

CAPITULO 4

RECURSOS DE LOS MUNICIPIOS



En este capítulo se van a analizar las tres principales fuentes de ingresos que tienen las entidades territoriales, en particular los municipios, para viabilizar el cumplimiento de las obligaciones que les han asignado los marcos constitucional y legal, referidas a los diferentes sectores mencionados en el capítulo anterior. Aunque la asignación de funciones debería estar directamente vinculada con la disponibilidad de recursos, en especial de aquellos que se producen al interior del territorio de las entidades territoriales, en la práctica no todos los territorios cuentan con la capacidad fiscal suficiente. Debido a esto los Estados han creado mecanismos a través de los cuales el nivel central les traslada recursos a los entes subnacionales con el propósito de incrementar las capacidades institucionales frente a la generación de bienes y servicios públicos. Este capítulo se va a dedicar a la revisión de las tres principales fuentes de ingreso de las entidades territoriales en Colombia, que incluyen los impuestos, las transferencias intergubernamentales y las regalías.

IMPUESTOS MUNICIPALES

El federalismo fiscal, que hace referencia a la conjunción entre centralización y descentralización en la función de provisión de bienes, establece que el nivel nacional debe mantener todas las responsabilidades que por sus características e impacto sobrepasan los ámbitos regionales y locales, mientras que los gobiernos territoriales se deben ocupar de las funciones cuyo efecto sea visible en los ámbitos subnacionales. Además de una repartición adecuada de responsabilidades entre el centro y las entidades territoriales es necesario garantizar una articulación entre funciones y recursos en lo que Bird (2001) denomina el “principio de correspondencia”. Esto implica que la zona que asume la función sea responsable de los costos relacionados con ella, que la obligación del gasto corresponda con la de recaudar y que haya articulación entre el compromiso de financiamiento y la responsabilidad política. Por lo tanto, si un nivel jurisdiccional recibe una responsabilidad cuyos efectos se ubican al interior de su ámbito geográfico se espera que dicha entidad sea responsable de los costos que genera. Esto implica que cada ente territorial debería disponer de una capacidad para recaudar apropiada para poder desarrollar las funciones asignadas que permitan dar solución a las necesidades y problemas de sus comunidades. Igualmente, las autoridades responsables de tomar las decisiones, relativas al logro de las obligaciones atribuidas a la entidad sobre las cuales se decide la asignación y distribución de los recursos disponibles, deben pertenecer al respectivo territorio. Con lo cual las decisiones de impacto localizado no deberían tomarse por autoridades externas.

Desde esta interpretación la descentralización es considerada una herramienta orientada a generar mayor eficiencia en la administración de los recursos monetarios puesto que las decisiones deben consultar las particularidades propias de los ámbitos donde se producen con lo cual sería posible lograr una articulación entre necesidades y soluciones y hacer una asignación más adecuada de los recursos. Entre más uniformes y pequeñas sean



las comunidades sobre las cuales recaen las decisiones, mayor será la eficiencia que se logre en la garantía de los bienes y servicios que estas requieren garantizando así respuestas más ajustadas a las preferencias específicas. Esto dependerá de la generación de escenarios de diálogo entre los gobiernos y las poblaciones de tal forma que la administración pueda consultar y comprender de manera más cercana cuáles son los ámbitos problemáticos y las dimensiones y los actores afectados o involucrados en dichos ámbitos. En un escenario de mayor autonomía proveniente de la interrelación entre recursos disponibles y generación de servicios, es más probable que los ciudadanos articulen los beneficios recibidos con la contribución que debe realizar, con lo cual, es posible aumentar el recaudo (Subdere, 2009).

Sin embargo, en la realidad de los países es difícil que se logre la lógica propuesta por el principio de correspondencia en especial en los países ubicados en regiones tercermundistas. Nuestros países se caracterizan por la presencia de importantes desequilibrios interregionales, debido a que, aunque todas las jurisdicciones tienen asignadas las mismas fuentes de recursos propios, la capacidad de recaudo es distinta debido, principalmente, a que las circunstancias de la economía cambian, y son muy pocos los territorios que presentan grados importantes de desarrollo económico (Porto y Rosales, 2008). La desigualdad social en materia de ingresos se ve reflejada en una desigualdad territorial en esta materia, por lo que no se pueden comparar ciudades como Medellín, Bogotá, Barranquilla, Cali o Cartagena, con la mayoría de nuestros municipios. Estas ciudades recaudan casi dos tercios de los ingresos totales de los municipios (Bonet y Ayala-García, 2015), aunque las fuentes de ingresos de las entidades de nivel local son las mismas. Esto deriva en que la planeación y el desarrollo de las políticas públicas sigan estando ubicados en el nivel nacional en tanto es el que decide sobre la destinación y la cantidad de los recursos que llegan a las entidades territoriales por transferencias (Asela, 2015).

Por lo tanto, cualquier intento por profundizar la descentralización, tanto en lo referente a gastos como de in-

gresos propios, puede profundizar estos desequilibrios interregionales. No obstante, si los propósitos no están orientados a generar mayor equidad entre territorios es, entonces, recomendable mantener la relación entre gastos y recaudo (Porto, 2008). Como lo plantea Wiesner (2000) un adecuado proceso de descentralización requiere que los ingresos de nivel local sean mayores a los ingresos de la nación, lo cual no hace referencia únicamente al aumento de los recursos que la Nación transfiere a los territorios sino, principalmente, al aumento de los recursos propios de los niveles subnacionales, los cuales dependen de sus impuestos. Si esta condición no está garantizada el trato equitativo entre territorios derivaría en la necesidad de defender la conveniencia y necesidad de configurar un régimen de transferencias intergubernamentales, con lo cual se estaría justificando la mayor centralización de ingresos tributarios en el nivel nacional.

Esta posición que es propia del Federalismo fiscal influyó de manera importante en las reformas realizadas durante los años 80. Al proponer una distribución desigual en materia de impuestos está incentivando la existencia de transferencias como instrumento para reducir los desequilibrios interregionales. Por lo tanto, aunque la definición de funciones debería estar ajustada a la disponibilidad de recursos provenientes de fuente endógenas de las entidades subnacionales esta propuesta teórica justifica la ubicación de los impuestos más representativos en la nación. La argumentación se refiere a que las fuentes de ingresos móviles tienen un potencial redistributivo mayor o se refieren a recursos que están distribuidos de manera desigual entre los territorios. Si estas fuentes se manejaran de manera descentralizada para convertirlos en fuentes de ingreso propias de las entidades territoriales, esto produciría afectaciones de carácter administrativo. Si las entidades territoriales pudieran definir sus propias estructuras o bases tributarias, se podría afectar la movilidad de los factores, la armonía del mercado interno, “la ineficiencia fiscal por las diferencias de los beneficios fiscales netos y finalmente la iniquidad fiscal horizontal” (Díaz, 2002, p. 398).



En Colombia, los impuestos nacionales son, efectivamente, los más dinámicos por lo que la Nación recauda alrededor del 70% de los ingresos fiscales del Estado (Bonet y Ayala-García, 2015). Estos impuestos son el IVA, que recae sobre las ventas de una gran cantidad de bienes, mercancías importadas y la prestación de servicios; y el impuesto sobre la renta que se cobra tomando como base las utilidades o rentas que el contribuyente obtuvo en el año anterior y su base de cobro son los ingresos que las personas naturales o jurídicas recibieron durante el año anterior. Este último se considera un impuesto de carácter progresivo ya que las personas que más ingresos obtuvieron deben pagar más, tomando en cuenta el patrimonio, los ingresos y los movimientos financieros. El impuesto de timbre nacional, también se encuentra centralizado y se cobra sobre los documentos públicos o privados otorgados o aceptados al interior del país o fuera de este pero que se ejecuten dentro del territorio del país, cuyo monto supere los 53 millones de pesos.

Adicionalmente, el federalismo fiscal plantea que los impuestos de poca movilidad deberían ser asignados a los gobiernos locales y deja de lado las posibles fuentes que deberían corresponder a los niveles intermedio. No se descarta, sin embargo, que la combinación descrita sea implementada de manera distinta dependiendo del contexto específico. En Colombia por ejemplo los impuestos departamentales, que no responden a lógicas o fórmulas teóricas han sido conocidos informalmente como impuestos a los “vicios” en la medida que varios de ellos están sustentados en el consumo de cervezas, licores, compra de loterías y consumo de cigarrillos. Estos impuestos constituyen las fuentes más representativas para los departamentos ya que aportan alrededor del 50% de sus ingresos por fuentes endógenas (DNP, 2015).

En el caso de los municipios a finales del siglo XX se definió un paquete normativo para la dimensión fiscal de la descentralización que tenía el objetivo de garantizar que el agregado de recursos disponibles a nivel municipal se ajustara a las funciones que se les asignaron con la ley 12 de 1986 y sus decretos reglamentarios. Esto implicó

el fortalecimiento de las fuentes de ingreso tanto internas como externas. La primera norma expedida durante esta década alrededor del tema fue la ley 14 de 1983, la cual tenía como propósito aumentar la cantidad de recursos propios mediante el fortalecimiento de los impuestos asignados a los niveles territoriales. En el caso de los municipios esta ley introdujo modificaciones en referencia al impuesto de Industria y Comercio, impuesto Predial e impuesto de avisos y tableros.

En materia de industria y comercio la norma introdujo varias modificaciones como, por ejemplo, la unificación de la base del impuesto y de la materia disponible, esto último con el fin de desincentivar la migración o relocalización de las industrias en municipios con menores impuestos. Para el caso de industrias que tienen su proceso de producción en un lugar y sus ventas en otra tendrán que pagar en las dos locaciones, en una por su actividad industrial y en la otra por su actividad comercial. La norma estableció que el impuesto de avisos y tableros creado inicialmente a través de la ley 97 de 1913 y luego con la ley 84 de 1915, sería liquidado y cobrado tomando en cuenta todas las actividades comerciales, industriales y de servicios como complemento del impuesto de Industria y Comercio, con una tarifa de un quince por ciento (15%) sobre el valor éste último, establecida por las corporaciones municipales. Además, esta ley eliminó el trato preferencial que tenía el sector financiero, que en adelante sería objeto del impuesto de Industria y Comercio.

Otro de los aspectos a los que se refiere esta norma tiene que ver con las directrices que introdujo en materia de exenciones, como por ejemplo mantener exentas de gravámenes la producción primaria, agrícola, ganadera y avícola, que no incluye fábricas de productos de consumo alimenticio o actividades industriales donde se lleven a cabo actividades de transformación. Tampoco se podían gravar los artículos de producción, y la explotación de canteras y minas de sal, esmeraldas y metales preciosos, siempre que los recursos de regalías que recibe el municipio fueran iguales o mayores a lo que tendrían que pagar por concepto del impuesto de Industria y Comercio.



Igualmente estaban exentos de este impuesto las instituciones educativas, las entidades de beneficencia, las de carácter cultural y deportivo, los sindicatos, entre otras.

En lo que respecta al impuesto Predial éste grava la propiedad raíz que está ubicada dentro del territorio municipal tomando como base el valor asignado a los bienes inmuebles en el catastro de la entidad. Debido a la importancia de este impuesto para los ingresos municipales se llamó la atención en la desactualización de los avalúos catastrales de todas las regiones del país generando una distancia importante entre el valor comercial de los inmuebles y el valor consignado en el catastro municipal. Por lo cual la norma ordenó la actualización de los avalúos para ese año mediante un reajuste de un diez por ciento (10%) anual acumulado, tomando en cuenta la antigüedad o fecha del inmueble sin exceder de 15 años. El propósito de la medida era incrementar de manera considerable los ingresos de los municipios para lo cual las entidades territoriales debían eliminar al máximo las exenciones existentes e implementar mecanismos para garantizar el cobro efectivo del impuesto.

En la actualidad, se calcula que los municipios cuentan con recursos que perciben de 23 especies de impuestos, no obstante, alrededor del 70% del total de sus ingresos es aportado por los impuestos Predial e Industria y Comercio (DNP, 2015).

LAS TRANSFERENCIAS

La reforma fiscal que se llevó a cabo durante los años 80, además de buscar el incremento de los recursos propios del nivel local mediante la ley 14 de 1983, incrementó las transferencias que correspondían a la participación de los municipios en los recursos del IVA. Esta transferencia que se creó inicialmente con la ley 33 de 1968 fue modificada mediante varias normas, especialmente con la ley 12 de 1986. Esta norma cambió varios aspectos de la transferencia, como por ejemplo que el grado de esfuerzo fiscal del municipio debía ser en adelante el factor que se tomaría en cuenta para definir la transferencia. Adicio-

nalmente, se volvieron a distribuir las funciones entre los tres niveles estatales en materia de ejecución de los recursos y se definió que las entidades locales con población menor a cien mil personas recibirían la mayor cantidad de recursos (González Salas, 1991). Como se mencionó en el capítulo anterior, la modificación de esta transferencia, aumentó la cantidad de recursos en los que en adelante participarían los municipios, e indicó los sectores y actividades hacia los cuales los municipios podían dedicar estos recursos. Estos incluyeron, principalmente, la generación, conservación y ampliación de obras de infraestructura orientadas a los sectores de: agua potable, saneamiento básico, equipamiento urbano, establecimientos educativos y de salud, escenarios para el deporte y el aprovechamiento del tiempo libre y las vías urbanas, suburbanas y veredales.

Con la Constitución de 1991 esta norma fue derogada, pero la transferencia se mantuvo con importantes modificaciones. La primera de ellas fue que el IVA dejó de ser la base de cálculo y fue remplazada por los Ingresos Corrientes de la Nación. Adicionalmente, se definió que el 60% de la asignación tomaría en cuenta el número de habitantes y la pobreza. El 40% adicional se distribuiría tomando en cuenta las cifras de población, los índices de eficiencia en materia fiscal y administrativa, y el nivel de mejoramiento en materia de bienestar social. Estas directrices fueron reglamentadas a través de la ley 60 de 1993 la cual no solo intervino la asignación a los municipios, sino también la que estaba dirigida a los departamentos y distritos (Situado fiscal). Esta asignación estaba orientada al nivel intermedio y su propósito era garantizar los gastos de funcionamiento para los servicios de salud y educación y la fuente de cálculo que antes eran los ingresos ordinarios de la nación, fue remplazada por los Ingresos Corrientes de la Nación, como con los municipios.

Estas dos transferencias fueron modificadas más adelante mediante una reforma constitucional que dio lugar a la expedición de la ley 715 de 2001, con la cual se eliminaron las dos denominaciones y se unificó como Sistema General de Participaciones (SGP). La fuente sobre la cual



se obtenían estos recursos, los Ingresos Corrientes de la Nación, fue modificada ya que en adelante las transferencias tomarían en cuenta la inflación y el comportamiento general de la economía, sobre una base inicial que consistió en la variación porcentual del incremento de las transferencias durante los últimos cuatro años. La transferencia siguió destinándose a los sectores de educación y salud, se definió una porción de los recursos para propósito general y se mantuvo la destinación hacia las entidades definidas en el sistema anterior. Más adelante, con la ley 1176 se incluyeron los servicios de agua potable y saneamiento básico como destinatario de estos recursos. La asignación de los recursos se realiza sobre la base de la población cubierta previamente y la población por cubrir, así como criterios de eficiencia administrativa y de equidad territorial. La administración de los recursos de los sectores de salud y educación se mantuvo en los departamentos, los distritos y en los municipios certificados. Sobre estos últimos la ley certificó de manera automática a los municipios con más de cien mil habitantes, y abrió la alternativa de que las demás entidades locales pudieran certificarse mediante el cumplimiento de las condiciones de capacidad requeridas para la administración de estos recursos. Por otro lado, la destinación de la participación de propósito general se orientó a los municipios, distritos, y el departamento archipiélago de San Andrés y Providencia.

De acuerdo con los artículos 356 y 357 de la Constitución el 46% de los ingresos de la Nación debían ser transferidos a las entidades territoriales, no obstante, debido a las últimas reformas normativas en la materia actualmente solo se asigna el 26% (Bonet y Ayala, (2015). A pesar de ello, y debido al pequeño tamaño y las limitadas capacidades de la mayor parte de los municipios en nuestro país los ingresos percibidos por transferencias constituyen la fuente más importante de ingresos para garantizar sus responsabilidades. Si bien, los entes subnacionales aumentaron la ejecución de los recursos estatales del 16,8% en 1984 al 50,2% en 2004 (DNP, 2009) la mayor capacidad de recaudo sigue estando en el gobierno nacional, en tanto cerca del 80% del ingreso tributario lo cobra la Nación (Bonet y

Galvis, 2016). Como consecuencia los gobiernos territoriales presentan una gran dependencia frente a los recursos transferidos cuya participación es mayor al 50% de los gastos territoriales (Bonet y Galvis, 2016).

La disponibilidad de recursos propios para la mayoría de los municipios en Colombia es bastante reducida por lo que su dependencia frente a las fuentes externas (transferencias y regalías entre otras) es bastante alta cuya destinación es específica (salud, educación y agua potable y saneamiento básico). Solo un pequeño porcentaje, con propósito general, puede ser asignado a los demás sectores de inversión de los municipios. Adicionalmente, de los recursos propios derivados del recaudo de los impuestos municipales no todos son asignados para inversión social. La mayoría de estos recursos, para el mayor número de las entidades, están orientados a cubrir gastos de funcionamiento, que para los municipios de 6ª categoría puede llegar a ser del 80%, por lo que apenas un 20% de los recursos propios se dirigen a inversión social. En consecuencia, una gran cantidad de responsabilidades asignadas al nivel local no cuentan con recursos para ser cubiertas en tanto las autoridades deben priorizar la inversión que realizan hacia los sectores más importantes para la entidad respectiva.

Las transferencias han tenido como propósitos la corrección de desequilibrios fiscales de nivel vertical, la asignación de algunos bienes y servicios que producen externalidades positivas, y la reducción de los desequilibrios horizontales con el fin de acercar a los territorios que se presenten características de rezago frente al resto (DNP, 2000; Porras, 2006). No obstante, la realidad de nuestras entidades territoriales muestra que, aunque las transferencias fueron concebidas como mecanismos de corrección de desequilibrios interregionales, las cifras dejan ver resultados contrarios. La distancia en términos de avance de la economía y de calidad de vida que ha caracterizado históricamente a ciertos territorios frente a territorios pobres se mantiene lo cual se puede ver en las disparidades regionales principalmente en materia de cobertura de los servicios esenciales como son educación, salud, agua potable y saneamiento básico.



Si bien, los recursos transferidos han aumentado de manera importante los recursos territoriales, en particular desde la última década del siglo pasado, la desigualdad de los ingresos tributarios entre territorios, debida a que las zonas más desarrolladas cuentan con una mayor posibilidad de recaudar, sigue generando disparidades interregionales. Además, las transferencias no evidencian un comportamiento claro en su articulación con el grado de desarrollo, por lo tanto, se puede concluir que éstas no desempeñan un rol en materia de redistribución dado que en realidad no resuelven la inequidad horizontal de los ingresos tributarios (Bonet, 2006). De acuerdo con Bonet y Ayala, (2015, p. 99) “en el cálculo del monto del SGP que reciben los municipios solo se tiene en cuenta a la población pobre, pero los mayores montos no los reciben aquellos con mayor pobreza multidimensional, lo que indica que la progresividad del sistema es bastante limitada.

LAS REGALÍAS

Las regalías son una contraprestación económica que deben pagar al Estado todos aquellos que exploten los recursos naturales no renovables, como el petróleo, el carbón, el oro, el gas, entre otros. Este pago es percibido por el nivel nacional en tanto el artículo 332 de la Constitución política declaró que el Estado es propietario del suelo y el subsuelo, con lo cual se descarta que las entidades territoriales sean propietarias de estos factores y de la riqueza que se deriva de ellos. Tanto el monto de las regalías como el de la participación que sobre ellas debieran tener los municipios y los departamentos dentro de los cuales se realice explotación de estos recursos no fueron definidos en la Constitución. Estas disposiciones fueron desarrolladas inicialmente mediante las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002, donde se definieron las condiciones en las que estos recursos serían distribuidos a nivel territorial y se describieron los usos hacia los cuales podrían ser destinados.

De acuerdo con este marco normativo las entidades territoriales beneficiadas podían destinar los recursos

a proyectos que consideraran prioritarios para ejecutar sus planes de desarrollo, orientados a mejorar las coberturas de bienes y servicios prioritarios en los diferentes **ámbitos** de inversión asignados por la ley. Las normas establecieron que los recursos no asignados a las regiones productoras o por donde fueran transportados estos recursos debían alimentar al Fondo Nacional de Regalías, cuyos beneficiarios podían ser los demás territorios del país. Dado que las regalías se destinaron principalmente a las regiones productoras, estas percibieron cerca del 80% de estos recursos entre 1994 y 2009, mientras que el 20% restante se orientó al Fondo Nacional de Regalías, administrado por el DNP desde 2004 (Echeverry, Alonso y García, 2011). No obstante, la distribución no fue equitativa, ni entre los municipios ni entre los departamentos, ya que, por ejemplo, el 64% de los recursos fueron asignados a los departamentos de Casanare, Arauca, Meta, La Guajira, Huila durante ese periodo.

Pero en términos generales, el principal problema de este sistema fue que a pesar de la gran cantidad de recursos que se transfirieron a los territorios, estos no contribuyeron en la disminución de las desigualdades entre regiones ni en materia social. De los diez departamentos beneficiados con regalías solo Meta y Santander mostraron un **Índice** de Necesidades Insatisfechas (NBI) por debajo del promedio general (Echeverry, Alonso y García, 2011). Entre las razones que se pueden argumentar sobre esta problemática se encuentran la débil institucionalidad de los territorios productores para la planeación y el gasto de estos recursos; la debilidad en el control fiscal, disciplinario, penal y social; y la existencia de grupos al margen de la ley en casi todas de ellas (Bonet y Urrego, 2014). La distribución de los recursos solo tomaba en cuenta el volumen de la producción por territorio y no la población y sus necesidades básicas.

Como consecuencia, en 2011 se realizó una reforma constitucional que permitió modificar los artículos 360 y 361 de la Constitución de 1991. La ley 1530 de 2012 re-



glamentó la reforma a través de la cual se creó el Sistema General de Regalías, con el fin de aprovechar los recursos para generar ahorro para el futuro, competitividad regional con énfasis en los territorios pobres y buen gobierno mediante el mejoramiento de la capacidad de gestión de los entes subnacionales (Gallego y Trujillo, 2017). Los recursos debían destinarse a:

- Ejecución de propuestas orientadas al fortalecimiento social, el crecimiento económico y el mejoramiento ambiental
- Generación de recursos para cubrir el pasivo pensional territorial
- Proyectos de infraestructura para educación, ciencia, tecnología e innovación
- Fiscalización de las tareas de exploración y explotación
- Fortalecer los niveles de competitividad de la economía

Esto implicó la creación de los fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI), de Desarrollo Regional (FDR), de Compensación Regional (FCR), y de Ahorro y Estabilización (FAE) y se mantuvo un rubro de regalías directas para las regiones productoras. Se asignaron recursos para la fiscalización, el sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación y el funcionamiento del SGR. Posteriormente, mediante una nueva reforma constitucional (acto legislativo 04 de 2017) se creó la Asignación para la Paz. El establecimiento de proyectos prioritarios de inversión, así como la designación de sus ejecutores le corresponde a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) los cuales deben tomar en cuenta la información suministrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto a la cuota indicativa asignada a cada entidad territorial, según el Plan de Recursos del SGR (Bonet y Urrego, 2014).

Tabla No 7: Tipos de OCAD y su composición

OCAD	Composición	Función
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Un delegado del Gobierno Nacional • El gobernador del departamento o su representante • El alcalde • La Secretaría de Planeación del municipio (La Secretaría Técnica) 	Administra los recursos de las asignaciones directas municipales y proyectos de impacto municipal del FCR
Departamental	<ul style="list-style-type: none"> • Dos ministros o sus representantes • El gobernador respectivo o su delegado • El 10% de los alcaldes del departamento • Secretaría de Planeación Departamental (Secretaría Técnica) 	Administra las asignaciones departamentales directas.
Regional	<ul style="list-style-type: none"> • Cuatro ministros o sus delegados • El director del DNP • Los gobernadores de los departamentos afectados o sus delegados • Dos alcaldes por cada departamento, uno de los cuales debe ser alcalde de la capital de departamento. • Secretaría de Planeación de alguno de los departamentos (Secretaría Técnica) 	Administra recursos del FDR y del FCR con impacto regional
Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Tres ministros o sus delegados • Un representante del DNP • Seis representantes de universidades (cuatro públicas y dos privadas) • Un gobernador por cada instancia regional. • Colciencias (Secretaría Técnica) 	Administra los recursos del FCTI

Fuente: Elaborado con base en (Gallego y Trujillo, 2017)



A diferencia del sistema anterior la destinación de los recursos del SGR es más amplia y flexible puesto que se pueden dirigir a propuestas tendientes a producir desarrollo social y económico a nivel de las regiones y de los municipios, para llevar a cabo proyectos de ciencia, tecnología, e inversión, además de las otras destinaciones. El nuevo sistema otorga más autonomía a las entidades territoriales debido a que son éstas las que definen los proyectos que son sometidos a consideración de los OCAD. La mayoría de los proyectos presentados se han orientado a los sectores vías y transporte, vivienda y servicios públicos, salud y educación; y en menor medida se han orientado a temas de pobreza, seguridad y TIC (Gallego y Trujillo, 2017).

Todos estos cambios han generado efectos positivos en la medida en que han contribuido a una repartición más igualitaria de los recursos públicos entre los territorios, lo cual ha producido mejores resultados en materia de calidad de vida, aumentando el ingreso per cápita, la empleabilidad, los servicios de salud, de educación y la cobertura de servicios públicos domiciliarios como el agua (Gallego, Maldonado y Trujillo, 2018). A pesar de los buenos resultados obtenidos, el SGP todavía enfrenta problemas importantes que han limitado la eficiencia de los recursos, entre los cuales se encuentran las deficiencias en el diseño, implementación y valoración de los proyectos y el incumplimiento de los requisitos legales. Las principales falencias se presentan en el diseño (61%) y contratación (58%), y a debilidades importantes en materia de interventoría (53%) y la ejecución (42%) (Castro, S, 2019).