

## Seminario

# Propuestas de política pública para la lucha contra la corrupción

### *DESCENTRALIZACIÓN Y CORRUPCIÓN EN COLOMBIA*

Víctor Saavedra

Fabián Conde

Bogotá, 10 de abril 2018



**FEDESARROLLO**

Centro de Investigación Económica y Social

**Descentralización y corrupción en Colombia**  
**Víctor Saavedra**  
**Fabián Conde**

**Índice**

- 1. Introducción**
- 2. La descentralización fiscal en Colombia**
- 3. Correlación entre pobreza, riesgo de corrupción y desempeño institucional**
  - 3.1 Departamental**
  - 3.2 Municipal**
- 4. Categorización de Tipologías de las Entidades Territoriales**
  - 4.1 Departamental**
  - 4.2 Municipal**
  - 4.3 Comparación categorías sugeridas vs categorías Ley 1551/2012**
- 5. Modelo estocástico de eficiencia del gasto en educación**
- 6. Relación entre tipologías, tamaño de municipios e ingresos corrientes**
- 7. Riesgo de corrupción y regalías**
- 8. Sanciones a los Funcionarios Públicos (Fiscalía, Procuraduría, Contraloría)**
- 9. Mecanismos de supervisión del Gobierno Nacional**
- 10. Conclusiones**

**1. Introducción**

En Colombia se ha cuestionado la descentralización fiscal y política como un elemento asociado a mayor riesgo de corrupción. Esto debido a la captura del Estado local en zonas del país por parte de organizaciones políticas. Así, desde la Constitución de 1991 ha habido casos de desviación de recursos públicos y cooptación del Estado entre otros casos en Córdoba, Sucre, La Guajira, Arauca, Putumayo, Valle del Cauca, Cartagena, Santa Marta, Bogotá (con Samuel Moreno), Bucaramanga, y Buenaventura. En esta última, por ejemplo, los tres pasados alcaldes han enfrentado procesos penales y no han concluido sus periodos. Por otra parte, ha habido casos de descentralización exitosa como lo son Medellín, Pasto, Bogotá bajo las administraciones de Mockus y Peñalosa, Barranquilla, Antioquia, y Cali (recientemente).

Un motivo por el cual debe fortalecerse el sistema de descentralización fiscal en Colombia es porque esta ha sido identificada por la literatura de las finanzas públicas como una fuente de aumento en la eficacia en la prestación de los servicios públicos. Los gobiernos locales tienen más información por lo que pueden adaptar y prestar de forma más adecuada los bienes y servicios públicos. Además, enfrentan la competencia de sus vecinos, lo que ejerce presión para la prestación más eficiente de los servicios públicos<sup>1</sup>. Sin embargo, para que esto ocurra deben estar claramente definidas las responsabilidades de los diversos niveles de gobierno y debe haber sanciones por un desempeño inadecuado. Para evitar el clientelismo y la captura a nivel local, los ciudadanos y la *élite* gobernante

---

<sup>1</sup> Tanzi (2000).

a nivel nacional deben tener los mecanismos e incentivos para garantizar la rendición de cuentas a nivel local.

Aunque no existe consenso sobre la dirección o magnitud de la relación entre descentralización y corrupción porque hay estudios que sustentan una relación positiva<sup>2</sup> y otros negativa<sup>3</sup>, se ha encontrado que el efecto es condicional a factores idiosincráticos. Por ejemplo, Enikolopov y Zhuravskaya (2007) encontraron que el efecto de la descentralización fiscal sobre la corrupción no es homogéneo, sino que depende de que tan consolidadas estén las instituciones en las entidades territoriales<sup>4</sup>.

En el caso de Colombia el camino hacia la descentralización fiscal<sup>5</sup>, como menciona Gutiérrez (2009), modificó la estructura de poder territorial del Estado resultando en un cambio en el modelo de intermediación entre el Gobierno Central y las élites regionales y locales. Se pasó de un modelo de intermediación bipartidista a uno de “intermediación extorsiva”, menos jerárquica y más ligada a individuos específicos, cuyas redes de decisión eran más cortas, menos atadas a vínculos partidistas y que generalmente no salían del entorno local o regional<sup>6</sup>. Una de las consecuencias de este nuevo clientelismo fue el aumento de espacios para que estos gobiernos subnacionales fueran permeados por organizaciones electorales ilegales y corruptas; limitando así los resultados de la descentralización fiscal en términos de desarrollo regional. Hubo debilitamiento del Gobierno Central a costa de los operadores locales, que ya no dependían de los gobernadores para ser elegidos, y al mismo tiempo disponían de más recursos y menos visibilidad; lo que llevó a una de las formas más marcadas del nuevo clientelismo, la asignación de contratos. Esto se ha dado de forma diferenciada a lo largo del país, lo que ha impactado en el desarrollo económico, el desempeño de las instituciones, las condiciones de vida, la efectividad de la inversión entre otros<sup>7</sup>.

No es el objetivo de este documento responder a si la descentralización fiscal y política aumentó la corrupción en el país. Se busca en cambio tipificar a las entidades territoriales según sus niveles de riesgo de corrupción (y la relación de esto con una baja capacidad estatal y mayor pobreza) y evaluar si los organismos de control y la Fiscalía, y el gobierno nacional han incorporado esas diferencias en el riesgo en la aplicación sus mecanismos de control y/o sanción. Esta aproximación busca ofrecer

---

2 Estache y Sinha (1995), Goldsmith (1999), Treisman (2000).

3 Huther y Shah (1998), Fisman y Gatti (2002), Arkan (2004), y Ivanya y Shah (2010).

4 Este efecto condicional de la descentralización lo explica Rose-Ackerman (2007) para los casos de China y Rusia. En el primer caso, la descentralización logró disminuir la corrupción, mejorar la oferta de infraestructura a nivel subnacional, e impulsar un acelerado crecimiento de la economía a comienzos de la década de 1980. Esto se dio en gran medida porque la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales estuvo acompañada de fuertes restricciones presupuestales y acompañamiento del Gobierno Central para no proteger empresas ineficientes a nivel local. Además, los gobiernos locales eran evaluados sobre la base de su éxito en la promoción de los objetivos del centro. En Rusia, por el contrario, la autonomía y los incentivos fiscales en las entidades subnacionales agravaron las externalidades. Los gobiernos locales coludieron con la industria local para protegerlos de los impuestos y regulaciones federales e imponer barreras al comercio interregional. Así, las acciones que causan externalidades dominaron cualquier efecto de la descentralización en Rusia.

5 Este proceso se profundizó a partir de 1991, con el impulso de la descentralización política por parte de la Constitución Política. A partir de ahí, siguieron reformas con el fin de reglamentar descentralización administrativa y fiscal con las Leyes 388 de 1997 (ordenamiento territorial), Ley 715 de 2001 (Sistema General de Participaciones), 1176 de 2007 (reforma al SGP), 1454 de 2001 (Orgánica de ordenamiento territorial), y los actos legislativos que crean y modifican el SGP 01 de 2001 y 04 de 2007.

6 Gutiérrez (2007).

7 Gutiérrez (2007).

herramientas para fortalecer el sistema existente. La conclusión del capítulo es que los organismos de control y la fiscalía y el gobierno nacional no están focalizando su trabajo en las entidades más riesgosas. Esta conclusión debe ser tenida en cuenta tanto en las estrategias de supervisión y sanción como en los programas de fortalecimiento del Estado a nivel local.

Para lograr lo anterior, este capítulo describe la disponibilidad de recursos estatales a nivel local y la evolución de la descentralización fiscal, la relación entre variables de capacidad local, riesgo de corrupción y pobreza -a nivel departamental y municipal- y con esto se propone una clasificación de niveles de riesgo. También se muestra la evolución y concentración geográfica de las sanciones fiscales, penales y disciplinarias, y por último el esquema de supervisión del gobierno nacional sobre los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) y del Sistema General de Regalías (SGR).

## **2. Descentralización Fiscal en Colombia**

Un primer factor de riesgo de la descentralización en Colombia ha sido el aumento en la disponibilidad de recursos y en particular de recursos de inversión, así como la autonomía de las entidades territoriales<sup>8</sup>. Lo anterior en la medida en que “se transfirieron gradualmente más de la mitad de los ingresos corrientes de la nación a las entidades territoriales, y se modificaron las competencias y responsabilidades de las mismas” (Sánchez y Zenteno, 2010).

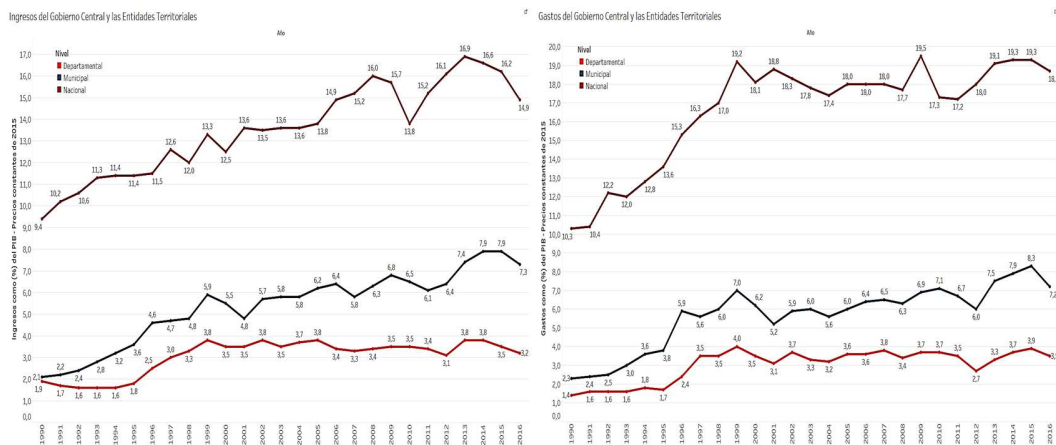
A nivel de América Latina, Colombia es el cuarto país con mayor gasto de las entidades subnacionales financiado con transferencias del Gobierno Central como porcentaje del PIB (sólo por debajo de Brasil, Argentina y México)<sup>9</sup>. En el caso colombiano a partir de comienzos de la década de 1990 los ingresos de las entidades territoriales, tanto municipales como departamentales, aumentaron en precios constantes de 2015. A nivel departamental los ingresos pasaron de ser 4,7 billones de pesos en 1991 a 27,7 billones de pesos en 2015, lo que equivale aproximadamente a duplicar su participación en el PIB (pasó del 1,7% al 3,2%). A nivel municipal los ingresos pasaron de ser 6,1 billones de pesos a 62 billones de pesos en 2015. Esto equivale a pasar del 2,2 al 7,3 como porcentaje del PIB en este periodo (3,3 veces). El mismo comportamiento se observa en los gastos totales de las entidades territoriales.

### **Gráfica 1. Ingresos y Gastos totales del Gobierno Central y de las Entidades Territoriales (1990-2016)**

---

<sup>8</sup> En el caso Colombiano la descentralización fiscal llegó con la misión Bird-Wiesner en 1981. Esta misión concluyó que en las entidades territoriales -tanto municipios como departamentos- existía pereza fiscal y que el gasto estaba mal estructurado. Atendiendo las recomendaciones de la misión, se promulgó la ley 14 de 1983 buscando fortalecer el recaudo de recursos. Adicionalmente, con la Ley 12 de 1986, se profundizó en fortalecer los fiscos de los municipios, fomentar la eficiencia administrativa y fiscal en los municipios al incrementar los recaudos en sus impuestos, y dar impulso a entidades de apoyo a los municipios en capacitación, asistencia técnica y crédito.

<sup>9</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (2015).



Fuente: Elaboración propia con información del Sisfut y del Banco de la República.

Los ingresos en las entidades territoriales han aumentado principalmente por las transferencias del Gobierno Central. Además, desde 2012 las regalías han aumentado su participación en el total de ingresos de las entidades territoriales. Esto acompañado de una caída en la participación de los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) en los ingresos totales desde 1990 hasta inicios de la década de 2000; año a partir del cual se mantuvieron en aproximadamente 30-35% del total de los ingresos para los departamentos y 35%-40% para los municipios.

En lo que respecta a los gastos, entre 1990 y 2015 se observa una caída del gasto en funcionamiento como porcentaje del total. Pasó del 57% a 13% a nivel departamental y del 55% al 13% en los municipios. Además, hubo un aumento de los gastos de capital entre 1990 y 2015 de 43% a 86% del gasto total en los departamentos y de 38% a 87% en los municipios.

Para dimensionar la descentralización fiscal se puede observar el peso de las compras públicas de los gobiernos locales con respecto al gobierno nacional. La información de compras públicas registrada en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP, muestra que las entidades territoriales contrataron en 2016 el 51% del total de las compras públicas del estado, por un valor de 41,4 billones de pesos en 821 mil contratos.

### 3. Correlación entre pobreza, riesgo de corrupción y desempeño institucional

La descentralización se ha desarrollado de forma heterogénea en el país. Hay diferencias en el desempeño institucional, el riesgo de corrupción y las condiciones de vida entre regiones y departamentos, y una correlación entre estas variables tanto a nivel departamental como municipal.

En esta sección se caracteriza la forma heterogénea como se ha desarrollado la descentralización en Colombia, teniendo en cuenta: 1) Indicadores del desempeño institucional (desempeño integral<sup>10</sup>, desempeño fiscal y desempeño en gestión de regalías); 2) Riesgo de corrupción (índice de transparencia e índice de gobierno abierto); y 3) Pobreza (NBI).

<sup>10</sup> Para la descripción de los indicadores ver Anexo 1.

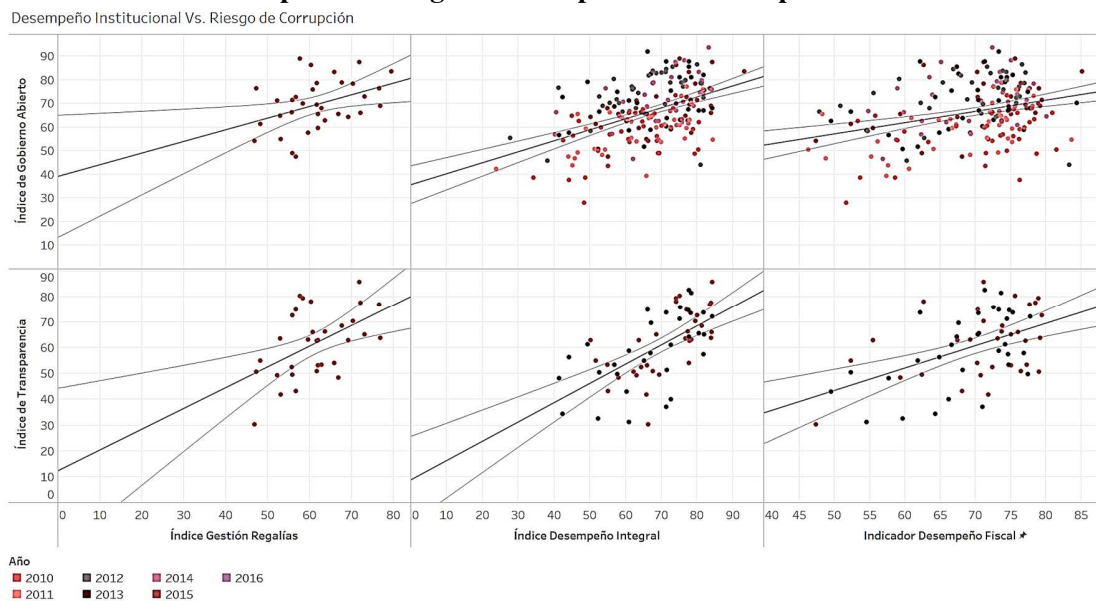
### 3.1 Análisis Departamental

Al analizar estos indicadores, se observa que en Colombia los departamentos con mayor riesgo de corrupción son también los más pobres y los que tienen peor desempeño institucional.

En primer lugar, existe una correlación negativa y estadísticamente significativa al 1% entre todas las variables de desempeño institucional y pobreza por NBI. En particular, para 2016<sup>11</sup> la correlación entre pobreza y el índice de gestión de proyectos de regalías fue -0.51. Además, entre los años 2006 y 2015 la correlación entre la pobreza y el desempeño integral fue de -0.64. Finalmente, y consistente con las otras dos variables de desempeño institucional, la correlación entre pobreza y desempeño fiscal entre 2000 y 2015, fue de -0.37.

Para todas las variables con las que se mide el desempeño institucional y el riesgo de corrupción, existe una relación negativa y estadísticamente significativa al 1% entre el desempeño institucional y el riesgo de corrupción<sup>12</sup>.

**Gráfica 2. Dispersión Riesgo de Corrupción Vs. Desempeño Institucional**



Fuente: Elaboración propia con información de Transparencia por Colombia, Procuraduría General de la Nación y DNP.

<sup>11</sup> Año a partir del cual se tiene información de este índice.

<sup>12</sup> En detalle: 1) el Índice de Gobierno Abierto tiene una correlación positiva de 0.4 con el Índice de Gestión de Proyectos de Regalías (2016), 0.47 con el Índice de Desempeño Integral (2010-2015) y 0.31 con el Índice de Desempeño Fiscal (2010 - 2015); 2) el Índice de Transparencia tiene una correlación positiva de 0.5 con el Índice de Gestión de Proyectos de Regalías (2016), 0.61 con el Índice de Desempeño Integral (2013 y 2015) y 0.48 con el Índice de Desempeño Fiscal (2013 y 2015). Es importante aclarar que entre mayor es el Índice de Gobierno Abierto, menor es el riesgo de corrupción. Por lo que una relación positiva entre éste y los índices de desempeño institucional, implica una relación negativa entre el riesgo de corrupción y las variables de desempeño institucional.

Finalmente, existe una relación positiva<sup>13</sup>. y estadísticamente significativa al 1% entre la pobreza y el riesgo de corrupción (para las dos variables con las que se mide éste). La proporción de personas en pobreza por NBI tiene una correlación negativa de -0.18 con Índice de Gobierno Abierto (2010-2015), y negativa de -0.64 con el Índice de Transparencia (2013 y 2015).

Por otra parte, al interior de las regiones del país hay heterogeneidad cuando se tienen en cuenta estas variables; siendo la región Eje Cafetero la más homogénea y la Pacífica, Centro Sur y Llano las más heterogéneas<sup>14</sup>.

### **3.2 Nivel municipal**

Como sucede a nivel departamental, en los municipios existe una relación estadísticamente significativa entre las variables que miden el desempeño institucional, el riesgo de corrupción<sup>15</sup> y la pobreza (aunque las correlaciones son menos fuertes).

Para todas las variables de desempeño institucional la correlación es negativa y estadísticamente significativa al 1% con la pobreza. La correlación fue de -0.13 en 2016 con el Índice de Gestión de Regalías, -0.42 con el Índice de Desempeño Fiscal, y -0.33 con el Índice de Desempeño Integral.

De igual forma, la relación entre riesgo de corrupción y desempeño institucionales negativa. Es decir, todas las variables de desempeño institucional y el Índice de Gobierno Abierto tienen una correlación positiva estadísticamente significativa al 1% (menor riesgo de corrupción, es decir mayor IGA, está asociado a mejor desempeño institucional). Las correlaciones son 0.26 con el Índice de Gestión de Regalías en 2016, 0.33 con el Índice de Desempeño Fiscal en 2015 y 0.44 con el Índice de Desempeño Integral en 2015.

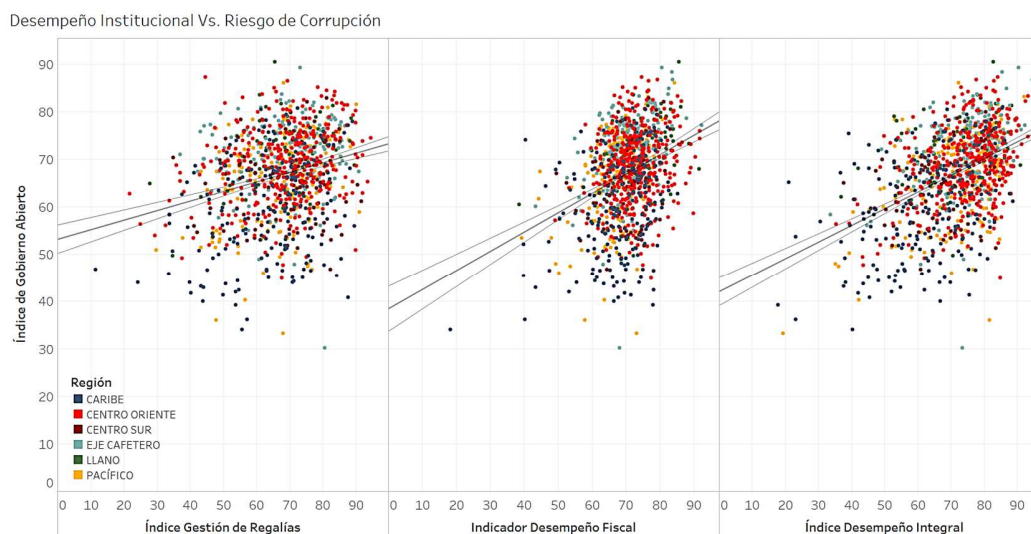
### **Gráfica 3. Dispersión Riesgo de Corrupción Vs. Desempeño Institucional**

---

<sup>13</sup> El Índice de Gobierno Abierto es mayor cuando el riesgo de corrupción es menor. Por lo que una relación negativa entre el IGA y mediciones de pobreza, implica una relación positiva entre el riesgo de corrupción y pobreza.

<sup>14</sup> Ver Anexo 1.

<sup>15</sup> En el caso de los municipios no se tuvo en cuenta el Índice de Transparencia como medida del riesgo de corrupción, pues éste sólo se calcula para 28 capitales de departamento.



Fuente: Elaboración propia con información de Procuraduría General de la Nación y DNP.

El riesgo de corrupción está correlacionado positivamente con la pobreza y la miseria medida por NBI. Es decir, menor pobreza y menor miseria están asociadas con menor riesgo de corrupción. Las correlaciones con el IGA son  $-0.28$  y  $-0.36$  respectivamente y son estadísticamente significativas al 1%.

#### 4. Categorización de Tipologías de las Entidades Territoriales

Teniendo en cuenta estas similitudes y diferencias, en esta sección se categoriza a las entidades territoriales en grupos comparables. Esto con el fin de identificar tipologías del riesgo en las entidades territoriales. Así, se categorizaron municipios y departamentos en tres grupos: Grupo 1, Grupo 2 y Grupo 3. Al Grupo 1 pertenecen aquellas entidades territoriales con las mejores condiciones de desempeño institucional y menor riesgo de corrupción; mientras que en el Grupo 3 están aquellas con peores condiciones en estas dos dimensiones. Las tipologías se hicieron con la información de 2015<sup>16</sup>, teniendo en cuenta la siguiente regla<sup>17</sup>:

<sup>16</sup> Para el Índice de Gestión de Proyectos de Regalías se usó la información del primer trimestre de 2016.

<sup>17</sup> Los niveles de desempeño y de riesgo mencionados anteriormente (**Tabla 5**) según los que se categorizan a las entidades son publicados junto a los indicadores mencionados. Además, en el caso del riesgo de corrupción de los municipios sólo se tiene en cuenta el Índice de Gobierno Abierto.



**Tabla 1. Regla de Clasificación de las Entidades Territoriales**

Tipología	Desempeño Institucional	Riesgo de Corrupción
Grupo 1	Se cumplen dos o tres de las siguientes condiciones: Índice de Gestión de Regalías: Desempeño Medio o Sobresaliente Índice de Desempeño Fiscal: Desempeño Sostenible o Solvente Índice de Desempeño Integral: Desempeño Satisfactorio o Sobresaliente	Se cumplen las dos siguientes condiciones: Índice de Gobierno Abierto: Riesgo Medio o Bajo Índice de Transparencia: Riesgo Medio o Bajo
	Se cumplen dos o tres de las siguientes condiciones (y no pertenecen al grupo 1): Índice de Gestión de Regalías: Desempeño Medio o Sobresaliente Índice de Desempeño Fiscal: Desempeño Vulnerable, Sostenible o Solvente Índice de Desempeño Integral: Desempeño Medio, Satisfactorio o Sobresaliente	Se cumplen al menos 1 de las dos siguientes condiciones (y no pertenecen al grupo 1): Índice de Gobierno Abierto: Riesgo Medio o Bajo Índice de Transparencia: Riesgo Moderado, Medio o Bajo
Grupo 3	Se cumplen una o ninguna de las siguientes condiciones: Índice de Gestión de Regalías: Desempeño Medio o Sobresaliente Índice de Desempeño Fiscal: Desempeño Vulnerable, Sostenible o Solvente Índice de Desempeño Integral: Desempeño Medio, Satisfactorio o Sobresaliente	Se cumplen al menos 1 de las dos siguientes condiciones: Índice de Gobierno Abierto: Riesgo Medio o Bajo Índice de Transparencia: Riesgo Medio o Bajo

Fuente: Elaboración propia.

#### 4.1 Departamental

En el caso de los departamentos es importante mencionar que Bogotá no está incluida en el análisis, dado que para Bogotá no se calcula el Índice de Transparencia. Al llevar a cabo este ejercicio, como resultado se obtiene que cada uno de grupos está conformado por los siguientes departamentos:

**Tabla 2. Resultados de la Clasificación Departamental**

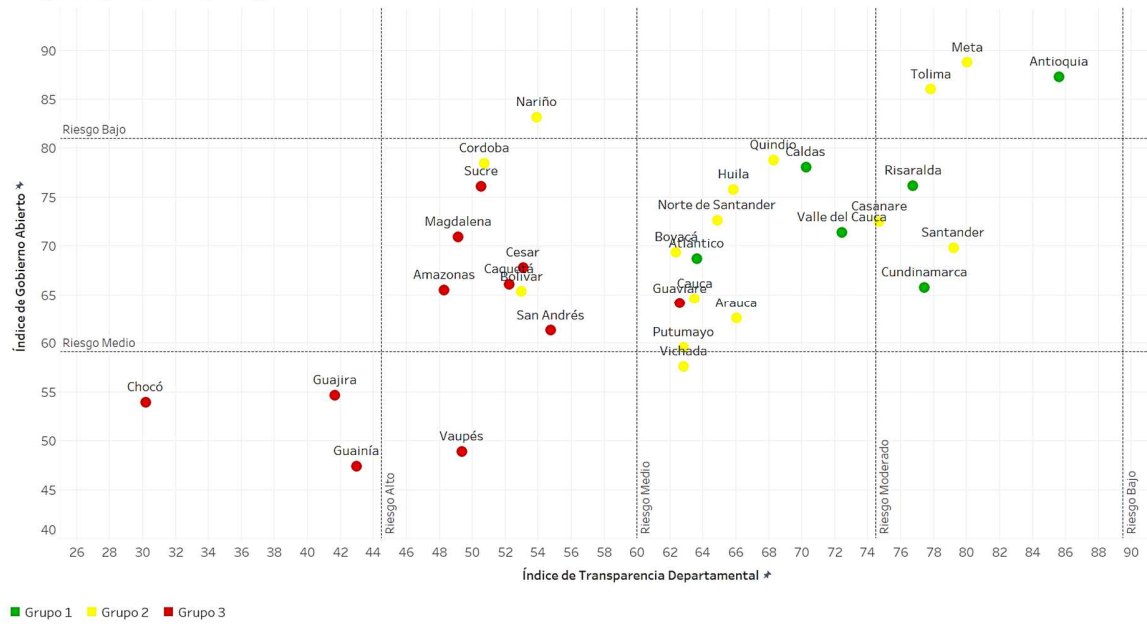
Región	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Caribe	Atlántico	Bolívar Córdoba	Cesar La Guajira Magdalena San Andrés Sucre
Centro Oriente	Cundinamarca	Boyacá Norte de Santander Santander	
Centro Sur		Huila Putumayo Tolima Quindío	Amazonas Caquetá
Eje Cafetero	Antioquia Caldas Risaralda		
Llano		Arauca Casanare Meta Vichada	Guainía Guaviare Vaupés
Pacífico	Valle del Cauca	Cauca Nariño	Chocó

Fuente: Elaboración propia.

Un primer hecho que destaca es la disparidad entre regiones. Mientras que la mayoría de los departamentos de la región Caribe están en el Grupo 3 (como sucede con Centro Sur y Llano), regiones como Eje Cafetero o Centro Oriente tienen a todos sus departamentos en el Grupo 1 y 2.

#### Gráfica 4. Desempeño Institucional y Riesgo de Corrupción por tipologías

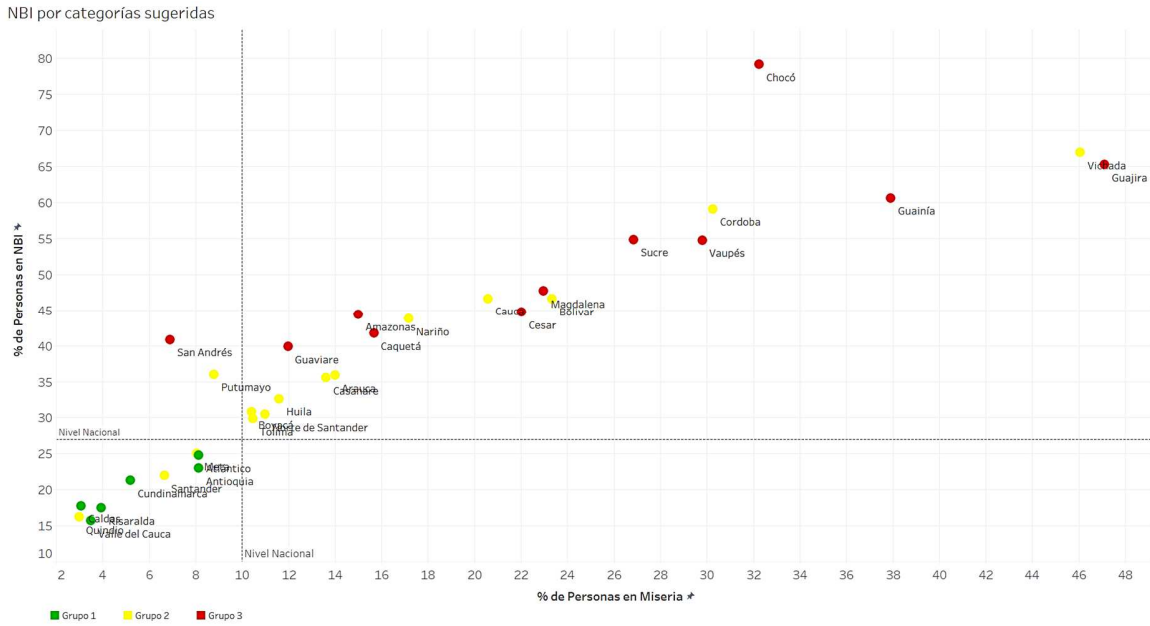
Riesgo Corrupción por Grupos Sugeridos



Fuente: Elaboración propia.

Como es de esperarse las tipologías propuestas están relacionadas con la pobreza y la miseria a nivel departamental. En específico, mientras que todos los departamentos del Grupo 1 tienen niveles de pobreza y miseria inferiores a los valores a nivel nacional, todos los departamentos del Grupo 3 -a excepción de San Andrés en el caso de la miseria- tienen niveles de pobreza y miseria superiores a los valores a nivel nacional.

**Gráfica 5. Tipologías según Pobreza y Miseria**

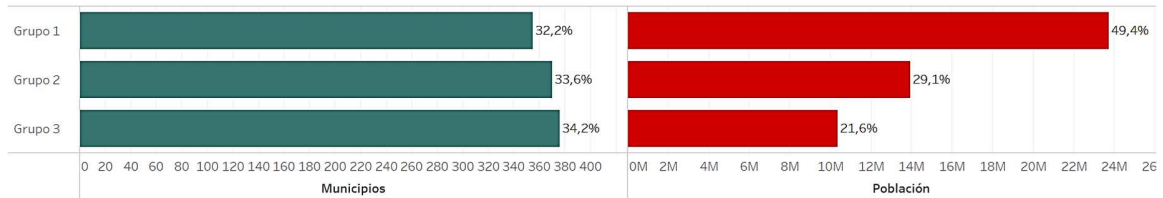


Fuente: Elaboración propia.

## 4.2 Municipal

Al llevar a cabo la categorización, se obtiene que los grupos son homogéneos en cuanto al número de municipios en cada uno de los grupos. Sin embargo, en el Grupo 1 está aproximadamente la mitad de la población mientras que el Grupo 3 tiene el 21% de la población total.

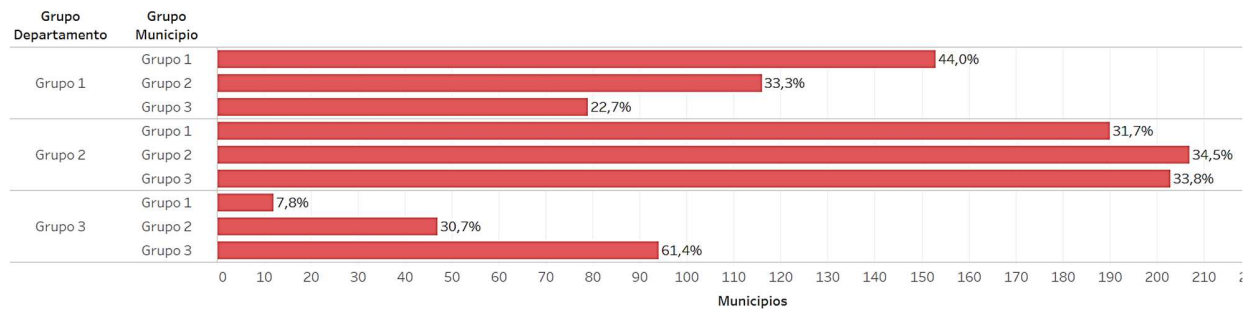
**Gráfica 6. Municipios y Población por Tipologías Municipales - 2015**



Fuente: Elaboración propia con información del DANE.

La proporción de municipios que no pertenecen al mismo grupo de su departamento es superior en todos los casos al que sí lo hace. Del total de municipios ubicados en departamentos del Grupo 1, el 44% son categorizados en el Grupo 1 y 22% en el Grupo 3. Esto contrasta con el 7% de los municipios ubicados en departamentos del Grupo 3 que pertenecen al Grupo 1. Adicionalmente, las tipologías municipales dependen de la región en la que están ubicadas. Mientras que la región Caribe tiene el 63% de sus municipios en el Grupo 3 y 9% en el Grupo 1, en el Eje Cafetero el 18% está en el Grupo 3 y 51% en el Grupo 1.

**Gráfica 6. Tipologías Municipales por Tipologías Departamentales**



Fuente: Elaboración propia.

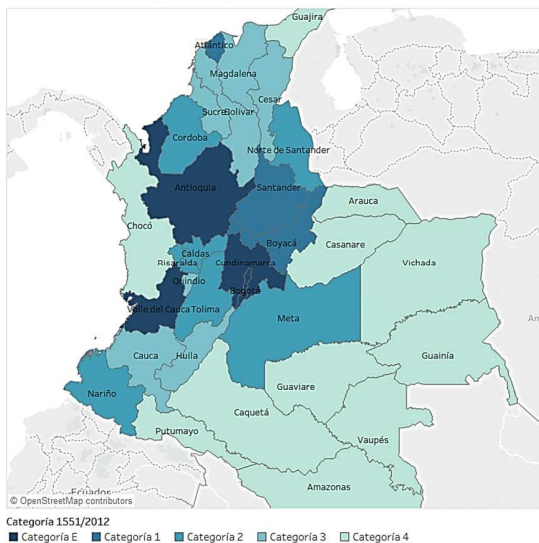
#### 4.3 Comparación categorías sugeridas Vs. Categorías Ley 617 de 2000 en departamentos

En el marco de la Ley 617 de 2000, que lleva a la clasificación de las entidades territoriales por su población e ingresos corrientes de libre destinación, los departamentos fueron categorizados en 5 grupos (Categoría Especial, 1, 2, 3 y 4). En la medida en que los ingresos corrientes de libre destinación son medición de la gestión administrativa y fiscal, se esperaría que estas categorías estén relacionadas con el desempeño institucional y el riesgo de corrupción. Por lo que analizamos si existen similitudes entre esta categorización de los departamentos y nuestras tipologías sugeridas.

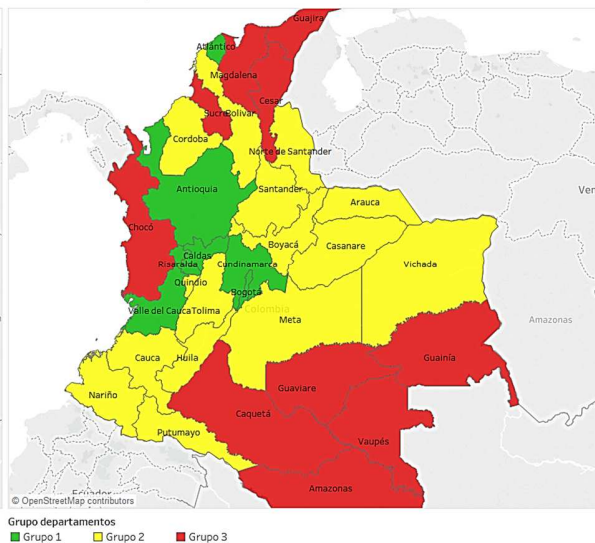
En efecto, se observa que las dos categorizaciones se relacionan. A excepción de los departamentos de Caldas y Risaralda en el Eje Cafetero, todos los departamentos que en la tipología propuesta en este documento se encuentran en el Grupo 1, están catalogados en categoría Especial o 1 por la ley 617 de 2000. Además, todos los departamentos categorizados como categoría Especial, se encuentra en el Grupo 1. En lo que respecta al Grupo 2, a excepción de Boyacá y Santander que son de categoría 1, todos los departamentos son de categoría 2, 3 y 4. Finalmente, llaman la atención dos hechos: 1) En el Grupo 2, tres de los cuatro departamentos de categoría 4 son de la región norte del Llano (Vichada, Arauca y Casanare) y 2) En el Grupo 3, exceptuando cuatro departamentos de la región Caribe (Magdalena, Sucre, San Andrés y Cesar) todos son de categoría 4.

#### Mapa 1. Tipologías Sugeridas Vs. Categorías Ley 617 de 2000 - Departamentos

Clasificación Categoría 617/2015



Clasificación Propuesta



Fuente: Elaboración propia con información de DNP.

También, se observa que existe una relación entre las tipologías sugeridas para los municipios y la categoría del departamento, pues entre mejor categorizado esté el departamento según la ley 617 de 2000, la cantidad de municipios en el Grupo 1 es mayor que los municipios en el Grupo 2 y 3.

**Tabla 3. Tipologías Sugeridas Vs. Categorías Ley 617/2000: Departamentos - Número de municipios y porcentaje del total en cada una de las categorías (en paréntesis)**

Categoría	Grupo Municipio		
	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Categoría E	126 (44,5%)	97 (34,3%)	60 (21,2%)
Categoría 1	78 (33,5%)	88 (37,8%)	67 (28,8%)
Categoría 2	80 (31,9%)	87 (34,7%)	84 (33,5%)
Categoría 3	48 (21,9%)	59 (26,9%)	112 (51,1%)
Categoría 4	22 (19,3%)	39 (34,2%)	53 (46,5%)

Fuente: Elaboración propia con información de DNP

## 5. Modelo estocástico de eficiencia del gasto en educación

Con el objetivo de tener una medida adicional del riesgo de corrupción, se calcula la eficiencia del gasto en educación de las entidades territoriales, una variable que mide la corrupción y la eficacia del gobierno local. Se calculó la eficiencia técnica de la prestación en educación para las entidades territoriales certificadas (95 entidades entre municipios y departamentos). La eficiencia se estimó con el método de análisis de frontera estocástica (DEA), que permite estimar una frontera de producción eficiente, dadas las posibles combinaciones de insumos (para los insumos y productos que el investigador establezca en su función de producción de educación), y considera como ineficiencias a todas las desviaciones respecto de la misma<sup>18</sup>. En este caso, la función de producción se debe basar

<sup>18</sup> Cano, L. (2014). La corrupción y la ineficiencia en el gasto público local y su impacto en la pobreza en Colombia. Coyuntura Económica. Vol. XLIV, No. 1, Junio de 2014, pp. 121-172. Fedesarrollo, Bogotá – Colombia.

en las competencias en educación de las entidades territoriales, es decir cobertura y calidad educativa, y se describe a continuación:

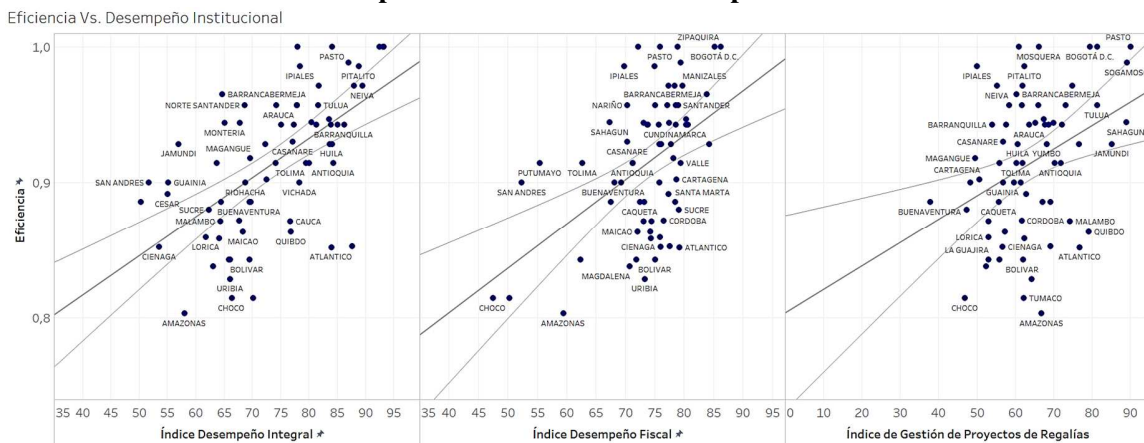
**Tabla 4. Función de Producción en Educación**

Entidad Territorial: Municipios Competencias: Prestación del Servicio y Calidad Matrícula Oficial		Entidad Territorial: Departamentos Competencias: Prestación del Servicio	
Insumos	Productos	Insumos	Productos
Transferencias SGP en Prestación de Servicios por habitante (2015)	Cobertura Matriculados de Preescolar a Media en establecimientos oficiales (2015)	Transferencias SGP en Prestación de Servicios por habitante (2015)	Cobertura Matriculados de Preescolar a Media en establecimientos oficiales (2015)
Transferencias SGP en Calidad Educativa por habitante (2015)		Número de Estudiantes por Docente en establecimientos oficiales (2015)	
Número de Estudiantes por Docente en establecimientos oficiales (2015)			

Fuente: Elaboración propia.

De los resultados de eficiencia técnica en educación, se evidencia que la eficiencia está relacionada con las tipologías sugeridas de desempeño institucional y riesgo de corrupción. En particular, la eficiencia es mayor para entidades territoriales del Grupo 1, seguido del Grupo 2 y del Grupo 3. Al analizar el detalle, se evidencia la correlación positiva y estadísticamente significativa al 1% entre la eficiencia técnica en educación y las variables de desempeño institucional (correlación de 0.56 con el Índice de Desempeño Integral, 0.46 con el Índice de Desempeño Fiscal y 0.36 con el Índice de Proyectos de Gestión de Regalías) en 2015. Es decir, mayor eficiencia en las entidades territoriales se asocia con mejor desempeño institucional.

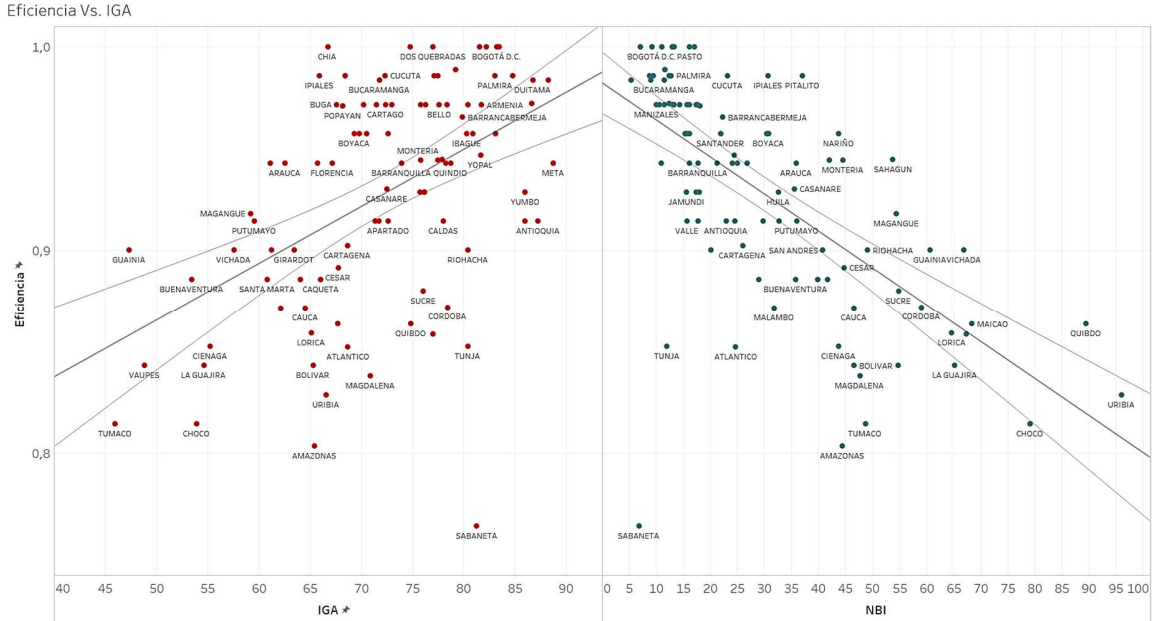
**Gráfica 6. Dispersión Eficiencia Vs. Desempeño Institucional**



Fuente: Elaboración propia con información del DNP.

Adicionalmente, se observa que mayor eficiencia técnica en la prestación de la educación está relacionada con menores niveles de pobreza (correlación de -0.66) y con menor riesgo de corrupción (correlación positiva de 0.48 con el IGA).

## Gráfica 7. Dispersión Eficiencia Vs. Pobreza y Riesgo de Corrupción



Fuente: Elaboración propia con información del DANE y de la Procuraduría General de la Nación.

### 6. Relación entre tipologías e ingresos corrientes

Como se expuso anteriormente, los ingresos corrientes de libre destinación son una medida que refleja la gestión administrativa de una entidad territorial, y se relacionan con las tipologías sugeridas en este capítulo (desempeño institucional y riesgo de corrupción). En particular, los quintiles de municipios con mayores ingresos corrientes per cápita tienen mejores resultados en el Índice de Desempeño Integral y de Desempeño Fiscal. Esto no sucede a nivel departamental, en los que no hay diferencias entre los quintiles.

### Gráfica 8. Desempeño Institucional por quintiles de Ingresos Corrientes per cápita – Municipios

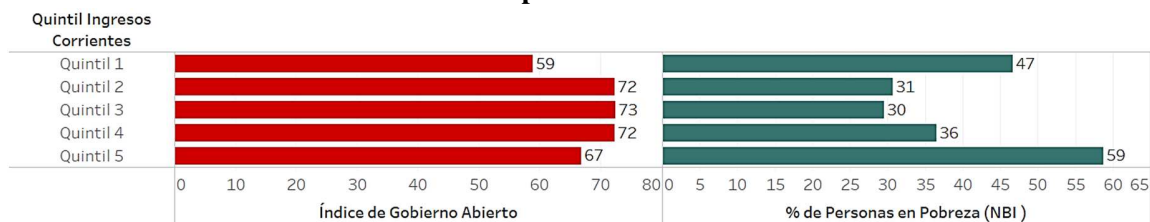


Fuente: Elaboración propia con información del DNP.

Además, se observa a nivel municipal que las entidades territoriales en los quintiles con mayores ingresos corrientes per cápita tienen menor riesgo de corrupción y menor pobreza. Esto no sucede a nivel departamental, pues los departamentos de los quintiles 2, 3 y 4 tienen menor riesgo de corrupción y menor pobreza; mientras que departamentos de los quintiles 1 y 5 tienen mayor riesgo de corrupción y mayor pobreza.

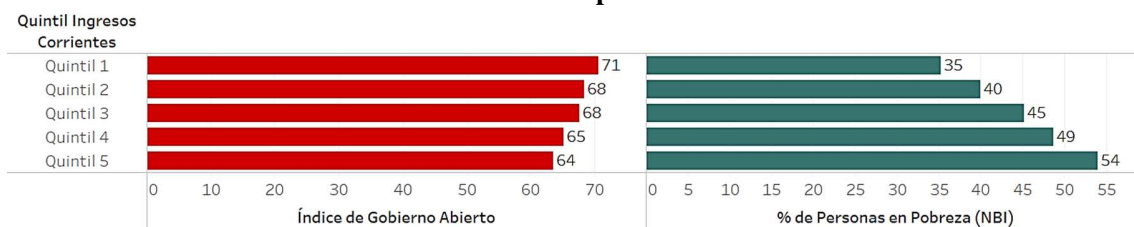


**Gráfica 9. Riesgo de Corrupción y Pobreza por quintiles de Ingresos Corrientes per cápita - Departamentos**



Fuente: Elaboración propia con información del DANE y Procuraduría General de la Nación.

**Gráfica 10. Riesgo de Corrupción y Pobreza por quintiles de Ingresos Corrientes per cápita - Municipios**



Fuente: Elaboración propia con información del DANE y Procuraduría General de la Nación.

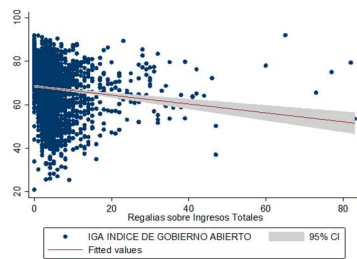
## 7. Riesgo de corrupción y regalías

Como menciona Botero et al. (2015), la principal dificultad en la consecución de los propósitos de la creación del Sistema General de Regalías –que es mejorar la equidad en la distribución de las regalías entre las entidades territoriales productoras y no productoras, y así incentivar la formulación de proyectos con impacto en la población más pobre, así como fomentar la equidad social y el desarrollo regional- ha sido la corrupción.

A pesar de que en el Sistema General de Regalías se instauró una aprobación tripartita (OCAD) con el fin de asegurar la correcta inversión de los recursos y promover la participación activa de los tres niveles de gobierno en el ciclo de los proyectos de inversión; aún es posible identificar fallas en el proceso que son potencial fuente de riesgo de corrupción. Entre estas están los requisitos en las actas de aprobación en el OCAD, la fase de priorización de las entidades territoriales basadas en intereses propios, presión para aprobar proyectos que no necesariamente cumplen con los requisitos, la transparencia de los procesos contractuales, entre otros (Fedesarrollo, 2014). Esto deja en evidencia la presencia de riesgo de corrupción en el ciclo de proyecto de inversión de regalías. Esto se corrobora a nivel municipal (entre los años 2012 y 2015), pues existe una correlación negativa estadísticamente significativa al 1% entre riesgo de corrupción (Índice de Gobierno Abierto) y regalías como porcentaje de los ingresos totales a nivel municipal.

**Gráfica 11 Correlación Índice de Gobierno Abierto y Regalías como porcentaje de los Ingresos Totales**





Variables	Índice de Gobierno Abierto
Regalías	-0,204*** -0,0447
Constant	68,50*** -0,248
Observations	4,404
R-squared	0,01

Robust standard errors in parentheses  
 \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Fuente: Elaboración propia.

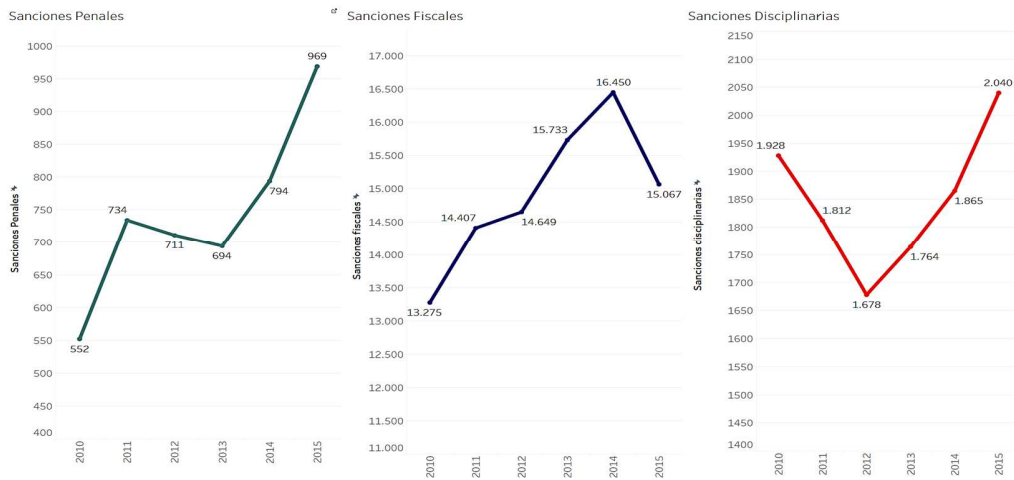
Usando efectos fijos de año y municipio en un modelo de datos panel y controlando por características observables que puedan estar cambiando entre los municipios en el tiempo (2012-2015) como la economía de cada municipio, eficiencia en la prestación de los servicios públicos, violencia, composición del mercado laboral, calidad en educación y calidad de salud, se encuentra que un aumento en las regalías disminuye en 0.11 puntos el IGA, y es estadísticamente significativo al 1%. Es decir, a nivel municipal, el aumento de las regalías se correlaciona con el riesgo de corrupción. Mientras que el indicador de las competencias básicas territoriales se correlaciona positivamente (es mejor) con más regalías, el indicador de los sistemas de gestión administrativa y financiera, y la rendición de cuentas y atención al ciudadano se correlacionan negativamente con más regalías (son peores). Es decir, mientras que los sistemas de información para facilitar a los municipios datos de los servicios que deben prestar (SISBEN, Salud, Educación y servicios públicos domiciliarios) mejoran; empeora el indicador que mide que los recursos empleados por las entidades sean administrados de forma eficiente, iniciando con los procesos de planeación y finalizando en su ejecución presupuestal; así como los mecanismos utilizados por las autoridades territoriales para facilitar que la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil se involucren en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

## 8. Sanciones a los Funcionarios Públicos

Las secciones anteriores muestran una correlación entre diversas variables que es intuitiva. Es importante por tanto ver si los menores niveles de capacidad estatal a nivel local y el mayor riesgo de corrupción, son predictores de un mayor esfuerzo de los organismos de control y de la Fiscalía en las sanciones disciplinarias, penales o de responsabilidad fiscal contra los funcionarios públicos por delitos o faltas contra la administración.

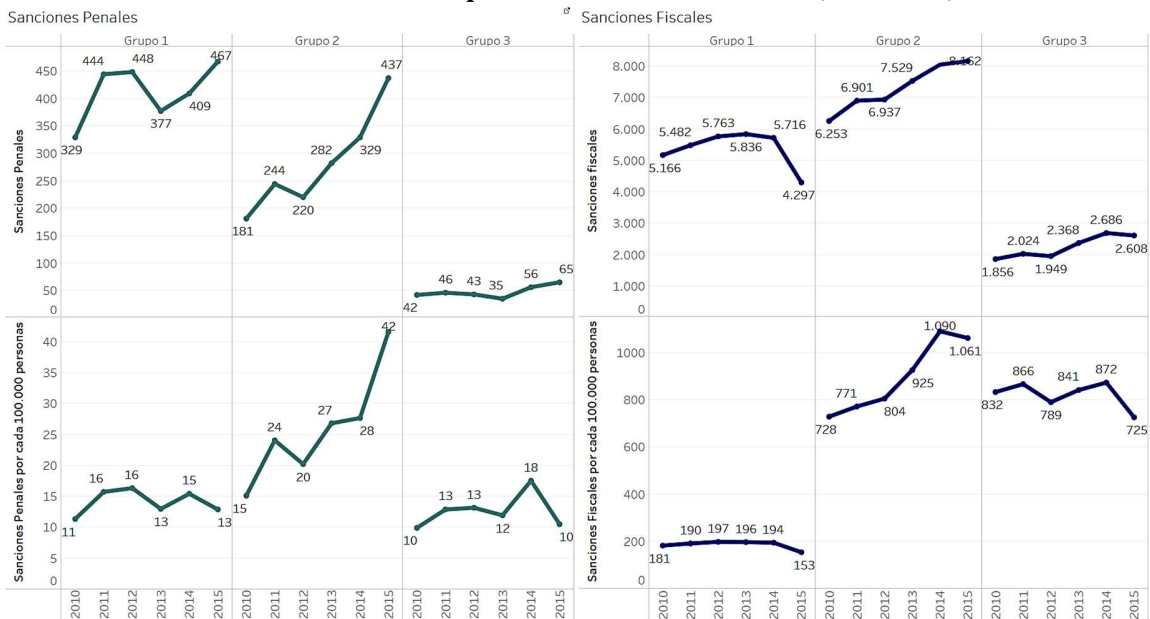
En primer lugar, en los últimos años las sanciones penales, disciplinarias y fiscales han tenido una tendencia creciente, a excepción de la caída para el 2015 de las últimas. Al analizar la información para las tres tipologías propuestas de departamentos, se encuentra que las sanciones penales han aumentado en el grupo 2 pero no en el 1 o 3 y lo mismo es cierto para las sanciones fiscales. El efecto es menos pronunciado en cuanto a las sanciones disciplinarias.

### Gráfica 12. Sanciones Penales, Fiscales y Disciplinarias - Número de Sanciones (2010-2015)



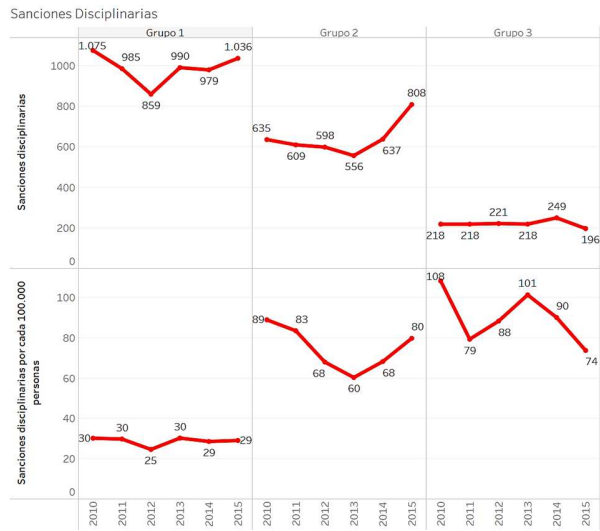
Fuente: Elaboración propia con información de Contraloría General de la República y Fiscalía General de la Nación.

**Gráfica 13. Sanciones Penales y Fiscales por Tipología Sugerida - Número de Sanciones y Número de Sanciones por cada 100.000 habitantes (2010-2015)**



Fuente: Elaboración propia con información de Contraloría General de la República y Fiscalía General de la Nación.

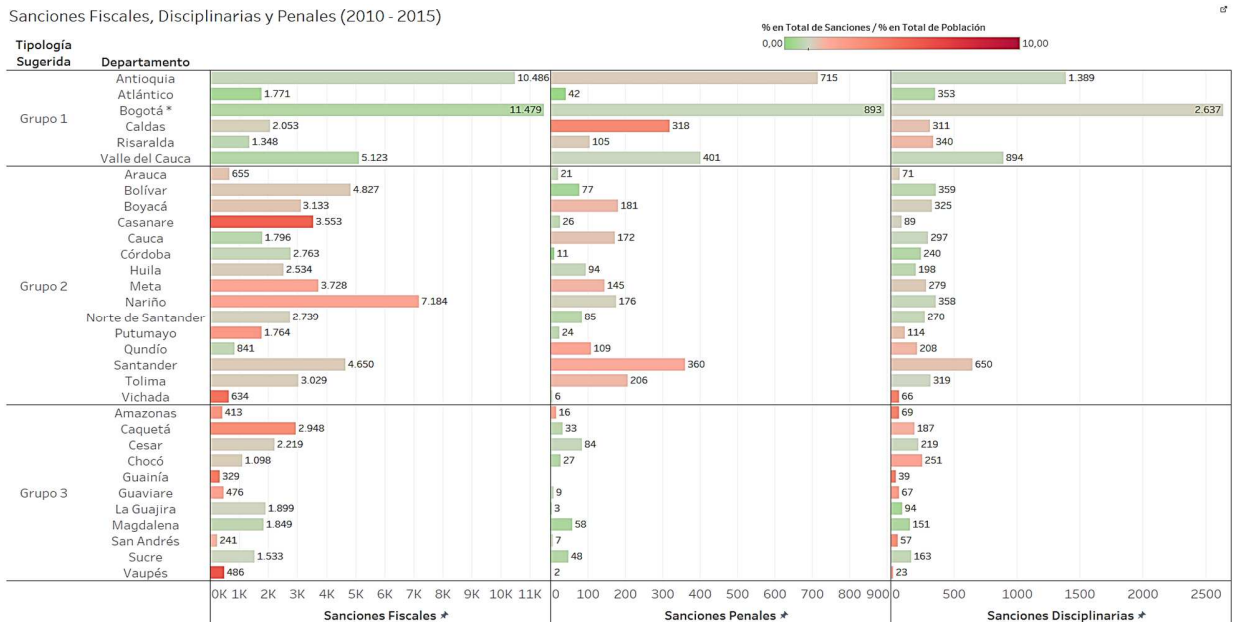
**Gráfica 14. Sanciones Disciplinarias por Tipología Sugerida - Número de Sanciones y Número de Sanciones por cada 100.000 habitantes (2010-2015)**



Fuente: Elaboración propia con información de Procuraduría General de la Nación.

Las sanciones fiscales se concentran en los departamentos del Grupo 2 y 3, consistentemente con el riesgo de corrupción y desempeño institucional. Sin embargo, esto no sucede con las sanciones penales, que se concentran en el Grupo 1 y 2 y no en el grupo con mayor riesgo de corrupción y desempeño institucional (Grupo 3). Finalmente, las sanciones disciplinarias per cápita se distribuyen mayoritariamente en el grupo 3, seguido del grupo 2.

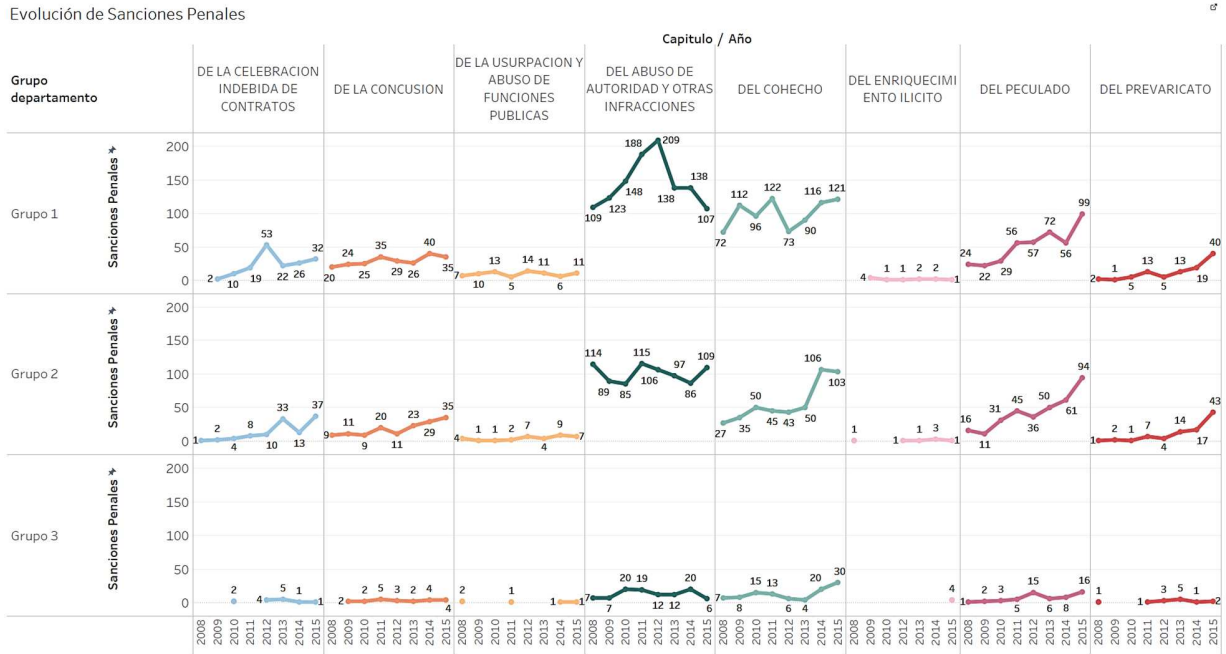
**Gráfica 15. Sanciones Fiscales, Penales y Disciplinarias por Tipología Sugerida y Departamento - Número de Sanciones (2010-2015)**



Fuente: Elaboración propia con información de DANE, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Fiscalía General de la Nación.

El aumento más grande en las sanciones penales por delito ha sido en peculado y prevaricato para los grupos 1 y 2 y el cohecho en grupo 2. El cohecho no tiene tendencia en el grupo 1.

**Gráfica 16. Sanciones Penales por Delito por Tipología Sugerida - Número de Sanciones (2008-2015)**

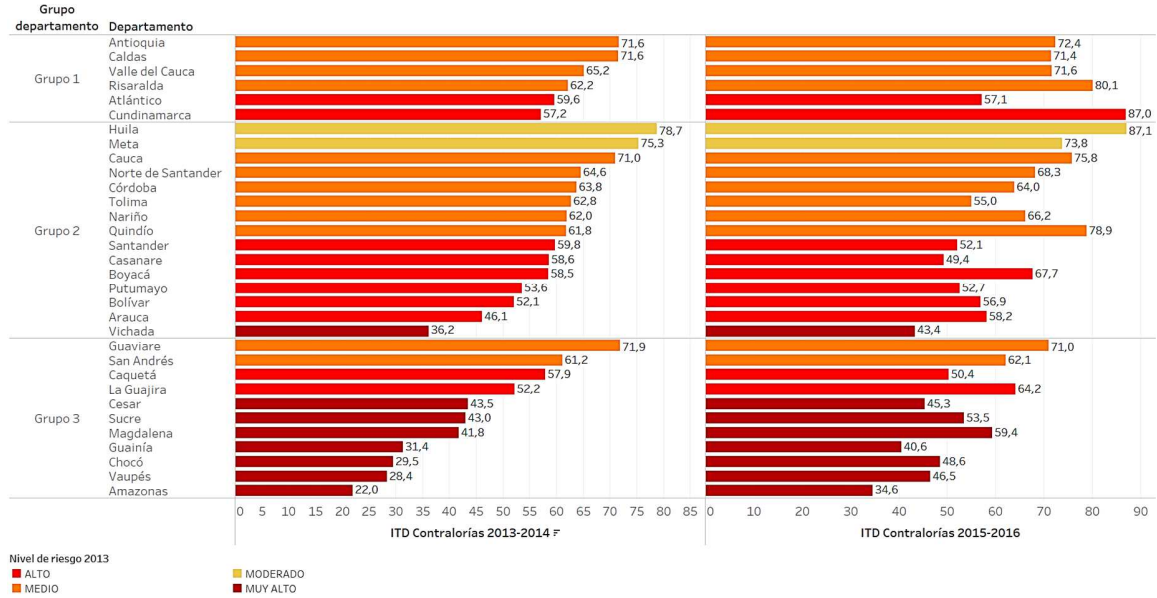


Fuente: Elaboración propia con información de Fiscalía General de la Nación.

En el caso de las sanciones es de utilidad analizar el Índice de Transparencia, que también calcula el riesgo de corrupción en las contralorías departamentales. Se observa que las contralorías departamentales presentan mayor riesgo de corrupción en departamentos con peor desempeño institucional y mayor riesgo de corrupción. Aunque este índice no es comparable para sus dos versiones (2013 y 2015), se evidencia que en ambas mediciones las brechas entre el Grupo 1, Grupo 2 y Grupo 3 en lo que respecta al riesgo de corrupción al interior de sus contralorías departamentales se mantiene.

**Gráfica 17. Riesgo Corrupción por Contraloría Departamental (2013 y 2015)**

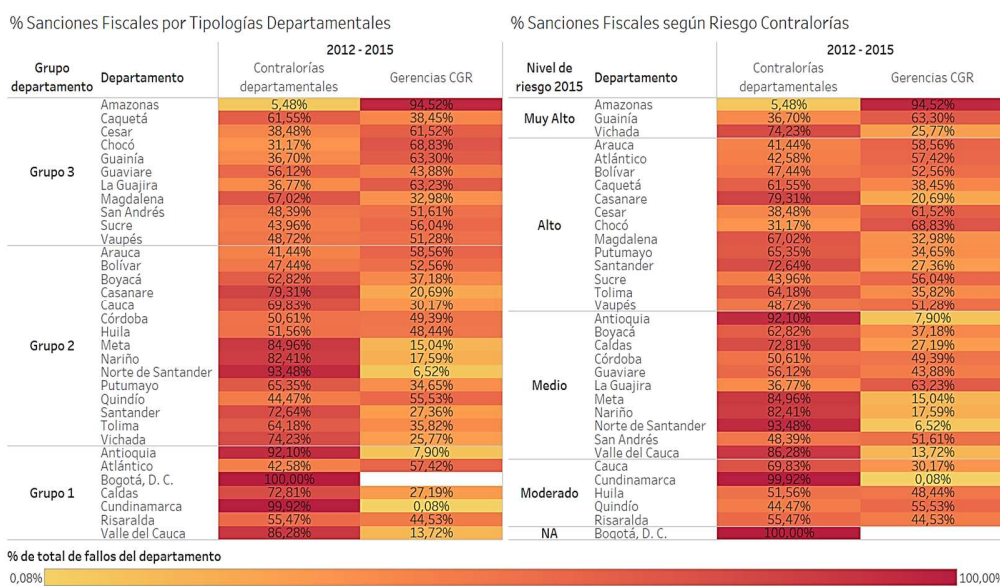
Índice de Transparencia de Contralorías Departamentales



Fuente: Elaboración propia con información de Transparencia por Colombia.

La **gráfica 18** presenta para cada uno de los departamentos (según el riesgo de corrupción de sus contralorías y su tipología de riesgo de corrupción y desempeño institucional) el porcentaje de sanciones impuestas por las Contralorías Departamentales y la Contraloría General. Esta gráfica refleja de forma clara que departamentos con menor riesgo en sus contralorías, así como departamentos mejor tipificados, tienen mayor porcentaje de sus sanciones en contralorías departamentales que departamentos con mayor riesgo en sus contralorías y peor tipificados.

**Gráfica 18. % Sanciones Fiscales por Gerencia CGR y por Contralorías Departamentales (2012-2015)**



Fuente: Elaboración propia con información de DANE, Contraloría General de la República y Transparencia por Colombia.

## 9. Mecanismos de supervisión gobierno nacional

En el marco de una organización estatal con entidades fiscalmente descentralizadas, resulta fundamental que el gobierno cuente con mecanismos de monitoreo, seguimiento e intervención a los recursos que son transferidos a las entidades.

En el caso de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina, Pérez y Trujillo (2015) llevan a cabo un diagnóstico teniendo en cuenta cuatro dimensiones: 1. El reconocimiento formal de las instituciones de seguimiento y evaluación (obligatoriedad de la evaluación de programas o intervenciones públicas); 2. la existencia de mecanismos de planeación de la evaluación (procesos claramente establecidos); 3. las metodologías empleadas (publicación de documentos en donde se plasman las metodologías de evaluación, así como en la evidencia de las evaluaciones realizadas) y; 4. la utilización de los hallazgos en las evaluaciones (propósitos claros de la evaluación).

En lo que respecta a las dimensiones de reconocimiento, planeación y fortaleza metodológica de las evaluaciones, Colombia está bien ubicado en comparación con los demás países de Latinoamérica. Sin embargo, como sucede en la mayoría de los países evaluados por estos autores, la dimensión de la utilización de los hallazgos en las evaluaciones está en categoría baja. Es decir, es uno de los mayores retos. Por lo que, continúa siendo necesario realizar investigación más profunda para conocer las formas de utilización, así como para enfrentar los grandes retos que se presentan en la materia. Aun así, agregando todas las categorías, Pérez y Trujillo (2015) muestran que, de los 10 países evaluados, en lo que respecta al nivel de institucionalización de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina, Colombia sólo está detrás de Chile y México, iguala a Brasil y supera a Argentina y Perú.

## 9.1. Sistema General de Participaciones

En lo que respecta a los recursos del Sistema General de Participaciones, este mecanismo es el Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Control a los recursos del Sistema General de Participaciones. Como menciona la Dirección General de Apoyo Fiscal (2013), la estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control surge cuando el Congreso de la República ordenó al Gobierno Nacional definir una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad; debido a la inadecuada utilización de los recursos del Sistema General de Participaciones e ineficiencia en su uso, debilidades en el control nacional y regional a estos recursos, incumplimiento de las metas de cobertura y baja calidad en la prestación de los servicios con cargo a los recursos asignados, y a la desarticulación entre los planes sectoriales y su puesta en operación a nivel territorial. Siguiendo este mandato, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 028 de 2008<sup>19</sup>.

### Aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control

El responsable de la toma de decisiones de control de la estrategia es la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con la participación de los Ministerios Sectoriales (Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Salud, Ministerio del Interior, Ministerio de Vivienda) y/o el Departamento Nacional de Planeación. Los Departamentos actúan prestando la colaboración necesaria al Ministerio de Hacienda y a los Municipios. El rol de cada una de las entidades durante las etapas son: **1. Etapa de Monitoreo** (Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Salud, Ministerio del Interior, Ministerio de Vivienda, Departamento Nacional de Planeación y Organismos de Control -Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación); **2. Etapa de Seguimiento** (Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General de Apoyo Fiscal); y **3. Etapa de Control** (Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General de Apoyo Fiscal).

Los sujetos de aplicación de la Estrategia de monitoreo, Seguimiento y Control son los departamentos, distritos, municipios y demás entidades responsables de la administración y ejecución de los recursos de las Participaciones y Asignaciones del Sistema General de Participaciones.

---

<sup>19</sup> Sobre el fundamento normativo, en primer lugar, se encuentra la **Constitución Política 1991** (Artículos 356 y 357, que mencionan la financiación de las Entidad Territoriales por participación en los ingresos corrientes de la Nación). En segundo lugar, está el **Acto Legislativo 04 de 2007** (Artículo 355), que reforma el modelo de financiación y crea la Estrategia de monitoreo, seguimiento y control al Sistema General de Participaciones. En adición, el mencionado **Decreto 028 de 2008**, que define la estrategia y otorga facultades al Departamento Nacional de Planeación y en 2009 el **Decreto 791 mediante la Resolución 794**, que transfiere funciones al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Dirección General de Apoyo Fiscal). Finalmente, la Corte Constitucional concluye en la sentencia **C-1145 de 2008** que “el Decreto 028 de 2008, por medio del cual se define la Estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones”, constituye una norma con fuerza material de ley.







Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección General de Apoyo Fiscal, MHCP

**Esto no sucede a nivel municipal.** En este caso, se evidencia que a pesar de que la participación de cada una de las tipologías de riesgo es homogénea en el total de municipios, las medidas se concentran en el grupo 2, seguido del grupo 3 y finaliza el grupo 1. Esto sucede para el sector educación, agua potable y saneamiento básico. Sin embargo, llama la atención que para el sector salud, los municipios con mayor riesgo son aquellos en donde menos se aplican estas medidas (se aplican más incluso en los municipios con menor riesgo - grupo 1).

**Gráfica 20. Medidas de Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Control por tipologías de riesgo a nivel municipal (enero de 2010 – septiembre de 2017)**



Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección General de Apoyo Fiscal.

## 9.2. Sistema General de Regalías

En el caso de los recursos del Sistema General de Regalías, el mecanismo estipulado por la ley 1530 de 2012 es el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de los recursos del Sistema General de Regalías. El sistema está a cargo de la Subdirección de Control del Departamento Nacional de Planeación. Este adopta dos tipos de medidas que buscan prevenir o corregir el uso inadecuado, ineficiente e ineficaz o sin el cumplimiento de requisitos legales de los recursos de regalías, y son: 1. Medidas Preventivas y 2. Medidas Correctivas y Sancionatorias.

Las medidas preventivas (o procedimiento preventivo) hace referencia a la suspensión de giros de los recursos de regalías. Como su nombre indica, la finalidad de éste es prevenir la ocurrencia de hechos u omisiones que ocasionen un inadecuado, ineficaz, ineficiente o el incumplimiento de requisitos legales en el uso de los recursos de regalías. Como menciona el artículo 109 de la Ley 1530 de 2012, las causales para la aplicación de este procedimiento son: 1.No enviar ni registrar información, o hacerlo de forma incompleta, errónea o inconsistente en los términos y plazos establecidos, 2. No

ejecutar las acciones de mejora derivadas del ejercicio del monitoreo, seguimiento y evaluación, y 3. Ejecutar acciones que representen inminente peligro de uso inadecuado, ineficaz, ineficiente o con el incumplimiento de requisitos legales en el uso de los recursos de regalías.

Sobre el procedimiento correctivo y sancionatorio, consiste en la imposición de medidas administrativas que buscan corregir o sancionar los hechos u omisiones que ocasionen un inadecuado, ineficiente, ineficaz e ilegal uso de estos recursos (artículo 112)<sup>20</sup>.

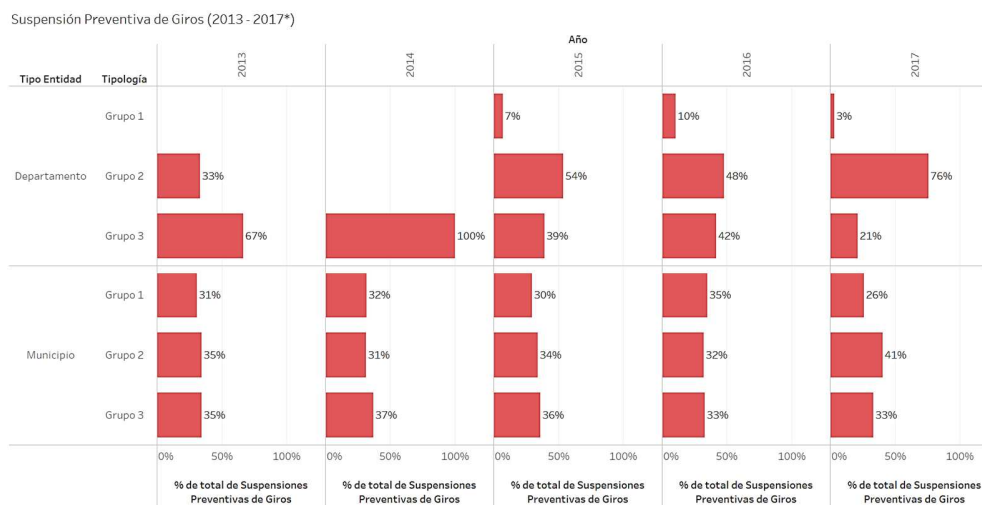
Las medidas correctivas hacen referencia a la suspensión correctiva de giros de los recursos del Sistema General de Regalías y a la no aprobación de proyectos con cargo a los recursos de los Fondos de Desarrollo Regional, Compensación Regional y Ciencia, Tecnología e Innovación. Por su parte, las medidas sancionatorias hacen referencia a la desaprobación de proyecto con su consecuente devolución de recursos, la imposición de multas, la designación de gestor temporal de asignaciones directas y de los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, Compensación Regional y de Desarrollo Regional.

Al observar cómo han evolucionado cada uno de estos procesos (preventivo, y correctivo y sancionatorio) se observa que el primero está más alineado con las tipologías de riesgo propuestas en este documento que el segundo. En el caso del proceso preventivo, en los primeros años (2013 y 2014) los procesos estuvieron casi exclusivamente orientados a los departamentos de mayor riesgo (grupo 3), y disminuyeron en el tiempo; de tal forma que en 2017 el 21% de las medidas se han aplicado en departamentos de mayor riesgo cuando el 14% de los municipios están en esta categoría. Además, mientras que el 31% de los departamentos están el grupo 1, representan el 3% de las medidas. A nivel municipal esto se equilibra más. El grupo 2 y grupo 3 representan el 74% de las medidas del proceso preventivo (y representan el 65% de los municipios del país). Llama la atención que el grupo 3 -de mayor riesgo, representa el 33% de las medidas cuando representa el 34% del total de municipios. Por su parte, las medidas del proceso correctivo y sancionatorio a nivel municipal están alineadas con la participación de sus municipios en el total. No se presenta mayor seguimiento a grupos con mayor riesgo (grupo 2 o 3). Sin embargo, esto se evidencia más a nivel departamental.

### **Gráfica 21. Evolución del Procedimiento Preventivo por Tipologías de Riesgo (enero de 2013 – septiembre de 2017)**

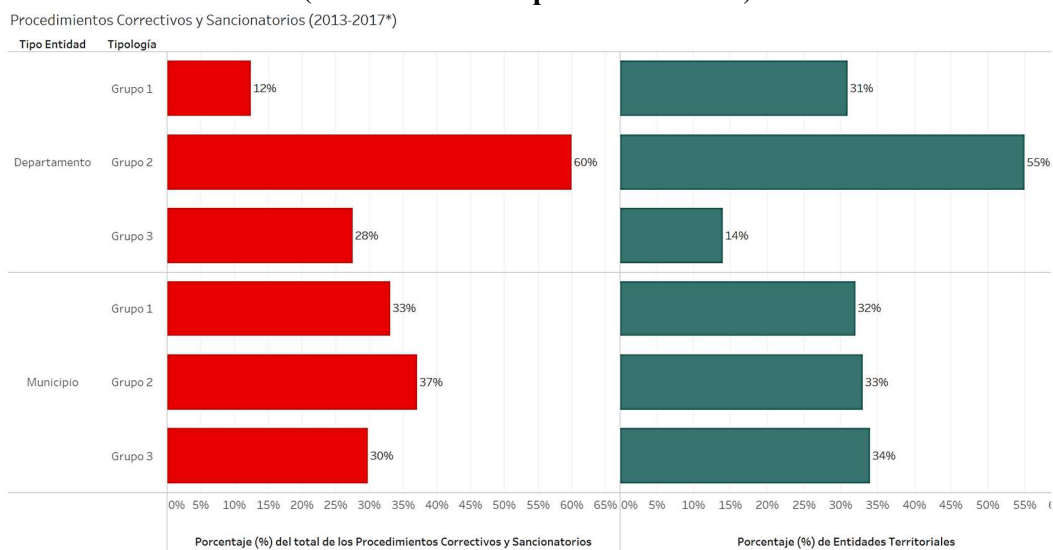
---

<sup>20</sup> Los causales para que la Subdirección de Control del Departamento Nacional de Planeación lo aplique son: 1. Incumplir las normas sobre la utilización y ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías, previstas en la presente ley, 2. Ejecutar con recursos del Sistema General de Regalías proyectos que no hayan sido aprobados por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, 3. Ejecutar recursos del Sistema General de Regalías en gastos de funcionamiento o en gastos o inversiones sin competencia legal, o que configuren auxilios o donaciones de conformidad con el artículo 355 de la Constitución Política, 4. Incumplir por causas no justificadas las metas del proyecto aprobado por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión, 5. Realizar con recursos del Sistema General de Regalías, inversiones financieras no permitidas o abstenerse de realizar las ordenadas legalmente, y 6. Renuencia de las entidades beneficiarias o ejecutoras de adoptar las acciones de mejora formuladas dentro del componente de monitoreo, seguimiento y evaluación a pesar de haber sido objeto de suspensión de giros como medida preventiva.



Fuente: Elaboración propia con información de Subdirección de Control del Departamento Nacional de Planeación.

## Gráfica 22. Evolución del Procedimiento Correctivo y Sancionatorio por Tipologías de Riesgo (enero de 2013 – septiembre de 2017)



Fuente: Elaboración propia con información de Subdirección de Control del Departamento Nacional de Planeación.

## 10. Conclusiones

Hay una serie de conclusiones que resultan del análisis anterior:

- El riesgo de corrupción está altamente correlacionado con los indicadores de pobreza y desarrollo institucional a nivel departamental.
  - La relación entre estas tres dimensiones se mantiene a nivel municipal. Sin embargo, el 56% de los municipios en los departamentos de la tipología 1 no están en la tipología 1, lo mismo

sucede para el 68% de los municipios en los departamentos de la tipología 2, y para el 92% de los municipios en el grupo 3.

- Al interior de las regiones clasificadas por el Departamento Nacional de Planeación se evidencia heterogeneidad en lo que respecta al desarrollo institucional y riesgo de corrupción. Sobre todo en la región Caribe, Llano y Centro Sur.
- Las categorías de entidades territoriales realizadas en el marco la Ley 617 de 2000, teniendo en cuenta su población e ingresos corrientes de libre destinación, muestran similitudes a las tipologías de riesgo propuestas. Por lo tanto, es un buen indicador de riesgo.
- La región Caribe tiene la mayor proporción de municipios en la categoría 3 (63%) y la menor proporción en la categoría 1. Por su parte, Eje Cafetero tiene la menor proporción en el grupo 3 (18%) y la mayor proporción en el grupo 1 (51%).
- La eficiencia en el gasto público -en caso de la educación- está correlacionada con el desempeño institucional, el riesgo de corrupción y la pobreza. En específico, entidades que pertenecen al grupo con menor riesgo (grupo 1) tienen mayor eficiencia, seguidas por entidades en grupo 2 y por último entidades del grupo 3.
- Existe una alta correlación entre riesgo de corrupción y regalías como porcentaje de ingresos totales a nivel municipal. Esta se mantiene con modelo de datos panel con efectos fijos de municipio y año (en un mismo periodo de gobiernos locales, 2012-2015), y con características observables de cada municipio como son su economía, eficiencia en la prestación de los servicios públicos, violencia, composición del mercado laboral, calidad en educación y calidad de salud.

Es importante entender que a nivel global la decisión de descentralizar o centralizar competencias o recursos es políticamente motivada. Por lo que “en esta influyen múltiples actores y las consideraciones técnicas tienen un rol secundario” (World Development Report del Banco Mundial, 2017). Así, los resultados de la descentralización resultan del equilibrio político de los intereses que están en juego. Hay un elemento técnico central y es la optimización del sistema actual. En cuanto a este la forma en la que se focaliza el trabajo considerando el riesgo de las entidades territoriales es un asunto en el que se puede tener un avance significativo en los próximos años.

Sobre el trabajo de supervisión y sanción se concluye que:

1. En lo que respecta a sanciones a funcionarios públicos, se evidencia que el posible aumento de las operaciones contra la corrupción (aumento en las sanciones) no es homogéneo por las tipologías de riesgo. Las sanciones disciplinarias y fiscales están alineadas con tipologías de riesgo; lo que no sucede con las sanciones penales. El aumento de las sanciones penales y fiscales entre 2010 y 2015 se concentró en la tipología 2 de departamentos. No ha habido aumento en la tipología 3 en las sanciones y el número de sanciones penales per cápita es 4 veces más grande que en el grupo 2 que en el 3.
2. Los departamentos con mayor riesgo de corrupción (según las tipologías sugeridas) tienen mayor riesgo de corrupción en sus contralorías departamentales. Lo que es consistente con que menor proporción del total de sanciones fiscales se haga por parte de las contralorías departamentales en estos departamentos.
3. El Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Control del SGP en cabeza del gobierno nacional no está alineado con tipologías de riesgo a nivel municipal (sí lo hace a nivel departamental).

4. En cuanto al Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de los recursos del Sistema General de Regalías, el procedimiento correctivo y sancionatorio no está alineado con las tipologías de riesgo, mientras que el preventivo sí lo hace.

Hay un grupo de departamentos con un elevado riesgo de corrupción (grupo 3) y en cual están los departamentos de Cesar, La Guajira, Magdalena, Sucre, y Chocó, entre otros. Para éstos y su equivalente municipal es necesario diseñar un esquema de monitoreo y acompañamiento especial. El fortalecimiento institucional y el monitoreo de los organismos de control, la fiscalía y el gobierno nacional deben tener una elevada prioridad para el próximo gobierno.

### **Bibliografía**

- Arikan, G. (2004). Fiscal Decentralization: A Remedy for Corruption? *International Tax and Public Finance*. Vol. 11, pp. 175-195.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2010). *Descentralización y sostenibilidad fiscal sub-nacional: Los casos de Colombia y Perú*. Departamento de Países del Grupo Andino.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). *Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina: Por qué y cómo*.
- Banco Mundial. (2017). *La Gobernanza y las Leyes: Panorama General. Informe sobre el Desarrollo Mundial*.
- Blanchard, O. & Shleifer, A. (2000). *Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia*. NBER Working Paper No. 7616.
- Botero et al. (2015). *Regalías y desequilibrios territoriales en Colombia: Una brecha que no se cierra*. Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales. Centro de Estudios Políticos e Internacionales.
- Cano, L. (2014). *La corrupción y la ineficiencia en el gasto público local y su impacto en la pobreza en Colombia*. *Coyuntura Económica*. Vol. XLIV, No. 1, Junio de 2014, pp. 121-172. Fedesarrollo, Bogotá – Colombia.
- Congreso de la República. Gaceta No. 273 del 25 de mayo de 2012. Ley 1530 de 2012 (Artículos 109 y 112).
- Consejo Nacional de Política Económica y Social: Documento Conpes 3765. (2013). Departamento Nacional de Planeación.
- Constitución Política de Colombia. Artículos 355, 356 y 357.
- Departamento Nacional de Planeación. (2005). *Medición y Análisis del Desempeño Integral de los Municipios*. Disponible en Internet a través de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/INFORME%20EVALUACION%20INTEGRAL%202005.pdf>
- Descentralización en Colombia. Konrad Adenauer Stiftung.

- Dirección General de Apoyo Fiscal. (2013). Guía para la ejecución, monitoreo, seguimiento y control a los recursos del Sistema General de Participaciones.
- Enikolopov, R. & Zhuravskaya, E. (2007). Decentralization and political institutions. *Journal of Public Economics*. Vol. 91, pp. 2261-2290.
- Estache, A. & Sinha, S. (1995). Does Decentralization Increase Spending on Public Infrastructure? *World Bank Policy Research Working Paper No. 1457*.
- Fedesarrollo. (2014). Evaluación Institucional y de Procesos con Énfasis en el Ciclo de Proyectos del Sistema General De Regalías.
- Fisman, R. & Gatti, R. (2002). Decentralization and corruption: evidence across countries. *Journal of Public Economics*. Vol. 83, pp. 325-345.
- Goldsmith, A. (1999). Slapping the Grasping Hand: Correlates of Political Corruption in Emerging Markets. *American Journal of Economics and Sociology*. Vol. 58, No. 4, pp. 865-883.
- Gutiérrez, F. (2007). ¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958 - 2002. Grupo Editorial Norma.
- Gutiérrez, F. (2009). Instituciones y Territorio: la Descentralización en Colombia. 25 años de la
- Huther, J. & Shah, A. (1998). Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization. *Policy Research Working Paper, WPS1894*.
- Ivanya y Shah (2010). Decentralization (Localization) & Corruption: New Cross-Country Evidence. *International Center for Public Policy. Working Paper Series. Georgia State University*.
- Misión para la Transformación del Campo. (2015). El Campo Colombiano: Un Camino hacia el Bienestar y la Paz. Disponible en Internet a través de <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/Informes-misi%C3%B3n.aspx>
- Pérez, G. & Trujillo, C. (2015). Panorama de los Sistemas Nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina. *Coyuntura y Ensayo. Centro de Investigación y Docencia Económica*.
- Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos. Disponible en Internet a través de <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/resumen%20ejecutivo%20ultima%20version.pdf>
- Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un Nuevo País. Disponible en Internet a través de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>
- Procuraduría General de la Nación. (2015). Índice de Gobierno Abierto – Resultados 2015: Un Análisis Comparativo 2010. Disponible en Internet a través de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/IGAP.pdf>
- Rose-Ackerman, S. (2007). *International Handbook on the Economics of Corruption*. Edward Elgar Publishing.
- Sánchez, F. & Zenteno, J. (2010). Descentralización y desempeño fiscal subnacional: El caso de Colombia. En *Descentralización y sostenibilidad fiscal sub-nacional: Los casos de Colombia y Perú*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Tanzi, V. (2000). *Policies, Institutions and the Dark Side of Economics*. Edward Elgar Publishing.

Treisman, D. (2000). *Decentralization and the Quality of Government*. Department of Political Science. University of California, Los Angeles.

## Anexos

### Anexo 1, Detalle descriptivo de los índices

#### Índice de Desempeño Fiscal

El objetivo de este índice es realizar un seguimiento al desempeño de las administraciones territoriales en el ámbito de las finanzas públicas. Lo calcula el Departamento Nacional de Planeación tanto para municipios como departamentos y con base en los resultados, las entidades territoriales se clasifican en 5 categorías<sup>21</sup>. Los 6 componentes de las finanzas regionales que mide el índice son:

**Tabla 1. Componentes del Índice de Desempeño Fiscal**

COMPONENTE	DETALLE
Autofinanciación de los gastos de funcionamiento	Mide qué parte de los recursos de libre destinación está destinada a pagar la nómina y los gastos generales de operación de la administración central de la entidad territorial
Respaldo del servicio de la deuda	Mide que la deuda total no supere la capacidad de pago de la entidad ni comprometa su liquidez en el pago de otros gastos
Dependencia de las transferencias de la Nación y las Regalías	Mide la dependencia de las transferencias y las regalías en relación con el total de fuentes de financiación
Generación de recursos propios	Refleja el peso relativo de los ingresos tributarios en el total de ingresos corrientes. Esta es una medida del esfuerzo fiscal que hacen las administraciones al comparar las fuentes endógenas de ingresos como lo son los impuestos que genera autónomamente la entidad territorial, y mide la importancia de esta gestión tributaria frente a otras fuentes externas de financiamiento del gasto corriente
Magnitud de la inversión	Permite cuantificar el grado de inversión que hace la entidad territorial, respecto del gasto total. Para el cálculo de este indicador se entiende como inversión no solamente la formación bruta de capital fijo sino también lo que se denomina inversión social, la cual incluye el pago de nómina de médicos y maestros, capacitaciones, subsidios, dotaciones escolares, etc. independientemente de las fuentes de financiación
Capacidad de ahorro	El indicador de capacidad de ahorro es el balance entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes y es igual al ahorro corriente como porcentaje de los ingresos corrientes. Este indicador es una medida de la solvencia que tiene la entidad territorial para generar excedentes propios que se destinen a inversión

Fuente: Elaboración propia con información del DNP.

#### Índice de Desempeño Integral<sup>22</sup>

Este índice pretende “juzgar los resultados de las administraciones municipales frente al cumplimiento de las metas previstas en los planes de desarrollo, la magnitud de los recursos físicos, humanos y financieros y la eficiencia en el uso de estos recursos para suministrar educación, salud y agua potable y saneamiento básico principalmente, el cumplimiento de la presupuestación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones” (Departamento Nacional de Planeación, 2005). Lo calcula anualmente el Departamento Nacional de Planeación, y ha tenido cambios metodológicos que no lo hacen comparable a lo largo del tiempo. Se calcula en una escala de 0 a 100,

<sup>21</sup> *Deterioro* (menor de 40), *Riesgo* (entre 40 y 59), *Vulnerable* (entre 60 y 69), *Sostenible* (entre 70 y 79) y *Solvente* (mayor o igual a 80).

<sup>22</sup> Este índice se publica sólo para municipios. Por tal razón, el valor del índice para cada departamento en cada año se calculó como el promedio del índice de sus municipios ponderado por población

y las entidades se clasifican según sus resultados en 5 categorías<sup>23</sup>. El índice se construye con las siguientes componentes y variables:

**Tabla 2. Componentes del Índice de Desempeño Integral**

COMPONENTE INTEGRADO	VARIABLE
Gestión	Capacidad Administrativa
	Desempeño Fiscal
Eficacia	Avance Plan de Desarrollo
	Cumplimiento en metas
Eficiencia	Eficiencia relativa (Educación, Salud y Agua Potable)
	Análisis de productividades
Requisitos Legales (comparación de las tres variables)	SGP incorporado en CONPES
	SGP incorporado en presupuesto
	SGP ejecutado en gasto

Fuente: Elaboración propia con información del DNP.

### Índice de Gestión de Proyectos de Regalías

Este índice permite medir y valorar la gestión de las entidades ejecutoras de los proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR). El Departamento Nacional de Planeación lo calcula trimestralmente desde el primer trimestre de 2016 para todas las entidades territoriales (municipios y departamentos) e instituciones que manejan y gestionan proyectos con recursos de regalías. Las entidades según sus resultados se clasifican en 4 categorías<sup>24</sup> y se mide teniendo las siguientes dimensiones, categorías y variables:

**Tabla 3. Componentes del Índice de Gestión de Proyectos de Regalías**

DIMENSIONES	DESCRIPCIÓN	CATEGORÍA	DESCRIPCIÓN	VARIABLE
Gestión Administrativa de Proyectos	Mide el cumplimiento de las entidades ejecutoras frente a las obligaciones legales y acciones	Transparencia	Mide el nivel de reporte de información de las entidades ejecutoras de proyecto	Reporte al SMSCE Reporte Oportuno Consistencia del Reporte
		Medidas de Intervención	Que no hayan sido objeto de medidas de intervención por parte del SMSCE	Sin medidas del SMSCE
Gestión del Desempeño del Proyecto	Mide el rendimiento en la ejecución de los proyectos en términos de eficiencia y eficacia	Eficiencia	Hace referencia al cumplimiento de las condiciones iniciales de los proyectos en términos de tiempo y recursos, la oportunidad en la contratación y las decisiones de gasto a través de la relación entre el avance financiero respecto del avance físico	Eficiencia en ejecución
		Eficacia	Mide el cumplimiento de las metas de los indicadores de producto, la terminación de proyectos respecto	Terminación de Proyectos Cumplimiento de Metas Cierre de Proyectos

Fuente: Elaboración propia con información del DNP.

### Índice de Transparencia

Es calculado por Transparencia por Colombia para las gobernaciones, alcaldías (28 capitales departamentales), contralorías departamentales y entidades nacionales. Este índice identifica actos,

<sup>23</sup> *Crítico* (menor de 40), *Bajo* (entre 40 y 59), *Medio* (entre 60 y 69), *Satisfactorio* (entre 70 y 79) y *Sobresaliente* (mayor o igual a 80)

<sup>24</sup> *Crítico* (menor a 57), *Bajo* (entre 57,1 y 69,5), *Medio* (entre 69,51 y 81,8) y *Sobresaliente* (mayor a 81,8).



hechos u operaciones de corrupción, ni procesos de captura del estado; ni tampoco percepción ciudadana sobre la transparencia o sobre la gestión de las entidades evaluadas. Así, la evaluación se concentra en tres dimensiones de la administración pública: la visibilidad, la institucionalidad, y el control y sanción. Esto teniendo en cuenta los siguientes indicadores:

**Tabla 4. Componentes del Índice de Transparencia**

DIMENSIONES	Visibilidad	Institucionalidad	Control y Sanción
BATERÍA DE INDICADORES	Divulgación proactiva de información pública	Políticas y medidas anticorrupción	Sistema de PQRS
	Divulgación proactiva de la gestión administrativa	Planeación	Rendición de cuentas a la ciudadanía
	Divulgación proactiva de bienes y servicios	Políticas de comportamiento ético y organizacional	Control social
	Divulgación proactiva de la información presupuestal y financiera	Gestión de la contratación	Control institucional
	Divulgación proactiva de los trámites	Gestión del talento humano	Control interno de gestión
	Divulgación proactiva de información de servicio al ciudadano	Gestión de bienes y servicios	
	Gestión del control fiscal		

Fuente: Elaboración propia con información de Transparencia por Colombia.

El índice se calculó para 2013 y 2015<sup>25</sup> por Transparencia por Colombia. Se mide de 0 a 100 (entre más se acerca a cero, mayor riesgo de corrupción), y los resultados se agrupan en 5 rangos de riesgo<sup>26</sup>.

### Índice de Gobierno Abierto (IGA)

Este indicador lo publica la Procuraduría General de la Nación para monitorear el cumplimiento de las normas estratégicas anticorrupción en las alcaldías y gobernaciones de todo el país y así detectar con mayor oportunidad los riesgos de posibles irregularidades administrativas relacionadas con aspectos como la contratación y la ejecución presupuestal, el manejo documental, el control interno y la administración del recurso humano, entre otros (Procuraduría General de la Nación, 2015). Como el Índice de Transparencia, no identifica hechos de corrupción, procesos de captura del estado, ni percepción de corrupción. La información de este índice se calcula a nivel municipal y departamental desde 2010, se mide de 0 a 100 (entre más cerca a cero refleja mayor riesgo de corrupción), y según los resultados se agrupan en tres niveles de riesgo<sup>27</sup>. Las variables que mide se especifican a continuación:

**Tabla 5. Componentes del Índice de Gobierno Abierto**

DIMENSIONES	Organización de la Información	Exposición de la Información	Diálogo Sobre la Información
CATEGORÍA	Control Interno	Visibilidad en Contratación	Gobierno en Línea
	Gestión Documental	Competencias Básicas Territoriales	Audiencias Públicas
		Sistemas de Información de Gestión Administrativa	Atención al Ciudadano

Fuente: Elaboración propia con información de Procuraduría General de la Nación.

## Anexo 2

<sup>25</sup> Ha tenido cambios metodológicos que no la hacen comparable a lo largo del tiempo

<sup>26</sup> *Riesgo Muy Alto* (entre 0 y 44.4), *Riesgo Alto* (entre 44.5 y 59.9), *Riesgo Medio* (entre 60 y 74.4), *Riesgo Moderado* (entre 74.5 y 89.4) y *Riesgo Bajo* (entre 89.5 y 100).

<sup>27</sup> *Riesgo Alto* (menos de 59), *Riesgo Medio* (entre 59.1 y 81) y *Riesgo Bajo* (entre 81.1 y 100)

En primer lugar está la región Caribe. Ésta, a excepción de Atlántico -que se caracteriza por una relativa solidez institucional y una marcada evolución en los últimos años del riesgo de corrupción- se caracteriza por tener un alto riesgo de corrupción, así como condiciones de pobreza y miseria altas. En lo que respecta al desempeño institucional es una región con muchas diferencias entre sus departamentos.

Centro Oriente (Bogotá, Cundinamarca, Santander, Boyacá y Norte de Santander) se caracteriza por ser relativamente homogénea en lo que respecta al riesgo de corrupción. Esto no sucede en el desempeño institucional, en el que se presentan algunas diferencias entre departamentos. En lo que se encuentra mayor diferencia en esta región es en las condiciones de pobreza y miseria (altas en Boyacá y Norte de Santander), por debajo del nivel nacional para Cundinamarca y Santander y muy bajas en Bogotá.

En el caso de Centro Sur (Putumayo, Tolima, Huila, Amazonas y Caquetá) hay heterogeneidad en índices de desempeño fiscal e integral; pero no en el índice de desempeño de regalías. Además, se encuentran diferencias importantes tanto en la evolución como en estado de riesgo de corrupción. Tanto en pobreza como en Miseria esta región tiene indicadores por encima del nivel nacional. Sin embargo se puede ver la diferencia entre dos grupos de departamentos: Amazonas y Caquetá y Tolima, Huila y Putumayo. Estas diferencias están marcadas por las dinámicas de desarrollo y lejanía geográfica entre departamentos como Tolima y Amazonas.

Eje Cafetero, la región más homogénea del país, está conformada por Quindío, Risaralda, Caldas y Antioquia. En esta región destaca positivamente el bajo nivel de pobreza y miseria. Para el caso de Caldas, Quindío y Risaralda es muy inferior al nivel Nacional. De la misma forma esta región se caracteriza por la homogeneidad que existe en el riesgo de corrupción y desempeño institucional.

Como sucede en el caso de la región Centro Sur (Meta, Casanare, Arauca, Guaviare, Vaupés, Guainía y Vichada), los departamentos de la región del Llano tienen diferencias importantes en sus indicadores. Esto por diferencias geográficas importantes, así como dinámicas de desarrollo y características entre departamentos. Así, por ejemplo, encontramos heterogeneidad en las condiciones de vida -miseria y pobreza según NBI: Desde Meta (por debajo de nivel nacional) hasta Vichada, que llega al 46% de población en miseria y 66% en pobreza. En el único indicador en el que hay cierta homogeneidad es en la gestión de proyectos de regalías, en la que Vaupés, Casanare y Guainía tienen un desempeño crítico, Meta, Arauca y Vichada desempeño bajo cerca de crítico y Guaviare (bajo).

Finalmente, como en el Llano, en Pacífico (Valle del Cauca, Nariño, Chocó y Cauca), existe heterogeneidad en el desempeño institucional y riesgo de corrupción, dado que son departamentos con diferencias geográficas importantes. En el único indicador que tienen similitudes es en el desempeño en gestión de regalías, que es deficiente en todos los casos.

### **Anexo 3**

#### **Tabla 6. Municipios por Tipologías Municipales y Departamento**

Grupo Departamento	Región	Departamento	Grupo Municipio		
			Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Grupo 1	CARIBE	Atlántico	13,0%	30,4%	56,5%
	CENTRO ORIENTE	Bogotá	100,0%		
		Cundinamarca	47,4%	30,2%	22,4%
	EJE CAFETERO	Antioquia	45,6%	32,8%	21,6%
		Caldas	55,6%	25,9%	18,5%
	Risaralda	57,1%	35,7%	7,1%	
	PACÍFICO	Valle Del Cauca	33,3%	50,0%	16,7%
Grupo 2	CARIBE	Bolívar	6,5%	13,0%	80,4%
		Córdoba	26,7%	36,7%	36,7%
	CENTRO ORIENTE	Boyacá	41,5%	39,8%	18,7%
		Norte De Santander	20,0%	40,0%	40,0%
		Santander	27,6%	36,8%	35,6%
	CENTRO SUR	Huila	45,9%	29,7%	24,3%
		Putumayo	7,7%	30,8%	61,5%
		Tolima	27,7%	36,2%	36,2%
	EJE CAFETERO	Quindío	91,7%	8,3%	
	LLANO	Arauca	42,9%	28,6%	28,6%
		Casanare	42,1%	42,1%	15,8%
		Meta	31,0%	48,3%	20,7%
		Vichada	50,0%	25,0%	25,0%
		PACÍFICO	Cauca	31,0%	42,9%
	Grupo 3	CARIBE	Nariño	29,7%	26,6%
Cesar			12,0%	40,0%	48,0%
Guajira				46,7%	53,3%
CENTRO SUR		Magdalena	3,3%	20,0%	76,7%
		San Andres			100,0%
		Sucre		26,9%	73,1%
LLANO		Amazonas			100,0%
		Caqueta	31,3%	50,0%	18,8%
		Guainia		100,0%	
		Guaviare		50,0%	50,0%
PACÍFICO	Vaupés		66,7%	33,3%	
	Choco	10,0%	13,3%	76,7%	

Fuente: Elaboración propia.

#### Anexo 4 Relación entre tipologías y ruralidad

Además de la heterogeneidad entre regiones y departamentos que ya se expuso existe una correlación con la ruralidad de los municipios. Se tomó la clasificación de ruralidad elaborada por la Misión para la Transformación del Campo (2015). Se observa que a medida aumenta la ruralidad, el porcentaje de municipios del total de la categoría en Grupo 1 disminuye, mientras que el porcentaje de municipios del total de la categoría en Grupo 3 aumenta. Esto expone que, a nivel municipal, mayor ruralidad se asocia a peor desempeño institucional y mayor riesgo de corrupción.

**Tabla 7. Municipios por Tipología Sugerida y Ruralidad - Número de municipios y en porcentaje del total (en paréntesis)**

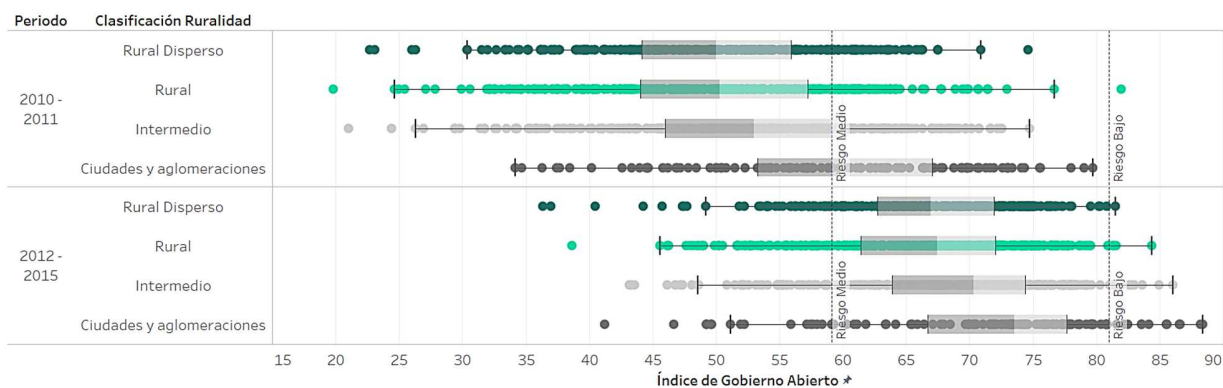
Clasificación Ruralidad	Categoría Sugerida Municipio		
	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Rural Disperso	80 (26,8%)	102 (34,2%)	116 (38,9%)
Rural	104 (27,9%)	126 (33,8%)	143 (38,3%)
Intermedio	113 (36,1%)	104 (33,2%)	96 (30,7%)
Ciudades y aglomeraciones	58 (49,6%)	38 (32,5%)	21 (17,9%)

Fuente: Elaboración propia con información de la Misión para la Transformación del Campo.

En el caso particular del Índice de Gobierno Abierto se observa que los municipios que se encuentran en la categoría de ciudades y aglomeraciones tienen, en promedio, menor riesgo de corrupción, seguido de municipios en categoría intermedia, y seguidos de municipios en rural y rural disperso.

**Gráfica 1. Índice de Gobierno Abierto por Categoría de Ruralidad**

IGA Vs. Ruralidad

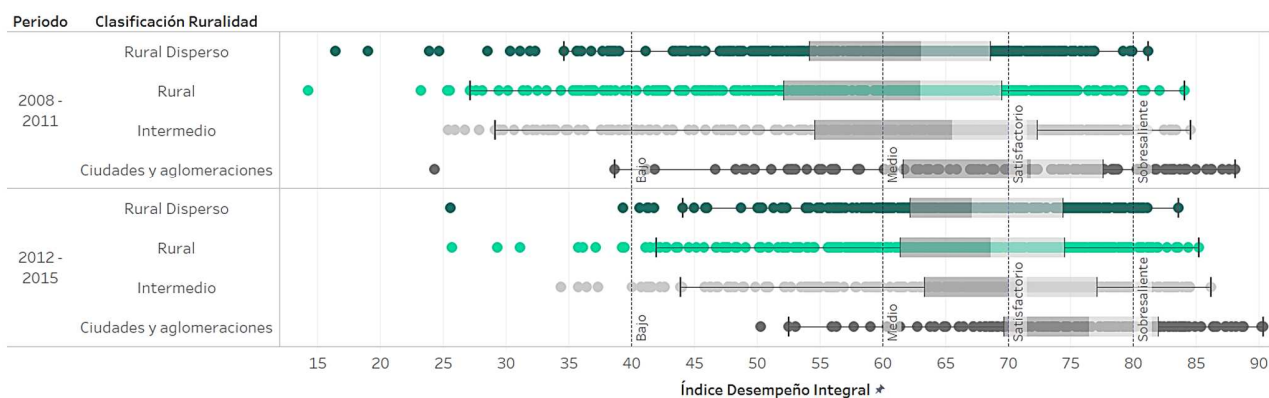


Fuente: Elaboración propia con información de Procuraduría General de la Nación y de la Misión para la Transformación del Campo.

En lo que respecta al desempeño institucional por categoría de ruralidad, se observa que existen diferencias para el Índice de Desempeño Fiscal como para el Índice de Desempeño Integral. Esto no sucede para el Índice de Gestión de Regalías. Finalmente, existe una brecha entre las categorías de ruralidad para la pobreza y miseria medida como NBI.

**Gráfica 2. Índice de Desempeño Integral por Categoría de Ruralidad**

Índice Desempeño Integral Vs. Ruralidad



Fuente: Elaboración propia con información del DNP y de la Misión para la Transformación del Campo.

### Anexo 5: Detalle de medidas preventivas y sancionatorias en educación

En lo que respecta a la estrategia en el sector educación, en todas las entidades territoriales certificadas se ha adoptado alguna medida. Del total de estas entidades territoriales (45), en 40 se han aplicado

planes de desempeño, en 7 se han aplicado suspensión de giros (6 en municipios y 1 en el departamento de Vaupés) y en 6 entidades se ha aplicado la asunción temporal de competencias (departamentos: Norte de Santander, Chocó y La Guajira -en 2017 y aplica para las entidades certificadas de Maicao, Riohacha y Uribia). Destacan a nivel departamental los casos de Valle del Cauca, Putumayo, Chocó, La Guajira y Vaupés. En los municipios, destacan Soledad en Atlántico, Turbo en Antioquia, Cartagena, Tunja, Cúcuta, Buenaventura, y Maicao, Riohacha y Uribia.

**Tabla 8. Medidas al Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Control a los recursos del Sistema General de Participaciones – Sector Educación (enero de 2009 – septiembre de 2017)**

Educación - Entidades Territoriales Certificadas (2009-2017)

Tipo Entidad	Departamento	Nombre Entidad	Plan de Desempeño	Extensión de Plan de Desempeño	Reformulación de Plan de Desempeño	Extensión y Reformulación de Plan de Desempeño	Suspensión de Giros	Asunción Temporal de Competencias	Extensión Asunción Temporal de Competencias	
Departamental	Amazonas	Amazonas	2010			2013				
	Antioquia	Antioquia	2016							
	Arauca	Arauca	2011			2013				
	Atlántico	Atlántico	2012			2013		1	3	
	Bolívar	Bolívar	2013							
	Caldas	Caldas	2010			2011				
	Caquetá	Caquetá	2016							
	Cesar	Cesar	2010		2012					
	Chocó	Chocó						2014	2014	
	Córdoba	Córdoba	2017							
	Guaviare	Guaviare	2015	2016						
	Huila	Huila	2014							
	La Guajira	La Guajira	2010	2011				2017		
	Magdalena	Magdalena	2010	2013						
	Meta	Meta	2015	2017						
	Nariño	Nariño	2011			2013				
	Norte de Santander	Norte de Santander	2011							
	Putumayo	Putumayo						2009	2012	
	Santander	Santander	2011							
	Tolima	Tolima	2012	2014						
	Valle del Cauca	Valle del Cauca	2011		2012	2014				
	Vaupés	Vaupés	2014				2016			
	Vichada	Vichada	2011			2013				
	Municipal	Antioquia	Turbo	2011	2014		2013			
		Atlántico	Malambo	2015	2017					
		Atlántico	Soledad	2010	2012		2013	2014		
Bolívar		Cartagena de Indias	2014	2016			2017			
Boyacá		Tunja	2013		2013		2015			
La Guajira		Maicao						2017		
La Guajira		Riohacha						2017		
La Guajira		Uribia	2010			2012		2017		
Magdalena		Ciénaga	2016	2012			2014			
Magdalena		Santa Marta	2010	2013						
Meta		Villavicencio	2016							
Nariño		Ipiales	2016							
Nariño		San Andrés de Tumaco	2009			2012				
Norte de Santander		Cúcuta	2009	2013	2012	2014				
Risaralda	Dosquebradas	2010			2011					
Santander	Girón	2011								
Sucre	Sincelejo	2011								
Valle del Cauca	Buenaventura	2010	2012		2013	2017				
	Cartago	2013								
	Jamundí	2016								
							2014			

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección de Apoyo Fiscal.

Sobre el sector salud, la composición cambia. Mientras que desde 2009 en 39 entidades territoriales se han aplicado planes de desempeño, en 5 se han aplicado suspensión de giros (4 a nivel departamental y 1 a nivel municipal en Santa Marta); la primera medida de la suspensión de giros fue en 2014. Con respecto a la asunción temporal de competencias se ha aplicado una (en el departamento de La Guajira en 2017). A nivel departamental destacan Valle del Cauca, Casanare, Cauca, Córdoba, Putumayo, Santander, Cesar, Sucre y La Guajira. En los municipios destacan Soledad en Atlántico, Popayán, Corozal en Sucre, Turbo en Antioquia, Achí y Carmen de Bolívar en Bolívar y Ciénaga y Santa Marta en Magdalena y Cumaribo en Vaupés.

**Tabla 9. Medidas al Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Control a los recursos del Sistema General de Participaciones – Sector Salud (enero de 2009 – septiembre de 2017)**

Salud (2009-2017)

Tipo Entidad	Departamento	Nombre Entidad	Plan de Desempeño	Extensión de Plan de Desempeño	Reformulación de Plan de Desempeño	Extensión y Reformulación de Plan de Desempeño	Suspensión de Giros	Reformulación de Suspensión de giros	Asunción Temporal Competencias	
Departamental	Amazonas	Amazonas	2010							
	Atlántico	Atlántico	2010	2014	2013				Número Mecanismos 1 3	
	Bolívar	Bolívar	2016							
	Caldas	Caldas	2016							
	Casanare	Casanare	2014	2015			2015			
	Cauca	Cauca	2010	2012		2013	2014			
	Cesar	Cesar	2010	2013	2013	2014				
	Chocó	Chocó	2017							
	Córdoba	Córdoba	2016					2016	2017	
	Guainía	Guainía	2014							
	Guaviare	Guaviare	2014							
	La Guajira	La Guajira	2010	2014		2012			2017	
	Magdalena	Magdalena	2010			2013				
	Meta	Meta	2016							
	Putumayo	Putumayo	2010	2014		2013				
	Quindío	Quindío	2016	2017						
	Santander	Santander	2011	2014		2013				
	Sucre	Sucre	2010			2013	2017			
	Valle del Cauca	Valle del Cauca	2011	2013	2012					
	Vaupés	Vaupés	2013							
	Vichada	Vichada	2013							
	Antioquia	Turbo	2011	2013						
	Atlántico	Soledad	2010	2012						
	Municipal	Bolívar	Cartagena de Indias	2017						
			El Carmen de Bolívar	2011	2013					
		Cauca	Popayán	2010	2012					
		Cesar	Aguachica	2013						
		Magdalena	Ciénega	2009	2012					
		Santa Marta	2010	2013			2014			
Nariño		San Andrés de Tumaco	2009							
Norte de Santander		Cúcuta	2009							
Santander		Bucaramanga	2017							
		Corozal	2009		2012					
Sucre		San Marcos	2013							
		Sincelejo	2016							
Valle del Cauca	Tolú Viejo	2010								
	Buenaventura	2013								
Vichada	Cumaribo	2010			2012					

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección de Apoyo Fiscal.

En el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, las medidas se concentran en los planes de desempeño y en la suspensión de giros. Con respecto a la primera, se han impuesto 43 medidas (todas a municipios); mientras que en lo que respecta a la segunda, se han impuesto 25 medidas (todas en municipios). Sobre la asunción temporal de competencias, esta medida se ha aplicado una vez (al departamento de La Guajira). A nivel municipal destacan Bello en Antioquia, Floridablanca en Santander, Clemencia, Magangué, San Bernardo, María la Baja, San Juan Nepomuceno y Santa Rosa en Bolívar, Florencia en Caquetá, Riosucio en Chocó, Ipiales en Nariño, Buenaventura y Jamundí en Valle del Cauca, Bosconía en Cesar, El Banco en Magdalena.

**Tabla 10. Medidas al Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Control a los recursos del Sistema General de Participaciones – Sector Agua Potable y Saneamiento Básico (enero de 2009 – septiembre de 2017)**



Agua Potable y Saneamiento Básico (2009-2017)

Tipo Entidad	Departamento	Nombre Entidad	Plan de Desempeño	Extensión de Plan de Desempeño	Extensión y Reformulación de Plan de Desempeño	Suspensión de Giros	Asunción Temporal de Competencias	
Departamental	La Guajira	Dibulla	2013				2017	
	Antioquia	Bello	2013					
		Itagüí	2015					
		Mutatá	2013	2014				
	Atlántico	Rionegro	2014					
		Barranquilla	2013					
	Bolívar	Ciénega	2012	2014				
		Magangué	2015					
		María La Baja	2015					
		San Fernando	2014					
		San Jacinto	2016					
		San Juan Nepomuceno	2016					
		San Pablo	2013					
	Boyacá	Santa Rosa	2017					
		Gachantivá	2016					
		Muzo	2016					
	Caquetá	Ráquira	2016					
		Tinjacá	2016					
	Cauca	Florencia	2014					
		Yopó	2015					
	Cesar	Páez	2014					
		Bosconia	2013					
	Chocó	Valledupar	2013					
		Alto Baudó	2015					
		Quibdó	2016					
	Córdoba	Riosucio	2017					
		San Bernardo del Viento	2016					
	Municipal	Cundinamarca	Caparrapí	2017				
			Guatavita	2016				
			Sasá	2013				
		La Guajira	Barrancas	2017				
			Dibulla	2017				
Magdalena		Manauare	2015					
		Arguani	2014					
		Ciénega	2015					
Meta		El Banco	2014					
		Peñabazá	2014					
Nariño		Vistahermosa	2016					
		Consacá	2016					
	Cuasiquirí	2017						
Putumayo	Iles	2014						
	San Andrés de Tumaco	2016						
Santander	Tumaco	2015		2017				
	Puerto Asís	2013						
	Floridablanca	2013	2014					
Sucre	Girón	2016						
	Guavatá	2014						
Tolima	Lebrija	2017						
	San Vicente de Chucurí	2016						
Valle del Cauca	Sinclair	2012	2013					
	Roncesvalles	2013						
Vaupés	Buenaventura	2014						
	Jamundí	2014						
		Mitú	2016					

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección de Apoyo Fiscal.

Finalmente, están las medidas de Propósitos Generales y Asignaciones Especiales aplicadas exclusivamente a nivel municipal. 42 planes de desempeño, 16 extensiones y/o reformulaciones de planes de desempeño, 29 suspensiones de giros y 15 asunciones temporales de competencias (para el caso de los municipios de La Guajira en 2017). Malambo en Atlántico, Turbaná y Mompós en Bolívar, Monguí en Boyacá, Sesquilé y Villeta en Cundinamarca, Baraya en Huila, Uribia en La Guajira, Zapayán en Magdalena, Apía y La Virginia en Risaralda, Corozal en Sucre, Icononzo en Tolima y Cumaribo en Vaupés.

**Tabla 11. Medidas al Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Control a los recursos del Sistema General de Participaciones – Sector Propósitos Generales y Asignaciones Especiales (enero de 2009 – septiembre de 2017)**

Propósitos Generales y Asignaciones Especiales (2009-2017)

Tipo Entidad	Departamento	Nombre Entidad	Plan de Desempeño	Extensión de Plan de Desempeño	Reformulación de Plan de Desempeño	Extensión y Reformulación de Plan de Desempeño	Suspensión de Giros	Asunción Temporal de Competencias	
Municipal	Antioquia	Dabeiba	2012				2014	Número Mecanismos 1 2	
		Murindo	2015				2016		
		San Vicente	2015				2017		
	Itiripa	2012				2015			
	Atlántico	Candelaria	2012	2014					
		El Carmen de Bolívar	2011			2014			
	Bolívar	El Carmen de Bolívar	2011						
		Turbana	2015	2017					
	Boyacá	Monpos	2014						
		Tijacocue	2015	2016					
	Caldas	Riosucio	2013					2016	
		Puerto Lejada	2017					2017	
	Cauca	Beccerril	2017					2011	
		El Copé	2017					2013	
	Cesar	Valledupar	2010						
		Yunguá	2017					2011	
	Córdoba	Lerete	2017						
		Montería	2013						
		San Bernardo del Viento	2017						
	Cundinamarca	Guataquí	2015						
		Sesquile	2015	2016				2015	
		Topaipán	2015					2017	
	Guaviare	Villa de Leyva	2013	2014					
		El Retorno	2016					2011	
	Huila	Baraya	2015	2016				2016	
		Albaniá	2015					2016	
	Municipal	La Guajira	Barrancas						2017
			Districción						2017
			El Molino						2017
			Fonseca						2017
			Hatonuevo						2017
			La Jagua del Pilar						2017
			Manauare	2016					2017
			Riohacha						2017
			San Juan del Cesar						2017
			Uribe	2012				2010	2017
	Magdalena	Villanueva	2016					2017	
		Acacataca	2009	2012					
		Ciénaga	2017					2016	
		El Pinar	2016					2017	
Fundación		2015					2015		
Meta	Pueblo Viejo	2016				2017			
	Zona Bananera	2016				2017			
Nariño	El Castillo	2015							
	San Andrés de Tumaco	2009	2012						
Norte de Santander	Cucuta	2013							
	Pamplona	2013					2014		
Putumayo	Colón	2015					2011		
	Apía	2015	2017						
Risaralda	La Virginia	2015	2017						
	Corozal	2016		2012					
Sucre	Coveñas	2016							
	Covaima	2015	2017				2011		
Tolima	Cúndaz	2014	2016						
	Icononzo	2015					2015		
Valle del Cauca	Roncesvalles	2015					2016		
	Buenaventura	2015					2018		
Vaupés	Florida	2015					2010		
	Carura	2012					2011		
Vichada	Cumaribo	2012							

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección de Apoyo Fiscal.