



*Artículos
de investigación*

Diagnóstico y perspectivas del control fiscal territorial



Clara López Obregón*

Carlos Ariel Sánchez Torres**

Edilberto Peña González***

Recibido: 8 de junio de 2007

Aprobado: 20 de junio de 2007

RESUMEN

Este artículo muestra los resultados del proyecto de investigación sobre reforma al control fiscal territorial, desarrollado por la línea de investigación en Régimen económico y hacienda pública del grupo en Derecho Público de la Universidad del Rosario. La estructura del artículo es la siguiente: la primera parte describe los elementos metodológicos a partir de los cuales se planteó el proyecto de investigación; la segunda parte muestra los resultados de investigación obtenidos en las tres áreas del estudio, a partir de la aplicación de su correspondiente diseño metodológico: (i) desempeño de las contralorías; (ii) complejidad del control fiscal y (iii) validación y observación de las condiciones fácticas del control fiscal territorial. En la tercera parte se presentan las conclusiones y recomendaciones preliminares.

Palabras clave: control fiscal territorial; evaluación del gasto público.



* Investigadora principal. Correo electrónico: clopez@post.harvard.edu Bogotá, Colombia.

** Director del proyecto de investigación. Correo electrónico: cariel@urosario.edu.co Bogotá, Colombia.

*** Profesor de carrera académica. Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario. Correo electrónico: epena@urosario.edu.co Bogotá, Colombia.

Diagnosis and Perspectives of Territorial Fiscal Control

ABSTRACT

This paper provides the results of the research project on territorial reform of fiscal control, conducted by the Economic Regime and Public Property research line of the Rosario University Public Law group. The structure of the article is as follows: the first part describes the methodological elements by which the research was conducted; the second part provides the results obtained as a result of the research in three areas of the study, as a result of applying the research methodology: (i) performance of *contralorías*; (ii) the complexity of fiscal control, and (iii) the validation and observation of the factual conditions of territorial fiscal control. In the third part of the paper the conclusions and recommendations of the study are shown.

Key words: Territorial fiscal control; Evaluation of public Expenditure.

1. PRESENTACIÓN Y ASPECTOS METODOLÓGICOS

El control fiscal es un elemento esencial de las democracias liberales y del Estado social de derecho, reconociéndose casi universalmente su importancia como instrumento para el logro de los fines estatales. En Colombia, como en Sudamérica, la importancia de esta forma de control ha venido creciendo, porque la mayoría de nuestros países enfrenta graves restricciones de recursos, y se toma cada vez más conciencia de la importancia que tienen las variables del gasto público y control de la ejecución de los presupuestos, junto con la necesidad de hacerlos eficaces, económicos y eficientes. Sin control sobre estos elementos es muy difícil evitar el desperdicio de la riqueza pública y la corrupción, con lo cual se hace desmesuradamente complejo asegurar el logro de los resultados de la gestión estatal que dependen de manera importante del gasto público.

El cumplimiento de la función de control fiscal en Colombia a nivel territorial recae en las contralorías departamentales, distritales y municipales, las cuales tienen como función la vigilancia del uso de los recursos públicos en su jurisdicción. La verificación de esta importante tarea fue objeto de un proyecto de investigación titulado “Diagnóstico y perspectivas del control fiscal territorial”, el cual se desarrolló entre mayo y diciembre de 2006, y cuyo planteamiento metodológico y resultados de investigación se presentan a continuación.

El proyecto de investigación se desarrolló desde el siguiente problema de investigación: el control fiscal territorial es un elemento sustancial en la administración pública territorial, sin embargo, dada su importancia en la estructura del Estado, el cumplimiento de la función administrativa y la vigilancia en el uso de recursos públicos, es necesario analizar y profundizar en la gestión de las contralorías territoriales para determinar la efectividad en el cumplimiento de sus funciones legales y constitucionales, y a partir de este ejercicio, identificar, proponer y planear acciones de mejoramiento que incidan positivamente en su misión constitucional.

Este proyecto es continuación del estudio sobre control fiscal que adelanta la línea de investigación en “Régimen económico y hacienda pública”, y ha contribuido al estudio y discusión de la materia así como a socializar los avances de investigación con los actores interesados (Contralores Territoriales, Auditoría General de la República y Contraloría General de la República con el propósito de lograr consensos y proponer reformas que puedan ser introducidas en dos niveles: uno legal en los proyectos de ley que aborden reformas al marco legal del control fiscal en Colombia, y otro relativo a las medidas que pueden ser tomadas por los contralores territoriales en sus organizaciones para mejorar su gestión.

La propuesta de investigación responde a las siguientes preguntas: ¿Cuál es la situación actual en cuanto al cumplimiento de las funciones legales y constitucionales de las contralorías territoriales?, ¿cómo han impactado las reformas de ajuste fiscal el desempeño de las contralorías?, ¿qué aspectos (legales y gerenciales) deben incluirse para el mejoramiento de la gestión de las contralorías territoriales?

A partir de una etapa previa, cuyos resultados se presentaron en un número anterior de la *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, este nuevo proyecto de investigación en control fiscal territorial se concentró en el seguimiento al desempeño de las funciones misionales de las contralorías territoriales para, a partir de esta fase, identificar los elementos de reforma al control fiscal de primer nivel.

El proyecto tuvo los siguientes objetivos específicos:

- Analizar los procesos y procedimientos que realizan algunas contralorías territoriales en cumplimiento de sus funciones misionales.

- Diseñar un marco metodológico de evaluación de la gestión de las contralorías territoriales que permita establecer un análisis interno y externo del control fiscal territorial.
- Plantear, a partir de los resultados de evaluación, un conjunto de recomendaciones para ser discutidas y concertadas con las partes interesadas.

La metodología mediante la cual se desarrolló el proyecto de investigación fue la siguiente:¹

- a. Elaboración del marco conceptual: breve presentación del marco del proyecto, en el que se conceptualizan las áreas abordadas en el diagnóstico de las contralorías territoriales y las fuentes que permiten la construcción de las metodologías de evaluación.
- b. Construcción de la metodología de evaluación de las funciones misionales realizadas por las contralorías territoriales: desarrollo de los modelos de indicadores a partir de los cuales se procesarán los datos estadísticos de gestión en las contralorías territoriales y que servirán como sustento de las propuestas de reforma y fortalecimiento del control fiscal.
- c. Socialización y retroalimentación del o de los documentos en talleres con las contralorías territoriales, la Contraloría General de la República, la Auditoría General, académicos destacados, el Gobierno y el Congreso.

2. RESULTADOS DEL PROYECTO

El conjunto de propuestas de mejoramiento de control fiscal territorial tiene como paso previo y obligatorio el diseño y aplicación de metodologías para identificar áreas y niveles de desempeño sobre los cuales estructurar las propuestas de mejoramiento y el modelo de contraloría



¹ Las fuentes consultadas para el desarrollo del proyecto de investigación fueron múltiples. Se destacan la Auditoría General de la República, que proporcionó la rendición de cuentas de las contralorías territoriales; la Contraloría General de la República, que suministró la información relativa a recursos vigilados por los entes de control; el Departamento Nacional de Planeación, que determinó los indicadores de eficiencia fiscal y administrativa de los sujetos de control de las contralorías territoriales; el Departamento Administrativo de la Función Pública, que facilitó las estadísticas a cerca de la evolución del sistema de control interno en las entidades; la Corporación Transparencia por Colombia, que proporcionó el índice de percepción sobre el riesgo de corrupción en entidades territoriales. Finalmente, no puede omitirse la participación de las contralorías territoriales, especialmente de Meta, Risaralda, Medellín y Cali, en donde se aplicaron extensos cuestionarios y se realizaron visitas como trabajo de campo para la verificación de las hipótesis de trabajo.

tipo. Para lograr el objetivo general fue necesario el diseño de tres metodologías, cuyos resultados serían traducidos a propuestas y áreas concretas de mejora de las contralorías territoriales. Las áreas para las que fue necesario el diseño de una metodología fueron las siguientes: (i) desempeño de las contralorías (modelo de evaluación propuesto); (ii) complejidad del control fiscal y (iii) validación y observación de las condiciones fácticas mediante un trabajo de campo. Sin embargo, escapa a esta metodología el análisis de otros factores que inciden en el control fiscal, entre ellos, la estructura territorial, la toma de decisiones, las relaciones gubernamentales y las relaciones de poder entre los órganos de control y las demás ramas del poder público.

Debe advertirse que en las metodologías que se diseñaron existieron limitaciones que afectan los resultados del estudio. Por ejemplo, los datos fueron tomados de la información que proporciona la Auditoría General de la República a partir de la rendición de cuentas de cada contraloría, información que en todo caso se encuentra en constante depuración y actualización y que definitivamente incide en la presentación de los resultados y de las conclusiones que se muestran en este artículo. Así mismo, las variables permiten elaborar indicadores que arrojan un resultado numérico que puede interpretarse como eficiencia o eficacia, pero que debe ser analizado en el contexto particular de cada contraloría. Los resultados obtenidos se presentan a continuación.

2.1 Desempeño de las contralorías territoriales

Para establecer el desempeño de las contralorías territoriales se diseñó un modelo de evaluación y clasificación con base en indicadores que reflejan el funcionamiento de cada una de las áreas de la entidad. Para el desarrollo de los indicadores se revisaron las ciento dos variables desarrolladas por la Auditoría General de la República en el proceso de rendición de cuentas de las contralorías territoriales. Es importante resaltar que para cada indicador y la variable *total apropiación definitiva*, debido a la gran dispersión de los datos encontrados, se estableció un agrupamiento o categorización que permite diferenciar los grupos y facilita la comparación y análisis entre las contralorías.

El modelo se aplicó para los resultados obtenidos y reportados por las contralorías territoriales a la Auditoría General durante los años 2003, 2004 y 2005, por ser la información más reciente disponible que muestra el estado en que se encuentra cada contraloría en el mo-

mento de la elaboración de este artículo. Las áreas y los indicadores de evaluación de esta metodología fueron los siguientes:

Área 1. Grado de profesionalización y énfasis misional: la valoración de desempeño de esta área se realizó a partir del diseño de los siguientes indicadores: (A.1.) Porcentaje de participación de funcionarios en el área misional; (A.2.) Profesionalización de la planta de personal; (A.3.) Contratos por orden de prestación de servicios (OPS) para desarrollar funciones propias de control fiscal.

Área 2. Efectividad de la vigilancia: la valoración del desempeño de esta área se realizó a partir del diseño de los siguientes indicadores: (B.1.) Costo por informe de auditoría comunicado; (B.2) Presupuesto medio vigilado por funcionario misional.

Área 3. Calidad del control fiscal: la valoración de desempeño de esta área se realizó a partir del diseño de los siguientes indicadores: (C.1.) Funcionarios por informe de auditoría comunicado; (C.2.) Cumplimiento del PGA.

Área 4. Responsabilidad fiscal: la valoración de desempeño de esta área se realizó a partir del diseño de los siguientes indicadores: (D.1.) Procesos de responsabilidad fiscal iniciados durante la vigencia; (D.2.) Recaudo en el período.

Área 5. Participación ciudadana: la valoración de desempeño de esta área se realizó a partir del diseño del siguiente indicador: (E.1.) Eficacia en el trámite de quejas y denuncias.

El modelo de evaluación interna tuvo como eje de observación la apropiación definitiva total (TAD) de cada contraloría. A partir de estos resultados se realizó una categorización de las contralorías departamentales y municipales para los años 2004 y 2005 conforme el volumen de recursos con los que cuentan. Los resultados pueden verse en las tablas 1 y 2 del anexo que acompaña este artículo.

A partir de los resultados se concluye que existe una marcada diferencia de apropiación presupuestal en todas las contralorías territoriales. A pesar de cumplir la misma función, los recursos con que cuenta cada contraloría para cumplir esta misión constitucional son muy desiguales. En este sentido, el proyecto pretendió validar la hipótesis de si la variable total apropiación definitiva tiene inferencia con la gestión de las contralorías, hecho que se refleja en el desempeño de los demás

indicadores. Por lo tanto, la hipótesis planteada consistió en establecer si a menos cantidad de recursos el desempeño de la contraloría territorial también disminuye.

Los resultados agregados del modelo de evaluación de desempeño de las contralorías departamentales y municipales se muestran en las tablas 3, 4, 5, y 6 del anexo. Los valores corresponden al máximo, mínimo, promedio y mediana obtenidos por cada categoría o grupo de contralorías. No se hace referencia a ninguna entidad en particular, puesto que el objetivo del modelo no es calificar las entidades, sino determinar las oportunidades de mejoramiento y monitoreo de las acciones tendientes a su mejoramiento.

2.1.1 Desempeño de las contralorías departamentales

Puede concluirse que conforme a la metodología de análisis interno diseñada por el grupo de investigación, las *contralorías departamentales* con mayores recursos tienden a tener en el promedio de todos los indicadores mejores niveles de desempeño. En contraste, los niveles de desempeño más bajos se presentan en las contralorías con menores recursos.

Un análisis en detalle permite concluir que el mejor desempeño en las contralorías territoriales se observó en los indicadores A1 (*Porcentaje de participación de funcionarios en el área misional*) y C2 (*Cumplimiento del PGA*). Sin embargo, los cuadros permiten concluir que el mejor promedio de desempeño estuvo en las categorías del segundo rango, confirmando de esta forma la hipótesis de trabajo según la cual los mejores desempeños se encuentran en contralorías que tienen mejores recursos, aspecto que nos lleva a cuestionar el marco jurídico mediante el cual se establecen las fuentes de recursos para las contralorías y los límites a los gastos de funcionamiento, entendiendo que de ellos se deriva el cumplimiento de su función misional.

En general puede observarse un aumento en los indicadores A1 (*Porcentaje de participación de funcionarios en el área misional*) y B1 (*Costo por informe de auditoría comunicado*) en el año 2005 frente a los resultados de estos mismos indicadores en el año 2004; así mismo, una disminución en los indicadores A2 (*Profesionalización de la planta de personal*) y A3 (*Contratos por orden de prestación de servicios (OPS) para desarrollar funciones propias de control fiscal*) en el año 2005 frente a los resultados del año 2004.

En general puede afirmarse que el indicador de desempeño interno mostró un incremento en las áreas donde se miden los indicadores A y C, pero también se registró una disminución en las otras áreas de desempeño que midió el indicador.

2.1.2 Desempeño de las contralorías municipales

En relación con las *contralorías municipales*, puede observarse un aumento en el desempeño de los indicadores entre 2004 y 2005 en casi todas las categorías de contralorías agrupadas por la variable de apropiación definitiva. Por ejemplo, se registra un mejoramiento del desempeño en la categoría 1 en el indicador A3 (*Contratos por orden de prestación de servicios (OPS) para desarrollar funciones propias de control fiscal*) respecto del año 2004. Sin embargo, en esta categoría se registra un decrecimiento en los indicadores A1 (*Porcentaje de participación de funcionarios en el área misional*), C1 (*Funcionarios por informe de auditoría comunicado*), D2 (*Recaudo en el período*) y D1 (*Procesos de Responsabilidad fiscal iniciados durante la vigencia*).

En la segunda categoría de contralorías municipales se registra un incremento en los indicadores A1 (*Porcentaje de participación de funcionarios en el área misional*), A2 (*Profesionalización de la planta de personal*), A3 (*Contratos por orden de prestación de servicios (OPS) para desarrollar funciones propias de control fiscal*), B1 (*Costo por informe de auditoría comunicado*), B2 (*Presupuesto medio vigilado por funcionario misional*), C1 (*Funcionarios por informe de auditoría comunicado*), C2 (*Cumplimiento del PGA*) en el desempeño en el año 2005 frente al año 2004. En esta categoría disminuyeron su desempeño las contralorías en los indicadores D1 (*Procesos de responsabilidad fiscal iniciados durante la vigencia*) y D2 (*Recaudo en el período*).

En la categoría 3, respecto de 2004, en 2005 se registró un incremento en el desempeño de los resultados de los indicadores C2 (*Cumplimiento del PGA*). En contraste la disminución de desempeño mayor se presentó en los indicadores A1 (*Porcentaje de participación de funcionarios en el área misional*), A2 (*Profesionalización de la planta de personal*), A3 (*Contratos por orden de prestación de servicios (OPS) para desarrollar funciones propias de control fiscal*) y D2 (*Recaudo en el período*), esta misma categoría agrupa a ciertas características de presupuesto, como ya se explicó al inicio de este artículo.

Finalmente, en la cuarta categoría de contralorías territoriales, los mejores desempeños en 2005 respecto del año 2004 se observaron en los indicadores A1 (*Porcentaje de participación de funcionarios en el área misional*), A2 (*Profesionalización de la planta de personal*), A3 (*Contratos por orden de prestación de servicios (OPS) para desarrollar funciones propias de control fiscal*), C3 y D2 (*Recaudo en el período*). En conclusión, las contralorías que mejor desempeño mostraron en el año 2005 respecto de 2004, conforme el modelo de evaluación diseñado por el grupo, fueron aquellas ubicadas en la segunda categoría de la variable total apropiación definitiva (Ver categorías de contralorías).

2.2 Complejidad del control fiscal territorial

Uno de los aportes que pretendió lograr este proyecto de investigación consistió en construir y proponer el concepto de complejidad del control fiscal territorial como un aspecto relevante en el seguimiento del desempeño de la contraloría y el análisis de factores externos que influyen directa e indirectamente en el ejercicio de auditoría. El concepto de complejidad hace referencia al nivel de dificultad del ejercicio de control fiscal realizado por la contraloría territorial sobre los sujetos de control y el entorno en el cual se ubican sus vigilados, que en nuestro caso esta determinado por (i) el grado de desarrollo del control interno de los sujetos controlados; (ii) los indicadores sobre eficiencia fiscal que establece el Departamento Nacional de Planeación, y (iii) los indicadores de transparencia que realiza Transparencia por Colombia, junto con (iv) la cobertura del control fiscal. El resultado de su medición debe entenderse como el resultado de relacionar cuatro variables de control en el caso de las contralorías territoriales y tres en el caso de las contralorías municipales, de acuerdo con el resultado de la medición de factores de control que realizan otras entidades. Las variables y la ponderación de cada una se muestra en la tabla 1.²



² Para la evaluación de la complejidad del control fiscal es necesario clasificar las contralorías en (i) departamentales y en (ii) distritales y municipales, debido a que los departamentos poseen información de su funcionamiento que los municipios no tienen y viceversa.

Tabla 1. Participación de cada factor en la ponderación para el indicador de complejidad del control

Factor	Participación departamental (porcentaje)	Participación distrital y municipal (porcentaje)
Control interno	50	50
Transparencia por departamento	20	No aplica
Eficiencia fiscal	10	20
Cobertura del control fiscal	20	30

Fuente: elaboración propia a partir de los datos suministrados por las entidades fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública; Corporación Transparencia por Colombia; Departamento Nacional de Planeación; Auditoría General de la República.

A partir de la metodología planteada se obtuvieron los resultados que se presentan en las siguientes tablas que muestran por año y por cada categoría de contraloría departamental y municipal el resultado máximo, mínimo, promedio y mediana, de cada uno de los indicadores de medición de complejidad, conforme la metodología descrita anteriormente.

Tabla 2. Valores máximo, mínimo, promedio y mediana a nivel departamental y municipal del indicador de complejidad del control fiscal (en porcentaje)

	Contralorías departamentales		Contralorías municipales	
	2004	2005	2004	2005
Máximo	73,77	73,76	83,91	82,54
Mínimo	36,68	34,97	37,95	32,21
Media aritmética	48,27	55,81	53,32	54,64
Mediana	46,55	54,95	51,37	52,72

Fuente: cálculos propios a partir de los datos suministrados por la Auditoría General de la República, el Departamento Administrativo de la Función pública, el Grupo Transparencia por Colombia y el Departamento Nacional de Planeación.

Debe recordarse que el indicador de complejidad del control fiscal es compuesto, conforme la metodología anteriormente descrita. Sin embargo, la pregunta que orienta este análisis de fondo consiste en saber dónde es más complejo realizar la función de control fiscal. A partir de los resultados que presenta la tabla anterior, puede concluirse que el control fiscal es más complejo en los departamentos que en los municipios; en consecuencia, puede afirmarse que el tipo de acciones que requieren una mayor intervención se encuentran en estas contralorías, por lo tanto, también implica una mayor asignación de recursos y decisiones de gestión.

A partir de los resultados se puede concluir lo siguiente: en las contralorías departamentales, aquellas ubicadas en las categorías 2, 3 y 4 ha aumentado la complejidad del control, en oposición a las contralorías ubicadas en la categoría donde la complejidad del control ha disminuido. El índice de complejidad de control ha permanecido estable en las contralorías municipales ubicadas en las categorías 1, 3 y 4; mientras que en las ubicadas en la categoría 2, la complejidad del control ha disminuido.

En conclusión, la complejidad del control es un indicador que se elabora a partir de variables exógenas a cualquier contraloría. Sin embargo, sí determina en dónde se requiere un acompañamiento más puntual de las variables externas al funcionamiento de la propia entidad de control, ya que la tendencia hacia la complejidad del control es positiva, es decir, la función de control fiscal es aún más compleja en 2005 que en 2004 (ver tabla 7).

En relación con el desempeño fiscal, la tesis que se pretendió validar consiste en establecer si el control fiscal es menos complejo en entidades con mejor desempeño fiscal. En este sentido, departamentos como Casanare, Boyacá, Córdoba y Risaralda mantienen las primeras posiciones en el indicador, demostrando que el resultado del indicador fiscal es superior respecto de otros departamentos. En cuanto al control fiscal, los mejores desempeños y las primeras posiciones debe hacer menos complejo el ejercicio del control fiscal y el desempeño de las contralorías de estos departamentos debe ser sobresaliente.

2.3 Diagnóstico de las contralorías territoriales

Con el objetivo de identificar las condiciones fácticas que intervienen en la gestión y calidad de los procesos misionales y administrativos de las contralorías territoriales,³ elaboración del diagnóstico y posterior análisis y la validación de los resultados encontrados, se planteó un modelo de diagnóstico y verificación, adecuado al diagnóstico de ex-



³ Las contralorías seleccionadas para el desarrollo de las visitas y su posterior diagnóstico son las siguientes: Contraloría Departamental de Risaralda; Contraloría Distrital de Santa Marta; Contraloría Municipal de Cali; Contraloría Municipal de Medellín. Las contralorías de Santiago de Cali y Medellín fueron escogidas por el elevado nivel en la complejidad del control fiscal; la de Risaralda, por su desempeño y relaciones con la GTZ; la de Santa Marta, por la intención de evaluar el desempeño de una contraloría de baja complejidad. La visita a cada una de estas contralorías se realizó con la asesoría de Peter Dineiger, asesor externo de la GTZ y funcionario del Ministerio de Hacienda de Baviera, Alemania.

celencia empresarial (Modelo EFQM de Excelencia⁴). Cabe mencionar que dicho modelo se utilizó como metodología de diagnóstico de las contralorías territoriales y no como un modelo base para la propuesta y planteamiento de estrategias, ya que el sector público presenta elementos críticos de diferente índole e importancia respecto del sector privado, que determinan su correcto funcionamiento y función en la estructura del Estado.

Para la evaluación de las contralorías desde su gestión organizacional y logro de resultados, se toman como base de evaluación los nueve principios o macro-criterios de evaluación del modelo EFQM de excelencia:

1. Liderazgo.
2. Política y estrategia.
3. Personal.
4. Colaboradores y recursos.
5. Procesos.
6. Resultados en los clientes.
7. Resultados en las personas.
8. Resultados en la sociedad.
9. Resultados clave.

Con base en estos criterios, se realizó una verificación y valoración en cada una de las condiciones planteadas en las contralorías visitadas. La escala numérica de valoración es la tal y como se indica en las tablas 8 y 9 de los anexos.

Según estos resultados, la contraloría de Medellín y Cali presentan los mejores resultados, aunque algunas de las causas de obtener dicho valor son casi contrarias. Por ejemplo, la Contraloría de Medellín presenta un alto nivel de progreso en la estructuración y desarrollo de la planeación de auditorías, el proceso misional y de apoyo, con



⁴ La información sobre este modelo de excelencia es tomada del portal de TQM Asesores y de diferentes documentos de universidades europeas.

una distribución de la planta física libre de riesgos profesionales y en condiciones óptimas, y una relación de cooperación y apoyo hacia sus vigilados. En cambio, la Contraloría de Cali se destaca por su efectiva y moderna plataforma tecnológica, el desarrollo de vigilancia tecnológica, la eficiencia en la elaboración de auditorías, y la conciencia en general de mejoramiento continuo, es decir, que a pesar de sus avances y desarrollos, son conscientes de que falta mucho por mejorar en las diferentes áreas que conforman la contraloría. A pesar de estas diferencias, las dos contralorías poseen un nivel por encima del promedio en los resultados de sus procesos de auditoría, un avanzado desarrollo de participación ciudadana y un óptimo de profesionalización del *staff* misional y de apoyo.

Las contralorías del Meta y Risaralda han desarrollado innovaciones y avances a pesar del reducido presupuesto con el que se desenvuelven para el respectivo período. Cabe destacar la labor de la Contraloría de Risaralda en cuanto a la participación ciudadana, realizando en conjunto con la Secretaria de Educación la participación de los estudiantes en el proceso misional de control fiscal como modalidad de servicio social. Por su parte, la Contraloría del Meta ha venido realizando una reforma desde su infraestructura, plataforma tecnológica, estructura y metodologías para aumentar la efectividad y eficiencia de su proceso misional.

3. CONCLUSIONES DEL PROYECTO

A partir del diseño de indicadores de gestión y resultados, el proyecto permitió evidenciar el desempeño de las contralorías departamentales y municipales, en donde se pudo concluir que las contralorías territoriales requieren una urgente intervención que justifica un proyecto de mejoramiento de estas entidades durante los próximos cuatro años.

Para el período en observación, se puede concluir que la participación de funcionarios en el área misional de las plantas de personal, la composición de las plantas de personal y el nivel de profesionalización es muy similar en departamentales y municipales, por lo tanto, cualquier tipo de acción tendiente a mejorar el desempeño de estos indicadores sirve para cualquier grupo de contralorías.

Los resultados del estudio muestran que en promedio no se está cumpliendo con la ejecución del 100% del Plan General de Auditoría, aspecto crítico en la función del ejercicio del control fiscal si tenemos en

cuenta que es la función misional de estas entidades y que además se realiza de forma selectiva. Ahora bien, el desempeño de cumplimiento del PGA es superior en las contralorías municipales frente a las departamentales.

También puede afirmarse que existe una clara y directa relación entre las contralorías con menores recursos y los resultados más bajos de los indicadores de desempeño. En tal sentido, parece plantearse una disfunción perversa en el modelo, en cuanto a que si se recortan los recursos se obtendrá una menor cobertura del control fiscal, aspecto que también cuestiona la existencia de estas entidades.

El presupuesto medio vigilado por funcionario misional es mayor en las contralorías departamentales que en las contralorías municipales. Esta es una consecuencia lógica, ya que el número de entidades y el monto de presupuesto vigilado por las contralorías departamentales, en razón a la estructura actual del control fiscal, es mayor. Lo importante consiste en establecer que la tendencia en las contralorías municipales es aumentar el monto de recursos sobre los cuales se ejerce vigilancia, mientras que en las departamentales la tendencia es a disminuirlo.

Uno de los aspectos que concentró mayor expectativa fue la presentación de los indicadores de gestión y resultado en las sesiones de socialización del proyecto. A partir de las mesas de trabajo el proyecto permitió confrontar las necesidades y características específicas en las contralorías territoriales y los resultados numéricos del estudio, aspecto que introdujo modificaciones sustanciales en el alcance de esta fase del estudio y que se encuentran comentados en cada uno de los apartes del documento principal.

El proyecto permitió evidenciar un problema en relación con los recursos con los que cuentan las contralorías territoriales para el ejercicio de la función de control fiscal. Luego de sucesivas reformas tendientes a racionalizar el gasto público, el resultado fue la disminución del presupuesto de funcionamiento de las entidades de control, aspecto que repercutió directamente en el desempeño de las contralorías y que limitó el campo, la profundidad y número de auditorías que se realizan en cada vigencia por las entidades. La consecuencia que se deriva de esta afirmación consiste en que la función de control fiscal en Colombia requiere para su adecuado desempeño de un mejoramiento en la asignación presupuestal de las entidades que llevan a cabo esta

función, aspecto que deberá plantearse directamente en los órganos de decisión política.

Entre los aspectos que desafortunadamente no alcanzaron a ser abordados en el proyecto de investigación se encuentra que el estudio del control fiscal es una materia poco estudiada en el ámbito académico e investigativo, hecho que no refleja la importancia del impacto que tienen la materia en el mejoramiento de la gestión y el adecuado aprovechamiento de los recursos presupuestales. Ante esta disfunción, son meritorias todas las acciones que concluyan en estudios que permitan generar propuestas creativas, pero viables en la materia.

En un siguiente estudio deben delimitarse también los aspectos conceptuales de cada área de mejora, es decir, profundizar en los aspectos conceptuales y estructurales del funcionamiento de las entidades de control, ya que el estudio no pudo establecer el porqué la efectividad del control fiscal es limitada en las áreas del país donde el presupuesto tienen graves problemas de ejecución y donde algunas rentas de las entidades son capturadas por grupos al margen de la ley, sin que las contralorías territoriales hagan un efectivo control a estos recursos.

El proyecto avanzó en la verificación de condiciones de desempeño de las contralorías territoriales. Sin embargo, este aspecto tiene varias limitaciones, entre ellas se destaca que hace falta una verificación en detalle de cada una de las variables de los indicadores en cada una de las contralorías territoriales, y mejorar las bases de información de cada área. Con este propósito, en los estudios posteriores será necesario la realización de un conjunto de actividades que tienen como propósito fundamental la recolección de mayor información, aspecto indispensable para iniciar un estudio cualitativo de las contralorías, y tipificar y completar la muestra hasta ahora existente de cinco contralorías, a partir de la cual se obtengan conclusiones de mayor alcance y generalidad a estas entidades.

En la mayor parte de las contralorías analizadas ha avanzado el proceso de consolidación de actividades relacionadas con la promoción y aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, en lo relativo a la atención de quejas, denuncias y derechos de petición interpuestos por la ciudadanía y relacionadas con la gestión de las entidades públicas vigiladas por las contralorías. A pesar de la tendencia hacia el mejoramiento de la participación ciudadana, aún no

se ha podido institucionalizar esta tendencia en aquellas de menor presupuesto que llevan a cabo esta función con diversas fallas.

El proyecto permitió evidenciar grandes asimetrías entre las contralorías con presupuestos similares que reflejan la necesidad de enfatizar en la gestión del control fiscal. A partir de las clasificaciones presentadas en el estudio, es necesario establecer para contralorías con similares características algunos estándares mínimos de desempeño en la gestión a fin de lograr que progresivamente se mejore la función y el ejercicio del control fiscal territorial.

Concluimos también que falta dar un mayor alcance a la participación ciudadana en el control fiscal y cambiar el enfoque que actualmente se tiene para medir su efectividad. La participación ciudadana en el control fiscal requiere un diseño metodológico diferente al que actualmente se ejecuta, en el cual las denuncias ciudadanas, quejas y derechos de petición se articulen con mayor efectividad en la realización de auditorías, veedurías y comités sociales de control a proyectos de inversión. Esta será una de las áreas que concentre un mayor esfuerzo en el futuro en todas las contralorías territoriales y en los planes de mejoramiento que se diseñen con este propósito.

El estudio también permitió evidenciar la necesidad de especializar los equipos de auditoría en las contralorías territoriales. Esta tesis, si bien no es novedosa, sí concreta la necesidad de conformar grupos de auditoría especializada que mejoren su cobertura e impacto.

Por último, debe fortalecerse el sistema de control interno de las contralorías, que contemple la aplicación de controles que permitan evaluar y monitorear la ejecución de las funciones y actividades, para garantizar el alcance de niveles de eficacia, eficiencia y economía en el manejo de los recursos y el desarrollo de su objeto misional.

BIBLIOGRAFÍA

Colombia, Auditoría General de la República, "Informes de gestión y resultados 2003-2005", *AUDITEMAS, Boletín informativo de la Auditoría General de la República*, 2005.

Colombia, Congreso de la República, Ley 87 de 1993. Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones.

Colombia, Contraloría General de la República, *Informe de evaluación y conceptualización del sistema de control interno. Informe 2003.*

Colombia, Contraloría General de la República, *AUDITE. Guía Audite 2.2.*

Colombia, Contraloría General de Medellín, *Complejidad de las entidades auditadas oficina asesora de planeación*, junio de 2006.

Colombia, Departamento Administrativo de la Función Pública, *Informe sobre el avance del Sistema de Control Interno del Estado. Vigencia 2004.*

Colombia, Departamento Administrativo de la Función Pública, *Informe ejecutivo de Control Interno. Año 2005.*

Freeman, Richard B., "Learning from Other Economies: The Unique Institutional and Policy Experiments Down Under", *NBER Working Paper No. 12116*, March 2006.

ISO. Norma ISO 8402 de 1994.

López, Clara, *Control para generar confianza: Informe de resultados periodo constitucional 2003-2005*, Auditoría General de la República, 2005.

Ríos, Almicar, *Cultura organizacional*, Madrid, 2003.

ANEXOS

Tabla 1. Categorización de las contralorías departamentales por el valor de total apropiación definitiva (TAD) para los años 2004 y 2005 (valor en miles de pesos)

2004			2005		
Categoría	Departamento	TAD	Categoría	Departamento	TAD
1	Antioquia	14.083.648	1	Antioquia	14.787.668
	Cundinamarca	7.892.244		Cundinamarca	8.481.024
2	Valle	6.447.266	2	Valle	7.285.958
	Santander	3.410.036		Caldas	3.638.815
3	Atlántico	2.576.268	3	Santander	3.365.595
	Tolima	2.224.564		Boyacá	2.960.024
	Caldas	2.212.091		Atlántico	2.732.252
	Boyacá	2.164.412		Tolima	2.342.758
	Bolívar	2.042.057		Bolívar	2.265.592
	Nariño	2.035.248		Nariño	2.174.191
	Norte de Santander	1.889.972		Cauca	1.911.654
	Huila	1.757.453		Norte de Santander	1.908.458
	Cauca	1.632.516		Meta	1.819.550
	Risaralda	1.574.580		Huila	1.778.798
	Magdalena	1.556.033		Risaralda	1.716.774
	Quindío	1.550.625		Magdalena	1.702.825
	Córdoba	1.526.108		Córdoba	1.584.102
	Meta	1.481.790		Quindío	1.557.025
	Casanare	1.020.781		Casanare	1.125.778
4	Sucre	964.085	4	Sucre	1.028.237
	San Andrés	957.148		San Andrés	1.004.888
	Cesar	900.000		Cesar	937.152
	Guajira	765.363		Guajira	773.113
	Caquetá	614.271		Caquetá	653.314
	Putumayo	518.234		Putumayo	573.856
	Arauca	508.375		Arauca	541.433
	Chocó	404.243		Guaviare	448.104
	Guaviare	388.317		Chocó	413.640
	Amazonas	270.699		Amazonas	297.216
	Guainía	201.760		Guainía	240.445
	Vichada	198.037		Vaupés	175.690
Vaupés	141.118	No aplica	Vichada	No aplica	

Fuente: Auditoría General de la República. Los datos para el año 2005 fueron obtenidos a partir de rendición de la cuenta.

Tabla 2. Categorización de las contralorías municipales por el valor de total apropiación definitiva (TAD) para los años 2004 y 2005 (valor en miles de pesos)

Total apropiación definitiva					
2004			2005		
Categoría	Municipio	Valor	Categoría	Municipio	Valor
1	Medellín	17.746.729	1	Medellín	14.112.276
	Cali	12.782.696		Cali	10.110.896
2	Barranquilla	3.868.972	2	Barranquilla	3.892.886
	Cartagena	3.738.893		Cartagena	3.748.405
3	Bucaramanga	2.042.452	3	Bucaramanga	3.002.261
	Soledad	1.851.269		Barrancabermeja	1.493.931
	Barrancabermeja	1.424.147		Pereira	1.469.530
	Pereira	1.386.349		Soledad	1.459.526
	Palmira	1.270.217		Palmira	1.320.368
	Manizales	1.241.300		Manizales	1.309.572
	Itagüí	1.120.315		Itagüí	1.163.542
	Villavicencio	1.090.993		Cúcuta	1.138.048
	Yumbo	1.052.433		Villavicencio	1.083.070
	Cúcuta	1.033.278		Yumbo	1.059.450
4	Armenia	934.403	4	Armenia	1.007.002
	Ibagué	931.356		Pasto	979.000
	Pasto	928.996		Ibagué	977.924
	Neiva	905.292		Buenaventura	977.266
	Envigado	815.110		Neiva	950.557
	Bello	808.294		Bello	822.990
	Valledupar	730.418		Envigado	794.200
	Buenaventura	723.826		Valledupar	755.150
	Tunja	589.375		Floridablanca	549.404
	Santa Marta	537.036		Tunja	519.861
	Floridablanca	505.657		Santa Marta	479.200
	Montería	440.800		Popayán	471.446
	Soacha	431.284		Montería	462.800
	Popayán	431.122		Soacha	441.298
	Dosquebradas	401.008		Dosquebradas	424.773
	Ciénaga	324.057		Ciénaga	No Aplica
	Sincelejo	No Aplica		Sincelejo	No Aplica
	Tumaco	No Aplica		Tumaco	No Aplica

Fuente: Auditoría General de la República. Los datos para el año 2005 fueron obtenidos a partir de rendición de la cuenta.

Tabla 3. Valores máximo, mínimo, promedio y mediana de los indicadores de desempeño interno de las contralorías departamentales según su categoría para el 2004

Categoría	Valores 2004	A1	A2	A3	B1	B2	C1	C2	D1	D2	E1
1	Máximo	70,9%	45,1%	5,2%	99.884	100.091.829	0,76	92,76%	43,57%	36,44%	24,68%
	Mínimo	63,6%	37,9%	1,2%	83.960	13.603.961	0,65	26,33%	1,57%	1,98%	4,41%
2	Máximo	79,2%	76,0%	9,0%	137.176	20.898.903	0,54	94,00%	43,26%	88,24%	25,86%
	Mínimo	75,4%	50,0%	7,0%	83.172	20.898.903	0,51	74,55%	43,26%	2,17%	17,44%
3	Máximo	83,3%	64,1%	11,1%	148.179	95.344.090	7,14	94,74%	58,56%	39,66%	58,33%
	Mínimo	50,0%	4,3%	0,1%	6.203	2.672.089	0,36	25,00%	2,15%	0,01%	0,00%
4	Promedio	69,2%	42,0%	2,9%	53.051	21.885.737	2,05	67,94%	32,07%	7,91%	9,47%
	Mediana	71,8%	41,5%	2,1%	42.543	16.399.483	1,51	72,73%	28,83%	2,90%	0,00%
4	Máximo	78,9%	52,6%	15,2%	404.243	66.282.854	4,13	100,00%	54,03%	8,43%	37,50%
	Mínimo	40,0%	0,0%	0,2%	15.704	11.557.689	-	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
4	Promedio	55,4%	29,4%	5,8%	123.244	35.348.861	1,12	41,42%	21,50%	2,01%	14,45%
	Mediana	53,8%	28,6%	5,0%	54.140	31.879.496	0,88	37,50%	19,57%	0,45%	13,23%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la Auditoría General de la República.

Tabla 4. Valores máximo, mínimo, promedio y mediana de los indicadores de desempeño interno de las contralorías departamentales según su categoría para el 2005⁵

Categoría	Valores 2005	A1	A2	A3	B1	B2	C1	C2	D2	E1
1	Máximo	75,4%	50,0%	13,5%	96.516	21.757.587	1,51	95,18%	74,30%	37,67%
	Mínimo	67,2%	42,2%	0,6%	45.174	7.399.853	0,80	53,80%	0,95%	3,36%
2	Máximo	81,3%	70,8%	6,8%	420.699	15.388.795	3,30	36,36%	9,36%	33,33%
	Mínimo	78,3%	48,3%	2,1%	21.189	15.059.108	0,10	36,36%	2,80%	9,39%
3	Máximo	90,5%	57,9%	28,1%	127.057	53.307.769	4,71	100,00%	21,59%	50,70%
	Mínimo	42,1%	26,7%	1,0%	12.817	9.267.735	0,40	10,75%	0,03%	0,00%
	Promedio	68,1%	41,9%	6,3%	51.120	23.580.939	1,70	68,26%	6,24%	10,11%
	Mediana	65,0%	40,6%	3,3%	34.315	20.955.481	1,56	71,43%	3,02%	2,02%
4	Máximo	100,0%	55,6%	12,6%	539.608	77.790.717	16,13	100,00%	20,93%	48,91%
	Mínimo	42,9%	20,0%	0,1%	3.872	14.059.893	-	0,00%	0,00%	0,00%
	Promedio	68,8%	36,2%	6,1%	159.367	39.912.296	2,32	43,27%	4,13%	14,26%
	Mediana	66,7%	33,3%	6,1%	59.470	38.353.598	0,77	40,21%	0,00%	7,26%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la Auditoría General de la República.



⁵ Cabe anotar que el indicador D1 no se encuentra disponible para el período 2005, ya que los datos para el desarrollo del indicador no están disponibles.

Tabla 5. Valores máximo, mínimo, promedio y mediana de los indicadores de desempeño interno de las contralorías municipales según su categoría para el 2004

Categoría	Valores 2004	A1	A2	A3	B1	B2	C1	C2	D1	D2	E1
1	Máximo	69,5%	36,0%	4,1%	182.671	34.592.793	0,96	93,56%	60,64%	32,15%	95,28%
	Mínimo	68,0%	32,3%	0,0%	93.837	11.331.795	0,41	79,31%	24,18%	0,87%	0,00%
2	Máximo	63,3%	40,8%	4,7%	60.305	8.891.948	1,57	84,42%	56,52%	98,11%	80,43%
	Mínimo	60,1%	29,7%	1,1%	29.759	7.137.789	1,00	43,97%	35,38%	0,76%	1,82%
3	Máximo	82,9%	84,6%	13,5%	123.314	24.056.536	4,65	90,00%	100,00%	37,88%	70,18%
	Mínimo	38,5%	0,0%	1,1%	17.539	3.926.188	-	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Promedio	61,0%	41,6%	4,9%	66.405	12.007.733	1,35	61,56%	21,14%	11,10%	30,54%
4	Mediana	61,3%	41,7%	3,1%	62.210	11.186.787	1,15	70,63%	15,26%	4,46%	21,43%
	Máximo	79,2%	60,0%	21,1%	132.613	24.186.974	6,43	100,00%	42,86%	65,24%	89,52%
	Mínimo	43,8%	0,0%	0,2%	4.264	7.516.162	-	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
4	Promedio	62,8%	31,9%	6,3%	47.876	12.561.429	1,74	59,45%	15,06%	15,78%	30,47%
	Mediana	65,0%	33,3%	3,8%	34.964	12.061.573	1,39	74,07%	11,76%	1,88%	9,21%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la Auditoría General de la República.

Tabla 7. Valores máximo, mínimo, promedio y mediana de los indicadores de desempeño interno de las contralorías municipales según su categoría para el 2005⁶

Categoría	Valores 2005	A1	A2	A3	B1	B2	C1	C2	D2	E1
1	Máximo	65,1%	34,8%	3,8%	627.959	29.840.636	0,85	0,00%	31,87%	76,06%
	Mínimo	58,6%	32,4%	3,1%	89.583	22.790.651	0,15	0,00%	0,18%	0,00%
2	Máximo	72,3%	59,6%	8,6%	129.036	10.812.285	1,63	61,64%	41,36%	90,91%
	Mínimo	64,4%	28,1%	1,4%	34.000	1.755.174	0,65	61,64%	0,00%	5,63%
3	Máximo	80,8%	65,4%	19,7%	111.889	55.415.904	3,31	95,24%	19,56%	78,82%
	Mínimo	44,4%	0,0%	2,6%	17.088	4.312.996	0,50	15,79%	0,00%	0,00%
	Promedio	65,3%	33,6%	7,8%	54.257	14.461.889	1,64	73,61%	7,18%	34,01%
	Mediana	63,4%	38,1%	7,1%	47.103	9.909.778	1,04	83,33%	3,83%	33,67%
4	Máximo	86,7%	73,3%	33,7%	115.700	27.038.007	7,43	100,00%	73,05%	83,75%
	Mínimo	41,2%	14,3%	0,9%	8.453	3.157.718	-	0,00%	0,00%	0,00%
	Promedio	66,9%	37,2%	8,1%	49.002	13.363.167	2,05	68,28%	19,07%	27,49%
	Mediana	68,5%	34,2%	3,7%	42.201	11.941.513	1,29	83,33%	1,89%	18,48%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la Auditoría General de la República.



⁶ Cabe anotar que el indicador D1 no se encuentra disponible para el período 2005, ya que los datos para el desarrollo del indicador no están disponibles.

Tabla 7. Valores máximo, mínimo, promedio y mediana a nivel departamental y municipal del indicador de complejidad del control fiscal (valor en porcentaje)

	Contralorías departamentales		Contralorías municipales	
	2004	2005	2004	2005
Máximo	73,77	73,76	83,91	82,54
Mínimo	36,68	34,97	37,95	32,21
Media aritmética	48,27	55,81	53,32	54,64
Mediana	46,55	54,95	51,37	52,72

Fuente: Cálculos propios a partir de los datos suministrados por la Auditoría General de la República, el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Grupo Transparencia por Colombia y el Departamento Nacional de Planeación.

Tabla 8. Escala de calificación para las categorías de evaluación

Resultado	Calificación
Deficiente	$1 \leq x < 2$
Regular	$2 \leq x < 3$
Suficiente	$3 \leq x < 4$
Bueno	$4 \leq x < 5$
Excelente	5

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 9. Resultados de las visitas realizadas a las contralorías territoriales

ITEM	Contraloría Municipal Santiago de Cali	Contraloría Municipal Medellín	Contraloría Departamental Risaralda	Contraloría Departamental Meta	Contraloría Distrital Santa Marta
Auditoría	3,60	4,00	4,00	4,1	2,40
- Métodos	3	4	4	5	3
- Tipos	3	4	4	3	3
- Cantidades	4	3	4	4	3
- Nivel de profundidad	4	5	5	5	1
- Herramientas	4	4	3	4	2
Participación ciudadana	4,00	4,50	4,50	3,5	1,50
- Métodos	4	5	5	3	2
- Cobertura	4	4	4	4	1
Control interno	4,00	4,50	4,00	4,0	2,00
- Calidad del sistema	4	5	5	4	3
- Adecuación al MECI	4	4	3	4	1
Planificación anual	3,67	4,67	4,67	4,0	2,33
- Proceso de selección de los sujetos de control	4	4,5	5	4	3
- Mapa de riesgos	3	4,5	5	4	2
- Plan de mejoras, propuestas e innovaciones	4	5	4	4	2
Estructura organizacional	4,50	5,00	5,00	5,0	2,00
- Organigrama y planeación estratégica	5	5	5	5	1

Continúa

ITEM	Contraloría Municipal Santiago de Cali	Contraloría Municipal Medellín	Contraloría Departamental Risaralda	Contraloría Departamental Meta	Contraloría Distrital Santa Marta
- Procedimientos y funciones preestablecidos	4	5	5	5	3
Talento humano	4,20	4,40	4,60	4,4	2,00
- Profesionalización	4	5	4	4	2
- Rotación	4	4	4	4	2
- Plan de capacitación	5	5	5	5	2
- Gestión de competencias	4	4	5	4	1
- Grado de responsabilidad	4	4	5	5	3
Información y comunicación	4,43	4,00	3,14	3,6	1,86
- Canales de comunicación	5	5	3	3	2
- Archivo	5	5	4	4	3
- Acceso de la información	5	4	2	4	2
- Formatos de recolección de información	2	2	2	4	2
- Relación con entidades	4	5	4	4	3
- Plataformas tecnológicas	5	4	4	4	1
- Vigilancia tecnológica	5	3	3	2	0
Desempeño financiero	4,00	4,00	4,00	4,0	2,00
- Administración de presupuesto	4	4	5	4	2
- Cartera y manejo de esta	4	4	3	4	2

Continúa

ITEM	Contraloría Municipal Santiago de Cali	Contraloría Municipal Medellín	Contraloría Departamental Risaralda	Contraloría Departamental Meta	Contraloría Distrital Santa Marta
Recursos FÍSICOS	3,00	5,00	5,00	4,0	1,50
- Condición de instalaciones	4	5	5	4	2
- Seguridad industrial	2	5	5	4	1
Resultados	5,00	5,00	4,00	5,0	2,00
- Alcance	5	5	4	5	2
- Cobertura	5	5	4	5	2
Total	4,04	4,51	4,29	4,16	1,96

Fuente: Elaboración propia.