monitoreo o seguimiento a las inversiones en ejecución de forma particular, con lo cual los ejecutores puedan conocer en oportunidad detalles de su implementación, que permitan de ser necesario corregir situaciones para potenciar la eficiencia y eficacia en el logro de estas.

El “seguimiento” de inversiones en las entidades, se realiza alimentando la consecución de metas de productos del plan de desarrollo territorial de acuerdo con lo ejecutado en los distintos sectores. Es decir, las inversiones sólo cuentan después de terminadas para registrar los productos y actividades alcanzados, y por tanto en la mayoría de ellas se desconocen los eventos ocurridos en su implementación (tanto de corte administrativo, normativo, presupuestal, etc.), posibles lecciones aprendidas que dejan las subsanaciones de estos para llevar a cabo su implementación, así como y esto es lo más preocupante, sí en verdad se alcanzaron o no los resultados previstos en la formulación que dieron origen a la realización de la inversión (objetivo general).

Se realiza dentro del monitoreo, seguimiento del plan de desarrollo, como metas especiales del plan, además se trabaja en la implementación del sistema PS en SAP, para monitoreo y seguimiento a proyectos, lo que permitirá en un tiempo más adecuados conocer los resultados y tomar correctivos a tiempo. (Entrevista funcionarios y exfuncionarios, Dpto. Enlace Planeación departamental, 2018)

Desde la posición de los actores sociales, éstos pueden organizarse (para ejercer seguimiento a las inversiones implementadas por los entes territoriales) formalmente en veedurías ciudadanas¹⁶ debidamente inscritas en la personería correspondiente del ente territorial.

16Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones

Según la Ley 850 (2003):

Las veedurías ejercen vigilancia preventiva y posterior del proceso de gestión, haciendo recomendaciones escritas y oportunas ante las entidades que ejecutan el programa, proyectos o contratos y ante los organismos de control del Estado para mejorar la eficiencia institucional y la actuación de los funcionarios públicos. (Ley 850, 2003, Artículo 4, parágrafo 2).

No obstante a la utilidad y mecanismo de vigilancia que las veedurías representan, a las dificultades de acceso a la información dispuesta en la entidad – situación antes comentada-, se le suma, la escasa información ofertada en oportunidad (al momento de la implementación) por los entes ejecutores, que impiden que la ciudadanía conozca (ya sea en detalle o de manera general), la forma en que se están desarrollando las inversiones y, por tanto, pueda de alguna forma incidir en la manera que estas se implementan. Todo esto juega en contra de la organización oportuna de los actores sociales interesados en participar en procesos de control y vigilancia de la gestión pública. Así como, en la calidad y precisión de información que estos manejan al momento de participar de los escasos espacios aquí comentados. Lo que a la larga genera que sean más las inversiones implementadas en los entes territoriales que se desarrollan sin contar con veedurías que aquellas en las que se realiza este ejercicio de control.

- *Escasa territorialización de los procesos implementados.*

no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público. (Ley 850 de 2003).

Respecto a la pertinencia de la fiscalización de política pública a nivel territorial (municipios auditados), se considera por parte de funcionarios pertenecientes a las administraciones locales que, debido al conocimiento del territorio, de su cultura e idiosincrasia, la entidad fiscalizadora debería tener en consideración al equipo de trabajo local dispuesto por el ente para concertar y socializar las estrategias a realizarse. Lo anterior afecta no sólo la forma en que se programan y planifican las acciones llevadas a cabo, sino también, la forma en que éstas se implementan, no existiendo acciones para una mejor adaptabilidad o inserción de actores a los procesos para la obtención de mayores aportes.

En este sentido, es mucho lo que un equipo de trabajo “nativo” podría aportar (debido a su experiencia en territorio y lecciones aprendidas en procesos de participación comunitaria con los mismos actores a vincular), para “acondicionar” estrategias al territorio y lograr una mayor efectividad en los procesos a desarrollar. De acuerdo con esto, se podría hablar de que, el nivel de participación real de los entes territoriales en la construcción de los procesos llevados a cabo llega hasta un nivel informativo¹⁷, ya que la entidad fiscalizadora dispone unilateralmente de las pautas para realizar los procedimientos y escoge a los actores sociales a participar.

El equipo local entonces, está por fuera del establecimiento de contacto con la sociedad civil para promover su participación y no es consultado respecto a la forma o metodología de cómo se realizarán los espacios, así como el contenido de los talleres de capacitación. En los aspectos de preparación de la evaluación de la política pública, su papel es menos articulado que el de los actores sociales.

Nosotros como funcionarios de las alcaldías somos conocedores de las necesidades de la

¹⁷Nivel informativo: El nivel informativo consiste en la entrega de información a la ciudadanía sobre un asunto público. Un ejemplo de este nivel es una campaña de información sobre prevención de enfermedades. Se trata de un nivel unidireccional, donde la autoridad entrega información, pero no busca recibir aportes ciudadanos. (CEPAL, 2015, p, 17).

población, en este caso de la población estudiantil, por tanto, es necesario que conozcamos de antemano la estrategia de la Contraloría para hacernos partícipes de la misma.

(Entrevista Ex Secretario de Planeación Pradera, Pradera, 2018)

Asimismo (teniendo en cuenta el testimonio anteriormente registrado), los actores de la sociedad civil y actores institucionales son llamados a “participar” de espacios, procesos y dinámicas previamente concebidas y estandarizadas, sin que las entidades fiscalizadoras consideren a fondo realidades, circunstancias y motivaciones de los individuos o colectivos que se vincularan a estos procesos, lo que podría no permitir el adecuado desarrollo o efectividad de estos.

- *Deficiente creación de capacidades en los actores para la aplicación de acciones de monitoreo, seguimiento y evaluación.*

Sumado a que la evaluación realizada no encuentra antes de sus aplicación, un nivel de conocimientos adecuado en los actores participantes sobre el proceso mismo y sobre su papel en este, se tiene también que, los espacios o acciones realizados en el marco del control fiscal de la evaluación de la política pública, no crean capacidades en los actores sociales (individuos, colectivos, gremios participantes, etc.) e institucionales (secretarías de despacho local, funcionarios públicos locales, funcionarios de la EFS quienes ejecutan el procedimiento de control), para ejercer un adecuado monitoreo, seguimiento y evaluación de las inversiones públicas. O por lo menos, conocimientos básicos dirigidos a la creación en ellos de un pensamiento evaluativo¹⁸, que les genere una orientación y práctica, para reconocer la importancia de constatar si con las acciones

18 Pensamiento evaluativo: corriente que apunta a embeber lógicas y criterios de evaluación en la práctica diaria a fin de mejorar la capacidad de individuos, equipos y organizaciones para pensar con dichos criterios y accionar con prácticas vinculadas a la evaluación, y en última instancia orientar las prácticas diarias hacia los cambios de largo plazo que se buscan alcanzar y no sólo a los proyectos que se deciden implementar. (Ministerio de Modernización República de Argentina, 2017)

implementadas, se logran los cambios o efectos positivos en las condiciones de vida de los beneficiarios, para no sólo fijar su vigilancia en actividades, normatividad y productos ejecutados.

Lo anterior, incide en las fases de preparación e implementación de los procesos llevados a cabo propios del control fiscal y del *accountability* que se requiere y que pretende generar. Incide en la fase de preparación e implementación, ya que, no se brindan los conocimientos mínimos en este sentido de forma que sean apropiados adecuadamente por los participantes.

En la fase de implementación incide por no realizarse un ejercicio de seguimiento a las inversiones que nutran la constatación de indicadores y datos que sirvan de insumos para la posterior evaluación de esta y por ende la verificación de que con la implementación se están logrando los objetivos deseados.

Por todo lo comentado, luego de la aplicación del control fiscal, las acciones de seguimiento vuelven a sus niveles corrientes, ya que, quedan en el aire, dada la falta de un sistema de monitoreo y evaluación institucionalizados desde lo público y requeridas y utilizadas adecuadamente desde lo ciudadano que logre ponerse en marcha y siga utilizándose luego de que el CF cesa sus actividades.

- *Enfoque del seguimiento y evaluación a las políticas públicas implementadas*

Otro punto que inquieta a las administraciones locales es el enfoque de la evaluación realizada a la política pública por parte de las entidades fiscalizadoras (enfoque que se hace efectivo en la fase de implementación de la evaluación realizada).

Funcionarios de las alcaldías municipales consideran que en las evaluaciones llevadas a cabo, es más preponderante y profundo la comprobación de la gestión y cumplimientos de productos de la política pública, que el de analizar los resultados de ésta sobre la población

objetivo a la que va dirigida. El sesgo hacia productos y procesos puede evidenciarse en las estrategias de evaluación implementadas que, según testimonios extraídos de la entrevista realizada a la coordinadora de auditoría especial implementada, fueron en si dirigidos a la verificación de:

- Articulación de la adopción de la política pública frente a los lineamientos nacionales y departamentales.
- Coherencia frente a los planes de desarrollo.
- Verificación de las normas de contratación.
- Verificación de la articulación entre plan de desarrollo – presupuesto – contratación.
- Análisis financiero o presupuestal.
- Articulación con los estudiantes de los colegios priorizados.

Referente a lo anterior, los estudiantes contactados recalcan como un logro de los procesos implementados obtener la completitud de bienes y servicios contratados por el ente territorial, pero estos no mencionan el logro de los resultados de la política.

Contribuyó bastante porque nos dimos cuenta de algunos procesos que decían en documentos que se les entregaba a los colegios en cuestión de material para los estudiantes no estaban completos, ya que ellos decían una cantidad y en la realidad no había, en esa cuestión ayudo mucho. (Entrevista a estudiantes, 2018)

En la misma línea, funcionarios entrevistados rescatan como logros del proceso realizado, la consecución del cumplimiento de los contratos suscritos gracias a los reclamos por parte de los estudiantes articulados al proceso. No obstante, el logro de los resultados de la implementación de la política pública no es mencionado por ellos.

Al iniciar la auditoría se realizó la presentación de cada grupo de jóvenes ante el equipo auditor en cada uno de los municipios, se les hizo la presentación del proceso auditor y los objetivos y con ellos se realizó la verificación del cumplimiento de los objetos contractuales

de algunos de los contratos seleccionados en la muestra, desplazándonos a las sedes educativa de las zonas rurales y a algunas de la zona urbana. (...) Ellos mismos consolidaron las observaciones con el acompañamiento de la Dirección operativa de participación ciudadana (DOPC) y con los conocimientos adquiridos, suscribiendo comunicados a los alcaldes, en los cuales, solicitaban las razones del mal estado de los bienes, la reclamación ante las aseguradoras para aprovechar las pólizas, el uso de bienes nuevos guardados, entre otros asuntos. (Entrevista funcionarios y exfuncionarios Dpto. Enlace Planeación departamental, 2018)

En sintonía con esta metodología de evaluación que, coloca su foco en insumos utilizados, procesos, normas y productos, los hallazgos más recurrentes encontrados en el desarrollo de la auditoría fueron:

- Debilidades en el seguimiento de la política pública.
- Bases de datos poblacionales desactualizadas.
- Debilidad en los ajustes de la política pública en cuanto a sus bases estadísticas o datos poblacionales.
- Debilidades en la contratación en cuanto a soportes como falta de planillas de asistencia – registros fotográficos.
- Debilidades en la supervisión de los contratos verificados, no detallan las actividades realizadas por el contratista.
- (Entrevista, Coordinadora auditora especial del control fiscal realizado, 2018)

La anterior metodología de evaluación mencionada puede ser engañosa, ya que, completar todas las actividades y productos de un proyecto o cumplir normas de ejecución dispuestas, no equivale a lograr los efectos deseados. “El cumplimiento de procedimientos según la norma, más la suma y cumplimiento de todas las actividades propuestas puede, o no significar que se hayan logrado los efectos deseados” (BID, 2011, pág. 62).

Los procesos en las evaluaciones de política pública estudiados y la aplicación del

accountability desarrollado en este, no colocan la misma importancia e integralidad entre los ámbitos de gestión-aplicación de la política y los resultados-efectos de ésta, que generen no sólo aprendizajes de la forma de como formular y ejecutar procesos contractuales y de aplicación de las normas de presupuesto por parte de los equipos de gobierno municipales, sino, que cumplan con la función principal de una evaluación de política pública: retroalimentar a los tomadores de decisiones, para mejorar la formulación o implementación de la política pública analizada o de nuevas a desarrollarse en un futuro. Según el BID (2011), “una evaluación debe proporcionar información creíble y útil, permitiendo la incorporación de lecciones aprendidas en el proceso decisorio tanto de receptores como de ejecutores” (BID, 2011, pág. 31).

Teniendo en cuenta la situación presentada, no se da en el actualidad, en los procesos de evaluación llevados a cabo en el marco del control fiscal implementado, un fortalecimiento integral de los equipos de gobierno y actores locales sociales que logre no sólo consolidar y mejorar las capacidades de estos en las fases de formulación y ejecución de acciones las implementadas, sino también, capacitar al menos básicamente a los participantes para realizar actividades reales de evaluación de las políticas públicas en su territorio.

Respecto a esto, se identifica entre los entes territoriales, la necesidad en torno a que se realice seguimiento y evaluación de las políticas y sus resultados e impacto, más que a procesos y productos generados. Al respecto, el secretario de planeación del municipio de Pradera, expreso lo siguiente: “(...) también pienso que es importante que se evalúe el verdadero resultado de ejecución de los recursos de la política.” (Entrevista Secretario de Planeación Pradera, Pradera, 2018)

- *Estrategias de retroalimentación de información implementadas.*

No se evidencian en los procesos de evaluación estudiados, instancias de socialización de los resultados obtenidos por la política pública objeto de evaluación, que provean a los ejecutores auditados lecciones aprendidas, que le permitan conocer la forma cómo está funcionando la implementación o del cómo y porqué funcionó o no la aplicación de la política pública. Los “hallazgos” (contravenciones a las normas colombianas) encontrados por la entidad fiscalizadora, son comunicados solo a un equipo en concreto (reducido) de la entidad territorial para su posible subsanación, pero el grueso de funcionarios de la administración local, que trabaja en otras dependencia o que, no actuaron de forma directa en procesos administrativos realizados dentro de la ejecución de la política pública, no se enteran de los errores o violaciones de norma cometidos o del escaso impacto de lo implementado, con lo cual no se fortalece de forma homogénea la planeación, la ejecución y la evaluación de resultados de las distintas áreas o secciones de la entidad, lo que contribuye a la aparición o replica de los mismos errores en ejecuciones posteriores o que se llevan conjuntamente con las acciones evaluadas.

El proceso de control fiscal entonces no logra integrar lecciones aprendidas o hallazgos encontradas en su dinámica, a los procesos de gestión llevados a cabo por las entidades ejecutoras, que mejoren las capacidades institucionales globales en cuanto a la adecuada formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en su territorio. Al respecto, un funcionario municipal expresó lo siguiente a la pregunta ¿La ejecución del plan de mejoramiento es situacional, es decir, se implementa directamente sobre acciones concretas de un programa o proyecto, o se exige la réplica de medidas e incorporaciones de lecciones aprendidas a la gestión o

cultura organizacional de la alcaldía?: “Considero que es situacional, porque se enfoca en un proyecto en concreto, porque solo se enfoca en corregir algún procedimiento que se determinó con falencias.” (Entrevista enlace jurídico municipal, 2018)

La falta de retroalimentación del proceso en el caso de los actores sociales se percibe más crítica, ya que, no se evidencian procesos de socialización de los resultados obtenidos en la implementación del control fiscal en donde la ciudadanía haya participado. En la actualidad, la participación de los actores sociales, solo se remite a la recepción de denuncias o dudas acerca de la implementación por parte del ente fiscalizador, pero no se les socializa de forma directa los resultados administrativos o fiscales obtenidos del proceso de evaluación de la política pública, ni mucho menos los efectos e impacto en la población objetivo de la aplicación de ésta.

Así las cosas, al analizar las situaciones percibidas por los diferentes actores del proceso de evaluación de la política pública. Podemos expresar que, el proceso de evaluación de la política pública implementado por la EF encuentra en sus fases de desarrollo (preparación, implementación y luego de concluida -expost-) deficiencias del entorno en que se aplican que merman sus resultados, a la vez que, este proceso cuenta con deficiencias propias que, sumadas unas con otras, impactan negativamente los resultados que se persiguen. Estas deficiencias antes comentadas, podemos dividirla en tres tipos: deficiencias internas, deficiencias externas y deficiencias transversales. (Ver Figura 2)

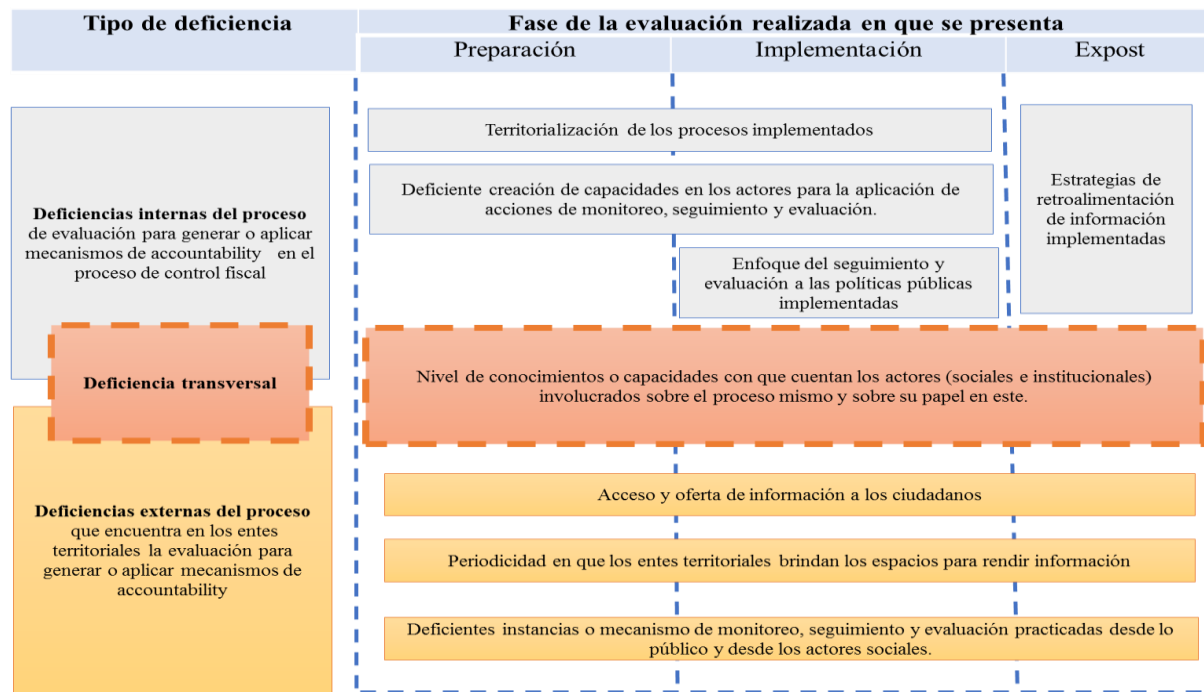
Las deficiencias internas, se refieren a debilidades propias de los procesos implementados, resultantes a falencias en su planeación, ejecución y de la gestión del equipo que lo aplica y serían: Territorialización de los procesos implementados, Deficiente creación de capacidades en los

actores para la aplicación de acciones de monitoreo, seguimiento y evaluación, Enfoque del seguimiento y evaluación a las políticas públicas implementadas, Estrategias de retroalimentación de información implementadas.

Las deficiencias externas al proceso son producto de la debilidad de la cultura gerencial, la oferta de información y los sistemas de control y seguimiento que dispone o utiliza la entidad territorial, equipo local que se inserta en el proceso de evaluación o los actores sociales que participan en el control fiscal implementado. Para el caso serían: Acceso y oferta de información a los ciudadanos, periodicidad en la oferta de espacios para rendir información y deficientes instancias o mecanismo de monitoreo practicadas desde lo público y desde los actores sociales.

Las deficiencias transversales, son las que afectan tanto al contexto en que se desarrolla la evaluación, a los actores que en esta participan, así como, el proceso mismo que es llevado a cabo. Para el caso se tiene una: Nivel de conocimientos o capacidades con que cuentan los actores (sociales e institucionales) involucrados sobre el proceso mismo y sobre su papel en éste.

Figura 2. Tipos de deficiencias encontradas en la aplicación del proceso de control fiscal llevado a cabo.



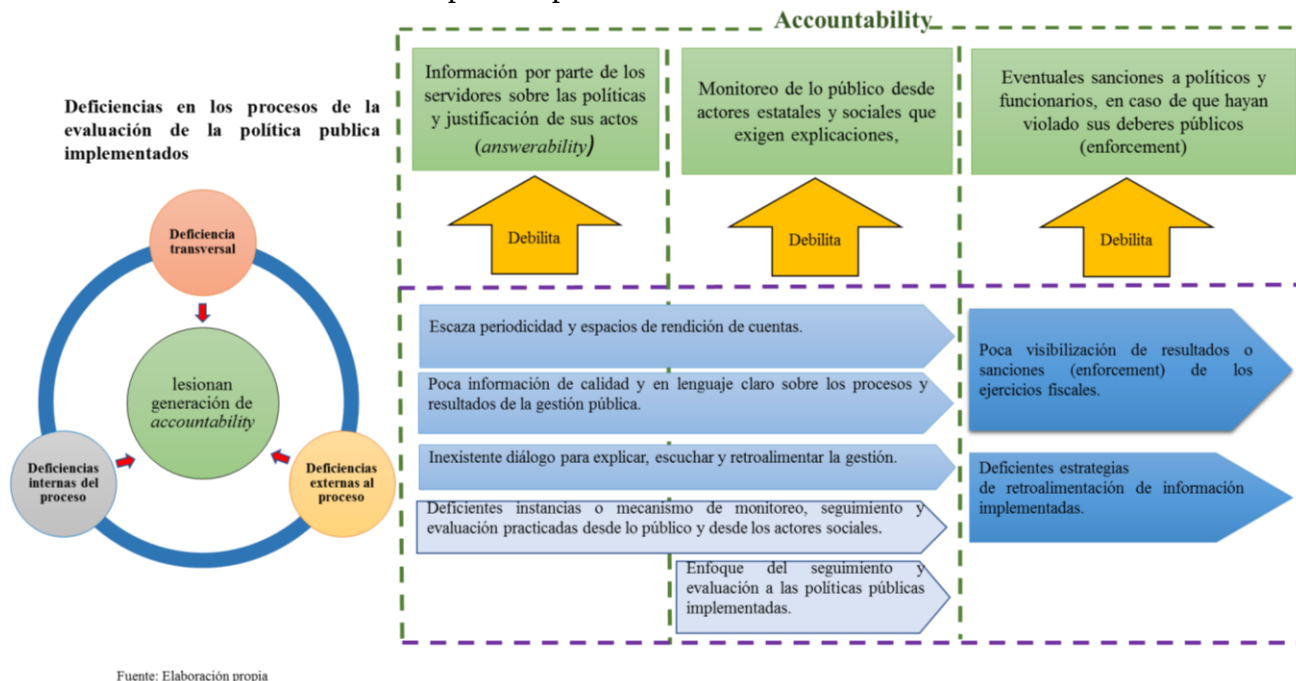
Fuente: Elaboración propia

Todas estas deficiencias con las que se desarrolla el control fiscal generan que el *accountability* que debería formarse o aplicarse en este se lesiona tal como veremos en el siguiente apartado.

5.4 *Accountability* y fiscalización

La evaluación de la política pública realizada en el marco de la función fiscalizadora, como describiremos a continuación, no logra generar *procesos de accountability efectivos y oportunos en la escala territorial*. Lo anterior, por la presencia de deficiencias en el proceso de evaluación implementado que, ya sea, de forma particular o aparejadas en distintas etapas y actividades de su implementación, causan una sinergia negativa que debilita la creación, fortalecimiento y sostenibilidad del *accountability* que se supone debería estar insertado en las actividades el control fiscal realizado. (Ver Figura 3)

Figura 3. Obstáculos para la generación de componentes del *accountability* en la evaluación a la política pública realizada



Para que pueda desarrollarse un apropiado *accountability*, es necesario que:

La ciudadanía pueda saber qué es lo que están haciendo quienes toman decisiones políticas de importancia, pero no es suficiente con que se divulgue qué es lo que se está haciendo, sino que también se requiere que se expliquen y deliberen con la ciudadanía los motivos que llevaron a la toma de una decisión en uno u otro sentido, pues se parte de la idea de que el poder público debe estar sujeto a la lógica del razonamiento público. (Schedler, 2004. pág. 11).

El primer componente del *accountability* al que se refiere la anterior cita, es el *answerability*, el cual se basa en que debe existir información por parte de los servidores sobre las políticas y justificación de sus actos. La concatenación de la falta de espacios para la rendición de cuentas, la periodicidad en que se realizan tales eventos, unido al acceso y calidad

de información ofertada por las entidades ejecutoras, generan que dos de los tres elementos necesarios para que sea efectiva la rendición de cuentas, como lo son información de calidad y en lenguaje claro¹⁹ sobre los procesos y resultados de la gestión pública, y diálogo para explicar, escuchar y retroalimentar la gestión, no se realizan adecuadamente, lo cual a su vez genera que, no se pueda crear o fortalecer el componente *answerability* para la construcción de un *accountability* verdadero.

Como se ha registrado, los ejercicios de rendición de cuentas no sólo son bastante escasos, sino que también, debido a su enfoque dirigido hacia la gestión pública tradicional (en donde se vela por el cumplimiento de procedimientos y normas, cumplimiento de actividades y entrega de productos) y no hacia la gestión pública de resultados (GpR) en donde la orientación de gestión va en la búsqueda de la efectividad, eficiencia y calidad de bienes y servicios entregados desde lo público (Schröder, 2000), no consigue concretar para conocimiento de los participantes de los procesos desarrollados en la evaluación, el logro en los resultados obtenidos por las inversiones ejecutadas en el marco de la implementación de la política pública. Además, no se percibe que los entes territoriales involucrados en procesos de control fiscal con prácticas de *accountability* desarrolladas, interioricen y desarrollen acciones administrativas para ofrecer espacios de control social más allá de las inversiones auditadas.

Asimismo, ya sea por la carencia en la oferta de espacios por parte de los gobiernos locales o al escaso empoderamiento y adecuado conocimiento que deja en los actores sociales, las

19 El Gobierno Nacional promueve el lenguaje claro y comprensible como una estrategia para garantizar la claridad, utilidad, accesibilidad, oportunidad y coherencia de la información que se le ofrece a los ciudadanos, de manera que tengan certidumbre sobre las condiciones de tiempo, modo y lugar en las que podrán solucionar sus inquietudes y gestionar sus trámites y servicios, en coherencia con la Política Nacional de Eficiencia Administrativa al Servicio al Ciudadano (Conpes 3785 de 2013). (DNP, s.f.b)

capacitaciones y espacios de participación realizados, a la fecha no se observa que los actores sociales lleven a cabo réplicas de procesos de control social y exijan a los entes ejecutores más espacios de este tipo para la participación en la vigilancia de acciones administrativas.

Asimismo, las deficiencias evidenciadas en la implementación del proceso impiden también la ejecución de forma adecuada de la evaluación pretendida. Lo anterior, en consideración que, la evaluación de las políticas públicas, debe entenderse como un procedimiento analítico encargado de proveer información sobre el desempeño de la política, sirviendo de base para la planificación de la intervención pública a lo largo del tiempo, al proporcionar una valoración sistemática y objetiva de su diseño, gestión y resultados alcanzados (Dunn, 2008), por lo cual ésta no puede reducirse o limitarse a una revisión de cómo fueron los procesos llevados a cabo en comparación con la norma (tal como se evidencia que se realiza). Sino que también, debe resolver el interrogante de ¿qué se logró realizando los mismos y quienes se beneficiaron con los productos o servicios generados en la implementación de la política?

Al no responderse este último interrogante con el control fiscal realizado, el *accountability* desarrollado en sus procesos envía un mensaje equivocado, ya que, direcciona a los participantes tanto institucionales como de la sociedad civil a sesgar sus acciones (de brindar información por parte de los primeros y en la verificación de lo conseguido o realizado por parte de los segundos) a solo cuestiones referentes a los procesos llevados a cabo, a los insumos utilizados, al cumplimiento de normas vigentes y al cumplimiento de metas de producto, cosas muy importantes pero que, tal como se ha dicho no pueden establecer por sí solas el cumplimiento de

los objetivos que buscan las acciones implementadas (mejorar o resguardar las condiciones de vida de los beneficiarios).

Por lo anterior, el enfoque con el que se realiza la evaluación de la política pública implementada lesiona además del *answerability* el segundo componente del *accountability*: monitoreo de lo público desde actores estatales y sociales que exigen explicaciones. Ya que, a los participantes (tanto institucionales como sociales) de estas instancias y metodologías de evaluación, son conducidos (por el mismo ejercicio de control fiscal llevado a cabo) a colocar su mirada en una sola dirección, limitando el seguimiento de la forma, cantidad y calidad en que se producen los resultados. A lo anterior también se suma que, los procesos aplicados no resaltan la importancia que tiene para la gestión pública la existencia de las instancias o mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación prácticas desde lo público o desde los actores sociales para hacer control y evaluación de las ejecuciones realizadas. Razón por lo cual, mecanismos de seguimiento y evaluación no son aplicados desde lo institucional o exigidos desde los actores sociales, para que, de forma particular y sostenida se realicen de forma periódica a las inversiones ejecutadas por el ente territorial.

Por otro lado, aunque los procesos implementados de control fiscal en la evaluación de la política pública, pueden llevar en muchos casos a provocar a situaciones de *enforcement* (sanciones), estos por lo general conllevan procesos dilatorios que sobrepasan algunas veces el periodo de mandato de la administración en que se cometió la violación, por lo que, los actores sociales pierden de vista la evolución de los procesos y no logran enterarse de las sanciones impuestas resultantes de los procesos fiscales en que ayudaron a identificar actos de corrupción.

De esta manera, los casos en que se logren sanciones (generados por los procesos de control fiscal), impuestas a funcionarios que hayan violado la confianza pública no se comunican, desaprovechándose la oportunidad de motivar a la ciudadanía al presentarle estos ejemplos fehacientes de que la participación ciudadana logra resultados. Lo anterior, puede generar desconfianza a los espacios de *accountability* futuros que se traten de construir en el espacio territorial intervenido.

Esta deficiente comunicación genera que el tercer elemento primordial de la rendición de cuentas (Incentivos a los servidores públicos y a los ciudadanos), no pueda utilizar un factor que puede resultar decisivo para el fortalecimiento de este proceso, ya que, visibilizar resultados (*enforcement*) de los ejercicios fiscales podría potenciar la participación ciudadana y de la adecuada gestión de los funcionarios, al demostrar que existe un castigo para quien maneja mal los recursos públicos. Por ende, las actividades aplicadas en el control fiscal y la evaluación pública no logran completar el tercer componente necesario para que haya *accountability*: eventuales sanciones a políticos y funcionarios, en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*).

Dado lo anterior, las acciones de control fiscal llevadas a cabo con la ciudadanía deberían contar con mecanismos para localizar o comunicar de forma directa o indirecta a los participantes de estos ejercicios los resultados de sus denuncias, así sean años después de implementados los procesos, esto reforzaría la confianza de los participantes en el Estado y sus instituciones a la vez que motivaría a muchos a seguir articulados a procesos de control y vigilancia de lo público.

5.3.1 Articulación entre el *accountability* vertical y horizontal.

Unido al impacto negativo que, las deficiencias observadas en la implementación de los procesos de evaluación de la política pública causan en la creación de *accountability*, se suman otras situaciones que merman a este y, es la forma en que se implementa la articulación entre el *accountability* horizontal y el *accountability* vertical en el proceso de control fiscal realizado.

Como hemos comentado, las estrategias para articular el *accountability* horizontal con el vertical no se territorializan y las evaluaciones son aplicadas con las misma fórmulas y pasos en todos los entes territoriales (a pesar de sus diferencias y particularidades). No se construyen entonces, procesos de *accountability* desde sus bases con la participación de la ciudadanía y equipos de las administraciones locales, que puedan servir de modelo o experiencia previa para réplicas de procesos similares, perdiéndose la oportunidad de construir un modelo particular de *accountability* que sea por tanto más eficaz, ya que, se adapta (articula) a las condiciones y actores del territorio en forma particular Investigadores como Albuquerque (2002) consideran que “el enfoque territorial de políticas y acciones estatales permite, pues, dar a cada situación concreta un tratamiento adecuado según sus recursos, circunstancias y capacidades potenciales de desarrollo” (Albuquerque, 2002 p.17).

Una mejor territorialización de los procesos contribuiría a suavizar la rigidez de estos, permitiendo una articulación (mayor integración) entre la función estatal (horizontal) de fiscalización con la vigilancia social (vertical) de los recursos y gestión pública. Lo anterior, redundaría en la creación de capacidades locales, sentido de pertenencia y mayor participación social de las intervenciones, lo cual daría como resultado procesos con mayor efectividad y credibilidad y capacidad de ser replicado por parte de los interesados.

Tomar en cuenta la lectura o percepciones del territorio que de él tiene la representación local del Estado (alcaldías municipales) y la sociedad civil, es fundamental para la creación y fortalecimiento de una práctica adecuada del *accountability* horizontal y su obligatoria integración con el *accountability* vertical. “De igual forma, la creación de una institucionalidad para el desarrollo territorial es producto del fortalecimiento del capital social y la consiguiente concertación estratégica del conjunto de la sociedad local” (INTA, 2007, p 9). Sin la interiorización, apropiación y sentido de pertenencia de los procesos de fiscalización por parte de las entidades ejecutoras municipales, de los ciudadanos y actores individuales o colectivos de la sociedad civil, una adecuada institucionalización²⁰ de un *accountability* integral (*accountability* horizontal reforzado con el vertical), es una tarea muy difícil.

Por todo lo anterior, un factor clave para fortalecer e institucionalizar procesos de *accountability*, es que los actores sociales deberían entenderse como protagonistas colectivos²¹, que a través de representantes o líderes se articulan con la entidad fiscalizadora, para aportar sus conocimientos específicos y técnicos a los auditores respecto del sector a auditar.

La estrategia tendría un alto valor agregado porque, al ser las organizaciones articuladas, directas interesadas en la gestión pública exitosa de las entidades a auditar y al tener el

20 Institucionalización: Es el proceso de transformación de un grupo, práctica o servicio, desde una situación informal e inorgánica hacia una situación altamente organizada, con una práctica estable, cuya actuación puede predecirse con cierta confianza, e interpretarse como la labor de una entidad dotada de personalidad jurídica propia, con continuidad y proyección en el tiempo. (Arnoletto, 2007, p.47)

21 La Sociedad Civil, es el conjunto de actores colectivos, grupos, asociaciones, movimientos, que son autoconstituidos, autosostenidos y autónomos en su actuación. se deben contar con reglas claras de participación, de control, así mismo debe existir institucionalización de los procedimientos, que sean conocidos, aplicados y acatados y que sirvan de espejo para futuros casos y adquieran credibilidad por su correcto funcionamiento y no sólo como acción retórica. (Duque, 2013, pág. 236)

conocimiento de ellas, se garantiza el éxito técnico del proceso auditor y la trascendencia social del mismo, así como la legitimación de la gestión de la entidad fiscalizadora.

Esta estrategia debe convocar a la ciudadanía para hacer equipo en la lucha contra dos flagelos de nuestra realidad: la deficiente gestión administrativa y la corrupción; estos problemas se contrarrestan con procesos de Buen Gobierno. Además, se promueve un progresivo sentido de pertenencia en la sociedad respecto al Estado e instituciones y, el fortalecimiento al interior del tejido social del deber, como responsabilidad de la sociedad de participar en la construcción de un Estado que responda eficazmente a las necesidades de la población. Lo anterior por cuanto se hace evidente que en un buen número de casos: los sindicatos, agremiaciones, comités de vigilancia ciudadana y demás organizaciones civiles, conocen más a fondo el sector sobre el cual tienen centrado su interés, debido a que su razón de ser, sus experiencias, análisis etc., están encaminados a determinado sector, haciéndose entonces claro que su participación e interrelación con los distintos grupos auditores, reviste gran importancia.

La estrategia de las auditorías articuladas con las organizaciones de la sociedad civil, encierra en sí misma un alto contenido positivo, no sólo porque se da cumplimiento al mandato constitucional, sino porque, al ser los grupos de interés o de presión que se articulan en los distintos procesos de auditoría, los directamente beneficiados o perjudicados por la gestión pública de las entidades objeto de auditoría, y además, por ser en numerosos casos (tal como se había comentado) los más conocedores del área o del campo específico de fiscalización, conlleva a que se obtenga un mayor éxito y trascendencia social, así como legitimación de la misión de la entidad fiscalizadora.

Se trata entonces, de pasar de una participación ciudadana eminentemente lejana como podría calificarse la sola presentación de quejas o denuncias, a una participación de primera línea

en la que la ciudadanía a través de distintas organizaciones realice una labor en conjunto con la entidad fiscalizadora, en el ejercicio del control fiscal.

De acuerdo con lo registrado, podemos sintetizar entonces los siguientes resultados de la investigación realizada:

Los mecanismos para insertar y empoderar a los actores sociales y funcionarios de los gobiernos locales para que participen en los espacios de *accountability* no es la adecuada, dado que, los primeros manifiestan que no precisan el alcance de su participación en los procesos que se llevan a cabo, así como, un adecuado entendimiento de la política pública que se está evaluando, lo que incide en la calidad de los aportes que pueden realizar en los espacios a los que se les convoca.

En relación con los funcionarios de los entes territoriales auditados, estos desconocen el contenido y cantidad de las capacitaciones realizadas a los actores sociales y, su marginación de los procesos de planeación del control social genera que su capacidad para replicar éstos para evaluar futuras inversiones, sea reducida o inexistente.

Lo anterior no contribuye a la construcción de una gestión administrativa más cercana al ciudadano y podría generar una lesión de la confianza entre los actores por la frustración de sus expectativas al no comprender hasta donde llegan los espacios en que participan. Unido a esto, de acuerdo con las debilidades y escasa retroalimentación del proceso de *accountability* desarrollado en el marco del control fiscal realizado hacia los actores (institucionales y sociales) que en él participan, no se percibe o se puede inferir que, la implementación de la política pública auditada y el *accountability* desarrollado en esta logre la incidencia para ejercer cambios positivos al momento diseñar o ejecutar nuevas acciones en el territorio.

El enfoque de evaluación realizado a la política pública y las consecuentes dinámicas con que se realiza el *accountability* desarrollado, están enmarcados en una visión de gestión pública tradicional (que examina insumos, presupuesto, procesos y productos) que podría servir para determinar la eficiencia de lo ejecutado en términos de tiempo y recursos utilizados, pero que desvía a los actores involucrados en estos procesos de examinar si lo ejecutado en el marco de la política pública ha contribuido a mejorar el desarrollo o calidad de vida de los beneficiarios que tiene como objetivo (visión por resultados de la GpR), lo cual es el verdadero fin de la política implementada.

Es decir, la eficacia de los programas y políticas públicas no está siendo realmente estudiada o tomada en cuenta para la vigilancia, solicitud de información o expresar recomendaciones por parte de los actores sociales para la mejora de lo implementado o refinar el diseño de nuevas ejecuciones.

En suma, los espacios de rendición de cuentas realizados en las dinámicas de *accountability* llevadas a cabo, en donde la entidad ejecutora informa el cómo y el porqué de sus decisiones, no pueden considerarse apropiadas, ya que, no insertan los tres componentes básicos (Información de calidad y en lenguaje claro, diálogo para explicar, escuchar y retroalimentar la gestión e incentivos a los servidores públicos y a los ciudadanos) para que pueda en verdad fortalecer o generar un *accountability* adecuado.

Lo evidenciado en el estudio da cuenta de que se requiere el rediseño de diferentes herramientas y estrategias de participación ciudadana, a través de uno o varios procedimientos estructurados, que logren implementar el *accountability* requerido en los ejercicios de fiscalización de la política pública llevados a cabo. Las adecuaciones requeridas al proceso actual deben ir encaminadas a subsanar, deficiencias y enfoques metodológicos (comentados en este

estudio y que se desarrollará más ampliamente en el próximo capítulo de esta investigación) que lleven a:

- Mejorar el nivel de conocimientos de los actores tanto institucionales como sociales) en el tema de la política pública a evaluar, así como, del proceso de *accountability* mismo a desarrollar de los actores involucrados que le permitan conocer alcance de su participación en éste.
- Aumentar y mejorar el acceso y oferta de información a los ciudadanos, relacionados con los espacios en que se brinda, así como, la periodicidad de esta.
- Pasar de una Información brindada (por parte de los gobiernos auditados) y exigida (por parte de los beneficiarios de las PP) enfocada a verificar procesos y productos, a tener en cuenta también la verificación de resultados
- Fortalecer instancias o mecanismos de monitoreo de las acciones implementadas desde lo público y desde los actores sociales.
- Implementar mejores estrategias de retroalimentación del proceso desarrollado.
- Aumentar la pertinencia de los procesos implementados
- Adecuar el enfoque de seguimiento y evaluación de las políticas fiscalizadas.

En la medida que se mejoren los procedimientos del control fiscal y evaluación de la política pública llevados a cabo, no sólo se fortalecerá el *accountability* desarrollado en la implementación de la evaluación de la política pública, sino que, también habrá un fortalecimiento de las capacidades de los actores involucrados (tanto institucionales como sociales) que redundará en un mejor diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas a ejecutarse en un futuro. Lo anterior, generaría mayor eficiencia y eficacia de

la gestión administrativa, acercando a las instituciones públicas locales a la verdadera práctica del buen gobierno.

Capítulo V: Reflexiones finales hacia una cultura del Buen Gobierno

En relación con el análisis realizado a la fiscalización de la política pública de Infancia, Adolescencia y Familia en el Departamento del Valle del Cauca, para la vigencia 2015, pueden expresarse las siguientes conclusiones:

La evaluación de la política pública realizada en el marco del control fiscal, tal y como fue implementada, no logra un desarrollo de los componentes necesarios para construir espacios de rendición de cuentas (de acuerdo con lo que expresa la norma), y mucho menos genera procesos de *accountability* efectivos y oportunos en la escala territorial, ya que, la desarticulación del *accountability* horizontal con las prácticas de *accountability* vertical realizadas, unidas a las deficiencias encontradas en los procesos implementados debilitan o niegan la consecución de los tres componentes necesarios para que exista un *accountability* real.

Para la implementación de un control fiscal a las políticas públicas articulado con un adecuado *accountability*, tal como lo expresan estudios del BID (2006), es imprescindible que la población se presente como activa y juegue un papel más importante en el empoderamiento de sus derechos en la política a desarrollar, y que ésta responda con efectividad a las necesidades reales de su entorno y territorio.

El ejercicio de control fiscal analizado y los ejercicios de *accountability* social llevadas a cabo en éste, no evidencian la generación de acciones que contribuyan a una cultura de Buen Gobierno en las administraciones locales, que alimenten una práctica y ética institucional, que sean ejercidas por todos los integrantes de la entidad, generando con ello eficacia, eficiencia, transparencia, respeto a los derechos humanos y resultados pertinentes en todos los ámbitos y acciones implementadas por el ente.

Una de las mayores debilidades identificadas en estos procesos, es que, aunque se realiza una planificación con base a resultados (enfoque de gestión por resultados) de la política pública, la forma en que se hace su seguimiento, verificación y evaluación por parte del ente fiscalizador, el gobierno local auditado y los actores sociales articulados en dichos procesos tiene un énfasis hacia la gestión administrativa tradicional en donde la preponderancia de los insumos, procesos, acatamiento de normas y cumplimiento de productos es mayor a la comprobación de los resultados que deja esta.

Asimismo, los planes de mejora, resultantes de procesos de control fiscal, son tomados y atendidos por las entidades territoriales analizadas como parcelas o islas propias de inversiones puntuales que comienzan y terminan en acciones delimitadas, y no como indicadores de procesos y acciones de gestión administrativa mal ejecutada que producen yerros e ineffectividad en muchos procesos llevados a cabo en éstas.

Es decir, las entidades ejecutoras de la política pública no reconocen aún el valor de las lecciones aprendidas de los errores evidenciados por la entidad fiscalizadora y “consideran” - quizás por la misma falta de integralidad de gestión administrativa, debilidades en la formulación o ejecución de inversiones o política pública, o simplemente por la urgencia de evitar sanciones- que únicamente esos procesos auditados requieren atención para ser subsanados.

Debido a esta “racionalización administrativa”, las no conformidades o procesos inadecuados visibilizados por el control fiscal son poco conocidos por el grueso del equipo de gobierno del ente ejecutor, con lo que se dificulta el reconocimiento de malas prácticas para tomar los correctivos necesarios dentro de sus procesos para hacerlos eficientes y efectivos, sin necesidad de que a futuro medie una acción de control fiscal externa. Asimismo, para el ente fiscalizador, el sentido del seguimiento realizado a la subsanación de hallazgos tiene la función

de solo “mejorar” la gestión de un proyecto, contratación o acción puntual, y no es visto como un mecanismo de transferencia de conocimientos hacia la entidad ejecutora para erradicar malas prácticas generalizadas sus procesos en ejecución o por implementar.

Por otro lado, no obstante, su obligatoriedad (en el ámbito del buen gobierno), el estudio realizado demuestra que la inclusión de espacios de *accountability*, no es una buena práctica de gestión administrativa y cultura organizacional de los entes territoriales analizados en el estudio y que su incorporación a los procesos de planeación es tomada como una norma a cumplir por parte de la entidad estatal. En este sentido, dichos procesos no permiten la construcción de un ciudadano informado que, si bien está en el derecho de exigir información de los actos de la administración pública como lo indica la Ley²², no encuentra en la organización del Estado las condiciones, espacios y herramientas adecuadas y oportunas para acceder fácilmente a información oportuna, clara y puntual, que le sirva de sustento para participar en procesos de planeación, construcción, implementación y evaluación de políticas públicas que le atañen como habitante de un territorio determinado. Por lo anterior, la “interacción” sociedad civil-órganos del Estado, se está realizando de forma inadecuada e inefectiva y merma la práctica de *accountability*.

En consecuencia, este estudio evidencia que, el proceso de fiscalización llevado a cabo por la Contraloría Departamental del Valle para la evaluación de las políticas públicas, debe ser reformado, aplicando a este una reingeniería del control desde el enfoque del Buen Gobierno, para practicar una eficiente evaluación a los recursos asignados a las políticas públicas, así como de sus resultados que, logren alimentar la cultura administrativa y futuras acciones en torno a la

22 Ley 1712 de 2014 “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”

política pública, con lo cual se maximicen los impactos positivos pretendidos por esta, brindando en su implementación herramientas oportunas y pertinentes para la creación o la práctica de acciones de *accountability* sostenible por parte de los entes territoriales y de la sociedad civil. En este sentido y a la luz de los resultados obtenidos para subsanar la desarticulación entre el *accountability* horizontal con los procesos de *accountability* vertical y las deficiencias encontradas en el proceso implementado, nos permitimos sugerir las siguientes recomendaciones:

Como primera medida, debería valorarse la actitud de los actores institucionales tanto ejecutores del control fiscal (EF) como de quien recibe las acciones de este (gobiernos locales), así como, de los actores sociales articulados en los procesos de fiscalización y evaluación de las políticas públicas sobre la forma en que estos perciben ¿el para qué? se ejecutan las acciones de monitoreo, seguimiento y evaluación realizados en los espacios de *accountability*.

Sería esclarecedor para el fortalecimiento de estos procesos, encontrar sí ¿estos ejercicios son considerados como acciones que van a implicar una pérdida de poder, legitimidad o la aplicación de castigos de parte de la EF con ayuda de la sociedad civil hacia funcionarios públicos del gobierno local o regional?, o ¿son tomados como espacios en donde la retroalimentación que se recibirá ayudará a mejorar la gestión pública evitando sanciones de corte institucional como personal a futuro?

Trabajar por la creación de una sensibilización adecuada hacia la evaluación de una política pública, contribuiría a vencer resistencias (sobre todo en los equipos de trabajo de los entes territoriales auditados) de esta, enfocaría esfuerzos de los actores sociales no sólo a saber el cómo se hicieron las cosas, sino también a qué se está logrando con ellas y cómo se mejorarían a

la vez que, se estaría sembrando un pensamiento evaluativo en funcionarios públicos, así como, en la ciudadanía interesada en saber de la gestión pública, la cual contribuya a identificar y lograr procesos más eficientes y eficaces en todas las intervenciones estatales que participen.

Para subsanar la escasa vinculación (articulación) en las etapas de preparación del proceso de evaluación de la política pública, del equipo de gobierno de los entes territoriales alcaldías municipales y los actores sociales que participarán de esta, se debería pasar de una participación de estos actores de tipo informativa a niveles participativos de cogestión²³, que incidan a favor de una mayor pertinencia, apropiación y efectividad de los procesos llevados a cabo. Lo anterior ayudaría a generar a la vez confianza y capacidades entre los actores locales.

Para la subsanación del mayor cuello de botella que se encuentra en los procesos implementados: Nivel de conocimientos o capacidades con que cuentan los actores (sociales e institucionales) involucrados sobre el proceso mismo y sobre su papel en este. Es necesario ejercer una incidencia mayor (con y sin auditoría) con respecto a las capacidades con que cuenta el equipo auditor (de la entidad fiscalizadora), el equipo local (que recibe la auditoría) y los actores sociales que participan en los procesos.

Tal y como se están desarrollando los procesos dentro del control fiscal, los espacios de capacitación llevados a cabo resultan insuficientes para solventar dudas, informar adecuadamente, o capacitar básicamente a los actores involucrados, que logren disminuir asimetrías de conocimientos que se presentan antes durante y después del proceso aplicado. Por lo cual, se requeriría un programa independiente a los procesos de control fiscal que, empodere a

23Nivel cogestión: Este nivel de cogestión se refiere a una gestión conjunta entre ciudadanos o representantes de ciudadanos. En este nivel de participación se busca que las personas y grupos que participaron de la toma de decisiones se involucren en su implementación y seguimiento de forma de asegurar que se lleve a cabo en forma adecuada. (CEPAL. 2015, p, 17)

todos los actores (institucionales y sociales) de los conocimientos, prácticas y métodos para la construcción de espacios de rendición de cuentas y de un *accountability* real.

Ya para las actividades propias del proceso de evaluación, en las intervenciones de capacitación ejecutadas, se debería evaluar ex ante los conocimientos tanto de los entes territoriales como de los actores de la sociedad civil en lo que se refiere al papel de estos en el proceso a iniciarse y si es necesario tratar de mejorar esos niveles de conocimiento. Lo anterior, para identificar debilidades y motivaciones de los grupos, en aras de hacer más efectiva su participación, pero sobre todo para que los ciudadanos no se creen falsas expectativas sobre sus actuaciones que generen desconfianza en el proceso a implementarse o en procesos posteriores.

Este conocimiento y reconocimiento de los actores individuales, colectivos y gremiales, al inicio de la evaluación de las PP, llevarían a una mejor articulación sociedad civil- entidad ejecutora-entidad fiscalizadora, logrando generar insumos para un abordaje y dinámicas adecuadas que generen más receptividad e incrementen las contribuciones de los participantes en los espacios de *accountability*.

En relación con los planes de mejora resultados de procesos de control fiscal, en el marco de las evaluaciones de la política pública, deben dejar de ser tomados y atendidos por las entidades fiscalizadores y los entes territoriales como parcelas o islas propias de inversiones puntuales que comienzan y terminan en acciones delimitadas; por ende, éstos deben empezar a verse como indicadores de una gestión administrativa mal ejecutada que produce yerros e ineffectividad en muchos procesos llevados a cabo en estas.

Se requiere entonces, visibilizar esas situaciones y malas prácticas a la mayoría de los funcionarios que pueden o llevan procesos similares. Lo anterior generaría capacidades de

actuación en eventos concretos del equipo de trabajo local, facilitando la replicabilidad del conocimiento para tomar correctivos necesarios dentro de sus procesos para hacerlos eficientes y efectivos, sin necesidad de que a futuro medie una acción de control fiscal externa.

Asimismo, el ente fiscalizador, debe ampliar el sentido del seguimiento y evaluación realizada y dejar de suscribirla sólo como una subsanación de hallazgos, que tiene la función de únicamente “mejorar” la gestión de un proyecto o programa específico, y se deben implementar las estrategias para una adecuada transferencia de conocimientos hacia la entidad ejecutora para erradicar malas prácticas en sus procesos de ejecución que lleven a una mejor cultura gerencial de lo público y por tanto que lleven también a la institucionalización de prácticas de buen gobierno.

A su vez, urge utilizar la información, articulaciones y conocimientos extraídos o causados por las evaluaciones realizadas a la política pública, para su principal objetivo: proveer información sobre el desempeño de la política, que sirva de base para la planificación de la intervención pública a lo largo del tiempo, al proporcionar una valoración sistemática y objetiva de su diseño, gestión y resultados alcanzados (Dunn, 2008). “El valor de una evaluación surge del uso que se le dé” (Banco Mundial, 2010, pág. 121), si la evaluación no logra retroalimentar de forma adecuada a la entidad que ejecutó la política, no se producirán las correcciones o las réplicas de acciones necesarias para la búsqueda de mayor eficacia y eficiencia de la administración pública.

Completando la recomendación anterior, se requiere la implementación de espacios de retroinformación²⁴ luego de concluida la evaluación de la política pública por parte de la entidad

24 Retroinformación de evaluación: se define en términos amplios como un proceso dinámico que involucra la presentación y divulgación de la evaluación realizada, con el fin de garantizar su aplicación a actividades nuevas o existentes (OCDE, 2001, pág. 60)

fiscalizadora, teniendo como receptor a las entidades territoriales y los actores sociales participantes de los procesos de control fiscal realizados.

A diferencia de la divulgación o socialización de los hallazgos de evaluación, un proceso de retroalimentación debe garantizar que las lecciones aprendidas se incorporen en nuevas implementaciones realizadas por el ente territorial.

La entidad fiscalizadora, debería tener el inventario de hallazgos encontrados en los procesos de control fiscal y contrastar de forma posterior si estos vuelven a cometerse por parte de las administraciones auditadas, un alto número de reincidencias en errores ya evidenciados en anteriores procesos de control demostraría una escasa valoración e inclusión en sus procesos de las lecciones aprendidas en anteriores procesos.

Asimismo, podría sugerirse la creación de un repositorio de lecciones aprendidas y buenas prácticas, un espacio (físico o digital) en las entidades territoriales auditadas y en la misma entidad fiscalizadora, donde se cargará o se guardara información sobre los procesos de *accountability* y de cómo estos se aplicaron y sus consecuentes resultados. Esta información estaría a disposición del público en general interesado en gestión y participación en estos espacios. Estos aprendizajes registrados, ayudarían a la sostenibilidad de dinámicas de *accountability* desarrolladas y contribuirían a la replicabilidad de nuevos ejercicios nacidos desde los gobiernos locales y desde la ciudadanía quienes encontrarían en estos archivos de buenas prácticas orientaciones pertinentes para procesos similares que quieran implementar.

Lo mínimo que se podría hacer para estimular o agradecer la preocupación de los ciudadanos por el buen manejo de lo público, es informarle del estado de las sanciones generadas por procesos en que tuvo participación o de qué forma acabaron estos, ya sea de manera directa

(correspondencia electrónica o física) o indirecta (página *web* con información del proceso). El proceso de control fiscal no debería terminar para los actores sociales cuando la entidad fiscalizadora completa los procesos de recolección de información y análisis de la gestión de las entidades auditadas.

En aras de fortalecer la confianza en los procesos y sostenibilidad de las articulaciones generadas en los ejercicios de control y vigilancia de la gestión implementados, la socialización de resultados *ex post* de los procesos sancionatorios iniciados gracias a los aportes de los actores sociales, jugaría un papel fundamental para enviar el mensaje público, de que, con la participación ciudadana es efectiva para combatir la corrupción.

Como medida complementaria, consideramos que propiciar la “creación de una red de participación de la comunidad integrada por diferentes sectores organizados de la sociedad civil” propuesta como recomendación en el estudio de Sánchez et al. (2006, p 76) para tratar de subsanar la débil participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal, es pertinente y reforzaría la vinculación, presencia y pertenencia de los actores civiles en los procesos auditores.

De igual manera, debe cambiarse el enfoque de evaluación realizado a la política pública y las consecuentes dinámicas con que se realiza el *accountability* desarrollado, ya que, están enmarcados en una visión de gestión pública tradicional (que examina insumos, presupuesto, procesos y productos), por una evaluación y procesos de *accountability* que vayan en sintonía de fortalecer una gestión pública orientada a resultados, teniendo como objetivo principal maximizar los beneficios de esta, detectando problemas que lleven al detrimento de la eficiencia y eficacia en vez de la imposición de castigos y sanciones.

Por todo lo anterior, el proceso de fiscalización tal como es llevado a cabo por la Contraloría del Valle para la evaluación de las políticas públicas, debe integrar al enfoque actual

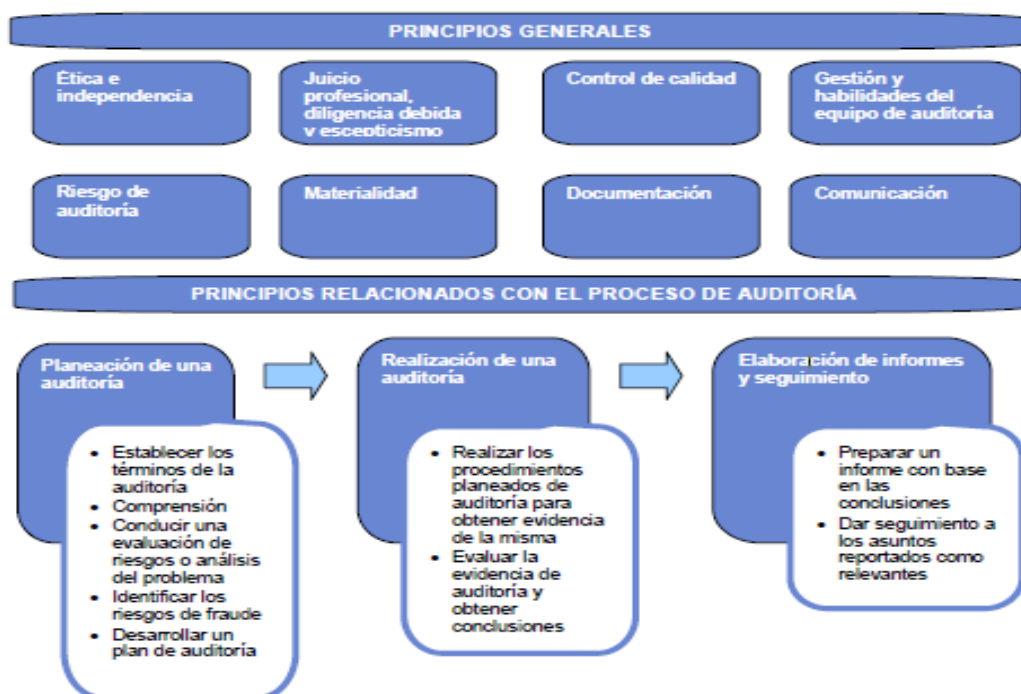
(evaluación a los recursos asignados a las políticas públicas y consecuentes productos de esta), una orientación a evaluar resultados que logre alimentar la cultura administrativa y futuras acciones en torno a la política pública, para maximizar impactos positivos en la comunidad. Para ello se hace necesario adecuar los sistemas de vigilancia y control fiscal, a una estrategia que los adecue a las Normas Internacionales de Auditoría (NIA) del sector público y éstas a su vez a las normas internacionales de auditoría para entidades fiscalizadoras superiores ISAI (por sus siglas en inglés)” (Contraloría General de la República, 2017).

De esta manera y de acuerdo con el Principio 2²⁵ establecido por la Intosai en la ISSAI “12: “El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos” (ISSAI, pág. 1), se hace necesario la implementación de las auditorías, financiera, de cumplimiento y de desempeño²⁶; esta última, según la Contraloría General de la República (2014): “son una fuente de insumo para la realización de evaluaciones o análisis de políticas públicas” (Contraloría General de la República, 2014, pág.41).

25 PRINCIPIO 2: Realizar auditorías para garantizar que el gobierno y las entidades públicas rindan cuentas de su administración y uso de los recursos públicos 1. Las EFS, en conformidad con sus mandatos, deben llevar a cabo las siguientes auditorías: a. Auditoría de información financiera⁶ y, de ser necesario, de no financiera. b. Auditoría de desempeño⁷ c. Auditoría de cumplimiento con la autoridad correspondiente.

26 La auditoría de desempeño, como medio de vigilancia y control fiscal posterior y selectivo, es una revisión independiente, objetiva y confiable de la gestión fiscal y de los resultados e impactos de la administración pública, con el fin de determinar si las políticas, programas, planes, proyectos, acciones, sistemas, operaciones, actividades u organizaciones de los sujetos vigilados operan de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia; y si existen áreas de mejora. La auditoría de desempeño también tiene en cuenta la equidad y la valoración de costos ambientales. (Principios, fundamentos y aspectos generales en la Contraloría General de la República., 2017, p.39)

Figura 4. Áreas cubiertas por los principios de la auditoría del sector público.



Fuente: Contraloría General de la República (2017)

Aunado a lo anterior, debe existir una articulación eficiente con todos los actores, fortalecer los sistemas de información que permitan monitorear el avance de los objetivos de la política para su retroalimentación, y definir con eficacia en la gestión, la asignación de recursos y efectividad en los resultados obtenidos de la misma.

Por tal razón, es competencia y responsabilidad de la entidad fiscalizadora, socializar los mecanismos de participación ciudadana a la comunidad para ejercer el control social y promover mecanismos de transparencia en el ejercicio de la rendición pública de cuentas por parte de los sujetos de control, a través de la estructura de un procedimiento acorde con el control social; este procedimiento debe incluir la evaluación de los riesgos y los controles, que de acuerdo con la definición de la Contraloría General de la República (2017), es: “identificación y análisis de los principales riesgos sobre el asunto a auditar para el logro de los objetivos de economía,

eficiencia, efectividad, equidad y valoración de costos ambientales, constituyendo así una base para la determinación del alcance potencial de auditoría” (Contraloría General de la República, 2017, pág.44).

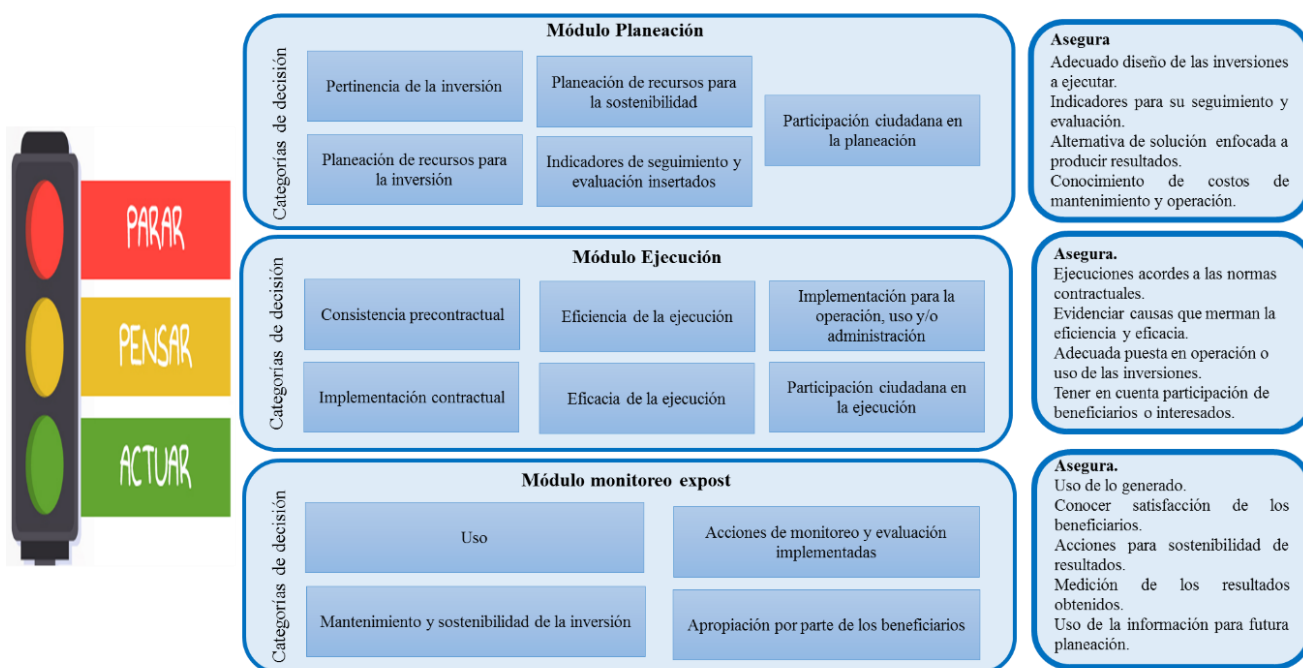
Como recomendación final, las entidades ejecutoras podrían poner en práctica un sistema de seguimiento y control de acceso para su equipo de trabajo y actores sociales interesados que, procurara por la consistencia de procesos y actividades realizadas al llevar a cabo inversiones o la ejecución de políticas públicas, la cual le permitiría a los entes territoriales conocer en tiempo oportuno, si su gestión es acertada y va encaminada a ser eficaz, eficiente y al logro de resultados, o si por el contrario requiere de correctivos y a los actores sociales interesados información en oportunidad que le sirva de insumo para el control social que pretender ejercer.

Por ello, dado el desconocimiento o la falta de ejecución de acciones elementales encontradas en la implementación de la política pública de Infancia, Adolescencia y Familia en los entes estudiados, en lugar de anotar y recomendar una lista de indicadores -quizás obvios y repetitivos- susceptibles a ser utilizados por los encargados de la planeación y ejecución de inversiones y los ciudadanos que ejercen control social a las políticas públicas a nivel territorial, nos permitimos proponer un instrumento dinámico tipo tablero de control, que le brindaría a las entidades la oportunidad de detectar y evitar yerros reiterativos tanto en la planeación y ejecución de sus inversiones, así como, implementar un monitoreo básico luego de culminadas estas, para identificar y medir resultados obtenidos con la implementación de políticas públicas en su territorio, a la vez que, sintetizaría para el estudio y análisis (de los actores de la sociedad civil interesados en ejercicios de *accountability*) el alcance y procedimientos efectuados para su formulación y puesta en ejecución (Ver anexo 1).

La herramienta diseñada por los autores (de muy fácil uso y comprensión), está basada en situaciones encontradas recurrentemente en el ejercicio profesional de ambos y evidenciadas una vez más en este estudio, que impiden que las acciones llevadas a cabo por las entidades se diseñen y gestionen adecuadamente y que, por ende, consigan generar los efectos pretendidos al momento de su formulación. El tablero de control puesto a consideración permitiría la identificación de fortalezas a replicar y debilidades que subsanar en las fases de los procesos de implementación de inversiones o políticas públicas llevadas a cabo en todas las dependencias del ente, a la vez que compila y suerte información oportuna y de primera mano a los actores interesados en la forma que se ejecuta la gestión pública. (Ver Figura 5)

Figura 5. Herramienta de control para diseño, ejecución y monitoreo expost de inversiones

Herramienta tablero de control para diseño, ejecución y monitoreo expost de inversiones



Fuente: Elaboración propia

Descripción de la herramienta

La herramienta está compuesta por tres (3) módulos que contienen categorías de calificación relativas a las fases de formulación o planeación, implementación y su fase de operación de inversiones. Por ello, estos se han identificado con los nombres: Módulo planeación, Módulo ejecución y Módulo de monitoreo expost.

Cada módulo en su inicio contara con un cabezote que identifica la dependencia y persona encargada o responsable de la inversión en la fase correspondiente (figura N°). La persona o dependencia puede variar o no a lo largo del desarrollo de la inversión, por lo que, esta información no se ha dejado fija para poder ser diligenciada (las celdas que varían a lo largo de las fases y que deben ser llenadas por la persona a cargo, son marcadas con distinto color al general del diseño). Asimismo, la identificación contará con celdas fijas a lo largo de los tres módulos en los que se replicarán los datos no variables de la inversión desarrollada. (Ver Figura 6)

Figura 6. Cabezote módulos del tablero de control propuesta

Módulo Planeación			
Municipio:		Departamento	
Secretaria o dependencia encargada de la formulación de la inversión:		Fecha:	
Responsable:			
Cargo			
Nombre de la inversión:		Código BPIN:	
Estrategia del Plan de desarrollo territorial o política pública (PP) a la cual se articula:		Se desarrollará en área rural	
		Se desarrollará en área urbana	
Costo de Recursos financieros		Tiempo estimado de implementación (en meses)	

Fuente: Elaboración propia. Cabezote de módulo planeación.

Luego de su identificación, los módulos están segmentados por categorías o secciones, que contienen preguntas claves que deben ser respondidas por el responsable de la inversión para que esta asegure condiciones mínimas de consistencia.

Las categorías se califican tanto de forma independiente como agregadas. Esto para que, de forma particular se pueda identificar que está dejando pasar por alto la entidad territorial dentro de cada categoría (un sistema tipo semáforo visibilizara la consistencia o no de lo registrado), pero también para precisar, si la deficiencia de la sección respectiva genera inconsistencias que afectan a la fase como un todo (mensaje al final del módulo que indica consistencia o no de todas las categorías descritas). (Ver Figura 7).

Figura 7. Categorías

Categoría	Pregunta a responder	Respuesta	Puntos
Indicadores de seguimiento y evaluación	¿Son fácilmente identificables, medibles y registrables los resultados y productos a alcanzar con la inversión o PP?	No	0
	¿Los indicadores establecidos para medir el objetivo general y los productos a alcanzar son adecuados?	No	0
	¿Considera usted de acuerdo con los indicadores propuestos para medir la ejecución de la inversión o PP, sí en el proceso de la implementación de esta se contaría con la suficiente información para determinar si se está en camino a lograr o se han alcanzado los objetivos propuestos?	No	0
	Planeación de indicadores de seguimiento y evaluación		Los indicadores identificados en esta etapa son deficientes
Consistencia de la planeación			Planeación inconsistente se requiere precisar campos

Fuente: Imagen módulo de planeación. Elaboración Propia.

Modulo planeación

Está conformado por cinco (5) categorías de calificación, las cuales pretenden evidenciar la consistencia adecuada de la inversión en la etapa de planeación:

- a) Pertinencia de la inversión.
- b) Planeación de recursos para ejecución.
- c) Planeación de recursos para su sostenibilidad.
- d) Indicadores para su seguimiento y evaluación.
- e) Participación ciudadana en el proceso.

La suma de los interrogantes en las distintas secciones registradas, llevarían a los formuladores a: un adecuado diseño de las inversiones a ejecutar, a que la alternativa de solución seleccionada este enfocada a producir resultados, a una mejor asignación indicadores para su seguimiento y evaluación y al conocimiento de costos de mantenimiento y operación.

Lo anterior también beneficiará el *accountability* societal, ya que, acercara a la sociedad civil interesada en la forma en que se planean las inversiones a una verificación adecuada de esta, brindándole puntos de referencia concretos para definir: si lo que está haciendo la entidad territorial es correcto para una implementación acorde a las normas y va en la búsqueda de resultados pertinentes. (Ver Figura 8)

Figura 8. Módulo Planeación

Modulo Planeación	
Categorías	Fines que busca la categoría
Pertinencia de la inversión	El problema por subsanar está plenamente identificado. La inversión es prioritaria. Los beneficiarios están plenamente identificados. Cuenta con los estudios requeridos. Si la alternativa de solución planteada es la más adecuada. La inversión esta articulada con los planes territoriales de desarrollo.
Planeación de recursos para ejecución	Los recursos financieros y de tiempo establecidos para su ejecución suficientes. Se requieren licencias o permisos para su ejecución. Se cuenta con personal para la adecuada supervisión de su ejecución. Se requeriría interventoría externa de la ejecución.
Planeación de recursos para su sostenibilidad	Definición de responsables de la operación, uso o administración de lo que se generara. Requerimientos técnicos, financieros y humanos para el uso o administración de lo que se generara.
Indicadores identificados para su seguimiento y evaluación	Son fácilmente identificables, medibles y registrables los resultados y productos alcanzados con la inversión o PP Los indicadores identificados o establecidos son adecuados para medir los resultados obtenidos, productos y resultados establecidos.
Evaluación y la participación ciudadana en el proceso.	Se contó con participación ciudadana en el proceso de formulación y diseño La ciudadanía conoce la solución antes de su implementación. La percepción de la ciudadanía sobre la prioridad de la inversión es congruente con la de la entidad territorial.

Fuente: Elaboración propia

Modulo ejecución.

Está conformado por seis (6) categorías de calificación, las cuales pretenden evidenciar la consistencia adecuada de la inversión en su etapa de ejecución:

- Precontractual.
- Procesos de implementación contractual.
- Eficiencia.
- Eficacia de lo implementado.
- Implementación para la operación, uso, administración de lo generado.
- Participación de la comunidad en esta fase.

La suma de los interrogantes en las distintas secciones registradas, llevarían a los ejecutores a: Ejecuciones acordes a las normas contractuales, evidenciar causas que merman la eficiencia y eficacia, una adecuada puesta en operación o uso de las inversiones y tener en cuenta participación de beneficiarios o interesados en el proceso de implementación.

Asimismo, se llevaría a los actores sociales que accedieran a la información de este módulo a vigilar y comprobar que las acciones contractuales implementadas están acuerdo a la norma, si hubo eficiencias en su ejecución, si se logró los objetivos de la inversión, si esta tiene las condiciones para ser utilizada y ser sostenible y de cómo fue la participación ciudadana en el proceso. Lo que llevaría a ejercicios de control social y requerimientos de información puntuales y sustentados con información de primera mano. (Ver Figura 9)

Figura 9. Módulo Ejecución

Módulo Ejecución	
Categorías	Fines que busca la categoría
Precontractual	Que se realice el proceso precontractual de acuerdo con la modalidad escogida y se sigan los pasos requeridos según la norma. Que haya adecuada transparencia del proceso. Que los riesgos estimados para el amparo de la inversión sean adecuados.
Procesos de implementación contractual	Que, el proceso de implementación se registre y desarrolle de acuerdo con las normas. Que, las suspensiones, modificaciones, adiciones y otras acciones pertinentes estén debidamente sustentadas. Que, los actos realizados dentro del proceso de ejecución de los contratos del proyecto estén cargados en el portal SECOP en oportunidad. Que se cuenten con los registros fotográficos, actas o correspondencia que den cuenta de la información del proyecto. Que los informes generados por la interventoría o supervisión den cuenta del cumplimiento de sus funciones. Que el informe de interventoría o supervisión exprese textualmente el concepto de calidad de los productos, actividades y servicios realizados en la ejecución de la inversión o PP.
Eficiencia de los procesos de ejecución	Que se conozca y registre si, se realizaron adiciones de recursos financieros o de tiempo para lograr la terminación de la inversión o PP. Que se analice si la implementación de la inversión o PP fue eficiente
Eficacia de los procesos de ejecución.	Que se conozca por parte de la entidad e interesados, si se lograron las metas de producción de actividades y servicios propuestos en la formulación en su totalidad. Si los productos generados cuentan con la calidad requerida y esperada para ser utilizados por los beneficiarios. Si los beneficiarios tienen los conocimientos, recursos u oferta institucional adecuada para utilizar los productos o servicios generados. Si los productos o servicios generados con la inversión o PP pueden solucionar la problemática que dio origen a la inversión
Implementación para la operación, uso, administración de lo generado	Que se precise y registre, quien administrará, operará o dará sostenibilidad a lo generado Que se precise y registre, la entrega formal de los productos o servicios generados a la inversión al titular pertinente. Consideraciones de la entidad sobre la idoneidad de quien fungirá como titular de la inversión, sostenibilidad, administración u operación de lo generado.
Participación de la comunidad en esta fase	Si, se implementaron espacios de socialización de la inversión con la comunidad en esta fase. Si, los beneficiarios o ciudadanía participaron en la ejecución de la inversión haciendo recomendaciones o expresando quejas o reclamos. Si se conoce la percepción de la comunidad beneficiaria acerca de la calidad de los productos o servicios generados.

Fuente: Elaboración propia

Módulo de monitoreo expost

Las acciones relacionadas en este módulo son de forma general poco conocidas y no aplicadas por las entidades territoriales. Asimismo, el estudio evidencia que, estas acciones no están siendo implementadas en los entes a quienes se les practico el control fiscal analizado.

Lo que se pretende con el módulo de monitoreo expost es que, las administraciones locales y los actores sociales involucrados en ejercicios de control social, además de, comprender la importancia de conocer los resultados obtenidos con las inversiones realizadas, comiencen a realizar mediciones básicas sobre estos. Para este fin, el módulo está conformado por cuatro (4) categorías de calificación:

- a) Uso.
- b) Mantenimiento y sostenibilidad de la inversión.
- c) Acciones de monitoreo y evaluación implementadas.
- d) Apropiación o sentido de pertenencia por parte de la comunidad hacia lo generado por la inversión.

La suma de los interrogantes en las secciones registradas llevaría a los tomadores de decisiones en las entidades territoriales, además de precisar en qué medida se logran los resultados (lo cual alimentaría procesos de rendición de cuentas) a conocer que uso se le está dando a lo generado, si los beneficiarios están satisfechos o no, si se requieren acciones para la sostenibilidad en el tiempo de los resultados y sobre todo a contar con información para usar en futuras inversiones.

De igual manera, los actores sociales pueden informarse sobre los datos de disminución de necesidades básicas que arrojan las inversiones y si estas son congruentes con la realidad, a la

vez que comprueban su participación en la recepción a conformidad de las inversiones realizadas. (Ver Figura 10)

Figura 10. Módulo monitoreo expost

Modulo monitoreo expost	
Categorías	Fines que busca la categoría
Uso	Conocer si lo generado con la inversión o PP es funcional. Conocer si lo generado por el proyecto está en uso u operación. Precisar si la comunidad beneficiaria hace uso de lo generado por la inversión o PP
Mantenimiento y sostenibilidad de la inversión,	Identificar la existencia de un plan de mantenimiento definido por parte entidad ejecutora o del ente administrador hacia los productos o ser generados por la inversión o PP. Conocer si se cuenta o se han asignado los recursos financieros, técnicos humanos necesarios para el mantenimiento adecuado de los productos o ser generados por la inversión o PP. Analizar si son sostenibles en el tiempo los efectos de la inversión o PP. Identificar si, para que la inversión o PP ejecutada siga generando los efectos requiere de financiación constante.
Acciones de monitoreo y evaluación implementadas	Generar que la entidad monitoree el funcionamiento, operación o uso de los productos o servicios, luego de su posterior entrega o liquidación de contrato. Crear valoración en la entidad ejecutora sobre la necesidad de realizar algún tipo de evaluación por parte su parte, para conocer el alcance de los resultados obtenidos. Que, en caso de haberse efectuado monitoreo y evaluación en esta fase la información obtenida sea utilizada como insumo para otros procesos de planeación. Visibilizar la importancia de tener conocimiento acerca de la satisfacción de los beneficiarios
Apropiación o sentido de pertenencia por parte de la comunidad hacia lo generado por la inversión	Medir la identificación, recordación o reconocimiento por parte de los beneficiarios hacia la inversión ejecutada. Establecer y registrar la participación de la comunidad beneficiaria en el mantenimiento de lo generado con la inversión. Conocer si la comunidad beneficiaria está satisfecha con los productos y servicios generados con la inversión o PP realizada.

Fuente: Elaboración propia

Sección de lecciones aprendidas

Cada uno de los módulos a cumplimentarse, cuentan con una sección de lecciones aprendidas al final en su parte final. La intención de esta sección es que, desde los ejecutores de las inversiones se identifique y se lleve registro de fenómenos, buenas o malas prácticas o

situaciones propias de la gestión que potencien o disminuyan el alcance, calidad, eficiencia, y eficacia de las inversiones. El ejercicio de identificar y registrar lecciones aprendidas sería fundamental en la construcción de una memoria institucional sobre las intervenciones llevadas a cabo en los entes territoriales, que perduraría en la entidad no obstante los cambios de personal efectuados o del paso de una administración a otra.

Con lo anterior se beneficiarían los equipos de trabajo que diseñan, ejecutan y realizan seguimiento a la operación de las inversiones ejecutadas. Asimismo, la sección de lecciones aprendidas brindaría un marco de buenas y malas prácticas en que se mueven cierta clase de inversiones que, pueden ser identificadas por la sociedad civil, para que estas puedan advertir que se están generando réplicas de gestión que conllevan a fallas o por el contrario promover y participar de ciertas formas de implementación con la evidencia que deja una experiencia exitosa. (Ver Figura 11)

Figura 11. Lecciones Aprendidas

Lecciones aprendidas		
¿Considera que la planeación de esta inversión deja lecciones aprendidas para replicar o evitar en procesos posteriores similares?	Sí	No
¿Cuáles?		

Fuente: Modulo de planeación, elaboración propia.

La implementación de la herramienta propuesta, ayudaría a identificar en que proceso o fase se está más deficiente o que secciones administrativas requieren de fortalecimiento para que se tomen los correctivos necesarios, sin que medie un proceso de control fiscal para ello, disminuyendo incertidumbres de implementación y tratando de asegurar inversiones más eficaces y efectivas, contribuyendo de igual forma, con la reducción de inconformidades o hallazgos encontrados en los controles fiscales a los que sean sujetos.

Al mismo tiempo, puede surtir de información a los actores sociales interesados en vigilar los procesos que se realizan en los entes territoriales con lo cual se fortalecen y facilitan los mecanismos de oferta de información a los ciudadanos, así como logra la construcción de un ciudadano informado que cuenta con los insumos para participar en procesos de rendición de cuentas ofertados, exigir explicaciones a los procesos llevados a cabo y dado el caso interponer denuncias ante una inadecuada practica de gestión pública.

Referencias bibliográficas

- Alberdi, J (2000). Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo. Barcelona, Icaria/HEGOA. Recuperado de: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/24>
- Albuquerque, F. (2002). Desarrollo económico territorial. Guía para agentes, Instituto de Desarrollo Regional y Fundación Universitaria, Sevilla, 2002.
- Almond, G y Verba, S. (1963). La Cultura Política. Recuperado de: <http://webs.ucm.es/info/cpuno/asoc/profesores/lecturas/almondverba.pdf>
- Auditoría general de la Nación. (2011). Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial de Colombia. Recuperado de: https://www.auditoria.gov.co/Biblioteca_documental/OEE/AGRP11-SistemaNalControlFiscalTerritorial.pdf
- Arnoletto, E.J. (2007). Glosario de Conceptos Políticos Usuales, Ed. EUMEDNET 2007. Recuperado de: <http://www.eumed.net/dices/listado.php?dic=3>
- Arroyave Alzate, S. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. Fórum. Revista Departamento Ciencia Política, 1(1), 95-111. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/view/32359>
- Banco Mundial. (2005). Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados. Serie “Manuales para gestores del desarrollo”. Recuperado de: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/254101468183894894/Manual-para-gestores-del-desarrollo-diez-pasos-hacia-un-sistema-de-seguimiento-y-evaluacion-basado-en-resultados>.
- BID (2006). La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina, informe 2006. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6966/La%20pol%C3%ADtica%20de%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf?sequence=2>
- BID (2011) Gestión para resultados en el desarrollo en gobierno subnacionales. Módulo 1. Gestión para resultados en el ámbito público. INDES, PRODEV, BID. Recuperado de: https://indesvirtual.iadb.org/file.php/349/modulos/Modulo_1_-_Gestion_para_resultados_en_el_ambito_publico.pdf
- CEPAL. (2015). La planeación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Series manuales de la CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39055/7/S1501278_es.pdf

Congreso de la República (1990) Ley 12. Por la cual se adiciona la Ley 145 de 1960, reglamentaria de la profesión de contador público y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-104547_archivo_pdf.pdf

Congreso de la República (1991) Ley 12. Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos Del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Recuperado de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-12-de-1991.pdf>

Congreso de la República (1998) Ley 489. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html

Congreso de la República (2003) Ley 850. Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0850_2003.html

Congreso de la República (2003) Ley 872. Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios. Recuperado de: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=11232>

Congreso de la República (2006) Ley 1098. Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1098_2006.htm

Congreso de la República (2014) Ley 1712. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: <http://suin.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1687091>

Ley 42 de 1993. Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. Congreso de la Republica de Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=289>

Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Congreso de la República, de Colombia. Recuperado de: https://www.bucaramanga.gov.co/elatril/download/presupuestos_participativos/LEY-136-de-1994.pdf

Constitución Política de Colombia (1991). Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá, Colombia, 6 de Julio de 1991.

Contraloría Departamental del Valle del Cauca. (2015). Informes de auditoría con enfoque integral modalidad especial a la Política Pública de Infancia de Adolescencia del Valle del Cauca. Recuperado de <http://www.cdvc.gov.co/publicaciones.php?id=39287>

Contraloría General de Paraguay. (2012). Ponencia base La Participación Ciudadana como herramienta para transparentar la gestión de las EFS y los mecanismos de inclusión ciudadana en el control gubernamental externo. Encuentro Regional sobre “Estrategias de participación ciudadana en las entidades de fiscalización superior. Recuperado de: <http://iniciativatpa.org/2012/wp-content/uploads/downloads/2013/08/La-Participaci%C3%B3n-Ciudadana-como-herramienta-para-transparentar-la-gestion-de-las-EFS-CGR-Paraguay.pdf>

DNP (2007) Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 109. Política pública nacional de primera Infancia “Colombia por la primera infancia”. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177832_archivo_pdf_Conpes_109.pdf

DNP (2010) Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3654. Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos. Bogotá. Recuperado de: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83124>

Duque, J. (2013) *Accountability* y gestión pública. El papel del control y la rendición de cuentas en la gestión de lo público. *Revista Ciencias Estratégicas*. 22 (30) págs. 225-242. Recuperado de: <https://docplayer.es/61199717-Accountability-y-gestion-publica-el-papel-del-control-y-la-rendicion-de-cuentas-en-la-gestion-de-lo-publico-1.html>

Contraloría Departamental del Valle del Cauca. 2015. Informes finales de auditorías especiales municipios de Dagua, La Cumbre, Pradera, Vijes, Candelaria y Gobernación del Valle. Disponibles en: <https://www.contraloriavalledelcauca.gov.co/publicaciones/39287/procesos-auditores-realizados-en-2015/>

Correa, R y Tovar, L. 2014. El Control Fiscal. Entre el Control Político y el Control Social. Perspectivas internacionales, 10 (2), p.p153-178. Recuperado de: https://www.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/field-documents/field_document_file/elcontrolfiscal.pdf

Corte Constitucional de Colombia. (1996). Sentencia C-021 de 1996. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-021-96.htm>

Cortés, A. (2014). Cuadernos de Ciencias Políticas N° 6: El concepto de *accountability*: una mirada desde la Ciencia Política. Recuperado de: file:///C:/Users/rpuello/Downloads/El_concepto_de_accountability_una_mirada.pdf

Da Silva, R. (2008). Teoría de la Administración. Recuperado de: <http://www.folgueral.com.br/wp-content/uploads/2016/04/Teorias-da-Administra%C3%A7%C3%A3o-Reinaldo-O.-da-Silva.pdf>

Del Tronco, J. (2013). Desconfianza y *accountability* ¿Las causas del populismo en América Latina? *Latin American Research Review*. 48. 55-78. 10.1353/lar.2013.0026.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2006). Participación en el control social a la gestión pública, momento de sensibilización Modulo 1. Recuperado de: http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1454680223_8231c0de98971e5d7608956096ee6ca6.pdf

Departamento Administrativo de la Función Pública Colombiana. (2014). Manual único de rendición de cuentas. Recuperado de: http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450051661_3ad287e3bc4ef4dde655d44cec6168c8.pdf

Departamento Nacional de Planeación. S/Fa. Definición de buen gobierno. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/DNP/gestion/buen-gobierno/paginas/buen-gobierno.aspx>.

Departamento Nacional de Planeación. S/F. Índice de pobreza multidimensional. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/.../IPM%20por%20municipio%20y%20dpto%20200...>

Departamento Nacional de Planeación. (S/Fb). Lenguaje claro. Programa nacional de servicio ciudadano. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/programa-nacional-del-servicio-al-ciudadano/Programas-Especiales/Paginas/Lenguaje-claro.aspx>

Departamento Nacional de Planeación. (2010). Plan Nacional Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”. Tomo I. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND20102014%20Tomo%20I%20CD.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2014). Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un Nuevo País 2014-2018”. Recuperado de: <https://www.minagricultura.gov.co/planeacioncontrolgestion/Gestin/Plan%20de%20Acci%C3%B3n/PLAN%20NACIONAL%20DE%20DESARROLLO%202014%20-%202018%20TODOS%20POR%20UN%20NUEVO%20PAIS.pdf>

Dunn, W. (2014). Public Policy Analysis: An Introduction (5ta ed.). Recuperado de: http://irpublicpolicy.ir/wp-content/uploads/2017/09/Public-Policy-Analysis-Dunn-www.irpublicpolicy.ir_.pdf

Escandón, M y Velásquez, L. (2015). *Accountability* social en Colombia: oferta institucional y demanda ciudadana. *Revista Colombia Internacional*. (1) (83). 269-294. DOI: [dx.doi.org/10.7440/colombiaint83.2015.10](https://doi.org/10.7440/colombiaint83.2015.10)

- Escuela Superior de administración Pública. (2008). Gobierno y políticas públicas. Recuperado de: <http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/1-Gobierno-y-Politica-Publica.pdf>
- Estévez, A y Labaqui, I. (2003, junio). La deuda social Argentina. *Accountability* y corrupción: Obstáculo y amenazas para la consolidación. Consonancias. Recuperado de: <http://200.16.86.50/digital/33/revistas/ds/estevez7-7.pdf>
- Gaviria Trujillo, C., Villegas Ramírez, F., & Hommes Rodríguez, R. (1994) Ley 136 de 1994. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994_pr003.html, 20-06-2015.
- Gobernación del Valle del Cauca (2011) Ordenanza N°. 330 del 5 de agosto de 2011: “Por medio de la cual se establece el Marco General de las Políticas Públicas Sociales Sostenibles del Departamento del Valle del Cauca”. Recuperado de: <http://pqr.valledelcauca.gov.co/desarrollo/descargar.php?id=9834>.
- Gobernación del Valle del Cauca (2012) Decreto Departamental 1021 del 21 de diciembre de 2012: “Por medio del cual se adopta la Política Pública de Infancia, Adolescencia y Familia del Valle del Cauca”. Recuperado de: <http://pqr.valledelcauca.gov.co/desarrollo/descargar.php?id=9834>.
- Gobernación Del Valle del Cauca (2015) Diagnóstico situacional de primera infancia, infancia, adolescencia y juventud. Recuperado: asamblea.valledelcauca.gov.co/descargar.php?id=18069
- Gómez, D y Carrero, O. (2009) *Revisión del concepto sobre el control fiscal participativo en la contraloría general de la república*. Tesis de pregrado Universidad de la Salle, Colombia. Recuperado de: <http://repository.lasalle.edu.co/bitstream/handle/10185/4790/T17.09%20G586r.pdf;jsessionid=BBB4B771C27D346433637FBF7426980F?sequence=2>
- Gómez, L. (2014, marzo) El buen gobierno paradigmas y perspectivas políticas. *Ambiente Jurídico*. Recuperado de: <http://ridum.umanizales.edu.co:8080/xmlui/bitstream/handle/6789/1860/Art%C3%ADculoBUENGOBIERNO%20revisado.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Jiménez, M. (2012). La importancia del *Accountability* Social para la consolidación de la democracia en América Latina. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 7(2), 97-130. Recuperado de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S190930632012000200005&lng=en&tlng=.

- Hernández, A y Arciniegas, E. (2011). Experiencias de *accountability* horizontal y social en América Latina Estudios de caso comparados en São Paulo, México DF, Caracas y Bogotá. Recuperado de: [http://ahernand.uniandes.edu.co/Documentos/Entrega%206%2025%205%202011%20\(2\).pdf](http://ahernand.uniandes.edu.co/Documentos/Entrega%206%2025%205%202011%20(2).pdf)
- Hernández Bonivento, J. (2017). Análisis de mecanismos de participación local en Colombia: Audiencias de Rendición de Cuentas y Consejos Territoriales de Planeación. *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas* 17 (32): 67-80, enero-junio de 2017. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/ccso/v17n32/1657-8953-ccso-17-32-00067.pdf>
- Hernández Sampieri, R. (2007). In Baptista Lucio P., Fernández Collado C. and Baptista Lucio, María del Pilar (Eds.), *Fundamentos de metodología de la investigación*. Madrid; Bogotá McGraw Hill.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). 2018. Política nacional de infancia y adolescencia. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/politica_nacional_de_infancia_y_adolescencia_2018_-_2030.pdf
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). (2007). Enfoques de desarrollo territorial. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios. Recuperado de: <http://fediap.com.ar/administracion/pdfs/Enfoque%20de%20Desarrollo%20Territorial%20-%20Documento%20INTA.pdf>.
- Isaza, C. (2015). El diseño institucional para la rendición de cuentas Una valoración del caso colombiano *Gestión y Política Pública*. *Gestión y política pública*. (24) (2). 339-375. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v24n2/v24n2a2.pdf>
- Jiménez, W. (2007). *Modulo seminario políticas públicas y derechos humanos*. Bogotá, Colombia: ESAP.
- Lasswell, H. (1956) *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, College Park: Universidad de Maryland Press.
- Maggiolo, I y Perozo Maggiolo, J. (2007). Políticas públicas: proceso de concertación Estado-Sociedad. *Revista Venezolana de Gerencia*, (12) (39), 373-392 Recuperado de: <http://www.redalyc.org/html/290/29014474004/>
- Maldonado, M. (2014). El control fiscal y su ajuste dentro del Estado Social de Derecho. *Revista facultad de derecho y ciencias políticas*. (44) (120), 129-152. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/rfdcp/v44n120/v44n120a06.pdf>

- Méndez Gabriel. (2007). Teoría de la Agencia y *accountability*. Universidad Autónoma de Colombia. Revista Economía y desarrollo. (6)(1), 41-65 Recuperado de: <file:///C:/Users/rpuello/Downloads/359604821-Mendez-2007-pdf.pdf>.
- Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible. S/F. Normativa Conpes. Recuperado de: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/normativa/conpes>
- Ministerio de modernización de la República de Argentina. 2017. Kit de evaluación. Herramientas para una gestión ágil: teoría de cambio y pensamiento evaluativo. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/6._kit_de_evaluacion_-_herramientas_para_gestion_agil.pdf
- Morales-Trapp S. (2016). Participación ciudadana y *accountability*: reflexiones sobre la experiencia comparada en Chile y Colombia. Revista Jurídicas, 13 (2), 100-113. DOI: 10.17151/jurid.2016.13.2.8.
- Natal, A. (2006). Rendición de cuentas: apuntes para una revisión conceptual. Documentos de discusión sobre el nuevo institucionalismo. Ciudad de México, México: El Colegio Mexiquense. Recuperado de: <http://www.cmq.edu.mx/index.php/docman/publicaciones/documentos-nuevo-institucionalismo/132-dn0090408/file>
- OCDE (Organización para la cooperación y el desarrollo económico). (2001). Evaluation feedback for effective learning and *accountability*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2667326.pdf>
- O'Donnell, G. (1994). Democracia delegativa. Journal of Democracy. (5)(1), 55-94 Recuperado de: http://www.liderazgos-sxxi.com.ar/bibliografia/Democracia-delegativa_.pdf
- O'Donnell, G. (1998). *Accountability* Horizontal. Ágora. (s/v) (8), 5–34. Recuperado de: <https://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Accounttability%20horizontal.pdf>
- O'Donnell, G.(2001). “Acerca de varias accountabilities y sus Interrelaciones” en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (Eds.), Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas, Buenos Aires, Temas Editorial,
- O'Donnell, G. (2004) “*Accountability* horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”. En: Revista Española de Ciencia Política, (s/v) (11), 11-31. Recuperado de: <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/viewFile/37355/20873>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2013). Guía de Buenas Prácticas para el apoyo a Entidades Fiscalizadoras Superiores. Recuperado de http://www.oecd.org/dac/effectiveness/Buenas_Pr%C3%A1cticas_para_el_Apoyo_a_Entidades_Fiscalizadoras_Superiores-%20for%20web.pdf

- Peroni, A. y Guerra, C. (2011). Evaluación y Contraloría Social: Un Imperativo Democrático. Recuperado de: www.evaluacionpoliticaspublicas.com/.../Evaluacion-y-contraloria-social
- Peruzzotti, E. y C. Smulovitz (2002). “*Accountability* social: La otra cara del control”, en E. Peruzzotti, Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas, Buenos Aires, Temas.
- Peruzzotti, E. y C. Smulovitz (2002). Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias. Buenos aires: editorial temas. 325 pp.
- Peruzzotti, E. (s/f). La política del *accountability* social en América Latina. Recuperado de: http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/accountability_social1.pdf
- Presidencia de la Republica de Colombia. (S/F). Definición Rendición de cuentas. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/dapre/rendicion-de-cuentas/rendicion-cuentas>
- Procuraduría General de la Nación. (2013). Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. Recuperado de: http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD. New York. US, pág. (1995). Informe sobre Desarrollo Humano 1995. Harla. México, D.F.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2014). Auditoría a la democracia. Recuperado de: http://www.cooperativa.cl/noticias/site/artic/20140516/asocfile/20140516181958/informe_auditor_a_la_democracia.pdf
- Ríos, L.(2014). *El buen gobierno: paradigmas y perspectivas políticas*. Universidad de Manizales. Facultad de Derecho. 2014. Ppág. 22. Recuperado de: <http://ridum.umanizales.edu.co:8080/xmlui/bitstream/handle/6789/1860/Art%C3%ADculobuengobierno%20revisado.pdf?sequence=1>
- Roth, A-N. (2002). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá, Colombia. Ediciones Aurora.
- Ruano, J. M. (2010). Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana. Política y Sociedad, 47(3), 93-108. Recuperado de: <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/viewFile/POSO1010330093A/21527>
- Ruiz, D y Cadena, C. (2005). ¿Qué es una política pública? Revista Jurídica Universidad Latina de América. Morelia Michoacán, México. Año V Número 18 Julio-septiembre 2005. Recuperado de: <http://www.unla.mx/iusunla18/>

- San Martín, H. (2011). *Accountability* y transparencia en la gestión pública: una propuesta. *Revista horizontes empresariales*. (10) (2), 269-294 Recuperado de: <http://revistas.ubiobio.cl/index.php/HHEE/article/view/2049/1911>
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing *Accountability*. En A. Schedler, L. Diamond, & M. Plattner (Eds). *The self-Restraining State power and accountability in new democracies*. London, UK: Lynne Reinner Publishers. Recuperado de: https://works.bepress.com/andreas_schedler/22/
- Schedler, A. (2004). “¿Qué es rendición de cuentas?” Cuadernos de Transparencia. Recuperado de: http://works.bepress.com/andreas_schedler/6/
- Torres, C y Frey, K. (2015). Gobernanza y democracia desde la acción colectiva urbana. En: Torres Ruiz, A.C.; Torres Carrillo, A. *Acción colectiva, gestión territorial y gobernanza democrática en Bogotá*. Universidad Piloto de Colombia.
- Roth, A-N. (2002) *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora. Bogotá.
- Schröder, P. (2000). Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno. Fundación Friedrich Naumann, Oficina Regional, América Latina. Recuperado de: <http://relial.org/uploads/biblioteca/44dbee76837e79a6c07bb8219d021843.pdf>
- Smulovitz C. y Peruzzotti, E. (2002). *Accountability* Societal: El Otro Lado del Control”, en *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias*. (ppág. 23-85). Paidós, Buenos Aires. Recuperado de: <https://ciudadania.files.wordpress.com/2013/06/controlando-la-polc3adtica.pdf>
- Stoker, G. (1998). El "buen gobierno como teoría": cinco propuestas. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/255631184_El_buen_gobierno_como_teoria_cinco_propuestas
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Revista Desafíos*. (S/v) (20), 149-187. Recuperado de: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/download/433/377>.
- World Bank (2000). *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington D.C: World Bank. Recuperado de: <https://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/contribution.pdf>
- Vinueza, Á. PÁG. G. (2012). *Sostenibilidad fiscal y principios en el Estado Social de Derecho*.
- Younes, D. (2012). *Derecho Constitucional Colombiano*, (12ª ed.). Bogotá: Ed. Legis.

Zea, D. y Diaz, A. (2013). Impacto De La Corrupción En Los Niveles De Desigualdad En El Ingreso En Colombia Para El Periodo 1990 - 2010: Un Análisis Empírico. Recuperado de: <https://red.uao.edu.co/bitstream/10614/5287/1/TEC01669.pdf>

Anexos

Anexo N° 1. Tablero de control

La herramienta tablero de control propuesta se puede encontrar para su descarga en su forma digital en el enlace:

<https://www.dropbox.com/s/kv60d8lv9qlz2kv/Anexo%20N%C2%B0%201.%20Tablero%20de%20control.xlsx?dl=0>

Módulo Planeación			
Municipio:		Departamento	
Secretaria o dependencia encargada de la formulación de la inversión:		Fecha:	
Responsable:			
Cargo			
Nombre de la inversión:		Código BPIN:	
Estrategia del Plan de desarrollo territorial o política pública (PP) a la cual se articula:		Se desarrollará en área rural	
		Se desarrollará en área urbana	
Costo de Recursos financieros		Tiempo estimado de implementación (en meses)	

Categoría	Pregunta a responder	Respuesta	Puntos
Pertinencia de la inversión	¿Se identificó claramente la problemática a solucionar?	No	0
	¿Se contó con los estudios técnicos correspondientes para escoger una alternativa de solución?	No	0
	¿La alternativa de solución adoptada se consideró adecuada para dar solución a la necesidad identificada?	Sí	2
	¿Desde su formulación, estudios previos o estructuración, <u>estuvo plenamente definido a quién beneficiaría la inversión, dónde y cómo?</u>	Sí	2

	¿Las actividades propuestas al ser ejecutadas contribuirían al logro de los productos y por ende de los resultados deseados?	Sí	2
	¿La inversión está sujeta a un proyecto registrado en el banco de proyectos de la entidad territorial o corresponden a cumplimientos de una política pública (PP) a nivel nacional?	No aplica	3
	¿El análisis de la oficina asesora de planeación expresó que la ejecución de la inversión o PP era la más prioritaria en su momento para los beneficiarios?	Sí	3
	¿La inversión o PP se encuentra articulada con los planes de desarrollo o de ordenamiento como POT, EOT, POMCA, PGAR, PGIRS territoriales?	Sí	3
	Pertinencia de la inversión		Pertinencia de la inversión deficiente
Categoría	Pregunta a responder	Respuesta	Puntos
Planeación de recursos para su ejecución	¿Los recursos financieros establecidos para realizar la inversión o PP se consideran suficientes para lograr los productos y el resultado propuesto?	Sí	3
	¿Los plazos establecidos para la ejecución de la inversión o PP se consideran suficientes para lograr los productos propuestos?	Sí	3
	¿La entidad conoce las necesidades de licencias, permisos, consulta previa o avales para ejecución de la o PP inversión?	Sí	3

	¿En caso de requerirse, se han contemplado los tiempos de los procesos para la obtención licencias, permisos, consulta previa o avales en el plazo establecido para la implementación de la inversión o PP?	No	0
	¿Se cuenta en la entidad con funcionarios que puedan realizar un adecuado seguimiento a la inversión o PP en su etapa de ejecución?	No	0
	¿Se ha precisado en esta etapa la posibilidad que la inversión o PP requiera durante su ejecución de una supervisión o interventoría externa a la entidad?	No	0
	Planeación de recursos para su ejecución		Planeación de recursos puede mejorarse
Categoría	Pregunta a responder	Respuesta	Puntos
Planeación de recursos para la sostenibilidad	¿Se ha definido desde esta etapa, quien se encargará de la operación, mantenimiento, administración o sostenibilidad de los productos o servicios generados?	No	0
	¿Se conoce en esta etapa los requerimientos técnicos para el uso, operación o mantenimiento adecuado de lo que se generaría?	No	0
	¿Se conoce en esta etapa los requerimientos financieros para el uso, operación o mantenimiento adecuado de lo que se generaría?	No	0
	¿Se conoce en esta etapa los requerimientos en recursos humanos para el uso, operación o mantenimiento adecuado de lo que se generaría?	No	0
	Planeación sostenibilidad		La precisión sobre los requerimientos

			de sostenibilidad es deficiente
Categoría	Pregunta a responder	Respuesta	Puntos
Indicadores de seguimiento y evaluación	¿Son fácilmente identificables, medibles y registrables los resultados y productos a alcanzar con la inversión o PP?	No	0
	¿Los indicadores establecidos para medir el objetivo general y los productos a alcanzar son adecuados?	No	0
	¿Considera usted de acuerdo con los indicadores propuestos para medir la ejecución de la inversión o PP, sí en el proceso de la implementación de esta se contaría con la suficiente información para determinar si se está en camino a lograr o se han alcanzado los objetivos propuestos?	No	0
	Planeación de indicadores de seguimiento y evaluación		Los indicadores identificados en esta etapa son deficientes
Categoría	Pregunta a responder	Respuesta	Puntos
Participación ciudadana en el proceso	¿Hubo participación de la ciudadanía al momento de la identificación problemática a subsanar?	No	0
	¿La ciudadanía conoce la alternativa de solución seleccionada antes de su implementación?	No	0
	¿La comunidad beneficiaria considera que la ejecución de este tipo de inversiones o PP es la más prioritaria en el momento para ellos?	No	0
	Participación ciudadana en el proceso		Participación ciudadana

			deficiente

Consistencia de la planeación	X	Planeación inconsistente se requiere precisar campos
--------------------------------------	----------	---

Lecciones aprendidas		
¿Considera que la planeación de esta inversión deja lecciones aprendidas para replicar o evitar en procesos posteriores similares?	Sí	No
¿Cuáles?		

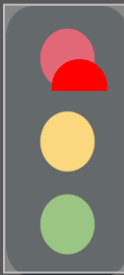
Módulo creado por: Rafael Puello Medina y Claudia Jimena Orozco

Módulo Ejecución			
Municipio:		0	Departamento #¡VALOR!
Secretaria o dependencia encargada de la ejecución de la inversión:			Fecha:
#¡VALOR!			
Responsable:			
Cargo			

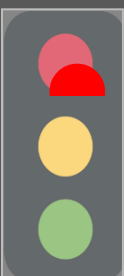
Nombre de la inversión:	0	Codigo BPIN:	0
Estrategia del Plan de desarrollo territorial o política pública (PP) a la cual se articula:	0	Se desarrollará en área rural	0
		Se desarrollará en área urbana	0
Costo de Recursos financieros (\$)		Tiempo estimado de implementación (en meses)	
Requerimientos para ejecución		Sí	No
¿Requiere supervisión?			
¿Requiere interventoría?			
¿Requiere permisos, licencias, avales o consulta previa?			
¿Requiere enfoque diferencial su ejecución?			

Categoría	Pregunta a responder	Respuesta	Puntos
Precontractual	¿La inversión cuenta con los respectivos certificados de disponibilidad presupuestal?	No	0
	¿Se cuenta con los estudios previos?	No	0
	¿En caso de requerirse se cuentan con los estudios del sector para la implementación de la inversión?	No	0
	¿Se realizó el proceso precontractual de acuerdo con la modalidad escogida y según la norma?	No	0
	¿Se creó proceso en el portal de contratación estatal?	No	0
	¿Los amparos de riesgos exigibles en las pólizas, son acordes (en tiempo y forma) a lo que requiere la norma?	No	0
	¿Se les dio respuestas a todas las inquietudes recibidas respecto al proceso de contratación?	No	0

	Consistencia precontractual		Consistencia precontractual deficiente
Categoría	Pregunta a responder	Respuesta	Puntos
Procesos de implementación contractual	¿Se comprobó que los amparos contratados por las pólizas de seguros suscritas por los contratistas, están acorde a la norma y a los requerimientos establecidos en los términos de referencia del proceso?	No	0
	¿Se expidió el respectivo registro presupuestal para los contratos suscritos?	No	0
	¿Están constituidas las actas de inicio para la ejecución de los contratos a implementarse?	No	0
	¿Se realizó socialización formal de la inversión o la implementación de la PP?	No	0
	¿Se cuentan con los registros fotográficos, actas o correspondencia que den cuenta de la información dada a la comunidad?	No	0
	¿La interventoría inicio labores a la par que la ejecución de obras?	No	0
	¿Las suspensiones, modificaciones, adiciones y otras acciones pertinentes están debidamente sustentadas en comité técnico?	No	0
	¿Los actos realizados dentro del proceso de ejecución de los contratos del proyecto son cargados en el portal SECOP en oportunidad?	No	0
	¿Los informes generados por la interventoría dan cuenta del cumplimiento de sus funciones?	No	0
	¿Los productos generados por la supervisión dan cuenta del cumplimiento de sus funciones?	No	0

	¿El informe de interventoría o supervisión relata adecuadamente lo sucedido en la ejecución de los contratos para la implementación de la inversión o PP?	No	0
	¿El informe de interventoría o supervisión expresa textualmente el concepto de calidad de productos, actividades y servicios realizados en la ejecución de la inversión o PP?	No	0
	Consistencia procesos de ejecución contractual		Proceso contractual deficiente
Categoría	Pregunta a responder	Respuesta	Puntos
Eficiencia	¿Se realizaron adiciones de recursos financieros para lograr la terminación de la inversión o PP?	Sí	0
	¿Se realizaron adiciones de tiempo para lograr la terminación de la inversión o PP?	Sí	0
	¿Considera la dependencia encargada de la ejecución que la implementación de la inversión o PP fue eficiente?	No	0
	Eficiencia de la ejecución		Ejecución no eficiente
Categoría	Pregunta a responder	Respuesta	Puntos
Eficacia de lo implementado	¿Se lograron las metas de productos, actividades y servicios propuestos en la formulación en su totalidad?	No	0

	Según el criterio de la dependencia encargada de la ejecución de la inversión: ¿Los productos generados cuentan con la calidad requerida y esperada para ser utilizados por los beneficiarios?	No	0
	¿Los beneficiarios tienen los conocimientos, recursos u oferta institucional adecuada para utilizar los productos o servicios generados?	No	0
	¿Considera que con los productos o servicios generados con la inversión o PP pueden solucionar la problemática que dio origen a la inversión?	Sí	3
	Eficacia de lo implementado		Inversión no eficaz
Categoría	Pregunta a responder	Respuesta	Puntos
Implementación para la operación, uso, administración de lo generado	¿Luego de concluida la ejecución y terminada la entrega de productos y/servicios por parte de los contratistas, se tiene precisión sobre quien administrará, operará o dará sostenibilidad a lo generado?	No	0
	¿Se realizó entrega formal de los productos o servicios generados por la inversión al titular pertinente?	No	0
	¿Se cuenta con manual operativo de los productos o servicios generados?	No	0
	¿Se entregó el manual de operaciones de los productos y servicios generados al titular respectivo?	No	0
	¿la vigencia de los amparos que respaldan la estabilidad de las obras o calidad del servicio cuentan con el periodo de tiempo que obliga la ley?	No	0

	¿Considera la dependencia responsable de la entrega de los productos o servicios generados por la inversión o PP que, quien fungirá como titular de la sostenibilidad, administración u operación de estos es el más idóneo?	Sí	3
	Estimación para la operación, uso o administración de lo generado		Estimación deficiente para administración, uso u operación de lo generado
Categoría	Pregunta a responder	Respuesta	Puntos
Participación de la comunidad en esta fase	¿Se implementaron espacios de socialización de la inversión con la comunidad en la ejecución?	No	0
	¿Los beneficiarios o ciudadanía participaron en la ejecución de la inversión haciendo recomendaciones o expresando quejas o reclamos?	No	0
	¿Fueron tenidas en cuenta las sugerencias, quejas o reclamos de la comunidad?	No	0
	¿Se constituyó acta de entrega a la comunidad?	No	0
	¿Se conoce la percepción de la comunidad beneficiaria acerca de la calidad de los productos o servicios generados?	No	0
	Participación de la comunidad en esta fase		Mecanismos de participación de la comunidad deficientes
Consistencia de la ejecución			
			Algunos

		procesos implementados en la ejecución son deficientes
--	--	---

Lecciones aprendidas		
	Sí	No
¿Considera que la ejecución de esta inversión deja lecciones aprendidas para replicar o evitar en procesos similares?		
¿Cuáles?		

Módulo creado por: Rafael Puello Medina y Claudia Jimena Orozco

Módulo de monitoreo ex-post			
Municipio:	0	Departamento	# VALOR!
Secretaria o dependencia encargada del monitoreo expost de la inversión:		Fecha:	
Responsable:			
Cargo			
Nombre de la inversión:	0	Codigo BPIN:	0
Estrategia del Plan de desarrollo territorial o política pública (PP) a la cual se articula:	0	Se desarrolló en área rural	0
		Se desarrolló en área urbana	0
Costo de Recursos financieros (\$)		Tiempo de implementación (en meses)	

Categoría	Pregunta a responder	Respuesta	Puntos
Uso	¿Lo generado con la inversión o PP es funcional?	No	0
	¿Lo generado por el proyecto está en uso u operación?	No	0
	¿La comunidad beneficiaria hace uso de lo generado por la inversión o PP?	No	0
	Uso de lo generado por la inversión		Uso de lo generado presenta deficiencias
Categoría	Pregunta a responder	Respuesta	Puntos
Mantenimiento y sostenibilidad de la inversión	¿Existe un plan de mantenimiento definido por parte de la entidad ejecutora o del ente administrador hacia los productos o servicios generados por la inversión o PP?	No	0
	¿Cuenta la entidad ejecutora o el administrador, operador o titular de los productos o servicios generados, con los recursos financieros para el mantenimiento adecuado de los productos o servicios generados por la inversión o PP?	No	0
	¿Cuenta la entidad ejecutora o el administrador, operador o titular de los productos o servicios generados con los recursos técnicos para el mantenimiento adecuado de los productos o servicios generados por la inversión o PP?	No	0
	¿Cuenta la entidad ejecutora o el administrador, operador o titular de los productos o servicios generados con los recursos humanos para el mantenimiento adecuado de los productos o servicios generados por la inversión o PP?	No	0
	¿Son sostenibles en el tiempo los efectos de la inversión o PP?	Sí	3
	¿Para que la inversión o PP ejecutada siga generando los efectos requiere de financiación constante?	No	3

		Aseguramiento del mantenimiento y sostenibilidad de lo generado con la inversión				Mantenimiento de lo generado está en riesgo
Categoría	Pregunta a responder	Respuesta	Puntos			
Acciones de monitoreo y evaluación implementadas	¿La entidad monitorea el funcionamiento, operación o uso de los productos o servicios, luego de su posterior entrega o liquidación de contratos?	No	0			
	¿La entidad tiene conocimiento acerca de la satisfacción de los beneficiarios acerca de los efectos generados por la inversión o PP?	No	0			
	¿Se ha realizado algún tipo de evaluación por parte de la entidad ejecutora, para conocer el alcance de los resultados obtenidos gracias a la inversión o PP ejecutada en los beneficiarios?	No	0			
	¿La entidad ha registrado evidencias o realizado mediciones, acerca del logro del objetivo general (efectos que se quería conseguir) en la población beneficiaria?	No	0			
	¿En caso de haberse efectuado monitoreo y evaluación luego de puesta en funcionamiento o operación lo generado por la inversión o PP, ha servido la información obtenida como insumo para otros procesos de planeación?	No	0			
	Acciones de monitoreo y evaluación ex-post implementadas					Acciones de monitoreo o evaluación son deficientes
Categoría	Pregunta a responder	Respuesta	Puntos			
por parte de la comunidad hacia lo	¿Se observa apropiación o sentido de pertenencia de los productos o servicios generados por la inversión o PP implementada por parte de los beneficiarios?	No	0			

	¿Existe identificación, recordación o reconocimiento por parte de los beneficiarios hacia la inversión o PP ejecutada?	No	0
	¿La comunidad beneficiaria está satisfecha con los productos y servicios generados con la inversión o PP realizada?	No	0
	¿Existe participación de la comunidad beneficiaria en el mantenimiento de lo generado con la inversión?	No	0
	Apropiación o sentido de pertenencia por parte de la comunidad hacia lo generado por la inversión		Apropiación o sentido de pertenencia de la comunidad deficiente

Acciones de monitoreo ex-post realizadas	X	Algunas acciones de monitoreo ex-post presentan deficiencias
---	----------	---

Lecciones aprendidas		
¿Considera que acciones de monitoreo ex-post de esta inversión deja lecciones aprendidas para replicar o evitar en procesos similares?	Sí	No
¿Cuáles?		

Anexo N° 2

Formatos Entrevistas

ET. NO.	TIPO DE ENTREVISTA	FECHA ENTREVISTA	CARGO	ENTIDAD QUE REPRESENTA	AÑOS EN EL CARGO
------------	-----------------------	---------------------	-------	---------------------------	---------------------

Tipo de Entrevista	Actores	Nro. Entrevistas
ET 1	Funcionarios y ex funcionarios de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca.	2

Cuestionario

Presentación del entrevistado

- ¿Cuál es su nombre?
- ¿Cuál es su profesión y cargo?
- ¿Hace cuánto está en este cargo?
- ¿Tuvo alguna función específica relacionada con la evaluación realizada por parte de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, a la Política Pública de Infancia en la Gobernación del Valle del Cauca y en los municipios de Dagua, la Cumbre, Vijes, Pradera y Candelaria, ¿durante la vigencia 2015?

Generalidades

1. ¿Cuál es el papel de la función fiscalizadora en la escala territorial frente a la evaluación de políticas públicas y en especial a la PP de infancia y adolescencia?
2. ¿Cuáles son los mecanismos de evaluación implementados en la fiscalización de la PP de infancia y adolescencia?
3. Mencione las acciones de control que usted conoce fueron ejercidas en torno a la Política Pública de Infancia, Adolescencia y Familia en el año 2015 por parte de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca.
4. ¿Cuáles fueron los hallazgos más recurrentes encontrados en el control fiscal de la PP de Infancia, Adolescencia y Familia en la vigencia del 2015?
5. ¿Considera Ud., que la fiscalización que se ejerció durante la vigencia 2015 a la Política Pública de Infancia y Adolescencia, contribuyó al control político que ejerció la Asamblea y los Concejos municipales? ¿Por qué?

6. ¿Considera Ud., que la fiscalización que se ejerció durante la vigencia 2015 a la Política Pública de Infancia y Adolescencia, contribuyó al control político que ejerció la Asamblea y los Concejos municipales? ¿Por qué?
7. En el seguimiento que ha efectuado la Contraloría a las acciones correctivas contenidas en los planes de mejoramiento, concernientes a la ejecución de esta Política, ¿cuál es su opinión sobre la aplicación de éstas?
8. ¿Considera Ud., que la fiscalización que se ejerció durante la vigencia 2015 a la Política Pública de Infancia y Adolescencia, contribuyó a una mejor gestión de las entidades territoriales municipales? ¿Por qué?
9. ¿Considera que existe una adecuada retroalimentación de procesos en las entidades ejecutoras producto de la acción de control que ejerció la Contraloría en función de esta Política, que haga más efectiva la aplicación de esta? ¿por qué?
10. ¿Considera usted que las acciones correctivas que se ejecutaron en torno a esta Política contribuyeron al mejoramiento de la calidad de vida de la población a la cual iba dirigida? ¿por qué?
11. ¿La evaluación de las políticas públicas realizadas por la entidad, toma en cuenta la reincidencia de hallazgos encontrados anteriormente, como un parámetro para la calificación de la gestión de la entidad evaluada?
12. ¿Cómo se incentiva, fomenta y fortalece desde la contraloría la participación de la sociedad civil en los ejercicios de control fiscal, sobre todo en el caso puntual de la PP de infancia y adolescencia?
13. ¿De qué forma puede identificarse y valorarse la articulación del control fiscal realizado por la contralora departamental con los actores sociales en el departamento en la evaluación realizada a la PP de Infancia, Adolescencia y Familia en 2015?
14. ¿De qué forma esa articulación con los actores sociales incidió (positiva o negativamente), en las acciones de control ejercidas por la Contraloría a la PP de Infancia, Adolescencia y Familia en el año 2015? ¿Por qué?
15. ¿Se ha evidenciado alguna evolución de la participación de la sociedad civil en los ejercicios de control fiscal? ¿De qué forma?
16. Desde su óptica de funcionario público, ¿Cuál considera que son las motivaciones más fuertes o principales por la que las personas participan de los procesos de control fiscal? ¿Por qué?

Calidad de información:

Respecto al interés de participación y búsqueda de información por parte de los ciudadanos, ¿la contraloría departamental del Valle del Cauca conoce o sistematiza la percepción de los grupos de interés?, con relación con si estos:

17. ¿Se sienten conformes con su participación en los procesos de control fiscal o con la información obtenida de estos?
18. Si estos consideran que:
 - a) La información es clara y entendible y es consistente, completa y veraz con la realidad conocida
 - b) Su acceso a la información producida es oportuno.
 - c) Los medios en que está dispuesta la información son de fácil acceso a los ciudadanos y a los grupos de interés.
 - d) ¿los ciudadanos consideran que su punto de vista es tomado en cuenta?, ¿participan o conocen de las decisiones antes de ser ejecutadas?

Retroalimentación

Respecto a la gestión del conocimiento en los procesos de control fiscal entre los actores sociales que participan en procesos ejecutados o tienen interés de participar en próximos procesos: ¿la Contraloría Departamental del Valle del Cauca conoce o sistematiza la información relacionada a los grupos de interés?, con relación a:

19. ¿Se lleva una relación de respuestas a los interrogantes emanados desde los grupos de interés?
20. ¿Ya se reconocen actores interesados en la información de manera recurrente? ¿Reconocen e identifican el porqué de la necesidad de información del actor?
21. ¿Existe en la entidad memoria institucional acerca de la forma en que se ha venido desarrollando la entrega de información a los interesados?
22. ¿Cuáles son los medios más utilizados por la entidad para publicar información? ¿Cuáles son los medios más utilizados por los ciudadanos para solicitar información?

Incentivos

Respecto a los incentivos a la ciudadanía para su participación en los procesos de control fiscal entre los actores sociales que participan o tienen interés de participar en próximos procesos: ¿la contraloría departamental del Valle del Cauca conoce o sistematiza la información relacionada a los grupos de interés?, con relación a:

23. ¿Existen procesos de capacitación en rendición de cuentas a ciudadanos y funcionarios en los entes territorial?, ¿Con que frecuencia se realizan?, ¿Qué dependencia de las entidades territoriales y que segmento de la población tiene la más alta participación en estos procesos? ¿Por qué?
24. ¿Gracias a las capacitaciones, se ha comprobado la incorporación de nuevas prácticas para mejorar la transparencia en la entidad?
25. ¿Gracias a las capacitaciones, la base de actores sociales se ha incrementado? ¿Por qué?
26. ¿Existe en la entidad la recopilación o el registro de buenas prácticas para brindar un mejor acceso a la información por parte de los ciudadanos y/o a los funcionarios de los entes territoriales?

Fortalezas y debilidades

27. ¿Cuáles considera usted que son las principales fortalezas y debilidades de la evaluación a las PP llevadas a cabo por la Contraloría Departamental del Valle del Cauca? ¿Por qué?
28. ¿Cuáles son para usted las lecciones aprendidas en el proceso de evaluación de la PP de Infancia, Adolescencia y Familia de la vigencia 2015?
29. ¿Se siente satisfecho de la forma en que se llevó a cabo la evaluación de la PP de Infancia, Adolescencia y Familia de la vigencia 2015? ¿Por qué?

Tipo de Entrevista	Actores	Nro. Entrevistas
ET 2	Funcionarios y ex funcionarios de la Gobernación del Valle	1

Presentación del entrevistado

- ¿Cuál es su nombre?
- ¿Cuál es su profesión y cargo?
- ¿Hace cuánto está en este cargo?
- ¿Tuvo alguna función específica relacionada con la evaluación realizada por parte de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, a la Política Pública de Infancia en la Gobernación del Valle del Cauca y en los municipios de Dagua, la Cumbre, Vijes, Pradera y Candelaria, ¿durante la vigencia 2015?
-

Generalidades

1. ¿En lo que respecta a los resultados que deben arrojar la implementación de las PP de infancia y adolescencia, la entidad tiene claro cuáles son estos y ejecuta la entidad acciones adecuadas para su logro?
2. ¿Considera que la ejecución de la PP de Infancia, Adolescencia y Familia en la entidad está enfocada a la generación de productos para cumplir unas metas dispuestas a nivel nacional o existe una cultura de buscar y medir los resultados de la aplicación de esta? ¿En que basa su apreciación?
3. ¿Para la entidad es más importante gastar adecuadamente según la norma el presupuesto o es más importante los resultados obtenidos con la ejecución del presupuesto? ¿Por qué?
4. ¿Existe dentro de la entidad un sistema formal de monitoreo o evaluación de la ejecución de la política públicas implementadas?, ¿El sistema es conocido por los funcionarios y alimentado de forma permanente?
5. ¿Conoce la entidad cómo va el desarrollo para la consecución de productos y resultados de la PP antes de terminar sus programas o proyectos?
6. ¿Qué opinión le merece las acciones de control que usted conoce que la Contraloría llevó a cabo sobre la Política pública de Infancia, Adolescencia y Familia en el Departamento del Valle en el 2015? ¿por qué?
7. Con respecto a la ejecución de las acciones correctivas: ¿Qué utilidad ve usted en las acciones que tomó el Departamento producto de la acción de control que ejerció la Contraloría a la ejecución de la Política pública?
8. ¿La ejecución del Plan de mejoramiento es situacional?, es decir, se implementa directamente sobre acciones concretas de un programa o proyecto al que se le han encontrado hallazgos para subsanar o ¿se exige la réplica de medidas e incorporaciones de lecciones aprendidas a la gestión o cultura organizacional de todo el ente territorial de forma general?
9. ¿Además de los directamente responsables de la gestión de los programas y proyectos, a quienes más se socializa y/o se retroalimenta con la información de los procesos de control fiscal? ¿Por qué?
10. Sobre la relación de las acciones colectivas con los fines esenciales del estado.

¿Las acciones correctivas ejecutadas contribuyeron a un mejoramiento en los procesos encaminados al logro de una efectiva ejecución de la Política?

11. ¿Considera Usted que la planificación, métodos, procesos y procedimientos implementados en la Contraloría son instrumentos eficientes que permitieron ejercer un efectivo control a la Política y por qué?
12. ¿Cómo percibe la vinculación de la comunidad organizada en la auditoría que se realizó a la Política?
13. ¿Considera que el proceso y/o procedimiento aplicado por la Contraloría para la Participación Ciudadana en la evaluación a la Política es efectivo y por qué?
14. ¿existe algún tipo de consulta por parte de la entidad territorial hacia los ciudadanos en cualquier campo de planeación, inversión o ejecución de las PP? ¿Existe por parte de la entidad la construcción, ejecución y valoración de los presupuestos anuales acompañados por la ciudadanía? ¿Cómo y por qué?
15. ¿Existe participación de ciudadanos o colectivos en las decisiones o acciones del PP antes de ser ejecutadas? ¿De qué forma?

Calidad de información

Respecto al interés de participación y búsqueda de información por parte de los ciudadanos, ¿la entidad departamental conoce o sistematiza la percepción de los grupos de interés?, con relación con si estos:

16. ¿Se sienten conformes con su participación en los procesos de control fiscal llevados a cabo al ente territorial o con la información obtenida de estos?
17. Si estos consideran que:
 - e) La información que obtienen es clara y entendible y es consistente, completa y veraz con la realidad conocida
 - f) Su acceso a la información producida es oportuno.
 - g) Los medios en que está dispuesta la información son de fácil acceso a los ciudadanos y a los grupos de interés.
 - h) ¿los ciudadanos consideran que su punto de vista es tomado en cuenta?

Retroalimentación

Respecto a la gestión del conocimiento en los procesos de control fiscal entre los actores sociales que participan en los procesos ejecutados o tienen interés de participar en próximos procesos: ¿La entidad departamental conoce o sistematiza la información relacionada a los grupos de interés?, con relación a:

18. ¿Existe en la entidad un lineamiento acerca de la forma de realizar las articulaciones con la sociedad civil, para su participación en espacios de *accountability*?
19. ¿Se lleva una relación de respuestas a los interrogantes emanados desde los grupos de interés?
20. ¿Ya se reconocen actores interesados en la información de manera recurrente? ¿Reconocen el porqué de la necesidad de información del actor?
21. ¿Existe en la entidad memoria institucional acerca de la forma en que se ha venido desarrollando la entrega de información a los interesados o como ha sido el proceso de participación?
22. ¿Cuáles son los medios más utilizados por la entidad para publicar información? ¿Cuáles son los medios más utilizados por los ciudadanos para solicitar información?

Incentivos:

Respecto a los incentivos a la ciudadanía para su participación en los procesos de control fiscal entre los actores sociales que participan en los procesos ejecutados o tienen interés de participar en próximos procesos: la entidad departamental conoce o sistematiza la información relacionada a los grupos de interés, con relación a:

23. ¿Existen procesos de capacitación en rendición de cuentas a ciudadanos y funcionarios en los entes territorial? ¿Con que frecuencia se realizan? ¿Qué dependencia de la gobernación y que segmento de la población tiene la más alta participación en estos procesos? ¿Por qué?
24. ¿Gracias a las capacitaciones, se ha comprobado la incorporación de nuevas prácticas para mejorar la transparencia en la entidad.
25. ¿Existe en la entidad la recopilación o el registro de buenas prácticas para brindar un mejor acceso a la información por parte de los ciudadanos y/o a los funcionarios de los entes territoriales?

Fortalezas y debilidades

26. ¿Cuáles considera usted que son las principales fortalezas y debilidades de la evaluación a las PP llevadas a cabo por la Contraloría Departamental del Valle del Cauca? ¿Por qué?
27. ¿Cuáles son para usted las lecciones aprendidas en el proceso de evaluación de la PP de Infancia, Adolescencia y Familia de la vigencia 2015?
28. ¿Se siente satisfecho de la forma en que se llevó a cabo la evaluación de la PP de Infancia, Adolescencia y Familia de la vigencia 2015? ¿Por qué?

Tipo de Entrevista	Actores	Nro. Entrevistas
ET 3	Ex Funcionarios de los municipios de Dagua, la Cumbre, Vijes, Pradera y Candelaria	2

Presentación del entrevistado

- ¿Cuál es su nombre?
- ¿Cuál es su profesión y cargo?
- ¿Hace cuánto está en este cargo?
- ¿Tuvo alguna función específica relacionada con la evaluación realizada por parte de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, a la Política Pública de Infancia en la Gobernación del Valle del Cauca y en los municipios de Dagua, la Cumbre, Vijes, Pradera y Candelaria, ¿durante la vigencia 2015?
-

Generalidades

1. ¿En lo que respecta a los resultados que deben arrojar la implementación de las PP de infancia y adolescencia, la entidad tiene claro cuáles son estos y ejecuta la entidad acciones adecuadas para su logro?
2. ¿Considera que la ejecución de la PP de Infancia, Adolescencia y Familia en la entidad está enfocada a la generación de productos para cumplir unas metas dispuestas a nivel nacional o existe una cultura de buscar y medir los resultados de la aplicación de esta? ¿En que basa su apreciación?
3. ¿Para la entidad es más importante gastar adecuadamente según la norma el presupuesto o es más importante los resultados obtenidos con la ejecución del presupuesto? ¿Por qué?
4. ¿Existe dentro de la entidad un sistema formal de monitoreo o evaluación de la ejecución de la política públicas implementadas?, ¿El sistema es conocido por los funcionarios y alimentado de forma permanente?
5. ¿Conoce la entidad cómo va el desarrollo para la consecución de productos y resultados de la PP antes de terminar sus programas o proyectos?
6. ¿Qué opinión le merece las acciones de control que usted conoce que la Contraloría llevó a cabo sobre la Política pública de Infancia, Adolescencia y Familia en el Departamento del Valle en el 2015? ¿por qué?
7. Con respecto a la ejecución de las acciones correctivas: ¿Qué utilidad ve usted en las acciones que tomó el Departamento producto de la acción de control que ejerció la Contraloría a la ejecución de la Política pública?
8. ¿La ejecución del Plan de mejoramiento es situacional?, es decir, se implementa directamente sobre acciones concretas de un programa o proyecto al que se le han encontrado hallazgos para subsanar o ¿se exige la réplica de medidas e incorporaciones de lecciones aprendidas a la gestión o cultura organizacional de todo el ente territorial de forma general?
9. ¿Además de los directamente responsables de la gestión de los programas y proyectos, a quienes más se socializa y/o se retroalimenta con la información de los procesos de control fiscal? ¿Por qué?
10. Sobre la relación de las acciones colectivas con los fines esenciales del estado.
¿Las acciones correctivas ejecutadas contribuyeron a un mejoramiento en los procesos encaminados al logro de una efectiva ejecución de la Política?

11. ¿Considera Usted que la planificación, métodos, procesos y procedimientos implementados en la Contraloría son instrumentos eficientes que permitieron ejercer un efectivo control a la Política y por qué?
12. ¿Cómo percibe la vinculación de la comunidad organizada en la auditoría que se realizó a la Política?
13. ¿Considera que el proceso y/o procedimiento aplicado por la Contraloría para la Participación Ciudadana en la evaluación a la Política es efectivo y por qué?
14. ¿existe algún tipo de consulta por parte de la entidad territorial hacia los ciudadanos en cualquier campo de planeación, inversión o ejecución de las PP? ¿Existe por parte de la entidad la construcción, ejecución y valoración de los presupuestos anuales acompañados por la ciudadanía? ¿Cómo y por qué?
15. ¿Existe participación de ciudadanos o colectivos en las decisiones o acciones del PP antes de ser ejecutadas? ¿De qué forma?

Calidad de información

Respecto al interés de participación y búsqueda de información por parte de los ciudadanos, ¿la entidad departamental conoce o sistematiza la percepción de los grupos de interés?, con relación con si estos:

16. ¿Se sienten conformes con su participación en los procesos de control fiscal llevados a cabo al ente territorial o con la información obtenida de estos?
17. Si estos consideran que:
 - i) La información que obtienen es clara y entendible y es consistente, completa y veraz con la realidad conocida
 - j) Su acceso a la información producida es oportuno.
 - k) Los medios en que está dispuesta la información son de fácil acceso a los ciudadanos y a los grupos de interés.
 - l) ¿los ciudadanos consideran que su punto de vista es tomado en cuenta?

Retroalimentación

Respecto a la gestión del conocimiento en los procesos de control fiscal entre los actores sociales que participan en los procesos ejecutados o tienen interés de participar en próximos procesos: ¿La entidad departamental conoce o sistematiza la información relacionada a los grupos de interés?, con relación a:

18. ¿Existe en la entidad un lineamiento acerca de la forma de realizar las articulaciones con la sociedad civil, para su participación en espacios de *accountability*?
19. ¿Se lleva una relación de respuestas a los interrogantes emanados desde los grupos de interés?
20. ¿Ya se reconocen actores interesados en la información de manera recurrente? ¿Reconocen el porqué de la necesidad de información del actor?
21. ¿Existe en la entidad memoria institucional acerca de la forma en que se ha venido desarrollando la entrega de información a los interesados o como ha sido el proceso de participación?
22. ¿Cuáles son los medios más utilizados por la entidad para publicar información? ¿Cuáles son los medios más utilizados por los ciudadanos para solicitar información?

Incentivos:

Respecto a los incentivos a la ciudadanía para su participación en los procesos de control fiscal entre los actores sociales que participan en los procesos ejecutados o tienen interés de participar en próximos procesos: la entidad departamental conoce o sistematiza la información relacionada a los grupos de interés, con relación a:

23. ¿Existen procesos de capacitación en rendición de cuentas a ciudadanos y funcionarios en los entes territorial? ¿Con que frecuencia se realizan? ¿Qué dependencia de la gobernación y que segmento de la población tiene la más alta participación en estos procesos? ¿Por qué?
24. ¿Gracias a las capacitaciones, se ha comprobado la incorporación de nuevas prácticas para mejorar la transparencia en la entidad.
25. ¿Existe en la entidad la recopilación o el registro de buenas prácticas para brindar un mejor acceso a la información por parte de los ciudadanos y/o a los funcionarios de los entes territoriales?

Fortalezas y debilidades

26. ¿Cuáles considera usted que son las principales fortalezas y debilidades de la evaluación a las PP llevadas a cabo por la Contraloría Departamental del Valle del Cauca? ¿Por qué?
27. ¿Cuáles son para usted las lecciones aprendidas en el proceso de evaluación de la PP de Infancia, Adolescencia y Familia de la vigencia 2015?
28. ¿Se siente satisfecho de la forma en que se llevó a cabo la evaluación de la PP de Infancia, Adolescencia y Familia de la vigencia 2015? ¿Por qué?

Tipo de Entrevista	Actores	Nro. Entrevistas
ET 4	Rector y estudiantes de los colegios de las entidades territoriales.	3

Presentación del entrevistado

- ¿Cuál es su nombre?
 - ¿Cuál es su profesión y cargo?
 - ¿Hace cuánto está en este cargo?
 - ¿Tuvo alguna función específica relacionada con la evaluación realizada por parte de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, a la Política Pública de Infancia en la Gobernación del Valle del Cauca y en los municipios de Dagua, la Cumbre, Vijes, Pradera y Candelaria, ¿durante la vigencia 2015?
-
- ¿Tuvo alguna función específica relacionada con la evaluación realizada por parte de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, a la Política Pública de Infancia en la Gobernación del Valle del Cauca y en los municipios de Dagua, la Cumbre, Vijes, Pradera y Candelaria, ¿durante la vigencia 2015?
1. Mencione las acciones de control que usted conoce fueron ejercidas en torno a la Política Pública de Infancia, Adolescencia y Familia en el año 2015 por parte de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca.
 2. ¿Dentro del trabajo como rector o estudiante estuvo vinculado a esa evaluación ejercida por la Contraloría en el año 2015 a la ejecución de la Política Pública de Infancia y Adolescencia?
 3. ¿Cómo se incentiva, fomenta y fortalece desde la Contraloría Departamental la participación de las instituciones educativas en los ejercicios de control fiscal, sobre todo en el caso puntual de la Política Pública de Infancia y Adolescencia?
 4. ¿Considera Ud., que la fiscalización que se ejerció durante la vigencia 2015 a la Política Pública de Infancia y Adolescencia, contribuyó a una mejor gestión de las instituciones educativas? ¿Por qué?
 5. ¿Considera que el proceso y/o procedimiento aplicado por la Contraloría para la Participación de las instituciones educativas en la evaluación a la Política fue efectivo y por qué?
 6. ¿De qué forma puede identificarse y valorarse la articulación del control fiscal realizado por la Contraloría Departamental con las alcaldías y las instituciones educativas, en la evaluación realizada a la PP de Infancia, Adolescencia y Familia en 2015?
 7. ¿La Contraloría realizó procesos de capacitación en torno al control social de la política pública a los rectores y estudiantes de las instituciones educativas?, ¿Con que frecuencia se realizaron?
 8. ¿Cuáles considera usted que son las principales fortalezas y debilidades de la evaluación a las Políticas Públicas llevadas a cabo por la Contraloría Departamental del Valle del Cauca? ¿Por qué?

9. ¿Cuáles son para Usted las lecciones aprendidas en el proceso de evaluación de la PP de Infancia, Adolescencia y Familia de la vigencia 2015?
 10. ¿Se siente satisfecho de la forma en que se llevó a cabo la evaluación de la PP de Infancia, Adolescencia y Familia de la vigencia 2015? ¿Por qué?
 11. ¿Considera Usted que la planificación, métodos, procesos y procedimientos implementados en la Contraloría son instrumentos eficientes que permitieron ejercer un efectivo control a la Política y por qué?
 12. ¿Se sienten conformes con su participación en los procesos de control fiscal llevados a cabo a la institución educativa o con la información obtenida de éstos?
 13. ¿Los ciudadanos consideran que su punto de vista y objeciones son tomadas en cuenta para ahondar la información de la auditorías?
- ¿Conoce usted los resultados que emitió la Contraloría, respecto de la evaluación a la Política en el cual usted participo?, ¿Aportaron como insumo para el ejercicio de control social que usted realizó?