

## CAPÍTULO VIII

### LA DESIGUALDAD, LOS HALLAZGOS, LAS BRECHAS SOCIO ECONÓMICAS Y SU RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL CONTROL Y VIGILANCIA FISCAL

#### THE INEQUALITY, FINDINGS, SOCIO-ECONOMIC GAPS AND THEIR RELATIONSHIP WITH PUBLIC POLICIES OF FISCAL CONTROL AND SURVEILLANCE

**Leyner Mosquera Perea<sup>77</sup>**

#### Resumen

En el presente capítulo, se abordan elementos que aportan elementos, para la construcción y puesta en marcha de políticas públicas eficientes, efectivas y eficaces, acorde a las características regionales de Colombia. Se analiza el modelo actual de control y vigilancia fiscal, desde el punto de vista de la normatividad actual. A su vez se estudia de forma descriptiva el panorama de las políticas públicas en Colombia. A su vez se examina el contexto económico y social de Colombia, y a nivel de subregiones mediante un estudio de caso sobre el litoral Pacífico. Finalmente se desarrolla un análisis económico, con el propósito de comprender la existencia de aspectos sociales diferentes al rol de las Contralorías territoriales como: la desigualdad, las brechas sociales y económicas, las cuales pueden estar correlacionadas con los hallazgos, la corrupción y el detrimento patrimonial. Lo anterior permite aportar al debate actual de Colombia sobre el enfoque de las políticas públicas para mitigar problemas del control y vigilancia fiscal.

#### Abstract

In this chapter, elements that contribute elements are addressed, for the construction and implementation of efficient, effective and specific public policies, according to the regional characteristics of Colombia. The current fiscal control and surveillance model is analyzed, from the point of view of current regulations. In turn, the panorama of public policies in Colombia is

77

**Leyner Mosquera Perea.** Ingeniero de Producción Industrial del Instituto Tecnológico Metropolitano ITM - Medellín y actual Asesor de la Dirección Nacional de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP; Candidato a Magister en Economía Aplicada de la Universidad de los Andes. Investigador del Semillero Pacífico de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, e investigador del "Observatorio de Política Pública del Control Fiscal" adscrito –según convenio- a la Auditoría General de la República y la Universidad Santo Tomás de Bogotá.

descriptively studied. In turn, the economic and social context of Colombia is examined, as well as a sub-region level through a case study on the Pacific coast. Finally, an economic analysis is developed, with the purpose of understanding the existence of social aspects different from the role of the territorial Comptrollers such as: inequality, social and economic gaps, which may be correlated with the findings, corruption and property detriment. This allows us to contribute to Colombia's current debate on the approach of public policies to mitigate fiscal control and surveillance problems.

**Palabras claves:**

Hallazgos, políticas públicas, Pacífico, Colombia, desigualdad.

**Key words:**

Findings, public policies, Pacific, Colombia, inequality

**Temario:** 8.1 Contexto. 8.2. Metodología y descripción de datos. 8.3. Resultados y análisis. 8.4. Conclusiones. 8.5. Referencias bibliográficas.

## Introducción

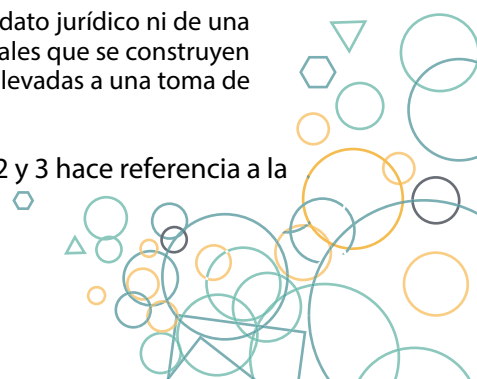
El interés por los estudios de políticas públicas en todo el mundo, son cada vez mayores, la producción académica sobre estos temas ha incrementado de forma sustancial en las últimas décadas, lo cual ha permitido que hoy se disponga de elementos científicos y técnicos para desempeñar un mejor análisis, diseño y evaluación de las políticas públicas. (Parsons, 1995).

Las políticas públicas se refieren a la forma en cómo se definen y contribuyen cuestiones y problemas, y a la forma en que llegan a la agenda política y a la agenda de las políticas públicas. A su vez, estudian: "cómo, por qué y para qué los gobiernos adoptan y actúan o no actúan" (Parsons, 1995)

Bajo el diseño e implementación de una política pública deriva que el gobierno establezca una relación horizontal con la sociedad civil (Benavente, 2014) fundamental contar con la participación activa de los ciudadanos para el diseño e implementación de una política pública que atienda las necesidades de la población. La Procuraduría General de la Nación (2013) señala que:

La política pública es el resultado de un proceso social, no de un mandato jurídico ni de una decisión administrativa, es, por el contrario, la concreción de unos ideales que se construyen a partir de unas dinámicas sociales que requieren ser interpretadas y llevadas a una toma de decisiones capaces de ser administradas y continuamente revisadas.

Por otra parte, la constitución Política de Colombia en los artículos, 1, 2 y 3 hace referencia a la



política pública de la siguiente manera:

Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 3. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.

De acuerdo con lo anterior se puede establecer que la política pública exhibe un programa concreto que asocia estrategias, decisiones, acciones y evaluaciones, sobre la base de unos indicadores apropiados al seguimiento de una o varias situaciones que deben impactarse en consideración a unos objetivos claramente establecidos (Torres, 2006)

De acuerdo con la visión de la Alcaldía Distrital de Bogotá que a través de la “Guía para la formulación e implementación de una política pública del Distrito” define la política pública como: La Política Pública se inscribe como;

(...) un proceso de planeación que define una visión de largo plazo que sobrepasa los periodos de administración de los gobiernos y orienta el proceso de cambio frente a realidades sociales relevantes. Es un instrumento de planeación orientado a la acción para lograr objetivos prioritarios, fruto de un proceso de concertación intersectorial y co-creación, en el que participa la administración distrital, la ciudadanía, la sociedad civil, los gremios, la academia, etc.

Este proyecto colectivo, como instrumento que favorece la cooperación entre diferentes sectores de la sociedad, exige un trabajo intersectorial por parte de las entidades del Gobierno Distrital y de éstas con la ciudadanía, para establecer de forma conjunta la manera de abordar las necesidades más importantes de la ciudad, los enfoques de derechos humanos, género, poblacional, diferencial y territorial, así como sus alternativas de solución.

También es un proceso que demanda un conocimiento sobre la situación desde diferentes perspectivas, contemplar alternativas de solución y la identificación de tensiones entre las personas involucradas, para llegar a acuerdos sobre: las metas que se quieren alcanzar, la manera para lograrlo, la inversión requerida y el tiempo proyectado para generar el cambio.

Es fundamental destacar las formas como las entidades del estado colombiano conciben las políticas públicas, El Departamento Nacional de Planeación - DNP es una entidad



eminentemente técnica que impulsa la implantación de una visión estratégica del país en los campos social, económico y ambiental, a través del diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas colombianas, el manejo y asignación de la inversión pública y la concreción de las mismas en planes, programas y proyectos del Gobierno. Los departamentos administrativos son entidades de carácter técnico encargadas de dirigir, coordinar un servicio y otorgar al Gobierno la información adecuada para la toma de decisiones. Tienen la misma categoría de los Ministerios, pero no tienen iniciativa legislativa.

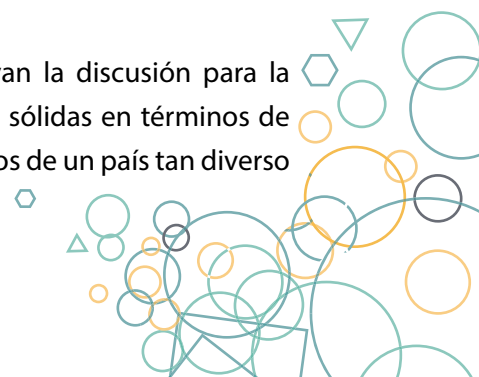
De acuerdo al papel del DNP es fundamental contar con su perspectiva de la política pública: El seguimiento y la evaluación de las políticas públicas adquieren especial relevancia en la práctica de gobierno.

El cual, inspirado en los modelos del sector privado, parte de definir a los administradores públicos como gerentes responsables de hacer eficiente el gasto y maximizar el valor público de las intervenciones estatales.

Teniendo en cuentas las visiones presentadas en las líneas anteriores se puede concluir que, las políticas públicas es un mecanismo importante donde el gobierno Nacional genera un relacionamiento con la población civil, debido a que a través de la política pública se plantean soluciones concretas que buscan atender las necesidades de la población. La correcta implementación de las mismas, pueden derivar o no en un eficiente gasto de los recursos públicos y en la atención oportuna, efectiva y eficiente de las necesidades de una Nación.

Un error frecuente que se presenta en contextos de formulación y puesta en marcha de políticas públicas en Colombia, es la falta de entendimiento de las dinámicas locales, muchas veces estas políticas no funcionan de forma correcta debido a que carecen de realidad de los territorios.

En el presente capítulo, se busca aportar elementos que promuevan la discusión para la formulación de políticas públicas para la vigilancia y el control fiscal sólidas en términos de eficiencia, eficacia y efectividad, acorde a las realidades de los territorios de un país tan diverso



como lo es Colombia.

Colombia es un país heterogéneo en términos de diversidad cultural, económica, costumbres y social (Sánchez, 2012). Esto es muy importante tenerlo presente cuando se proponen políticas públicas de estas características, incluso hay diversidad en una misma región, como lo es el caso del Pacífico Colombiano, donde existe una gran diversidad, no sólo en términos culturales, sino también en condiciones socioeconómicas y desigualdad entre el Pacífico Andino y el litoral Pacífico. A pesar de ser la misma región, existen brechas muy amplias en términos de indicadores socioeconómicos (Cárdenas, 2018), un buen ejemplo es Buenaventura, solo está ubicada a dos horas y media de tiempo de viaje a la ciudad de Cali en el departamento del Valle y las brechas entre ambas ciudades son abismales. De acuerdo a lo anterior, se analizará mediante un estudio de caso las dinámicas socioeconómicas del litoral Pacífico, para entender a manera de ejemplo, las realidades del país en las regiones.

Otro aspecto importante es analizar las políticas públicas del control y vigilancia fiscal desde el punto de vista, de los hallazgos por parte de las contralorías territoriales en los procedimientos de vigilancia fiscal, con el propósito de estudiar la correlación entre estos hallazgos y su relación con el desempeño fiscal de los departamentos. La desigualdad, y el comportamiento de los indicadores socioeconómicos de los departamentos, podrían jugar un papel importante en cuento a este fenómeno.

Procesar, analizar y comprender los datos disponibles de corrupción, datos macroeconómicos, de desigualdad (coeficiente Gini), demográficos, de desempeño fiscal es vital para aportar evidencia científica a la discusión y considerar de forma integral otros aspectos sociales y económicos que podrían estar jugando un papel preponderante en las políticas públicas de control y vigilancia fiscal en Colombia.

De acuerdo con la Constitución Política de Colombia de 1991, el artículo 267 señala que

“el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial”

El Artículo 267 de la CPC: Define el control Fiscal como una función pública e indica que este se realiza en forma posterior y selectiva.

El artículo 268 de la Constitución Política de Colombia: Le otorga atribuciones al contralor para prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas y la revisión y su fenecimiento para lo siguiente:

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.
2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.
3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales.
4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación.
5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.
6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.
7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.
9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.
10. Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en su despacho.
11. Presentar informes al Congreso y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.
12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.
13. Las demás que señale la ley.

Ley 42 de 1993: Por medio de la se reglamenta la organización del sistema de control fiscal financiero y determina los organismos que lo ejercen.

Los artículos 1 y 2 establecen: “Artículo 1º: La presente Ley comprende el conjunto de preceptos que regulan los principios, sistemas y procedimientos de control fiscal financiero; de los organismos que lo ejercen en los niveles nacional, departamental y municipal y de los procedimientos jurídicos aplicables.” Mientas que el Artículo 2º:

Son sujetos de control fiscal los órganos que integran las ramas legislativa y judicial, los órganos autónomos e independientes como los de control y electorales, los organismos que hacen parte de la estructura de la administración nacional y demás entidades nacionales, los organismos creados por la Constitución Nacional y la ley que tienen régimen especial, las sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado, los particulares que manejen fondos o bienes del Estado, las personas jurídicas y cualquier otro

tipo de organización o sociedad que maneje recursos del Estado en lo relacionado con éstos y el Banco de la República.(...)

La Resolución Orgánica 7350 de 2013: Por medio de la cual se define la forma de presentación de rendición de cuentas – SIRECI. Resolución Orgánica 012 del 24 de marzo de 2017: Auditorías financieras Resolución Orgánica 014 de junio 14 de 2017: Auditorías de cumplimiento Resolución orgánica 015 de junio 21 de 2017: Auditorías de Desempeño Cuando una economía es saludable y con el propósito de comprender que no se debe coincidir las políticas públicas de Colombia como el resto de países de la región. Fue asignada institucionalmente, siguiendo la tradición, a la Contraloría General de la República, cuyo objeto es la vigilancia de la ejecución del fisco, tanto en su condición matemática como en su versión material o sustancial, es decir, el direccionamiento del gasto público, lo cual coincide con las tendencias de la doctrina (Lee, 2006)

Según la versión constitucional el control y vigilancia fiscal es posterior. Concepción que arraiga en la tendencia que previene obstaculizar la ejecución del gasto, lo cual se sigue considerando que tiene efectos macroeconómicos adversos, fuera de ser más afín a presupuestos axiológicos como la eficacia, eficiencia y modulación de la acción pública, así como a presumir la buena fe, no sólo del ciudadano sino del funcionario público (Blöchliger, 2006)

252

Si una Nación no cuenta con una política pública eficiente y efectiva para Control y vigilancia fiscal, esto podría derivar en un déficit fiscal, de acuerdo a lo anterior, el control y vigilancia fiscal se podría considerar como un mecanismo institucional del Estado por el cual se le pueden hacer seguimiento al correcto gasto de los recursos públicos ejecución. Una buena gestión de la vigilancia y el control fiscal, podría derivar aspectos claves para una democracia como la gobernabilidad y la eficiencia de los recursos públicos lo cual garantiza un mayor bienestar en la sociedad.

Según cifras de la Contraloría General de la Nación, las Contralorías Territoriales, tan solo recuperan el 0,04% de lo que cuesta mantener el funcionamiento las estructuras de las Contralorías Territoriales. En primera instancia este pareciera ser un dato desalentados si se observa desde el punto de vista de rentabilidad financiera, pero en términos de impactos sociales y económicos, los hallazgos juegan un papel importante en la sociedad colombiana, incluso así no se recupere todo el dinero que se debería recuperar, debido a que generan externalidades positivas sobre la sociedad, el hecho de realizar auditorías rigurosas.

Encontrar hallazgos, así estos no hayan derivado en detrimento patrimonial ya estaría generando un cambio de comportamiento de los individuos o entidades que son auditadas.

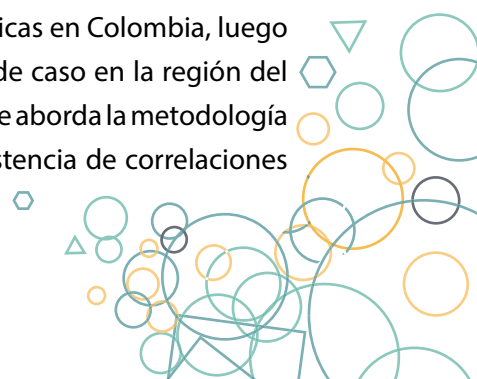
No se trata de generar incentivos perversos en las Contralorías, en cuanto a que sean medidas de acuerdo a la cantidad de dinero que recuperen, o de acuerdo a la cantidad de casos de corrupción que encuentren, o al número de funcionarios o entidades que sancionen. Este incentivo podría ser perjudicial para el control fiscal en Colombia, debido a que se podría generar más corrupción en lugar de prevenirla y/o detenerla.

Es fundamental buscar los mecanismos técnicos y tecnológicos que permitan mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad del control fiscal en Colombia para de este modo contar con un sistema sólido que permita obtener los resultados que requiere el país en esta materia.

Para lograrlo es importante tener en cuenta factores tan claves como, entender el contexto del país y las regiones y tratar de implementar políticas públicas que tenga en cuenta la información cuantitativa y cualitativa disponible y se focalice de acuerdo a las características de los territorios, dado que los retos que afronta el Valle en términos de control fiscal no son los mismo de Nariño, o los problemas fiscales de Chocó no son los mismo de Cauca, teniendo en cuenta que estos cuatro departamentos están ubicados en la región del Pacífico.

La hipótesis principal de este estudio plantea que los departamentos más rezagados en términos socioeconómicos en Colombia, presentan mayor número de hallazgos y dinero perdido a raíz de la corrupción. Las bajas capacidades de desempeño fiscal podrían estar correlacionadas con los hallazgos. A modo de especulación de hipótesis se plantean los siguientes escenarios: i) Los departamentos con mayor desigualdad (Gini) cuentan con menor número de hallazgos. ii) En cuanto incrementa el número de hallazgos, los departamentos mejoran el índice de desempeño fiscal. iii) Los ingresos los habitantes de un departamento medidos en términos de PIB per cápita podrían estar correlacionados con el número de hallazgos que realizan las contralorías territoriales. iv) Los departamentos más rezagados que menos reportan hallazgos podrían contar con niveles de corrupción más altos. v) El problema de vigilancia fiscal, no solo se aborda desde la perspectiva del incremento del presupuesto de las contralorías territoriales, sino que también es necesario fortalecer otros aspectos sociales a nivel departamental que generarían un efecto positivo sobre el control y vigilancia fiscal en Colombia.

En el presente capítulo, realiza un estudio descriptivo, en cuanto al contexto, del control y vigilancia fiscal, lo que incluye un breve contexto de las políticas públicas en Colombia, luego se aborda un análisis económico de Colombia y se hace un estudio de caso en la región del Pacífico para entender las dinámicas socio económicas del país. Luego se aborda la metodología y descripción de los datos, donde se estima con econometría, la existencia de correlaciones



entre variables, como: desempeño fiscal, corrupción, hallazgos por parte de las contralorías departamentales, datos económicos, de desigualdad y demográficos de los departamentos de Colombia. Posteriormente se analizan los resultados, basados las estimaciones econométricas y finalmente se plantean las conclusiones.

## 8.1. CONTEXTO

### **8.1.1. Análisis económico de Colombia**

Antes de hacer un análisis empírico y abordar propuestas de políticas públicas para el Control y Vigilancia Fiscal en Colombia, como eje transversal para vigilar los recursos públicos y satisfacer las necesidades de la población colombiana, mediante mecanismos como el uso eficiente de los recursos públicos, es fundamental contar con un entendimiento y comprensión de los diferentes fenómenos económicos que de una otras formas afectan a la población colombiana, el desempeño fiscal también tiene fuertes implicaciones monetarias, por lo que es fundamental abordar este tema con una mirada macroeconómica.

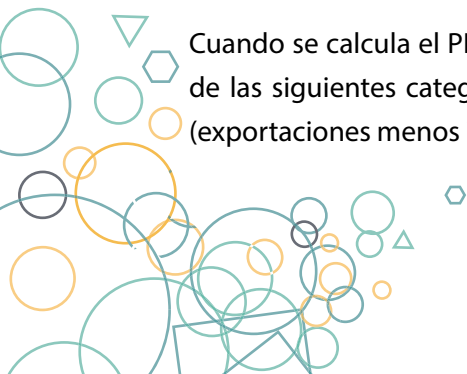
Entender las dinámicas macroeconómicas de Colombia en los aspectos fundamentales, es un buen punto de partida para comprender las dinámicas locales de los territorios del país.

Para medir la importancia de diferentes ramas de la actividad económica en una economía podemos utilizar la contribución de cada una de estas ramas al PIB mediante el cálculo del valor agregado. Las ramas de la actividad económica de un país como Colombia se pueden dividir en:

- i. La agricultura que incluye la caza, la pesca, la silvicultura y la ganadería.
- ii. La industria que incluye la producción manufacturera, la minería, la construcción y el suministro de electricidad, agua y gas.
- iii. Los servicios que incluyen el transporte, comercio, servicios financieros y servicios personales.
- iv. Los ingresos del gobierno por conceptos de impuestos menos las subvenciones.

En Colombia para el año 1965 la agricultura representó aproximadamente el 30% de PIB. En 2016 en Colombia la agricultura representó aproximadamente el 7% del PIB, De 1995 hasta el 2016 la industria en Colombia representó un crecimiento, siendo en 1988 y 2012 las más altas de Colombia con aproximadamente un 35%, de participación.

Cuando se calcula el PIB, por el lado del gasto se dice que cada peso gastado entra a alguna de las siguientes categorías: consumo, inversión, gasto del gobierno y exportaciones netas (exportaciones menos importaciones). En las cuentas nacionales la formación bruta de capital



corresponde a la inversión realizada por los agentes privados más la inversión realizada por el gobierno. Revisando los datos de capital como porcentaje del PIB se encuentra que la inversión en formación bruta de capital en Colombia ha presentado mucha variación a lo largo del tiempo. En 1999 Colombia realizó la inversión más baja en términos porcentuales, mientras en 2015 con casi el 30% fue la más alta.

En términos generales, la economía de Colombia ha sido estable y siempre ha mantenido un crecimiento anual sostenido alrededor de los 2 puntos.

El PIB per cápita es igual al PIB dividido el total de la población nacional. Usualmente es una medida del estándar de vida en un país porque mide el ingreso promedio de un habitante y puede ser comparado fácilmente entre países. Pero el PIB, podría ser una medida de bienes que pueda no estar teniendo en cuenta factores no observables con alta reverencia en una economía, como lo es el bienestar social, por ejemplo; puede que el PIB disminuya en términos monetarios en una región cuya dependencia sea mayoritariamente de la minería ilegal, pero en términos de bienestar las condiciones salud de los habitantes mejoren, así como los recursos naturales que ya no son devastados a raíz de esta actividad económica. Por lo que tendría mucho más sentido analizar el PIB teniendo en cuenta otros indicadores como lo es el Gini, el cual mide el índice de desigualdad en una sociedad, esto se explica a continuación luego de abordar el PIB per cápita.

### **La desigualdad en Colombia**

Como se mencionó en líneas anteriores el coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad dentro de un país, en este caso se mira este indicador en términos de ingresos. Un índice de Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 100 representa una inequidad perfecta.

De acuerdo con el cuadro 1, se evidencia que Colombia es el segundo país más desigual de Sudamérica, esto es un dato desalentador.

**Tabla 1. Índice Gini de Colombia en Sudamérica en 2017**

<b>Desigualdad en países de América Latina - Índice de Gini (de mayor a menor)</b>	
Brasil	53,3
Colombia	49,7
Paraguay	48,8
Chile	46,6

Ecuador	44,7
Bolivia	44,0
Perú	43,3
Argentina	40,6
Uruguay	39,5

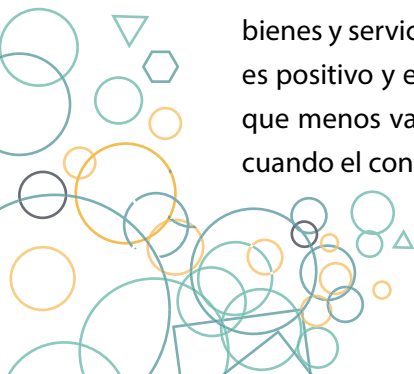
*Fuente. Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial*

De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta el PIB per cápita, Colombia es un país con un PIB per cápita alto, pero a su vez es el segundo país más desigual de América Latina, esto significa que la riqueza está concentrada en una parte pequeña de la población, lo cual conlleva un gran problema social y económico, dado que un PIB per cápita muy alto, no necesariamente está mostrando bienestar a toda la sociedad, esto nos lleva a pensar que si Colombia quiere salir del sub desarrollo, debe comenzar a orientar políticas públicas que le permita cerrar brechas en cuanto a los altos niveles de desigualdad.

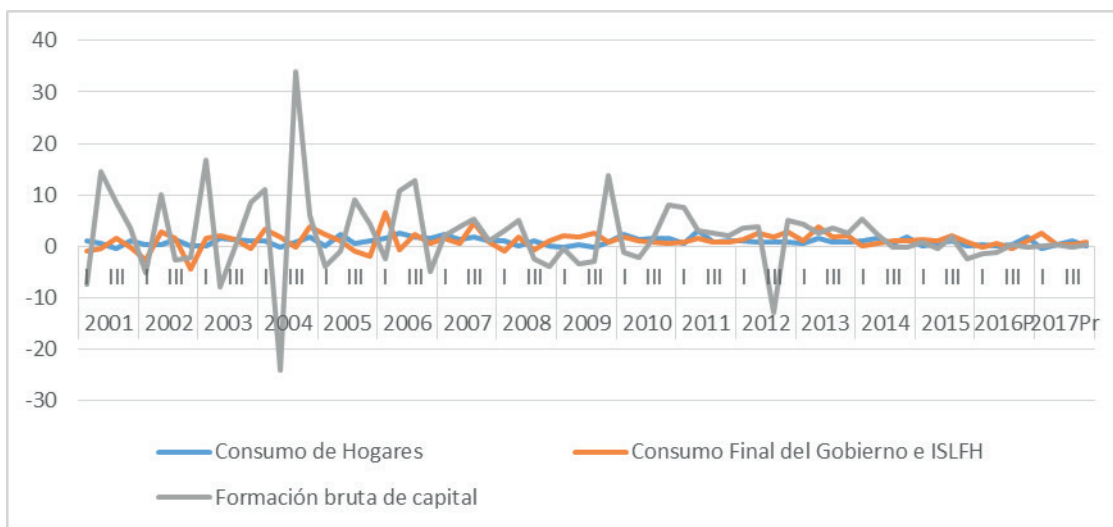
### **Consumo, inflación e IPC en Colombia**

Con el propósito de entender el desempeño de Colombia en términos del deflactor del PIB, formación bruta de capital, consumo final del gobierno, consumo de los hogares, IPC e inflación, de acuerdo con la gráfica 1 se pueden sacar las siguientes conclusiones:

- **Formación Bruta de Capital:** La Formación Bruta de Capital es la serie que presenta mayor variación con un crecimiento negativo hasta de -20 para el I trimestre del año 2004, esto se asocia a que hubo muy baja inversión en bienes y servicios de la economía en ese periodo, lo cual incluye la formación bruta de capital fijo, la variación de existencias y la adquisición menos disposición de objetos valiosos y la más alta en el trimestre siguiente del mismo año.
- **Consumo Final del Gobierno:** El Consumo Final del Gobierno, se refiere al total del gasto corriente del Gobierno, para la compra de bienes y servicios, para el funcionamiento del mismo, en este sentido, aunque con una curva mucho más suavizada, el consumo final del gobierno reportó la segunda variación más alta siendo el IV trimestre del año 2012 la más baja y el I trimestre de 2006 la más alta, siendo más alta un consumo mayor y siendo bajo un menor consumo.
- **Consumo de los hogares:** El consumo de los hogares se entiende como la cantidad final de bienes y servicios que consumieron los hogares de una economía, en el caso colombiano, es positivo y estable el consumo de hogares, debido a que según la gráfica 7 este fue la que menos variación tuvo, permaneciendo constante en la mayor cantidad del tiempo, cuando el consumo de los hogares incrementa, esto también dinamiza la economía.



**Gráfico 1. Consumo de los hogares, el consumo del gobierno y Formación Bruta de Capital**

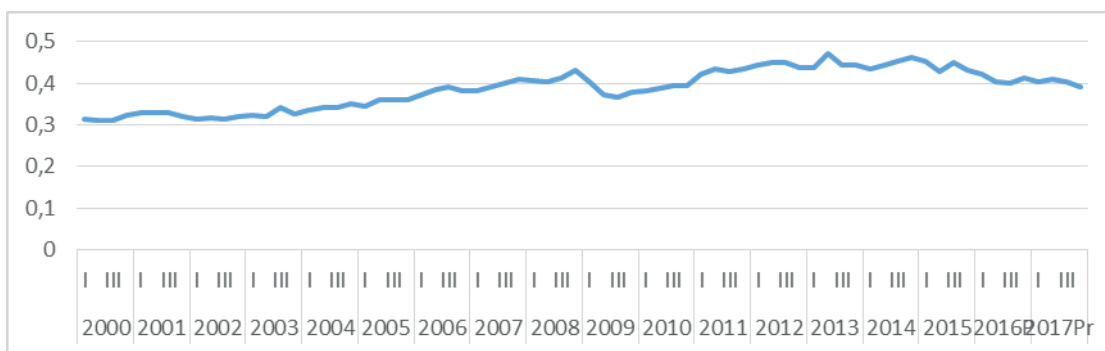


Fuente: Elaboración Propia a partir de datos del DANE

Una medida del tamaño del comercio de un país es la suma de importaciones y exportaciones como proporción del PIB. Usando los datos del PIB a precios constantes a continuación se calcula la serie a partir de valores trimestrales.

De acuerdo con la gráfica 2, en promedio el comercio de Colombia (las suma de las importaciones y exportaciones) en el periodo de 2000 al 2017 representó entre el 30% y 45% del PIB, mostrando una tendencia estable y al alza en la mayor cantidad del tiempo, para el IV trimestre del 2017 fue de aproximadamente el 40%.

**Gráfico 2. Suma de importaciones y exportaciones como proporción del PIB**

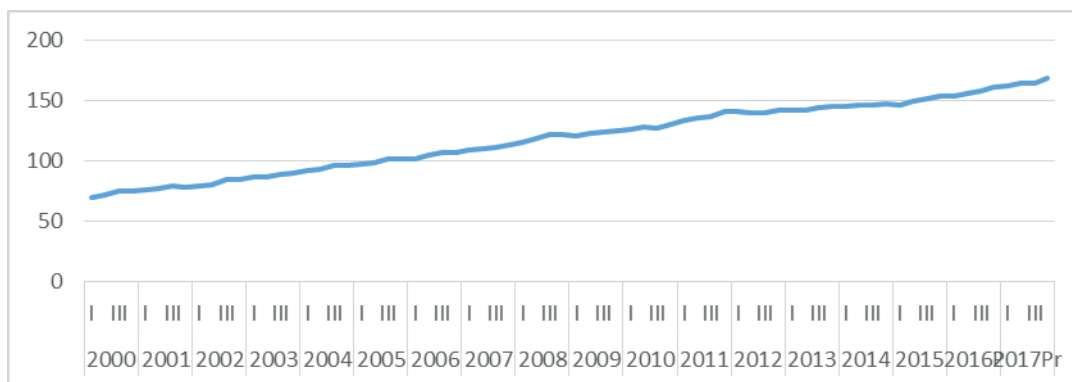


Fuente: Elaboración Propia a partir de datos del DANE



El deflactor del PIB es un índice de precios que calcula la variación de los precios de una economía en un periodo determinado utilizando para ello el Producto Interior Bruto (PIB). El deflactor del PIB se utiliza para conocer la parte del crecimiento de una economía que se debe al aumento de precios. En este ejercicio de comprender la macroeconomía de Colombia, el deflactor del PIB se calcula con el fin de suavizar el incremento de precios en una economía y, por tanto, permite corregir las estimaciones del crecimiento de ésta, ya que, si no se utilizara, el crecimiento no sería real, dado que se podría llegar a sobrevalorar. De acuerdo con la gráfica 3 se evidencia que el deflactor del PIB en Colombia ha crecido de forma constante, esto significa que los precios agregados de toda la economía del país (todos los bienes y servicios que conforman el PIB) han incrementado de forma constante en el tiempo.

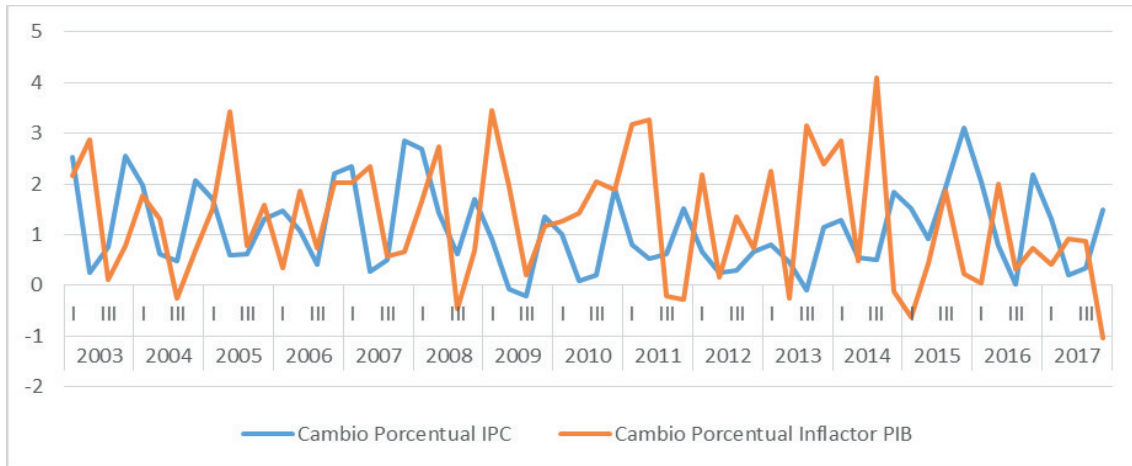
**Gráfico 3. Deflactor del PIB en Colombia**



*Fuente: Elaboración Propia a partir de datos del DANE*

Calculando la serie trimestral del cambio porcentual del IPC y usando los resultados del numeral anterior, se calcula la serie del cambio trimestral del deflactor del PIB para el mismo periodo. Graficando estas dos series en la misma gráfica se muestra en la gráfica 4: El cambio porcentual del PIB presenta picos más altos y bajos en la variación con respecto al Cambio porcentual del IPC, pero en términos generales, ambos presentan una tendencia similar. De 2003 al 2017 la inflación en Colombia osciló entre al 0,2% y 3 % pero en general permanece constante. En conclusión, se podrían interpretar que la Inflación ha mantenido un comportamiento regular, lo cual es positivo para una economía.

**Gráfico 4. Cambio porcentual del IPC y Cambio porcentual del PIB**

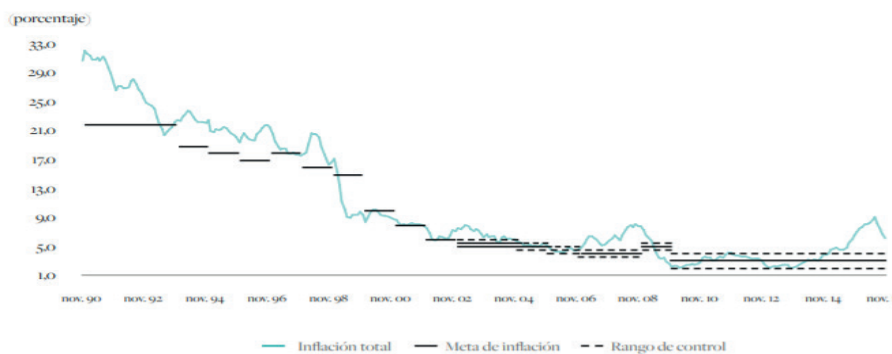


Fuente: Elaboración Propia a partir de datos del DANE

En el año 1991 empiezan los cambios estructurales en la política monetaria del país al otorgarse la independencia al Banco de la República, y el enfoque se deriva hacia el manejo de las variables monetarias, crediticias y cambiarias para “preservar el valor adquisitivo de la moneda”. Desde octubre de 1999 se cambió el esquema de inflación objetivo, hacia una inflación baja y estable donde se fija una meta cuantitativa y un rango de control. En 2001 se creó por primera vez la meta de largo plazo, 3%, estableciendo rangos entre 2% y 4%. Por lo tanto, de acuerdo con el gráfico 5.

### Gráfico 5. Inflación anual del consumidor

GRÁFICO 1 | Inflación anual al consumidor |



Nota: último dato noviembre de 2016.

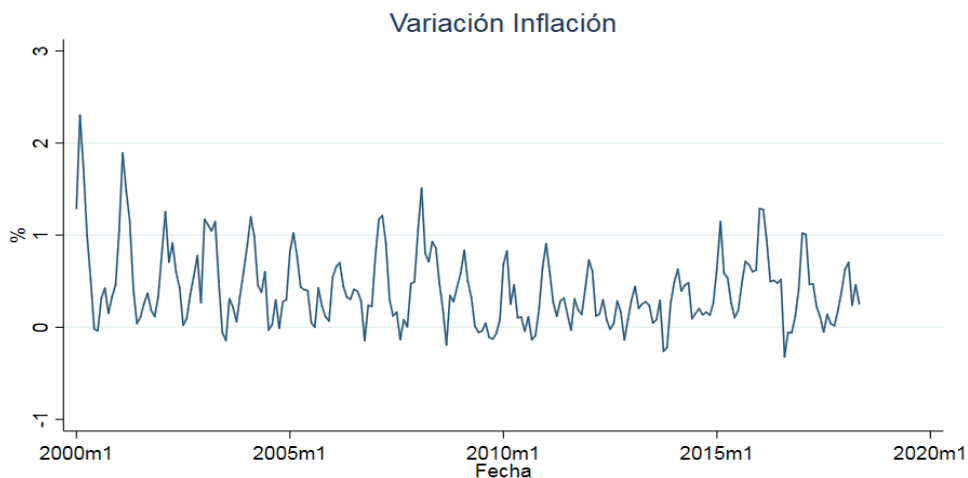
Fuente: DANE y Banco de la República

Los datos de inflación que tienen un comportamiento cercano a la nueva realidad de la



economía colombiana puede tomarse a partir de 1999-2001 con un cambio estructural derivado de este enfoque de metas de inflación, el comportamiento actual responde a una tendencia consistente desde 2002 como se puede ver en el gráfico 6.

### Gráfico 6. Variación inflación



Fuente: DANE

Calculando la serie trimestral del cambio porcentual del IPC y usando los resultados del numeral anterior, se calcula la serie del cambio trimestral del deflactor del PIB para el mismo periodo. Graficando estas dos series en la misma gráfica se muestra: El cambio porcentual del PIB presenta picos más altos y bajos en la variación con respecto al Cambio porcentual del IPC, pero en términos generales, ambos presentan una tendencia similar. De 2003 al 2017 la inflación en Colombia osciló entre al 0,2% y 3 %. En conclusión, la Inflación ha mantenido un comportamiento regular, lo cual es positivo para una economía.

Colombia es un país con una economía estable, incluso teniendo en cuenta la recesión económica mundial de 2008, la economía colombiana permaneció sólida y tuvo un buen desempeño, la inflación ha sido bien manejada por el banco central del país. Aún hay retos grandes en cuento al desempleo, y a la desigualdad, Colombia sigue siendo un país muy desigual y esto podría estar generando una situación complicada a la hora de pensar políticas públicas efectivas y eficientes.

Entender las dinámicas del país y proponer una política pública para el control y vigilancia fiscal acorde a las características sociales y económicas de Colombia es un primer paso, luego

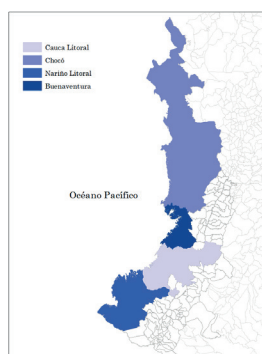
es importante comprender las dinámicas socioeconómicas de las regiones de Colombia, en cuento a los niveles de desigualdad y como esto puede tener algún tipo de relación con la corrupción y el desempeño fiscal de los departamentos del país, todo este contexto permite conocer mejor el país y ayuda a aterrizar la presente investigación y aportar a la discusión del diseño de una política pública de control fiscal efectiva y eficiente.

### **8.1.2. Entendiendo las dinámicas socioeconómicas de las regiones de Colombia: un estudio de caso en el Pacífico**

Hablar del Pacífico es un buen ejemplo para ilustrar y entender las dinámicas socioeconómicas de Colombia, lo cual es un factor clave en la estructuración y puesta en marcha de políticas Públicas eficaz, eficientes y con gran probabilidad de funcionamiento.

El Pacífico colombiano es una región geográfica y natural que abarca los territorios de cuatro departamentos: Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño (Romero, 2009). Esta región, con sus 8'410.059 habitantes, abarca un territorio de 83.170 km<sup>2</sup> y equivale al 7% del territorio nacional. Mientras que el litoral Pacífico es una subregión geográfica y natural que se encuentra dentro de la región del Pacífico y que abarca el cien por ciento del departamento de Chocó, solo Buenaventura en el Valle del Cauca, parte del Cauca y Nariño donde hay una gran variedad de ecosistemas, especies, fauna y flora endémicas. Esta zona está habitada por más de 1'910.957. A Pesar de su riqueza natural y endémica, la economía del litoral es una de las más rezagadas del país; sus indicadores sociales y de bienestar son muestra del enorme rezago relativo del litoral, frente a la región del no litoral pacífico, pese a estar dentro de la misma región.

#### **Ilustración 1: Mapa del litoral Pacífico con Colores y NO litoral sin Colores<sup>78</sup>**



Fuente: Elaboración Propia

78 La figura 1 muestra de forma gráfica la región del Pacífico Colombiano. El litoral es la zona coloreada y el no litoral es la zona en relieve. En el norte el departamento del Chocó, y sus 30 municipios coloreado con un tono azul claro, seguido de Buenaventura con el tono azul más oscuro, luego el litoral cauca compuesto por los Municipios: Balboa, Buenos Aires, Caldono, Caloto, Corinto, El Tambo, Guachené, Guapi, Jambaló, López, Miranda, Morales, Padilla, Puerto Tejada, Santander de Quilichao, Suárez, Timbiquí, Toribio y Villa Rica. Finalmente, el litoral Nariño compuesto por los municipios: Barboacoas, El Charco, La Tola, Magüi, Mosquera, Olaya Herrera, Francisco Pizarro, Roberto Payán, Santa Bárbara, San Andres de Tumaco.

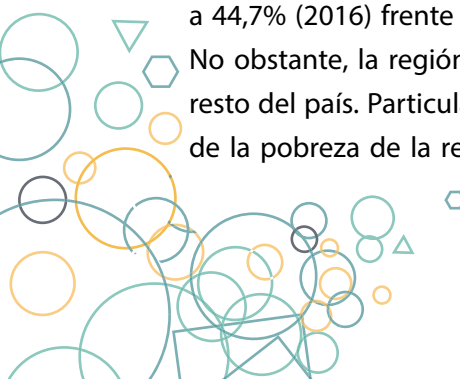
Para estudiar la pobreza en el litoral Pacífico se analizarán tres indicadores: línea de pobreza o incidencia de Pobreza Monetaria, Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

El primero se refiere únicamente a la privación monetaria, por lo que se calcula la proporción de personas que se encuentran debajo del mínimo ingreso que se considera necesario para satisfacer necesidades vitales. Sin embargo, este indicador puede ser muy impreciso, dado que el ingreso necesario para cumplir con este objetivo depende de la edad, condiciones de salud, género, ubicación, atmosfera epidemiológica, tradiciones de la familia y enfermedades crónicas. Por ende, un único valor para toda la población colombiana puede no ser adecuado para todas las personas del litoral Pacífico. Por consiguiente, para lograr un análisis más directo y acertado, se pueden utilizar otros índices como el NBI y el IPM. El NBI mide la pobreza de la privación de uno de los siguientes indicadores: viviendas sin hacinamiento crítico, condiciones físicas propias para el alojamiento humano, servicios adecuados, baja dependencia económica y niños en edad escolar que asisten a la escuela. No obstante, este índice no tiene en cuenta la privación a las buenas condiciones de salud, ni la de nutrición. Por lo tanto, para esto se analiza el IPM, el cual tiene en cuenta 15 privaciones en las que se incluyen las dimensiones de: educación en el hogar, bienestar de niños y jóvenes, salud, trabajo, vivienda y acceso a servicios públicos. Si no se cumplen con cinco de estas, el hogar se considera pobre. Por ende, se podrían presentar diferencias entre los tres índices si los ingresos mínimos para sobrepasar la línea de pobreza no son suficientes para que una persona cumpla con los requisitos del IPM y NBI. Por lo cual es importante hacer un análisis con estas tres medidas. A continuación, se realizará un análisis de estos índices en el Litoral Pacífico vs el no litoral Pacífico (este último, Pacífico Andino) y el promedio Nacional.

### **Pobreza Monetaria y desigualdad**

La pobreza en el litoral Pacífico era de 62,4% en 1993 y de 64,1% en 2005, frente a valores de 55,8% y 51,2% en los mismos años para el total nacional.

Sin embargo, al observar los datos departamentales que incluye el litoral como Chocó, Cauca, Nariño y Valle del Cauca, la tendencia del indicador de Incidencia de la Pobreza Monetaria desde el 2002 hasta el 2016 sí presenta una tendencia a la baja pasando de 57,5% (2002) a 44,7% (2016) frente a un paso de la incidencia nacional del 55,1% (2002) al 34,9% (2016). No obstante, la región Pacífico sigue teniendo niveles de pobreza mucho más altos que el resto del país. Particularmente, en 2015 el Chocó era el departamento con mayor incidencia de la pobreza de la región, seguido por Cauca y Nariño. Este último departamento mejoró



significativamente sus indicadores, superando a Cauca y acercándose a la media nacional.

Valle ha presentado valores de pobreza monetaria significativamente más bajos a los de la región y a la media nacional en el periodo estudiado. Esto puede deberse a la presencia de Cali en el departamento que tiene mejores indicadores que el resto de los municipios de Valle.

En cuanto al Índice de Pobreza Extrema, los valores departamentales de la región pasan del 24,7% (2002) al 19,9% (2016) mientras que los nacionales pasan del 21,4% (2002) al 11,6% (2016). Sin embargo, es el departamento de la región que presenta mejores niveles de pobreza extrema, los cuales fueron de 6,2%. En cuanto a Chocó y Cauca, las diferencias entre 2002 y 2016 son mínimas y en el caso de ambos departamentos, se está por encima de la media nacional en todos los años.

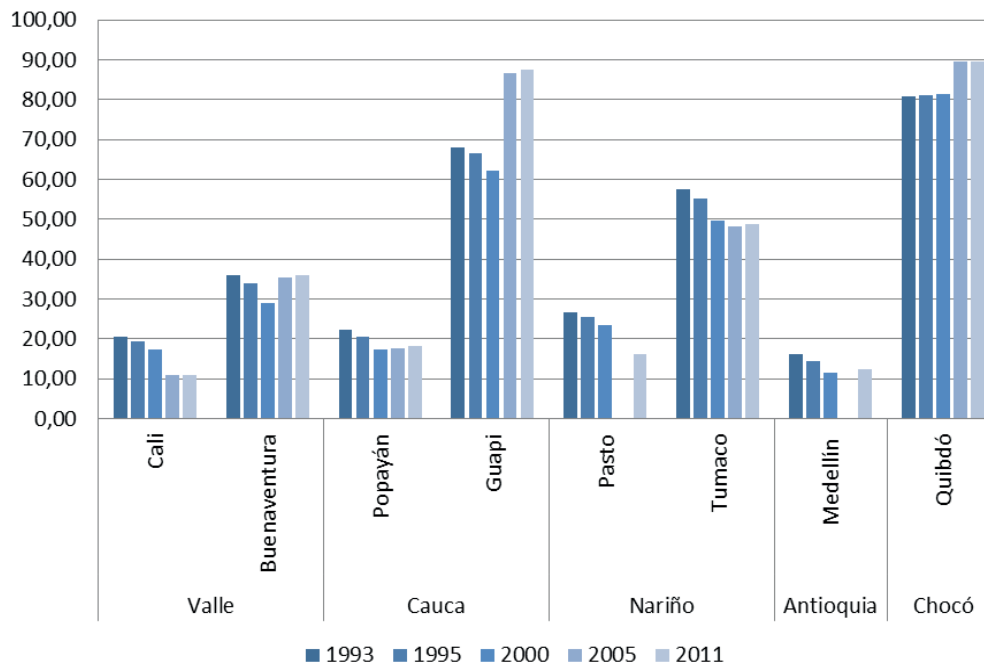
En cuanto al Gini, el litoral también presenta niveles más altos que el total nacional. De hecho, una gran parte de los indicadores de Gini de 1993 de los municipios del litoral son más altos que la media nacional, o en todo caso, no están muy lejos de ella. Más allá, cuando hablamos de los indicadores del año 2005, se encuentra que todos los municipios del litoral Pacífico presentan un indicador de desigualdad más alto que la media nacional. Además, hay varias observaciones que están por encima de ambas medidas.

### **Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)**

Para entender el NBI el Pacífico también se tiene en cuenta en el análisis a la ciudad de Medellín (Antioquia), y el promedio nacional, como se evidencia en la gráfica 7, la cual hace palpable la gran brecha que representan las ciudades capitales del no litoral Pacífico y Antioquia respecto a las ciudades más representativas del Litoral en cuanto a las NBI de 1993 hasta el 2011. Mientras la pobreza, medida en término de NBI, cayó en todas las ciudades capitales evaluadas, en la ciudad del litoral las privaciones de NBI han persistido o han empeorado. Los casos más alarmantes son Guapi y Quibdó en los que este indicador muestra una disminución en la calidad de vida, de manera contraria a la tendencia nacional. En particular, Quibdó, a pesar de ser una de las 13 ciudades principales del país, no ha tenido mejorías en las condiciones de bienestar de sus habitantes.



**Gráfico 7. NBI litoral vs NO litoral Pacífico**



Fuente: Elaboración propia a partir del artículo de Juan Camilo Cárdenas<sup>79</sup>

Si la tendencia en los indicadores de la calidad de vida de los habitantes de cada uno de estos municipios continúa como hasta ahora, a Buenaventura le faltan 4.129 años para alcanzar las condiciones de vida de Cali y eso que están tan solo a dos horas y media de Cali y, a Tumaco, 138 años para alcanzar a Pasto. Mientras que para Guapi y Quibdó alcanzar a Popayán y a Medellín respectivamente no sería posible debido a que empeoraron, el reto de estos municipios es revertir la tendencia que han tenido en los últimos años (Mosquera, 2018).

Este rezago entre la calidad de vida del litoral Pacífico y el no litoral Pacífico; es una alerta para reducir estas brechas entre la periferia y el centro del País. A su vez es una muestra de los altos niveles de desigualdad que enfrenta Colombia, lo cual es necesario tenerlo en cuenta a la hora de pensar las políticas públicas para el control y vigilancia fiscal en Colombia.

### **Pobreza Multidimensional**

Los indicadores del Índice de Pobreza Multidimensional, el litoral presentan una vez más, valores más altos a los de la media nacional. Particularmente para el año 2005, la media nacional indicaba que el 69,5% de las personas tenían privación en cinco o más indicadores

<sup>79</sup> Revista portafolio: <http://m.portafolio.co/opinion/juan-camilo-cardenas/desarrollo-con-desde-y-para-el-pacifico-analisis-516746>

que pertenecen a las dimensiones de educación, niñez y juventud, vivienda, salud y trabajo. Este valor era del 88% en el litoral Pacífico.

El litoral Pacífico muestra privaciones más altas que el promedio nacional en 14 de 15 indicadores. Particularmente, los indicadores que muestra mayores niveles de privación en el Pacífico son empleo formal con 97,61% de privación (2005), logro educativo con 87,40% (2005) y acceso a agua mejorada con 67,06% (2005).

Luego del anterior análisis de coyuntura económica en del litoral Pacífico vs el no litoral, se puede observar las brechas que existen en departamentos de una misma región del país, esto nos da una idea del nivel de desigualdad que existe al interior de Colombia, estos elementos deben ser tenido en cuenta para la formulación de políticas públicas para el control y vigilancia fiscal en el país, comprender las realidades locales el vital.

A modo de conclusión, haciendo un análisis meramente económico en términos de indicadores de pobreza y desigualdad, se evidencia las brechas tan abismales que se pueden encontrar en una misma región de Colombia, estos elementos son claves para considerarlos en la estructuración de políticas públicas, estas circunstancias pueden aportar a la discusión de tratar de entender las razones por las cuales una política funciona mejor en un departamento u otro, o en un municipio u otro, siendo ambos vecinos, como es el caso de Buenaventura y Cali.

## 8.2. METODOLOGÍA Y DESCRIPCIÓN DE DATOS

El modelo será construido a partir de los datos y teniendo en cuenta el contexto descriptivo del panorama de Colombia y la región del Pacífico, en términos de corrupción, información socio económica y desigualdad. Las variables seleccionadas para dicho análisis, se especifican a lo largo de esta sección, luego de una motivación a raíz de las estadísticas descriptivas. Posteriormente se explicará el modelo econométrico a estimar.

### **8.2.1. Datos**

En la presente investigación se consolidó un panel de datos con las siguientes bases:

1. Consolidado de los *hallazgos de los reportes de rendición de cuenta* que reportan las Contralorías Territoriales al sistema interno de la Auditoría General de la República. Estas bases cuentan con datos desde el 2014 hasta el 2017 con información de los hallazgos y la cuantía de los hallazgos.
2. Índice desempeño fiscal: De Terridata del Departamento Nacional de Planeación DNP, esta información está disponible desde el año 2014 hasta el 2017.
3. Índice Transparencia por Colombia: Estos datos muestran información sobre el índice de transparencia de los 32 departamentales y las 32 gobernaciones del país, de 2014 y 2015.

- Estadísticas por temas DANE: Del DANE se obtuvo información de varias bases de datos de variables como, población, PIB per cápita, pobreza extrema y Gini por departamento. En algunas ocasiones se tiene información desde 2014 hasta 2017 y en otras oportunidades se cuenta con menos cantidades de años.

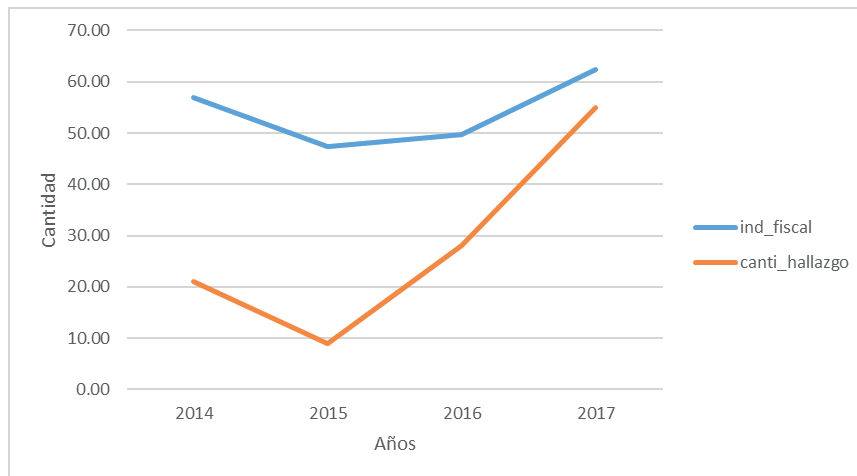
La unidad de observación de los datos de esta investigación son los departamentos de Colombia.

### **8.2.2 Estadísticas descriptivas**

Antes de ver los resultados de las regresiones, se presenta de forma gráfica el análisis de la base de datos, mediante estadísticas descriptivas y la representación gráfica de las variables de interés en los modelos.

En el análisis descriptivo de las variables se encontró que en algunos departamentos que cuentan con altas tasas de pobreza extrema, como los casos de Chocó, Cesar, La Guajira, podría existir una correlación entre el índice de desempeño fiscal y la cantidad de hallazgos. En el caso de Chocó, se nota un incremento en los hallazgos y en el índice de empeño fiscal de forma simultánea, como muestra la gráfica 8.

**Gráfico 8. Hallazgos vs índice de desempeño fiscal Chocó**



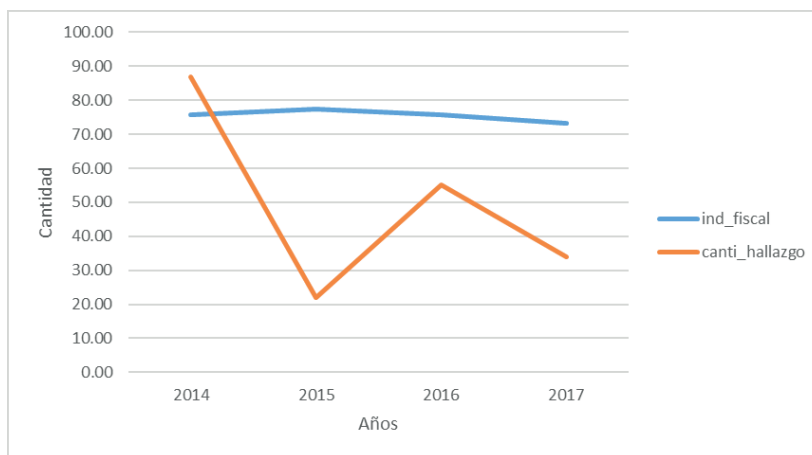
*Fuente: Elaboración propia*

Este es un dato importante, lo cual nos lleva a pensar que de forma descriptiva habría una correlación entre el número de hallazgos y el índice de desempeño fiscal de los departamentos.

De acuerdo con la gráfica 9, se observa que, en el caso de Cesar, aunque no tan pronunciado con el caso de Chocó, pareciera estar sucediendo una situación similar, de forma descriptiva una correlación entre el índice de desempeño fiscal y la cantidad de hallazgos, al caer los

hallazgos se evidencia una leve caída en el desempeño fiscal del departamento.

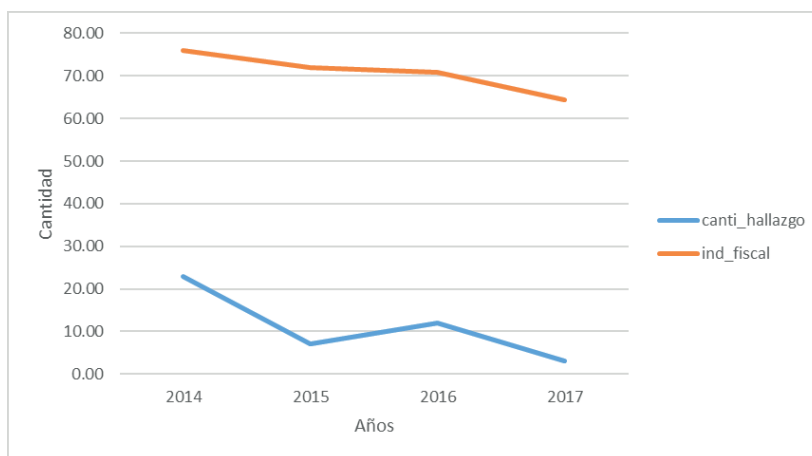
**Gráfico 9. Hallazgos vs índice de desempeño fiscal Cesar.**



Fuente: Elaboración propia

En el caso de la guajira, se evidencia un comportamiento parecido a lo vistos en el caso de Cesar, como muestra el gráfico 10.

**Gráfico 10. Hallazgos vs índice de desempeño fiscal Guajira.**

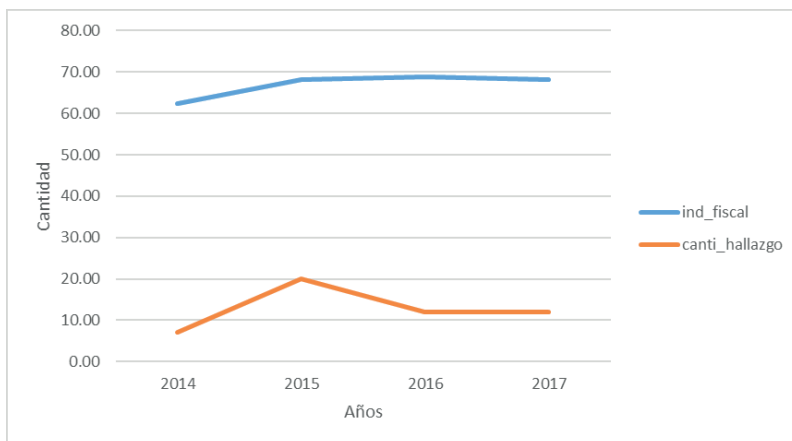


Fuente: Elaboración propia

Mirando Guainía se nota el mismo efecto que las gráficas anteriores, tal como se muestra en la gráfica 11



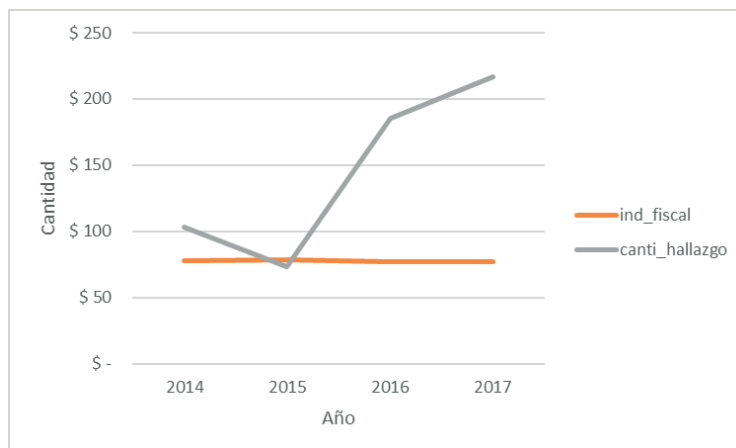
### Gráfico 11. Hallazgos vs índice de desempeño fiscal Guainía.



Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con la muestra anterior, pareciera que los departamentos cuyo rango de calificación, riesgoso y vulnerable, el comportamiento del índice de desempeño fiscal es parecido al número de hallazgos que se generan. Mientras que en el caso de departamentos que cuentan con un rango de calificación sostenible en el índice de desempeño Fiscal, pareciera no está correlacionado el número de hallazgos. Como los son los casos de Atlántico y Cundinamarca. En el caso de Cundinamarca, se puede ver en el gráfico 17 el cual pareciera no mostrar una relación entre el incremento en los hallazgos y el índice de desempeño fiscal, sino todo lo contrario.

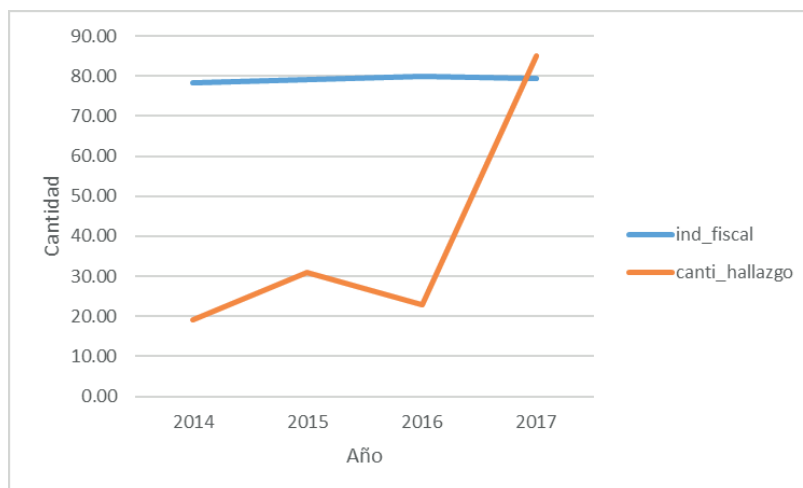
### Gráfico 12. Hallazgos vs índice de desempeño fiscal Cundinamarca.



Fuente: Elaboración propia

La misma situación de Cundinamarca, pareciera estar ocurriendo en Atlántico, como se muestra en el gráfico 12.

**Gráfico 12. Hallazgos vs índice de desempeño fiscal Atlántico.**



Fuente: Elaboración propia

Con el propósito de conocer las estadísticas descriptivas de las variables de interés de análisis en el presente estudio, a continuación se presentan: Los valores mínimos, el primer cuartil, la mediana, la media, el tercer cuartil y el valor máximo de los datos de cada una de las variables, como se muestra en la tabla 2.

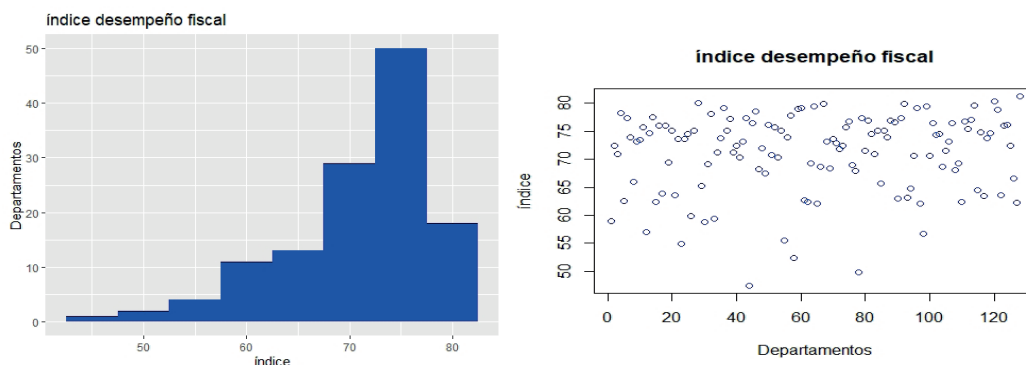
**Tabla 2: Descriptivas de variables relevantes en el análisis de los datos**

<b>Variable índice de desempeño Fiscal</b>					
Mínimo	Primer Cuartil	Mediana	Media	Tercer Cuartil	Máximo
47.46	67.80	73.21	71.16	76.20	81.23
<b>Variable Gini</b>					
Mínimo	Primer Cuartil	Mediana	Media	Tercer Cuartil	Máximo
43.00	47.00	49.00	49.21	51.00	60.00
<b>Cantidad de Hallazgos</b>					
Mínimo	Primer Cuartil	Mediana	Media	Tercer Cuartil	Máximo
0.00	35.93	45.74	42.74	54.61	70.01
<b>Índice Transparencia departamental.</b>					
Mínimo	Primer Cuartil	Mediana	Media	Tercer Cuartil	Máximo
30.19	50.72	62.51	60.31	72.10	85.61
<b>Pobreza extrema</b>					
Mínimo	Primer Cuartil	Mediana	Media	Tercer Cuartil	Máximo

2.20	6.57	9.45	11.47	12.92	39.10
PIB Per cápita					
Mínimo	Primer Cuartil	Mediana	Media	Tercer Cuartil	Máximo
\$5.033.354	\$7.941.495	\$12.153.310	\$13.632.858	\$16.381.465	\$47.647.257

De acuerdo con la gráfica 13, la mayoría de los departamentos reportan un índice de desempeño fiscal de superior a 70 puntos, esto es un dato alentador, debido a que la mayoría de departamentos presentan, teniendo en cuenta con una situación fiscal sostenible, aunque también vale la pena mencionar que hay una buena parte que se encuentran ubicados en un rango de 70 hacia abajo, los posiciona en una situación de vulnerabilidad y riesgo. La gráfica de dispersión pareciera mostrar una leve tendencia al alza del índice de desempeño fiscal en el rango de número de departamentos de 80 a 120 en el eje x.

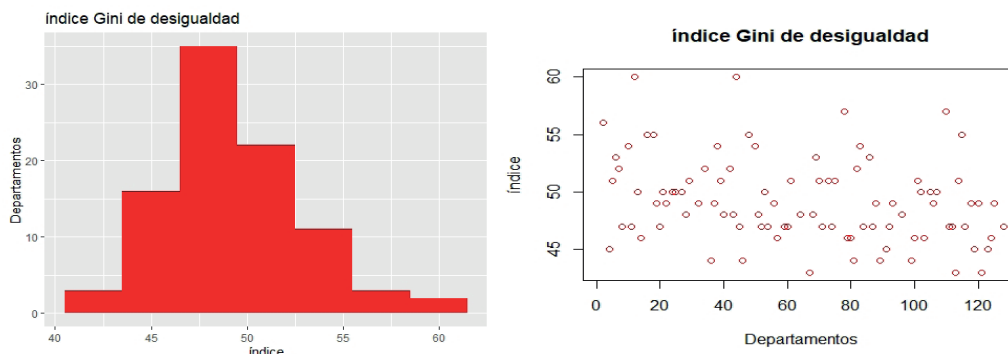
**Gráfico 13. Índice desempeño fiscal de los departamentos**



Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con el gráfico 14, referente al índice Gini de desigualdad, se nota que la mayoría de departamentos se concentran entre el 45 y 60, es decir, Colombia a nivel interno es un país muy desigual. En el gráfico de dispersión, el gini, muestra una leve disminución a medida que incrementan las observaciones de departamentos, se nota una caída del gini acercándose más hacia los valores 50 hacia abajo, esto nos indica que la desigualdad podría estar disminuyendo levemente, lo cual llama la atención si contrastamos estos datos con los resultados de la gráfica 20, debido a que parecería haber una correlación gráfica, descriptiva de que si presenta un incremento en el índice de desempeño fiscal, cuando disminuye la desigualdad.

### Gráfico 14. Índice de desigualdad Gini por departamentos

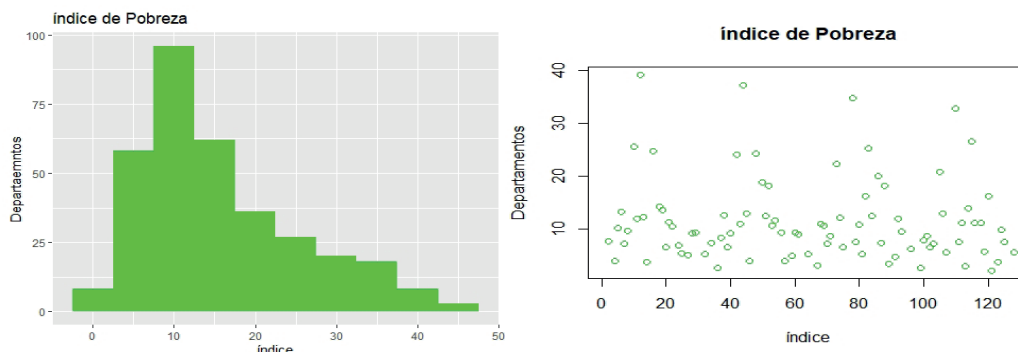


Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con el gráfico 15 se evidencia que la pobreza extrema se concentrado mayoritariamente en rangos de 20 puntos hacia abajo, es un dato que nos permite afirmar que la pobreza extrema ha disminuido en Colombia, esto también obedece una tendencia mundial. La mayoría de los departamentos presentan un índice de pobreza monetaria extrema, entre el 5% y el 20% mayoritariamente. El gráfico de dispersión, pareciera no mostrar ninguna tendencia.

271

### Gráfico 15. Índice de pobreza extrema por departamentos

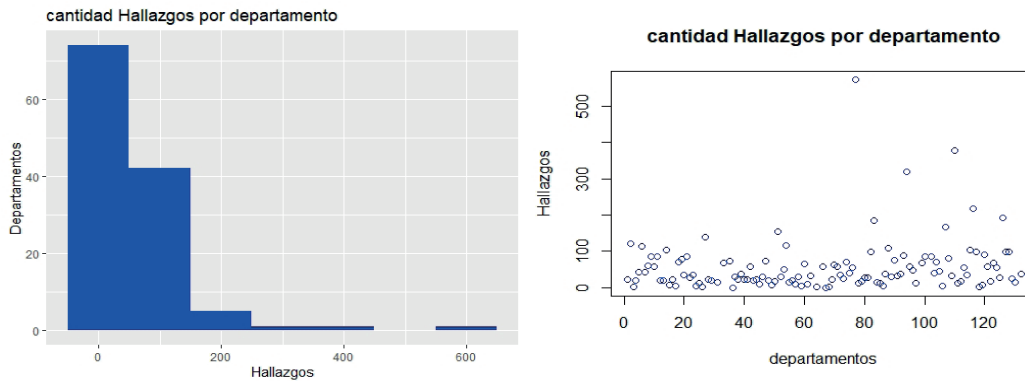


Fuente: Elaboración propia

El gráfico 16 muestra que la mayoría de los departamentos reportan un número de hallazgos inferior a 200, mientras que solo unos pocos tienen un número de hallazgos superior a 400. En el gráfico de dispersión, se nota que los hallazgos incrementan a medida que aumentan el número de observaciones de departamento, esto es un dato interesante, porque permite ver de forma descriptiva a nivel agregado de forma gráfica la correlación entre el incremento

del número de hallazgos, incremento del índice de desempeño fiscal y disminución en la desigualdad.

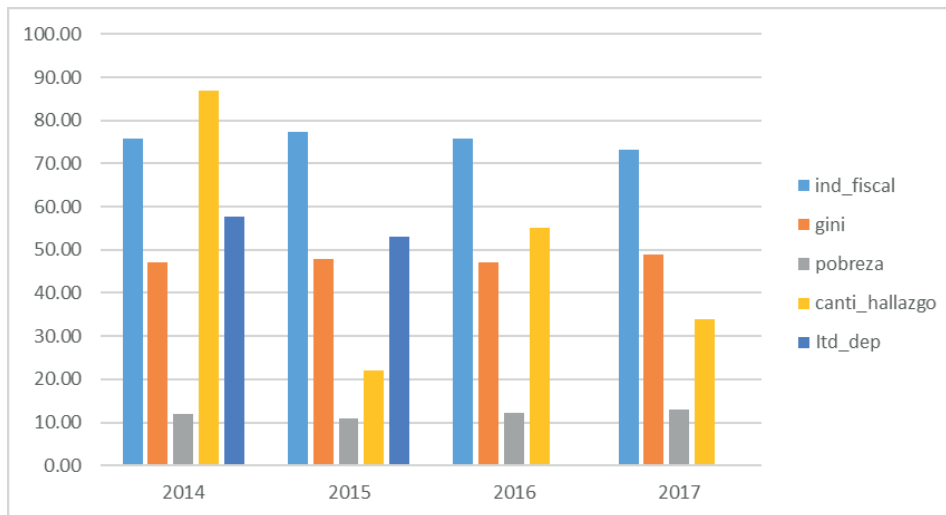
### Gráfico 16. Cantidad de hallazgos por departamento



Fuente: Elaboración propia

Volviendo a los casos de Chocó y Cesar, revisando los hallazgos vs las otras variables, de la base de datos en el periodo 2014 a 2017 para mirar la relación entre los hallazgos, el índice de transparencia por Colombia y las otras variables.

### Gráfico 17. Descriptiva de las 5 variables de interés para Cesar

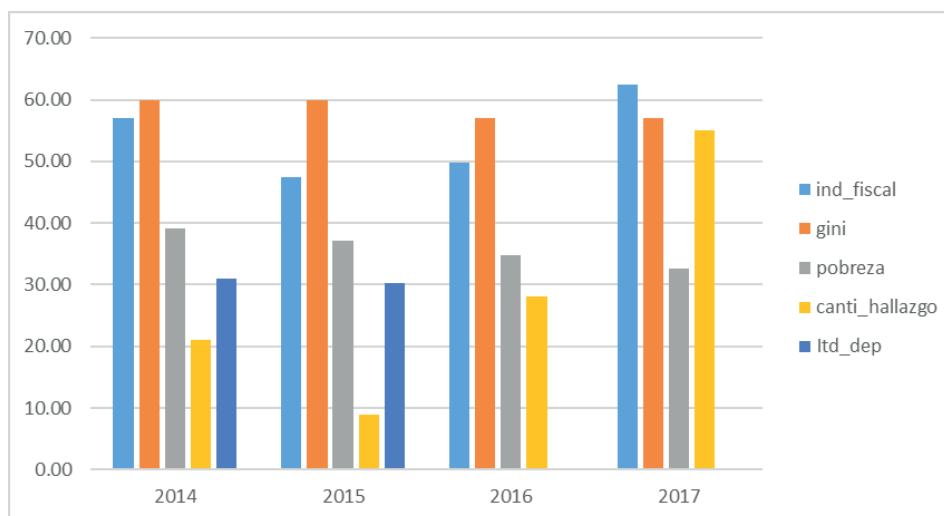


Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con la gráfica 17 y 18, se observa que los hallazgos disminuyeron y el índice departamental de transparencia también disminuyó a lo largo del tiempo y a su vez aumentó el desempeño fiscal de los departamentos, este es un dato importante para analizar y estudiarlo

más afondo. Otro dato importante de forma descriptivo que vale la pena resaltar, es que a medida que disminuye la desigualdad disminuye levemente la pobreza.

**Gráfico 18. Descriptiva de las 5 variables de interés para Cesar**



Fuente: Elaboración propia

### 8.2.3 Metodología

Para estimar la relación entre la existencia de correlación del número de hallazgos por parte de las contralorías departamentales en Colombia, las siguientes variables: indicadores de desempeño fiscal de los departamentos, índice de pobreza extrema, el índice Gini, PIB per cápita de los departamentos y variables demográficas. Se plantea la estimación de regresiones lineales con efectos fijos, aplicando la metodología de panel, usando la variable hallazgos como variable respuesta. En general para las estimaciones se consideran las siguientes variables:

*Variables de interés:*

- Número de hallazgos por departamentos
- Gini: índice que mide la desigualdad en un departamento
- Pobreza extrema: Porcentaje de personas en pobreza extrema en un departamento
- Índice de corrupción departamental de Transparencia por Colombia.

Otras variables:

- PIB Per Cápita: A nivel de departamentos
- Población: Número de habitantes por departamento

- Departamentos

*Modelo econométrico 1:*

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 X_{it} + \mu_{it} \quad (1)$$

$Y_i$  = Número de hallazgos por departamento

El subíndice  $i$  = Hace referencia a los Departamentos

El subíndice  $t$  = Hace referencia al tiempo en años (2014 a 2017)

$\beta_0$  = Término constante del regresor (*Intercepto*)

$\beta_1 X_{it}$  = vector índice Gini

$\mu_{it}$  = vector de errores o variables omitidas

*Modelo econométrico 2:*

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 X_{it} + \mu_{it} \quad (1)$$

$Y_i$  = Número de hallazgos por departamento

El subíndice  $i$  = Hace referencia a los Departamentos

$Y_i$  = Número de hallazgos por departamento

El subíndice  $t$  = Hace referencia al tiempo en años (2014 a 2017)

$\beta_0$  = Término constante del regresor (*Intercepto*)

$\beta_1 X_{it}$  = vector índice desempeño fiscal

$\mu_{it}$  = vector de errores o variables omitidas

*Modelo econométrico 3:*

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 X_{it} + \mu_{it} \quad (1)$$

$Y_i$  = Número de hallazgos por departamento

El subíndice  $i$  = Hace referencia a los Departamentos



$Y_i$  = Número de hallazgos por departamento

El subíndice t = Hace referencia al tiempo en años (2014 a 2017)

$\beta_0$  = Término constante del regresor (*Intercepto*)

$\beta_1 X_{it}$  = vector logaritmo natural del PIB per cápita

$\mu_{it}$  = vector de errores o variables omitidas

*Modelo econométrico 4:*

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 X_{it} + \mu_{it} \quad (1)$$

$Y_i$  = Número de hallazgos por departamento

El subíndice  $i$  = Hace referencia a los Departamentos

$Y_i$  = Número de hallazgos por departamento

El subíndice t = Hace referencia al tiempo en años (2014 a 2017)

$\beta_0$  = Término constante del regresor (*Intercepto*)

$\beta_1 X_{it}$  = vector índice de transparencia departamental

$\mu_{it}$  = vector de errores o variables omitidas

*Modelo econométrico 5:*

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 X_{it} + \mu_{it} \quad (1)$$

$Y_i$  = Número de hallazgos por departamento

El subíndice  $i$  = Hace referencia a los Departamentos

$Y_i$  = Número de hallazgos por departamento

El subíndice t = Hace referencia al tiempo en años (2014 a 2017)



$\beta_0$  = Término constante del regresor (*Intercepto*)

$\beta_1 X_{it}$  = *vector índice de pobreza extrema por departamento*

$\mu_{it}$  = *vector de errores o variables omitidas*

Dato que se cuenta con datos panel del periodo de 2014 hasta 2017 en todas las variables excepto a variable índice de transparencia a nivel departamental, al cual solo cuenta con dos periodos: 2014 y 2015, la estimación de regresiones lineales por efectos fijos, busca controlar por otras variables que no cuenta el panel, esto permite tener unos resultados mucho más robustos y de mayor credibilidad. Para esto se correrán cinco regresiones para ver si existe correlación entre los hallazgos y otras variables observables del panel. Adicionalmente esta información cuantitativa se complementará el análisis con información cualitativa que permita comprender mejor este estudio y brindar información precisa para la toma de decisiones y recomendaciones de políticas públicas.

Adicionalmente se realiza un análisis descriptivo gráfico y numérico de las variables relacionadas en la base de datos.

276

**Limitaciones de la metodología:** En cuento a las limitaciones de la Metodología, es importante resaltar que, para realizar este tipo de estimaciones, siempre es preferible contar con un panel del dato de muchas observaciones, dado que se cuenta con datos a nivel departamental debido a que no fue posible construir una base de datos a nivel municipal, tan solo se cuenta con 128 observaciones en el caso de la variable índice de transparencia departamental, solo se cuenta con 64 observaciones. El poco número de observaciones podría estar limitando el modelo en cuento a la varianza, lo cual no permitiría mostrar significancia en los betas.

### 8.3. RESULTADOS Y ANÁLISIS

Luego de hacer las estimaciones a los 5 modelos econométricos planteados en la metodología, se encuentra significancia al 10% entre la variable hallazgo y las variables Gini y PIB per cápita, lo que indica que hay correlación entre esas variables, como muestran las tablas 3. Mientras que luego de correr la regresión entre la variable hallazgos y las variables, pobreza extrema, índice de desempeño fiscal e índice de transparencia por Colombia, que los coeficientes no son estadísticamente significativos, por lo que nos permite afirmar que en esta instancia no hay correlación entre estas variables.

Siguiendo con la información de la tabla 3, la regresión del modelo (1) arroja significancia

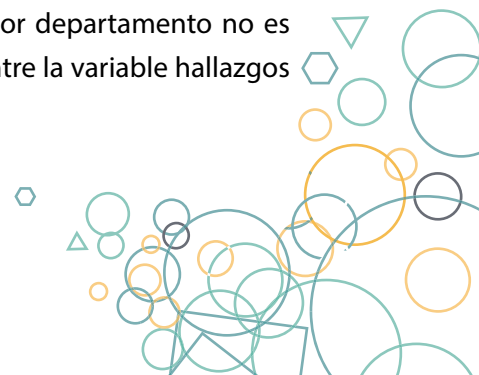
conjunta con un F de 5.39912 que permite que rechacemos la hipótesis nula de que los coeficientes sean iguales a cero. Por otra parte, la variable Gini arroja significancia individual al 90% de confianza. En cuanto a la interpretación de los coeficientes podemos afirmar que ante el incremento de 1 pp en el gini genera un efecto promedio sobre la variación de los hallazgos de 0.02301 unidades.

Los resultados de la regresión del modelo (2) no arrojan significancia conjunta en el F de 1.93637, lo cual no nos permite rechazar la hipótesis nula de que los coeficientes sean iguales a cero. Por otra parte, la variable índice de desempeño fiscal por departamento no es significativa. Lo cual nos permite afirmar que no existe correlación entre la variable hallazgos y el índice de desempeño fiscal, sin embargo, sería importante seguir explorando mecanismos que permitan testear con otro tipo de metodología, si hay correlación entre ambas variables, dado que de forma gráfica como lo vimos en numerales anteriores, si existía correlación por lo menos de forma descriptiva.

Así mismo, los resultados de la regresión del modelo (3) arrojan significancia conjunta con un F de 4.07053 que permite que rechacemos la hipótesis nula de que los coeficientes sean iguales a cero. Por otra parte, la variable logaritmo natural del PIB per cápita arroja significancia individual al 90% de confianza. En cuanto a la interpretación de los coeficientes podemos afirmar que ante el incremento de 1% en el PIB per cápita, genera un efecto sobre la variación de los hallazgos de 0.04662 unidades.

Los resultados de la regresión del modelo (4) no arrojan significancia conjunta en el F de 0.000348, lo cual no nos permite rechazar la hipótesis nula de que los coeficientes sean iguales a cero. Por otra parte, el índice de transparencia departamental no es significativo. Lo cual nos permite afirmar que no existe correlación entre la variable hallazgos y el Índice de transparencia departamental, sin embargo, hay que mencionar que esta variable solo tiene dos periodos de tiempo, lo cual hace no se cuente con muchas observaciones, lo que hace que no haya mucha variabilidad para encontrar significancia conjunta. Sería interesante testear esta variable cuando surjan más datos y así poder hacer una estimación más sólida.

Finalmente, los resultados de la regresión del modelo (5) no arrojan significancia conjunta en el F de 0.01502, lo cual no nos permite rechazar la hipótesis nula de que los coeficientes sean iguales a cero. Por otra lo que el índice de pobreza extrema por departamento no es significativo. Lo cual nos permite afirmar que no existe correlación entre la variable hallazgos y el índice de pobreza extrema por departamento.



**Tabla 3. Estimación lineal por efectos fijos del número de hallazgos por departamento**

Variables	Número de Hallazgos por departamento
Gini	0,02301* (4,6572)
Índice desempeño fiscal	0,1674 (17,366)
Logaritmo natural del PIB per cápita	0.04662 * (59,493)
Índice de transparencia departamental	0,9852
Índice de pobreza extrema por departamento	0.833586 0,9028 (3,89388)

\*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  
 $p < 0.1$ <sup>1</sup>

Fuente: Cálculos del autor

## 8.4. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta los resultados obtenidos en el presente capítulo, a modo de conclusiones se resaltan los siguientes aspectos:

278

El marco legal de Colombia, en cuanto a las políticas públicas y en cuanto a la vigilancia del control fiscal en Colombia es bastante amplio, entonces, la solución no es crear más normas ni leyes, sino que el gran reto es hacer que funcionen bien las leyes que están establecidas actualmente. Sin embargo, diseñar y poner en marcha mecanismos que permitan hacer seguimiento y evaluación de la normatividad actual, es clave para un verdadero proceso de transformación, con el propósito de que la autoridad actúe más rápido, esto podría ayudar para que la actual normatividad sea más eficiente y efectiva.

Teniendo en cuenta el marco fiscal de mediano plazo de Colombia, la economía del país, no tendría un decrecimiento extraordinario, debido a que la inflación seguirá teniendo un comportamiento estable, y la economía del país no crecerá de forma abrupta, debido a que no se tienen nichos de mercado que muestren esa tendencia. Lo que sí es claro es que Colombia tiene una economía estable, y en momentos donde hubo recesión económica en todo el mundo, Colombia no tuvo una caída significativa, sino que se mantuvo estable, esto es una buena noticia para el país. Implementar políticas públicas que permita combatir la corrupción, podría ser viable para el país.

Las políticas públicas no funcionan de la misma manera en todo el territorio nacional. La desigualdad es un factor importante para las políticas públicas locales. De acuerdo con

las características sociales, culturales y económicas, se deberían priorizar los programas y proyectos.

Se puede evidenciar la importancia de comprender las dinámicas regionales de Colombia, para la implementación y puesta en marcha de políticas públicas, efectivas, eficaces y eficientes que permitan cerrar brechas en la sociedad.

La desigualdad, podría estar profundizando el problema de la corrupción en Colombia, los departamentos con mayor debilidad fiscal, y mayor desigualdad, podrían estar presentando mayores casos de hallazgos y detrimento patrimonial. Por lo que para estructurar políticas públicas para el control y vigilancia fiscal, no solo basta con enfocarse en reformar las Contralorías territoriales per se, sino también se deben pensar, programas que permitan generar un fortalecimiento social y económico a las regiones más rezagadas del país, entonces se trata de pensar una política pública integral que abarque otros escenarios de la sociedad.

Finalmente, y como se ha venido reiterado a lo largo del presente capítulo, se hace un llamado al gobierno nacional y a todos los órganos e instancias involucradas, a desarrollar y pensar políticas públicas que fortalezcan el control y vigilancia fiscal teniendo en cuenta aspectos como la desigualdad, la debilidad institucional, los índices de corrupción, características, sociales, económicas y basados en las realidades de los territorios colombianos, a su vez, se requiere fortalecer paralelamente las instituciones con el propósito de que estas tengan un mejor desempeño.

## 8.5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Benavente, M. C. (2014). *Políticas públicas para la igualdad de género*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Blöchliger. (2006). *Fiscal autonomy of sub-central governments*. OECDiLibrary, [https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/fiscal-autonomy-of-sub-central-governments\\_5k97b127pc0t-en](https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/fiscal-autonomy-of-sub-central-governments_5k97b127pc0t-en).
- Alcaldía Distrital de Bogotá D.C. 2017. Decreto 689 de 2011. Por medio del cual se adopta la "Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito.
- DNP. (25 de Julio de 2014). Funciones DNP. Portal del Departamento nacional de Planeación: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/la-entidad/funciones-dnp>
- Contraloría General de la República. Informe de gestión al Congreso y al Presidente de la República 2016-2017. Recuperado de: <http://contraloria.gov.co>

- Foros Semana (30 de mayo de 2019). *Hacia un nuevo modelo de control fiscal en Colombia*, recuperado de:
- [https://www.forsesemana.com/evento/id/38780/hacia\\_un\\_nuevo\\_modelo\\_de\\_control\\_fiscal\\_en\\_colombia](https://www.forsesemana.com/evento/id/38780/hacia_un_nuevo_modelo_de_control_fiscal_en_colombia)
- Cárdenas, J. C. (2018). *Desarrollo con, desde y para el Pacífico*. Portafolio, <https://www.portafolio.co/opinion/juan-camilo-cardenas/desarrollo-con-desde-y-para-el-pacifico-analisis-516746>.
- Lee, G. (2006). *Control fiscal y seguridad jurídica gubernamental*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Mosquera, L. (2018). *Los Retos Socioeconómicos del Presidente Iván Duque con el litoral Pacífico*. Revista Semana, <https://www.semana.com/opinion/articulo/los-retos-socioeconomicos-del-presidente-ivan-duque-con-el-litoral-pacifico/582940>.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy*. Aldershot, UK: Brookfield.
- Romero, J. (2009). *Geografía económica*. Cartagena: Banco de la República.
- Sánchez, J. A. (2012). *Biodiversidad, Conversación y Desarrollo*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Torres, B. (2006). *Metodología de la investigación para administración, economía, humanidades y ciencias sociales*. Pearson Educación.
- Base de datos: Auditoría General de la República SIREL-SIA. (2017). Generada en noviembre de 2017.
- Public Data (15 de mayo de 2019). Política Económica y Deuda: <https://www.google.com/publicdata>
- DANE. (17 de mayo de 2019). Estadísticas por tema recuperado de: <http://www.dane.gov.co/>
- Banco de la República (2019). *Resultados de estadísticas de Coyuntura económica de Colombia 2018*. Bogotá, Colombia: BANREP: Recuperado de: <http://www.banrep.gov.co/es/publicaciones/informe-del-gerente-abril-2017>

### (Footnotes)

1 Número de hallazgos por departamento: Errores estándar en paréntesis. \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$

Las tres estrellas indica que es significativo al 1%, las dos estrellas indica que es significativo al 5% y una estrella, implica que es significativo al 10%.







**OPPCF**  
Observatorio de Política  
Pública del Control Fiscal



**AUDITORÍA**

GENERAL DE LA REPÚBLICA - COLOMBIA  
TRANSFORMANDO EL CONTROL FISCAL

**AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

Nit: 830.065.741-1

Cra. 57C No. 64A - 29, Barrio Modelo Norte, Bogotá

PBX: [571] 3186800 - 3816710

[www.auditoria.gov.co](http://www.auditoria.gov.co)

ISBN: 978-958-57947-9-5



9 789585 794795