

DESCENTRALIZACIÓN PARA FORTALECER LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN



**TRANSPARENCIA
POR COLOMBIA**

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

DESCENTRALIZACIÓN PARA FORTALECER LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN

Consejo Rector

Margarita Garrido Otoyá
Rosa Inés Ospina Robledo
Carlos Angulo Galvis
José Alejandro Cortés Osorio
Andrés Echavarría Olano
Guillermo Carvajalino Sánchez

Junta Directiva

Rosa Inés Ospina Robledo
Eulalia Arboleda de Montes
Janet Bonilla Torres
Daniel Ricardo Uribe Parra
Bernardo Rodríguez Osa
Eduardo Wills Herrera
Néstor Ricardo Rodríguez Ardila

Dirección Ejecutiva

Gerardo Andrés Hernández Montes

Equipo de Investigación

Marcela Restrepo Hung
*Directora del Área de Gestión de
Conocimiento*

Karina Cruz Parra
Líder Temática de Gestión Pública

Camilo Andrés Peña Galeano
Investigador

Revisión de textos

Eduardo Arias Villa

Financiación

IMPACT Project



Global Affairs
Canada

Esta publicación se realizó con el apoyo financiero de Global Affairs Canada. Transparencia por Colombia es exclusivamente responsable de su contenido, el cual no refleja necesariamente las opiniones de Global Affairs Canada.

Diseño, Diagramación y Corrección de Estilo
Papyrus Formas e Impresos Ltda.

Somos el Capítulo Nacional de Transparencia Internacional -TI-, la Organización No Gubernamental líder en el mundo en la lucha contra la corrupción, que trabaja en más de 100 países.

Corporación Transparencia por Colombia



@transparenciaco



TransparenciaporColombia

PBX: (57 1) 610 0822
Carrera 45A n.º 93-61 Barrio La Castellana
transparencia@transparenciacolombia.org.co
www.transparenciacolombia.org.co
www.indicedetransparencia.org.co
Bogotá D.C., Colombia

Este documento tiene como base la identificación de riesgos de corrupción, enmarcado en el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP), entrevista a expertos y líderes de la política.

© Corporación Transparencia por Colombia
Bogotá, Colombia. Julio de 2019

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
PROBLEMA DE ANÁLISIS	7
PROPUESTA	11
Cerrar la brecha entre gastos de funcionamiento y de inversión	11
Equiparar las transferencias y las competencias	13
Regular las transferencias nacionales a las Entidades Territoriales	14
Redistribuir los recursos del SGP	16
CONCLUSIONES	19
BIBLIOGRAFÍA	21

INTRODUCCIÓN

El proceso de descentralización surgió en la segunda mitad de la década de los años 80 como parte de una profunda reforma al Estado, que buscaba poner fin a la gran oleada de protestas sociales que habían surgido en diversos rincones del país (Velásquez, 2014). La participación ciudadana y la descentralización son los elementos esenciales de esta reforma, que quedaron plasmados en la carta magna de 1991:

“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.” (Constitución Política de Colombia, 1993, Art 1).

Por tanto, el proceso de descentralización no es un tema menor, pues hace parte de la organización del Estado colombiano. Sus objetivos incluyen la descentralización del poder, la mejora en la provisión de servicios públicos esenciales y la consolidación de la democracia local. La idea es que un ciudadano, sin importar el lugar del país en el que se encuentre, pueda acudir a la administración local para darle una solución a sus *necesidades más sentidas*, lo que le da sentido a la participación ciudadana.

Ahora bien, todas las entidades públicas deben cumplir con los estándares en términos de transparencia y lucha anticorrupción que han sido establecidos en normativas nacionales, tales como la Ley de Transparencia, el Estatuto Anticorrupción, entre otras. Asimismo, las entidades territoriales deben tener la posibilidad de diseñar y ejecutar políticas para la lucha anticorrupción. Infortunadamente, los niveles territoriales de gobierno suelen tener un nivel de desarrollo institucional mucho más limitado que las entidades nacionales, en particular, las entidades territoriales encuentran fuertes restricciones, normativas y fiscales, para formar plantas de personal suficientes y bien capacitadas.

De esta forma, el primer paso para la lucha anticorrupción en las entidades territoriales necesariamente tiene que ver con el fortalecimiento institucional de Alcaldías y Gobernaciones, a partir de la remoción de los obstáculos normativos para la consolidación de la función pública a nivel territorial y del fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales de menor desarrollo institucional, básicamente los municipios categorías 4, 5 y 6, para que puedan conformar plantas de personal suficientes y bien capacitadas.

Para lograr tal fin, en este documento se revisarán los problemas asociados con el proceso descentralizador y se formularán recomendaciones para mejorar las capacidades administrativas y fiscales de las entidades territoriales de cara a la lucha anticorrupción.

Este documento se construyó a través de la revisión de literatura relacionada con el tema y la exploración de bases de datos de descentralización fiscal. Se compone de tres secciones: una introducción, un capítulo donde se analizan los resultados y los retos del proceso descentralizador y una tercera, donde se explican las falencias encontradas y se formulan las recomendaciones para subsanarlas.

PROBLEMA DE ANÁLISIS

PROBLEMA DE ANÁLISIS

En este apartado se hace un balance del proceso de descentralización en Colombia. Se debe recordar que uno de los objetivos del proceso descentralizador es mejorar la provisión de servicios sociales básicos, particularmente de educación, salud, acueducto y alcantarillado, que son los sectores que el Sistema General de Participaciones (en adelante SGP) considera como prioritarios. Múltiples autores coinciden en que la descentralización ha mejorado las coberturas de educación básica y media, de salud (a través de afiliaciones), y de acueducto y alcantarillado (Bonet, Pérez, & Ayala, 2016; Maldonado, 2018; Villar & Salazar, 2016).

TABLA 1: Metas y Logros Ley 1176 de 2007

Sector	Punto de Partida (2006)	Meta Esperada al 2010	Logros al 2016
Educación	90,1%	100,0%	94,6%
Salud	73,0%	100,0%	94,6%
Acueducto	Urbano: 97,4%	Total: 92,6%	Total: 89,9%
	Rural: 68,6%		
Alcantarillado	Urbano: 90,2%	Total: 87,2%	Total: 77%
	Rural: 60,1%		

Fuente: Bonet (2016) y Restrepo y Peña (2018)

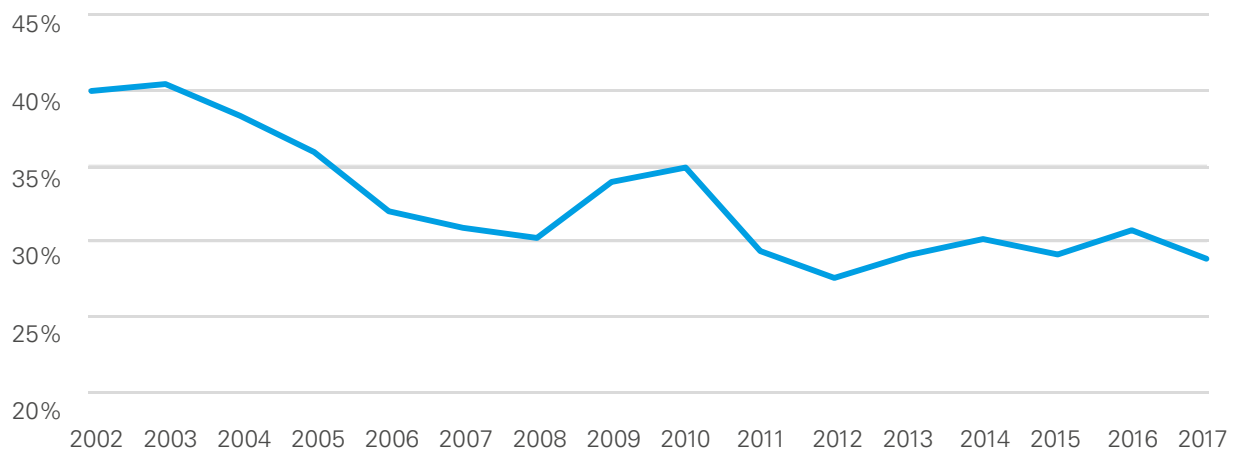
Como se muestra en la Tabla 1, las coberturas de los sectores sociales han crecido sustancialmente en los últimos años. Sin embargo, por circunstancias particulares, en ninguno de los sectores se ha logrado un cubrimiento de 100 por ciento.

Con respecto a la participación política, debe tenerse en cuenta que la Constitución Política de 1991 tiene entre sus mandatos la creación del Sistema Nacional de Planeación, que se compone del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y de los Consejos Territoriales de Planeación. Esta nueva institucionalidad ha permitido que la ciudadanía tenga incidencia directa en la política territorial.

Un balance realizado en 2004 por Foro Nacional por Colombia¹ daba cuenta de la debilidad que presentaban los Consejos Territoriales de Planeación en cerca de 400 municipios del país, en donde los Consejos no existían o presentaban serias debilidades (Velásquez & Gonzales, 2012).

Por otra parte, la recentralización² de los recursos es el principal obstáculo que ha exhibido el proceso en los últimos años, particularmente, los recursos del SGP han caído significativamente. En el año 2000 estos recursos representaban el 40 por ciento de los Ingresos Corrientes de la Nación (en adelante ICN), mientras que, para el 2017 tan sólo llegaron a pesar 28 por ciento del ICN.

GRÁFICA 1: SGP como porcentaje del ICN 2002-2017

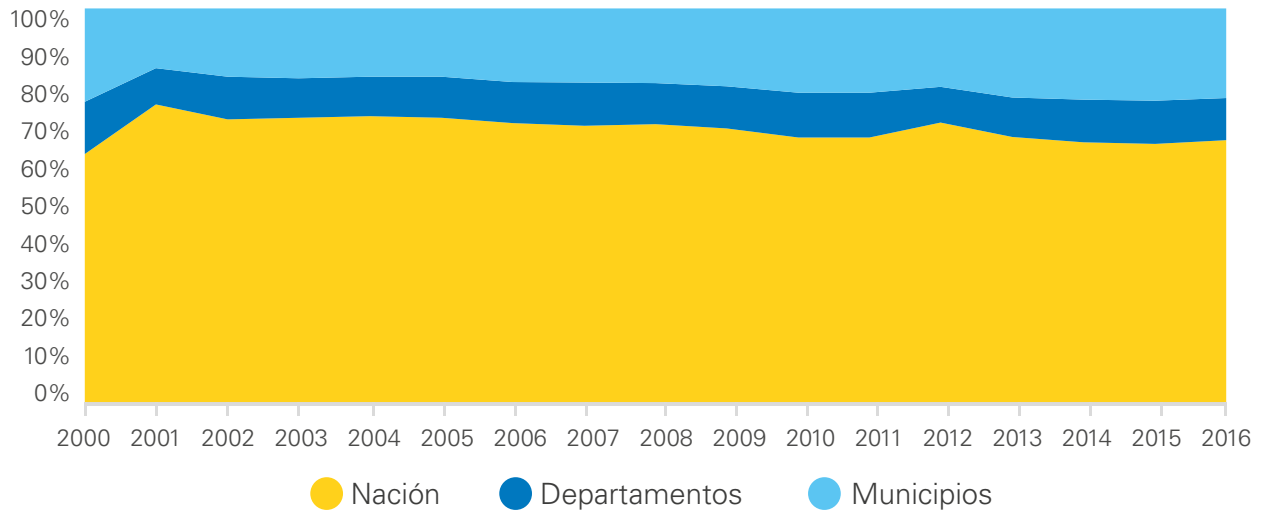


Fuente: TPC con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Sin embargo, al tiempo que se han reducido los recursos del SGP, el gasto por nivel de gobierno se ha mantenido constante, con un leve aumento de la participación territorial en los últimos años. Esto significa que, ante la decisión que concentra de nuevo los recursos en el poder central, las entidades territoriales se han visto obligadas a aumentar sus ingresos propios con el objetivo de cumplir con el creciente número de competencias que se les han impuesto desde el nivel nacional. Algunos ejemplos destacados son la puesta en marcha de los acuerdos de paz y el programa de alimentación escolar. Sin embargo, no todas las entidades territoriales están en capacidad de generar ingresos propios, por lo que las entidades territoriales más débiles no logran igualar el desempeño de las entidades territoriales más poderosas.

1. No se han realizado balances recientemente.

2. Con el término recentralización se hace referencia a la concentración de los recursos y de las decisiones de administración en un único nivel de gobierno (en el Gobierno Nacional), es decir, a la antítesis del proceso.

GRÁFICA 2: Composición del gasto público por nivel de gobierno 2000-2016

Fuente: TPC con base en Ministerio de Hacienda y El Departamento Nacional de Planeación.

Ahora bien, el país ha avanzado en la consolidación de sistemas nacionales de prestación de servicios sociales. Tal es el caso del servicio de salud, que se presta a través de demanda, por medio de las Empresas Promotoras de Salud (en adelante EPS). La cobertura de la población con bajos niveles de ingreso se hace a través de subsidios de demanda (régimen subsidiado de salud), este esquema ha concentrado la gran mayoría de los recursos del SGP en salud³, lo que ha permitido ampliar la cobertura del sistema, pero les ha restado autonomía a los mandatarios locales para ser parte directa en la provisión de este servicio.

Hechos similares se presentan en sectores como educación y primera infancia, lo que da cuenta de la restricción en términos de autonomía administrativa que actualmente viven los mandatarios locales. Esta circunstancia, sumada a la recentralización de recursos en un único nivel de gobierno, se convierte en el principal obstáculo del proceso de descentralización.

3. Según información del FUT, para el 2015 el régimen subsidiado concentró el 85% de los recursos del SGP en Salud.

PROPUESTAS

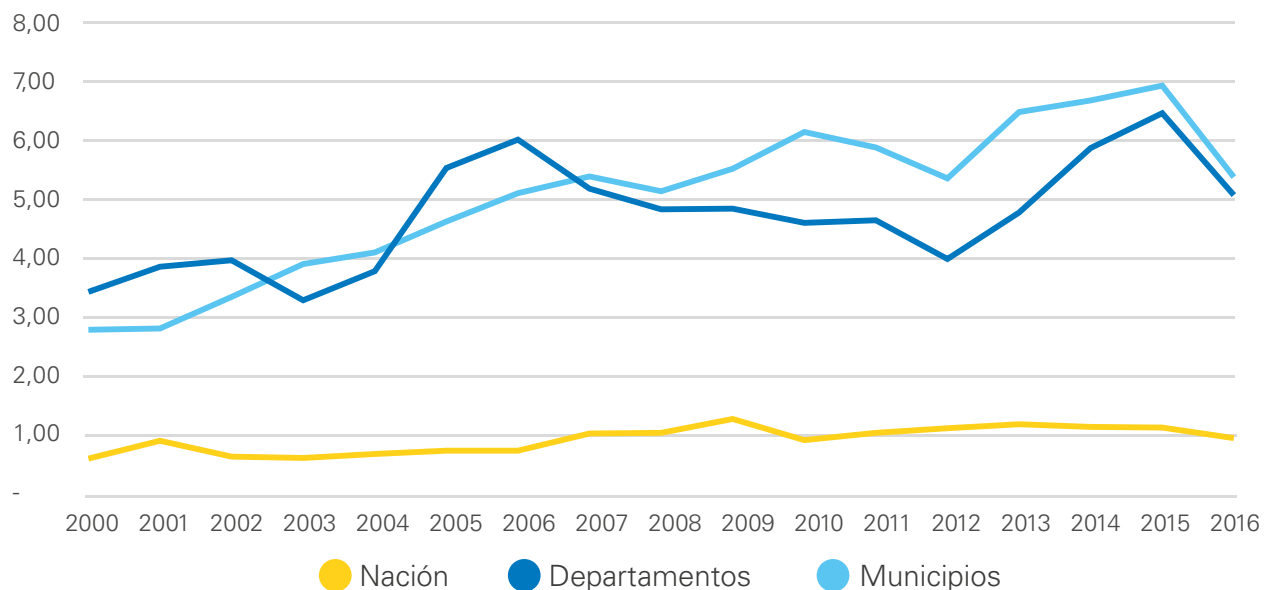
En este capítulo se sugiere una serie de recomendaciones para mejorar el proceso de descentralización y así, mejorar las capacidades administrativas y fiscales de los gobiernos territoriales de cara a la lucha anticorrupción.

A continuación, se presentan cinco propuestas para el fortalecimiento de la institucionalidad territorial en Colombia.

- **Cerrar la brecha entre gastos de funcionamiento y de inversión.**

Existe un gigantesco desbalance entre los recursos de funcionamiento de las entidades territoriales con respecto al nivel nacional. La relación entre gastos de inversión y gastos de funcionamiento ha crecido considerablemente hasta alcanzar la descomunal proporción (o desproporción) de 7 a 1, a nivel territorial, mientras que en el nivel nacional la relación se mantiene 1 a 1, tal como se muestra en la gráfica 3.

GRÁFICA 3: Gasto de inversión en relación con los gastos de funcionamiento por nivel de gobierno. 2000 - 2016



Fuente: Restrepo y Peña (2018)

Esto significa que las entidades territoriales no cuentan con dinero suficiente para ejecutar adecuadamente su presupuesto de inversión. Mientras que las entidades nacionales cuentan con recursos para contratar personal, las entidades territoriales tienen fuertes restricciones para aumentar y cualificar su personal.

Esta restricción en los gastos de funcionamiento está relacionada directamente con la Ley 617 de 2000, concebida en un contexto de crisis fiscal, tanto del nivel nacional como territorial. Con esta ley se buscaba equilibrar las finanzas territoriales y a partir de entonces, el control fiscal que se ejerce sobre las entidades territoriales se basa en el control del gasto de funcionamiento. Sin embargo, ha llegado la hora de migrar a sistema un control fiscal más integral, que haga un uso eficiente de la información disponible y que se concentre en el equilibrio de las finanzas territoriales.

La desproporción entre gastos de funcionamiento y de inversión también se explica por las políticas que desincentivan el gasto en funcionamiento. Tal es el caso del Índice de Desempeño Fiscal, que valora positivamente a las Entidades Territoriales que ahorran o no invierten en funcionamiento.

A propósito, hay que tener en cuenta que la gestión adecuada de los recursos requiere de gastos de funcionamiento, particularmente, de gastos para personal especializado y bien remunerado. La falta del personal de planta es la principal causa de la debilidad de las entidades territoriales y esta no se subsana con programas nacionales de formación.

Ante la imposibilidad de ampliar las plantas de personal, las entidades recurren a la figura de prestación de servicios para contratar el personal y cumplir con las metas trazadas en sus planes y programas; quienes están bajo esta figura de contratación no se mantienen en sus cargos, porque no cuentan con las garantías plenas del servicio público, como recibir capacitaciones y ser evaluados, lo que aumenta los riesgos de corrupción en el servicio público, y más en el nivel local, donde por lo general las fortalezas institucionales son muy bajas o nulas.

Al respecto, el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (en adelante ITEP)⁴ vigencia 2015-2016, muestra que la relación de contratistas por funcionarios de planta en las entidades nacionales es de 42 contratistas por cada 100 funcionarios de planta, en entidades departamentales 78 contratistas por cada 100 funcionarios de planta y en el nivel municipal 179 contratistas por cada 100 funcionarios de planta. Es por esta razón, que la OCDE ha hecho énfasis en la necesidad de mejorar el número de funcionarios bien capacitados tanto en municipios como en departamentos (OECD, 2019).

La descentralización ha tomado un camino que genera muchos retos. Las entidades territoriales no cuentan con recursos para funcionar y, por el contrario, tienen que destinar

4. El ITEP en la vigencia 2015-2016 evaluó 75 entidades del nivel nacional que incluye el nivel central de la rama ejecutiva, Departamentos Administrativos, y algunas entidades de la rama legislativa y judicial; así como las 32 gobernaciones y 28 capitales de departamento exceptuando Bogotá, Cali y Medellín.

la mayoría de sus recursos a inversión. El crecimiento de las transferencias dirigidas ha convertido a las entidades territoriales en meros “vehículos de inversión” o en “gestores de recursos” con una muy baja o nula autonomía.

Por lo tanto, resulta urgente reducir la relación entre gastos de inversión y de funcionamiento de las entidades territoriales.

Por lo tanto se propone:

En primer lugar, **volver a incentivar los gastos en funcionamiento**, con controles y con fortalecimiento del empleo público, de forma tal que eliminen las dimensiones de gastos de funcionamiento o inversión de los indicadores de seguimiento a las entidades territoriales, lo anterior implica formular un nuevo indicador de desempeño fiscal.

En segundo lugar, se debe **reformular el esquema de control fiscal** de las entidades territoriales. En particular se recomienda abandonar el esquema de seguimiento basado en los gastos de funcionamiento y migrar a un esquema basado en la diferencia entre los gastos y los ingresos totales, de forma tal que el endeudamiento sea el factor clave en la generación de alertas sobre el equilibrio de las finanzas de las entidades territoriales.

- **Equiparar las transferencias y las competencias.**

Originalmente la Constitución Política establecía que el Sistema General de Participaciones (SGP) debía representar el 46.5 por ciento del Ingreso Corriente de la Nación (ICN). Este mandato, que le planteaba dificultades al equilibrio de las finanzas nacionales, se cambió mediante el Acto Legislativo 01 de 2001. Hoy en día, el SGP crece en igual monto al promedio de la variación de los últimos cuatro años del ICN, por lo que se espera que esta bolsa de recursos se incremente considerablemente en los próximos años (Villar & Salazar, 2016).

Sin embargo, el mayor flujo de recursos del SGP no representará mejora alguna en la situación de los departamentos y municipios si estos se siguen enfrentando a una cantidad creciente de competencias, sean estas impuestas por el nivel nacional o tomadas por las mismas entidades territoriales, ante la necesidad de cumplir con las promesas de su electorado. Este es quizá el mayor reto que enfrentan los territorios.

Las transferencias a las Entidades Territoriales deben establecerse a partir del mapeo y el costeo claro de las competencias que estas entidades tienen a cargo.

Sobre este punto se propone:

Realizar un mapeo completo de las competencias de la Nación y de las entidades territoriales. Esta tarea, que se le debe encomendar a la Dirección de Descentralización del Departamento Nacional de Planeación (en adelante DNP) y se compone de dos partes. La primera, consiste en recopilar la normatividad sobre competencias, esta no es una tarea

sencilla porque es necesario revisar un gran número de leyes ordinarias y orgánicas. Como segunda parte, es necesario realizar indagaciones directas en una muestra de Entidades Territoriales, cuyo objetivo sería recopilar las competencias que no se encuentran en la normatividad y que las entidades han asumido, así como las competencias que han quedado olvidadas y que, por lo tanto, no se están trabajando.

Este ejercicio sería la base que permitiría adelantar la reforma al proceso descentralizador, pues daría a conocer a ciencia cierta qué se está haciendo en los distintos niveles del gobierno y qué recursos son necesarios para realizar dichas acciones, lo que abriría pasó a una Ley Orgánica de Competencias Territoriales que delimite claramente el campo de acción de los distintos niveles de gobierno.

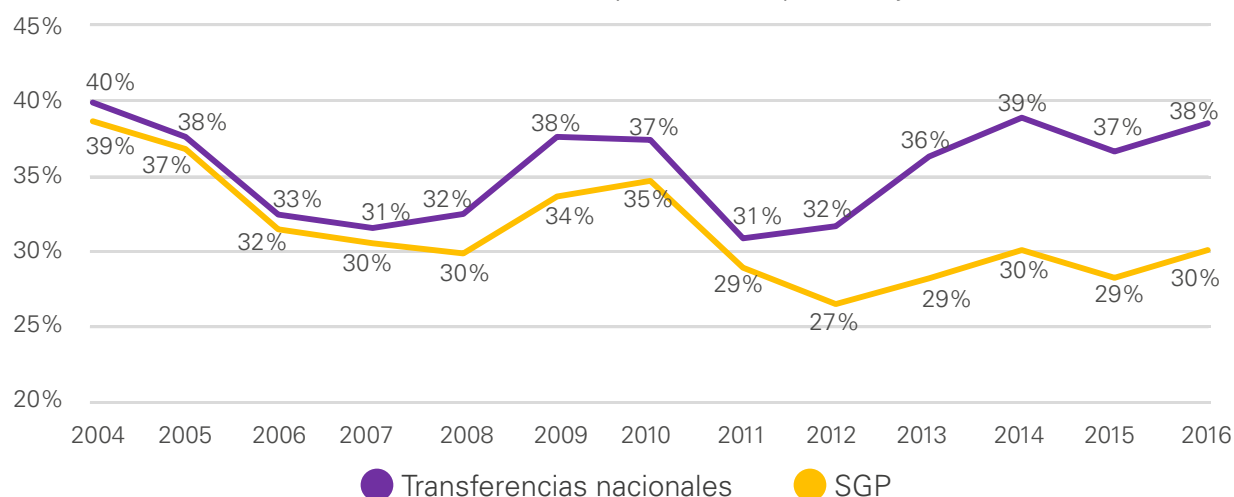
Además, a partir de esta reforma, se podrá equiparar las capacidades y competencias de las entidades territoriales, en busca de que las entidades territoriales cuenten con plantas de personal suficiente y con personal capacitado para realizar sus funciones. De esta forma se blindan los procesos de gestión de una contratación excesiva de contratistas de prestación de servicios, que se caracterizan, como se mencionó en la anterior problemática, por un proceso de selección discrecional en el que no se ofrece ningún tipo de garantías en cuanto a capacitación, promoción y permanencia, máxime cuando son personas que están a cargo de labores misionales.

Por lo tanto, el ejercicio de mapeo ayudará a detectar los múltiples cruces de competencias entre dos o más entidades, así como los vacíos que pueda haber en temas de los que no se encarga ninguno de los niveles del poder ejecutivo. Asimismo, este mapeo será determinante en el momento de reformar el SGP y el Sistema General de Regalías (SGR).

- **Regular las transferencias nacionales a las Entidades Territoriales**

El SGP cuenta con criterios claros de distribución territorial y sectorial, sistemas de seguimiento y evaluación y tiene una auditoría constante de los entes de control y de la ciudadanía. No ocurre lo mismo con las demás transferencias, es decir, con aquellas que se destinan desde el Presupuesto General de la Nación (en adelante PGN) para la financiación de programas, políticas o proyectos de inversión que ejecutan las Entidades Territoriales. Estas transferencias dirigidas⁵ han crecido desmesuradamente en los últimos años, pues pasaron de representar 1 por ciento del ICN en 2004 a 8 por ciento en 2016, como lo muestra la gráfica 4.

5. Definidas acá como la diferencia entre el total de recursos que reciben las entidades territoriales por concepto de transferencias nacional y el SGP.

GRÁFICA 4: Transferencias nacionales y SGP como porcentaje del ICN 2004-2016

Fuente: TPC con base en FUT – DNP y Ministerio de Hacienda

Lo anterior, deja sin sustento la tesis de que no existen suficientes recursos para incrementar las transferencias a las Entidades Territoriales a través del SGP y ratifica la tesis de la recentralización de estos dineros en términos administrativos. Aunque estas transferencias se ejecutan en las Alcaldías o Gobernaciones, los mandatarios territoriales no tienen injerencia alguna sobre su destinación, ya que el poder central es quien asigna en qué deben invertirse.

Se debe resaltar que no hay manera de conocer el contenido de estas transferencias, la forma en la que se consiguen o se ejecutan, puesto que no existe un sistema de seguimiento, como sí ocurre en el caso del SGP o el SGR. Algunos de estos recursos coinciden con los recursos que gestionan los congresistas para sus regiones y que se utilizan para alimentar la siguiente campaña política.

Existe un enorme déficit de representación política de los territorios en el Congreso, como lo constatan Rodríguez (2017) y Restrepo y Peña (2018). 11 departamentos no cuentan con representación en el Senado de la República, mientras que siete entidades territoriales concentran el 51 por ciento de la representación del Congreso de la República.

TABLA 2: Concentración Territorial de la representación y del PIB

No. De departamentos	Concentración representación en el Congreso de la República	Concentración del PIB	Concentración transferencias totales recibidas
7	51%	70%	46%
11	9%	4%	8%

Fuente: Representación Congreso de la República y PIB: Restrepo y Peña (2018).
Concentración transferencias: TPC con base en el FUT.

La concentración de la representación en el Congreso tiene una relación directa con la concentración del PIB y con la concentración de las transferencias de la Nación a los territorios, como lo muestra la tabla 2. Los 7 departamentos que concentran la mayor cantidad de congresistas y de PIB son los mismos que concentran las transferencias que gira la nación⁶.

Esto significa que existen grandes recursos transferidos a las entidades territoriales, a través del PGN, que no pasan por la revisión de ningún sistema y que se aprueban directamente en el Congreso de la República. Por tanto, las transferencias dirigidas, se configuran en un grave riesgo de corrupción, en la medida en que contribuyen a la opacidad en la información de la inversión pública.

Por tal razón, se requiere de manera urgente reglamentar la forma en la que se aprueban los proyectos de inversión del PGN. También es necesario reformar la conformación del Congreso con el objetivo de mejorar la equidad territorial de la representación.

Sobre este punto se propone:

Siguiendo las conclusiones de la Comisión del Gasto Público (2017), es necesario poner en marcha un **sistema de priorización de los proyectos de inversión** del PGN, que hará visible la información de cada una de las propuestas del Banco de Proyectos Nacional. El sistema deberá ser de carácter público y mostrar los criterios o variables que determinan y explican cuáles proyectos son prioritarios y cuáles no.

Estas variables las determina la relación que existe entre el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo territoriales, la calidad del proyecto, la población potencial que se beneficiaría de la inversión, la articulación regional del proyecto y su aporte al cierre de brechas. Este sistema de priorización de carácter abierto al público, permitirá hacerle seguimiento a la inversión nacional, sin que reemplace al legislativo en sus decisiones acerca de cómo asignar el gasto público.

Esta propuesta permitirá mejorar los niveles de transparencia de la inversión pública nacional, al tiempo que mejorará la asignación de los recursos de inversión del PGN.

- **Redistribuir los recursos del SGP**

La falta de convergencia es la principal característica del desarrollo territorial colombiano. Esto significa que los territorios de menor desarrollo económico, social, e institucional nunca alcanzarán a aquellos con mejor desempeño, en la medida en que los niveles de riqueza no presentan ninguna evidencia de convergencia (Galvis Aponte, Galvis Larios, & Hahn-De-Castro, 2017).

6. Estos departamentos son: Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico, Cundinamarca, Santander y Bolívar.

Por otra parte, las transferencias, la colocación de crédito público y privado y la inversión en Ciencia y Tecnología también se mantienen concentrados en los territorios con mayor desarrollo económico y social del país⁷ (Restrepo Botero, 2016). Por esa razón, la institucionalidad no compensa las inequidades que se han mantenido a lo largo del proceso descentralizador.

Una de estas inequidades tiene que ver con la distribución de SGP, en la que prima el tamaño de la población sobre la pobreza multidimensional como principal criterio de distribución. Múltiples autores coinciden en la necesidad de redistribuir los recursos del SGP (Bonet-Morón & Ayala-García, 2016; Bonet-morón, Pérez-Valbuena, & Montero-Mestre, 2018; Restrepo Botero & Peña Galeano, 2018a; Zapata, 2016; Zapata & Concha, 2016). Por lo tanto, debe discutirse cuál es el mecanismo de distribución más adecuado para cerrar la brecha entre los departamentos y municipios más ricos y los más pobres.

Existen dos posibles mecanismos para la redistribución de las transferencias. El primero, un mecanismo de compensación (o igualación) que distribuya los recursos a partir de la brecha que existe entre las necesidades de gasto de la entidad territorial potencial para generar ingresos propios, es decir, que a cada entidad se le asignan los recursos de transferencias necesarios para cubrir la diferencia entre el gasto que requiere y los recursos propios que puede generar. Una segunda opción propone una fórmula matemática con múltiples criterios de distribución, como la que se utiliza en la actualidad, sólo que simplificaría el número de variables y haría más énfasis en los criterios de equidad territorial, para que no sea el número de habitantes el criterio más determinante en la distribución.

La primera busca incentivar a las entidades territoriales para que mejoren sus recaudos y compensar las inequidades del gasto. Sin embargo, presupone que las entidades territoriales tienen capacidades tributarias equiparables, por tanto, antes de utilizarlo es necesario asegurarse que las entidades territoriales tengan un tablero de juego nivelado, es decir, que todas las entidades territoriales cuenten con herramientas que les permitan recaudar el potencial de ingresos propios.

Por estas razones se propone:

En primer lugar, será útil reducir el rango constitucional de los criterios de distribución, pues hoy en día la Constitución establece prácticamente todas las variables que se deben utilizar. Por lo tanto, se debe promover un Acto Legislativo para que la Constitución esboce los criterios de distribución territorial tal como sucede actualmente con la distribución sectorial.

Acto seguido, se sugiere expedir una Ley Orgánica que redistribuya los recursos del SGP a partir de la simplificación del número de variables y con nuevas variables que promuevan

7. Tal es el caso de Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca y Cundinamarca que concentran cerca del 90% de la inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación y de Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico, Santander y Bolívar que concentran más del 95% de la cartera del sistema financiero.

una mayor equidad territorial. Una herramienta que mantenga a la población atendida como la más importante, pero que le dé mayor protagonismo a variables que midan la pobreza y la ruralidad.

Esta reforma supondrá un cambio importante en materia de descentralización, en la medida en que dotará a las entidades territoriales de menos desarrollo institucional con importantes recursos, con lo cual se fortalecerá la institucionalidad territorial, puesto que, parte de estos recursos, podrá ser utilizada para el fortalecimiento de la función pública territorial.

CONCLUSIONES

El proceso descentralizador ha tenido aciertos y desaciertos, indudablemente ha permitido la construcción de democracia desde lo local y ha mejorado la provisión de servicios públicos esenciales a amplios sectores de la población, que hace pocas décadas no tenían ninguna opción de acceder a ellos.

Hoy en día el proceso descentralizador requiere del fortalecimiento de las entidades territoriales, en especial, de aquellas de menor desarrollo institucional, de forma tal, que se le permita a las Alcaldías y Gobernaciones del país la conformación de plantas de personal suficientes y bien capacitadas para el cumplimiento adecuado de sus funciones y para la reducción de los riesgos de corrupción en la fusión pública.

Asimismo, se requiere revisar el esquema de relaciones Nación-Territorio, en particular, se requiere crear un sistema de información que permita hacer seguimiento a las transferencias dirigidas.

Las propuestas que se presentan en este documento buscan fortalecer el proceso descentralizador en el país, a partir de la nivelación del terreno, es decir, a partir del fortalecimiento institucional de las entidades territoriales para que éstas puedan asumir sus obligaciones en materia de transparencia y lucha contra la corrupción, con las mismas capacidades que lo hacen hoy en día las entidades del orden nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- **Bonet-Morón, J., & Ayala-García, J.** (2016). *La brecha fiscal territorial en Colombia*. Recuperado de <https://doi.org/1692-3715>
- **Bonet-Morón, J., Pérez-Valbuena, G. J., & Montero-Mestre, J. L.** (2018). *Las finanzas públicas territoriales en Colombia: dos décadas de cambios* (Documentos de Trabajo sobre Economía Regional Núm. 267).
- **Bonet, J., Pérez, G. J., & Ayala, J.** (2016). *Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia*. en Banco de la República (Ed.), *Sistemas de transferencias subnacionales: lecciones para una reforma*. Bogotá.
- **Comisión del Gasto y la Inversión Pública.** (2017). *Informe de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública*. Recuperado de <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/gastopublico.pdf>
- **Galvis Aponte, L. A., Galvis Larios, W., & Hahn-De-Castro, L. W.** (2017). Una revisión de los estudios de convergencia regional en Colombia. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana*, 264, 42. Recuperado de <http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/6969/UnarevisióndelosestudiosdeconvergenciaregionalenColombia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- **López Egaña, J. F.** (2014). *¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanías bajo viejos paradigmas?*
- **Maldonado, A.** (2018). *Informe Anual de la Descentralización Territorial 2015*. Bogotá: Red Rinde USAID.
- **OECD.** (2019). *Asymmetric decentralisation: Policy implications in Colombia*. OECD Multi-Level Governance Studies.
- **Restrepo Botero, D.** (2016). *Dimensiones Territoriales del Desarrollo, la Democracia y el Bienestar. Contribución a la Agenda Alternativa del Posacuerdo*. Observatorio Nacional de Paz.
- **Restrepo Botero, D., & Peña Galeano, C.** (2018a). Consolidación de la recentralización fiscal en la era de Santos. *Revista Foro*, (95).
- **Restrepo Botero, D., & Peña Galeano, C.** (2018b). *Documento de Política. Descentralización para la Equidad en el Pos Conflicto*. Bogotá: Red Rinde USAID.
- **Rodríguez, J.A.** (2017). *Descentralización (y centralización) sin representación: a propósito de la composición territorial del congreso colombiano*.

- **Velásquez, F.** (2014). Democracia participativa y participación ciudadana en Colombia: Fundamentos, desarrollos normativos y resultados. En Araújo & Oñate (Eds.), *Retos y tendencias del derecho electoral* (pp. 3–39). Bogotá: Universidad del Rosario.
- **Velásquez, F., & Gonzales, E.** (2012). *La Planeación Participativa, el Sistema Nacional de Planeación y los presupuestos participativos en Colombia*. Recuperado de http://viva.org.co/documentos/doc_download/142-la-planeacion-participativa-el-sistema-nacional-de-planeacion-en-colombia
- **Villar, L., & Salazar, N.** (2016). Nuevamente a pensar en la Descentralización y en las Transferencias Territoriales. *Economía Colombiana*, (347).
- **Zapata, J. G.** (2016). Finanzas municipales en Colombia: buen desempeño pero se mantienen las desigualdades. *Economía Colombiana*, (347), 31–40.
- **Zapata, J. G., & Concha, T.** (2016). Una reflexión para mejorar la eficiencia en la asignación de las transferencias intergubernamentales en Colombia. *En Sistemas de transferencias subnacionales: lecciones para una reforma* (pp. 129–160). Bogotá: Banco de la República.



www.transparenciacolombia.org.co