

**UNA REFLEXIÓN PARA MEJORAR
LA EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN
DE LAS TRANSFERENCIAS
INTERGUBERNAMENTALES EN COLOMBIA**

Juan Gonzalo Zapata
Tomás Concha

Los autores son economistas. Zapata tiene amplia experiencia en los temas de la descentralización, desarrollo regional y finanzas públicas. Concha tiene estudios de maestría en Economía en la Universidad de los Andes.

El contenido de este capítulo es responsabilidad exclusiva de los autores y no compromete al Banco Interamericano de Desarrollo, al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

La creación y puesta en marcha de un sistema de transferencias intergubernamentales (STI) en Colombia en los últimos veinte años muestra resultados muy positivos. Por una parte, se confirmó que el Estado colombiano tuvo la capacidad para generar los recursos necesarios para financiar los montos comprometidos por mandato constitucional. Por otra, el país logró aumentar la cobertura de los sistemas de salud y educación, y en muchos casos se acercó a la universalización. Tener la alta cobertura actual en los afiliados al sistema de salud y en la matrícula educativa no se consideraba posible hace dos décadas. Se encuentra además, que los territorios lograron generar más recursos propios, controlaron su déficit e, inclusive, generaron superávit fiscal durante la última década, al tiempo que lograron financiar en forma creciente las inversiones locales. Sin embargo, desde diversas tribunas existieron dudas razonables sobre el proceso de descentralización y la manera de financiarlo.

En medio de la discusión que generó la expedición de la Constitución Nacional de 1991, varios economistas mostraron preocupación por el alto costo que generaría la nueva carta fundamental. Algunos aseguraron que era probable que el gobierno nacional no pudiera cumplir con su financiamiento y que la descentralización, uno de los temas ganadores, no tuviera los recursos necesarios para su desarrollo. Otros se sumaban afirmando que este nuevo gasto haría que las finanzas públicas se desestabilizaran, con efectos perversos para la macroeconomía del país. Asimismo, señalaban que el compromiso de tan altas transferencias tendría efectos negativos sobre las finanzas de los territorios, departamentos y municipios, dado que se generaría *pereza fiscal*, debido a la alta dependencia de las transferencias, además del denominado *fly paper effect*. Esto último significa que, al aumentar la transferencia, inmediatamente se incrementa el gasto corriente de departamentos y municipios.

Es cierto que algunos de estos efectos negativos esperados ocurrieron, pero el gobierno nacional tuvo la capacidad de reaccionar y hacer los ajustes pertinentes para retornar a la senda de la estabilidad en pocos años. Por ejemplo, a finales de la década de los años noventa un buen número de departamentos, municipios grandes e inclusive entidades territoriales se encontraban en mala situación financiera y, al tiempo, altamente endeudados, e inclusive obligaron al gobierno a sacarlos de apuros (lo que en la literatura se conoce como *bail outs*). Esto originó la expedición de la Ley 358, la cual limitó de forma drástica el endeudamiento de los territorios. Igualmente, ante el fuerte aumento de los gastos corrientes que comenzó a mediados de los años noventa, en el año 2000 se expidió la Ley 617

que le impone, con el uso de indicadores financieros, límites al gasto corriente, e incentiva el ahorro corriente de los municipios y departamentos. Lo mismo se puede demostrar con otras leyes que forman parte de una política integral de ajuste de las finanzas territoriales (leyes 819 y 550).

En 2013 las transferencias intergubernamentales, conocidas en Colombia como Sistema General de Participaciones (SGP), llegaron a los COP29 billones, y en su *Marco fiscal de mediano plazo* el gobierno nacional las proyecta con un crecimiento real de alrededor de 3 puntos porcentuales (pp) anuales. Es posible que en algunos años estas crezcan por debajo del PIB, pero la normatividad garantiza que su dinámica se sostenga en el largo plazo. Aunque su monto esté asegurado, el SGP ha tenido importantes cambios en las últimas dos décadas y han emergido problemas que deben ser solucionados, si se quiere que estos recursos se distribuyan eficientemente entre entidades territoriales y sectores de gasto. En general, los sistemas de transferencias buscan que las inversiones que se financian con estos recursos solucionen los problemas de las comunidades y mejoren su bienestar. Si históricamente las transferencias financiaron las nóminas de salud y educación, sus alcances van más lejos: deben garantizar una buena prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico (APSB), infraestructura y equipamientos deportivos, programas de cultura, mejores vías, además de una amplia variedad de programas y proyectos.

Dado su alto monto y su gran complejidad normativa, un análisis del SGP enfrenta grandes retos. En primer lugar, es necesario revisar, comparado con la experiencia internacional, si nuestro sistema da resultados apropiados o no. Hay tendencias y enseñanzas de otros STI que deben ser tenidas en cuenta, tanto para analizar nuestro desarrollo como para proponer ajustes. Segundo, se debe analizar el marco normativo y las modificaciones adelantadas al SGP, lo cual permitiría entender su estructura, y proponer ajustes para que este funcione mejor en el futuro. Hay que tener presente que el último acto legislativo que reformó el SGP tiene vigencia hasta 2016 y, por esto, es necesario reflexionar sobre la pertinencia y los alcances de nuevos cambios normativos que impliquen modificar sus reglas de juego.

Tercero, es necesario caracterizar las finanzas públicas en Colombia, con una visión de largo plazo para identificar los principales cambios ocurridos en las finanzas locales, y observar la relación entre el SGP y otras fuentes de recursos territoriales. Para este objetivo se analiza el período 1996-2013. Un cuarto reto consiste en estimar si en el país existe equiparación o ecuilibración fiscal del SGP a lo largo del período de estudio. Para esto se utilizaron técnicas novedosas, cuyos resultados fueron positivos; en otras palabras, efectivamente el SGP colombiano equipara el gasto público y logra una alta convergencia en el gasto ejecutado en los territorios. Quinto, es importante proponer políticas orientadas a la simplicidad, equidad e incentivos. En este sentido, el análisis presentado resume los

resultados de un ejercicio de programación lineal múltiple, cuyos hallazgos son el insumo para las recomendaciones, que se detallan en el apartado final.

Cabe aclarar que este capítulo expone los resultados de otros trabajos en los que hemos participado como coautores, los cuales, sin lugar a dudas, serán citados debidamente. Más que un documento integral se pretende que este sea un buen resumen de los principales hallazgos de los últimos años de buena parte de la literatura sobre el tema.

1. ANÁLISIS DE LOS STI EN COLOMBIA Y OTROS PAÍSES

En trabajos recientes se ha encontrado que los STI tienen comportamientos estables en el tiempo y que es bueno conocer esta tendencia, lo cual es un insumo importante en cualquier caso de análisis. Lo primero que se observa es que estos recursos han crecido mucho más rápido que la economía y que las fuentes propias de los territorios. Blöchliger y Petzold (2009b) muestran, para un grupo amplio de países, que las transferencias crecen por encima de los recursos territoriales, por lo que cada vez aumenta la dependencia regional. Como consecuencia de lo anterior, es común que las entidades se acostumbren a gastar más y es muy difícil negarles recursos cuando llegan las crisis, tal y como sucede actualmente en Europa, donde se obligó a disminuciones de las transferencias, a un menor recaudo de los gobiernos territoriales y, por ende, a ajustes en los gastos generales. Las transferencias, sin embargo, por su sustento legal, tuvieron más problemas para ser ajustadas de acuerdo con las recomendaciones de las autoridades monetarias.

En el mismo trabajo se encuentra una conclusión que es más preocupante aún: es posible que el monto de los recursos de los STI sea mayor de lo que se necesita para equiparar el gasto público. En otras palabras, los STI han crecido más de lo debido y han financiado gastos que no deberían cubrirse con esta fuente de recursos. En particular, además de la dificultad en su ajuste en épocas de crisis, lo que preocupa es que se genere una pereza en el recaudo de los impuestos a la propiedad, tal y como actualmente se presenta en muchos países europeos (Blöchliger y Petzold, 2009a).

Por otra parte, Boex y Martínez-Vázquez (2004) resumen lo sucedido en un grupo de países donde se evidencia que la mayoría busca equiparar el mismo nivel de gasto en los territorios. Para lograrlo algunos simplemente transfieren los recursos sin buscar efectos positivos vía incentivos. Otros, por el contrario, sí los buscan y por eso los asignan de acuerdo con la capacidad fiscal local y regional. Al analizar los países europeos, los autores encuentran que pocos de ellos utilizan los criterios de capacidad fiscal y de población. El primer criterio se aplica especialmente en Canadá. Finalmente, los autores hallaron que, aunque estos criterios pueden ser utilizados al mismo tiempo, en el gasto de un sector puede primar la población y en otro, la equiparación del gasto.

Asimismo, Shah (2006), al reflexionar sobre un diseño apropiado para los STI, encuentra que este debe contemplar las siguientes características: claridad en sus objetivos, autonomía, recursos subnacionales adecuados, responsabilidad, equidad (justicia), predictibilidad, transparencia, eficiencia, simplicidad, uso de incentivos y rendición de cuentas, entre otros. Se debe mencionar que el trabajo de Shah (2000) forma parte de un proyecto más amplio sobre el tema que incluye un análisis de las características de los STI para grandes ciudades, países industrializados y países rurales, entre otros.

En lo regional Cetrángolo y Jiménez (2009) critican el alto crecimiento de las transferencias en Latinoamérica, y Gómez y Jiménez (2011) se preocupan por la alta dependencia de las transferencias en la región. Estos últimos autores analizan el financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina, comparando a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú. El análisis confirma la alta dependencia de los gobiernos subnacionales ante los STI de cada gobierno. Afirman que hay un porcentaje muy bajo de la recaudación local en el total de la presión tributaria de estos países, lo que hace casi permanente esta alta dependencia.

Nuevamente cabe destacar el trabajo de Boex y Martínez-Vázquez (2004), de cuyas reflexiones queda claro que uno de los mejores criterios de distribución es el de la población. Les preocupa, entonces, que cuando los STI se alejan de este criterio, pueden hacer ineficiente la distribución de los recursos; además, otros criterios tienden a ser confusos y favorecen a algunos territorios o gobiernos, mientras perjudican a otros.

Asimismo, la revisión de la literatura nos muestra que hay dos maneras de medir cómo se asignan las transferencias. La primera es equiparar la capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales; así, a los municipios que recaudan menos recursos propios, a pesar de hacer buen uso de su potencial, se les debe transferir más para que tengan un monto de recursos per cápita similar a los demás municipios. Segundo, lo que se busca es equiparar el gasto entre los territorios. Desde la misma lógica, los municipios que deben ejecutar un nivel de gasto per cápita mayor deben recibir más recursos vía transferencias, lo cual permite equiparar el gasto territorial y el sectorial.

Lo anterior sería el ideal, pero uno de los temas más complejos en la literatura fiscal es estimar el gasto promedio en todos los sectores. Los posibles cálculos son muy cuestionados, entre otras razones porque la función del gasto sectorial (educación, salud, agua potable) puede ser muy diferente entre municipios y departamentos, pues depende del tamaño del municipio, que la población permita economías de escala, la dispersión territorial¹ y las diferencias en el valor de las nóminas de educación y salud. En el caso colombiano estos cuestionamientos

¹ Medida como la distancia en kilómetros de cada municipio a la capital departamental.

son claros, en especial en el ámbito educacional: la aplicación de un escalafón profesoral con impacto en el salario percibido, los años promedio en el trabajo o negociaciones previas con el gremio docente, entre otras razones. Así, cuando se propone transferir los recursos en función del gasto promedio, no hay certeza si un subsidio de vivienda debe ser mayor o menor entre regiones o si la financiación de un estudiante en un colegio público debe responder a tipologías del gasto en educación. Lo mismo ocurre en los sectores de salud, saneamiento básico, vías, deporte y cultura.

En el presente estudio la información disponible no permite estimar los costos de producción de los servicios que se financian con el SGP. A lo sumo, se compila un histórico del gasto presupuestado y ejecutado, de matrículas y afiliaciones y, en algunos casos, del uso diferenciado que hacen los territorios con los recursos transferidos. No obstante, las aproximaciones permiten observar que la educación de un niño en Bogotá cuesta más que la de un niño promedio de una ciudad que no es capital, pero no es claro si este mayor gasto se refleja en una mejor calidad y en mejores resultados en las pruebas académicas. Además, se observa que Bogotá complementa con sus recursos el gasto promedio por estudiante, y lo mismo sucede en otros municipios; sin embargo, no hay una tendencia identificada al respecto. Debe mencionarse que se ha construido un grupo de tipologías (quince en total) que puede ser una buena base para analizar los costos per cápita y por municipio de la educación primaria y secundaria.

Para finalizar, se hace referencia a algunos trabajos que analizan el caso colombiano y que fueron muy propositivos en términos de reformas. En este sentido, la evaluación al SGP concluye que los entes territoriales han aumentado su recaudo tributario en términos reales en los últimos años, sin que se hayan reemplazado las transferencias. Por supuesto, para los entes territoriales el SGP representa la mayor proporción de sus ingresos, y en los municipios más pequeños casi la única, pero no se puede concluir que este sistema generó *pereza fiscal* en la mayoría de los territorios del país.

Más recientemente, Zapata (2010) afirma que a lo largo de la década anterior los ingresos de los gobiernos subnacionales “[...] crecieron en términos reales, ganaron participación como porcentaje del PIB y, tienen un mayor peso dentro del total de los ingresos territoriales”. Concluye que las finanzas territoriales muestran que el sector público colombiano tuvo la capacidad de generar los recursos para financiar el alto nivel de gasto que demandó la descentralización y, en particular, su profundización dictaminada por la Constitución de 1991.

También, este autor afirma que es necesario evaluar la posibilidad de utilizar nuevas variables para estimar la capacidad fiscal propia y las necesidades locales, así como reducir las condicionalidades actuales para el uso de los recursos por parte de los entes territoriales. Frente a esto último propone disminuir los porcentajes mínimos destinados a salud, educación y agua potable en el SGP, cuando los

gobiernos locales estén muy cerca de la universalización y alcancen una buena situación financiera. Ello permitiría fortalecer la autonomía territorial y lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos.

Muy relacionado con lo anterior, Bonet (2006) adelanta algunas recomendaciones para utilizar nuevos criterios al asignar las transferencias. Primero, afirma que las transferencias se hacen sin tener en cuenta el desempeño de los entes territoriales, y sin incentivos que traten de modificar esos comportamientos. En este sentido, el autor propone que parte de las transferencias sean mayores si los municipios mejoran en su recaudo frente a su potencial. Igualmente, propone definir un gasto mínimo sectorial que deben ejecutar, utilizando todas las fuentes de financiamiento. En caso de no cumplir con la meta, los municipios perderían el control sobre el sector. Esto implica aplicar el principio de subsidiaridad por incompetencia.

Zapata (2010: 2), al adelantar una mirada más integral de las finanzas locales e incluir la carga fiscal del sector minero-energético, ratifica que la falta de relación entre el SGP y las regalías provoca distorsiones. Así, propone que el monto de las regalías debe tenerse en cuenta como un elemento más para la distribución del SGP. Esta propuesta, respaldada por otros estudios, infortunadamente no se tuvo en cuenta cuando se creó el Sistema General de Regalías (SGR). No obstante, la Ley 1530 que crea dicho sistema mejora su distribución, al repartir estos recursos de una forma más equitativa entre los entes territoriales, sin importar si son productores o no de recursos naturales no renovables (como en el pasado). Sería bueno tener en cuenta este punto cuando es posible que en los próximos años estos dos sistemas de financiamiento territorial se modifiquen y emparejen.

Sánchez y Pachón (2013) muestran que hay grandes diferencias en los resultados de la descentralización y que estos se explican principalmente por la capacidad fiscal de los territorios. A mayor capacidad fiscal, mejores resultados, de la misma manera que a mayor competencia política, mejores impactos en las administraciones locales. A su vez, si estos dos efectos confluyen, se logra una mejor gestión de los recursos propios y transferidos, y un mayor impacto en las poblaciones y sectores del gasto beneficiados.

Finalmente, Bird (2012), un experto que conoce a Colombia de tiempo atrás, en uno de sus trabajos recientes afirma que la descentralización colombiana va por buen camino, pero que aún tiene problemas serios por solucionar. De ellos se resaltan dos: i) el uso de malos incentivos en el STI colombiano, y ii) la baja capacidad local para administrar el gran monto de recursos que tienen relación con la descentralización. Si estos dos problemas no se solucionan, Bird considera que la descentralización en Colombia no será un sistema consolidado, pues permanecerá en construcción.

2. MARCO NORMATIVO DEL SGP Y SU EVOLUCIÓN

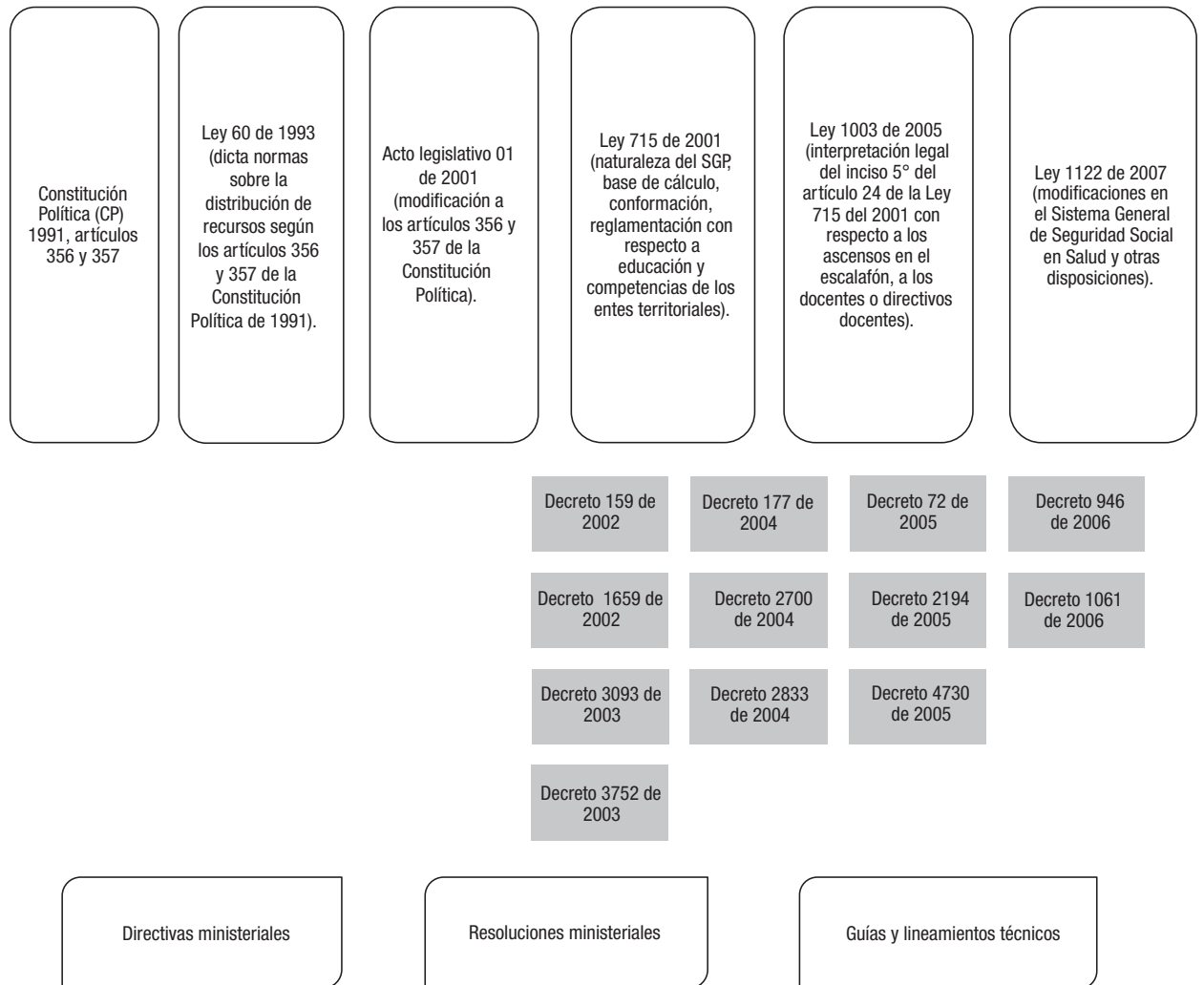
En Colombia, el STI tiene características propias que se deben tener en cuenta al momento de analizarlo o proponer ajustes. En primer lugar, en Colombia hay tres niveles de gobierno que tienen definidas y diferenciadas tanto fuentes de recursos como funciones, a diferencia de la mayoría de los STI del mundo, los cuales solo tienen dos niveles de gobierno. Esta situación puede ser el reflejo de la fuerza política de las regiones en Colombia y de la importancia del nivel departamental en la vida pública y su reconocimiento por parte de los ciudadanos. Segundo, el STI colombiano ha sido una política pública incremental. Los esfuerzos previos a la Constitución Nacional de 1991 se concentraron en el financiamiento de las nóminas de salud y educación por medio del Situado Fiscal y poco más. Más adelante, se destinaron al impuesto a las ventas, con el cual se financiaron las ciudades grandes y, en menor medida, el resto de los municipios. Luego, el impuesto al valor agregado (IVA) reemplazó al impuesto a las ventas, con lo cual se amplió la base gravable y, por tanto, los recursos transferidos a los municipios (Diagrama 1).

El siguiente paso fue un cambio radical: la Constitución Política de 1991, al favorecer la descentralización, expidió una serie de artículos que, por una parte, incrementaron sustancialmente el monto de las transferencias y, por otra, las vincularon como un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación (ICN). Si la primera medida se entiende con miras a favorecer con un mayor volumen de recursos a los territorios, la segunda decisión es más controvertida.

La relación directa entre los recursos nacionales y las transferencias demostró ser inconveniente por varias razones. Primero, las necesidades de recursos de los territorios son independientes de la dinámica del recaudo del gobierno nacional: su crecimiento a lo largo del tiempo no debe estar condicionado por el buen o mal comportamiento de la nación en materia fiscal. Segundo, esta relación tuvo un efecto negativo sobre las políticas de recaudo del gobierno nacional: dado que el 42,5% de los ingresos corrientes de la nación deberían ser transferidos, si la nación necesitaba recursos adicionales por COP100, debería hacer un esfuerzo de recaudo cercano a los COP175. Esto explica el gran aumento de los ingresos corrientes de la nación durante la década del noventa. Esta dinámica justifica la necesidad de reformar estos artículos (356 y 357) para desligar el crecimiento de los ICN y las transferencias. Tercero, las reformas del STI, debido al amarre constitucional, son muy complejas, pues requieren ser aprobadas por un acto legislativo, ejercicio cuya discusión toma dos vueltas en el Congreso. La experiencia internacional demuestra que estos ajustes se deberían hacer por ley, y que cada cierto número de años (un quinquenio, por ejemplo) el gobierno debe presentar una propuesta de ajuste del SGP; es decir, de nuestro STI.

Hay que tener presente que el proceso normativo de las transferencias ha sido incremental. Las dos reformas mediante actos legislativos, los planes de desa-

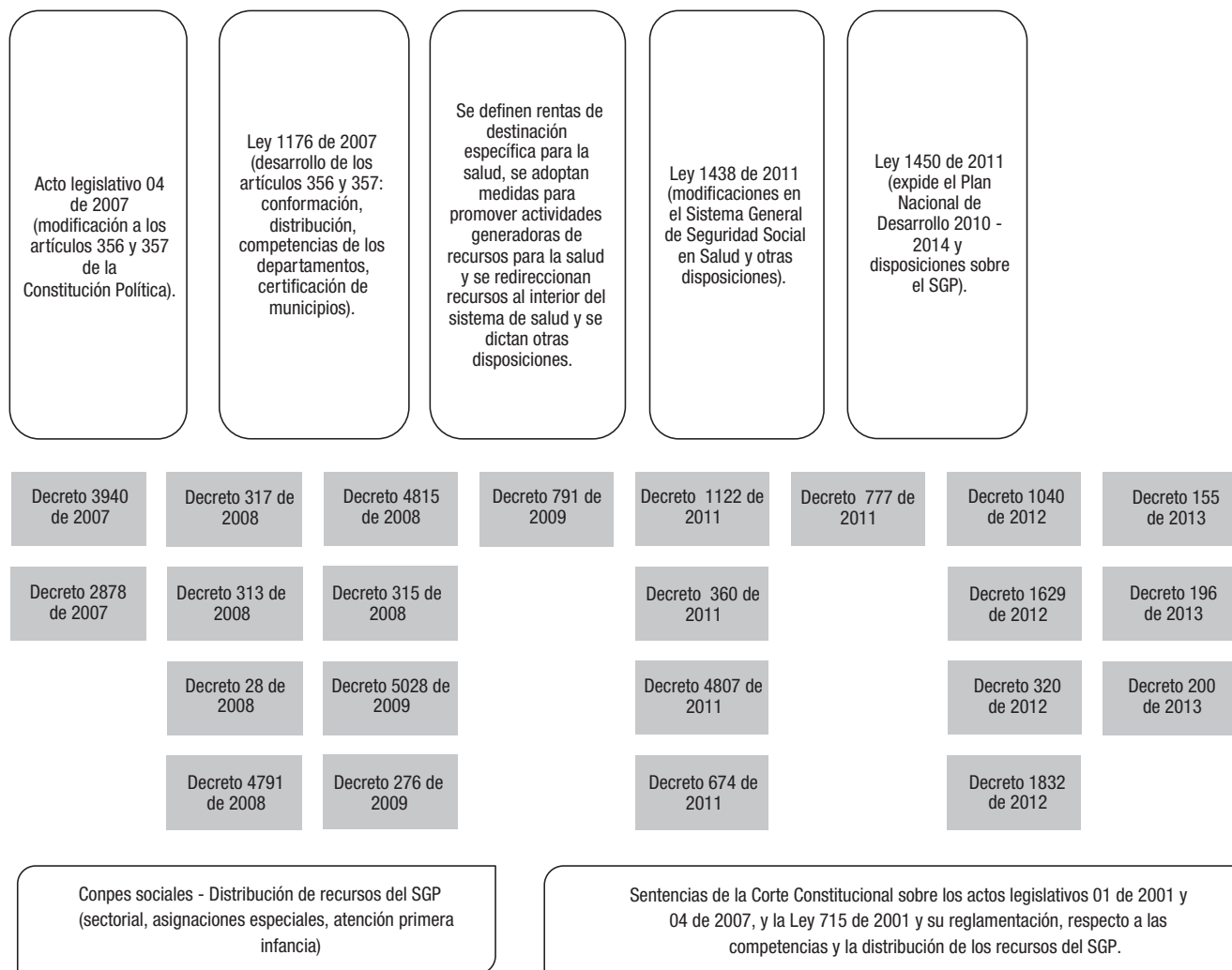
DIAGRAMA 1. DESARROLLO NORMATIVO DEL SGP 1991-2013



Fuente: Econometría (2014).

rollo, los cambios propuestos por los ministerios y por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) han convertido el STI colombiano en una red de alta complejidad técnica para su ejecución. En este caso, las buenas intenciones tuvieron efectos perversos, pues en un comienzo era transparente para los territorios —en la actualidad lo es mucho menos—. Basta recordar que se pasó de alrededor de diez criterios para su repartición, de acuerdo con la Ley 60, a cuarenta y dos en la actualidad. Por ejemplo, los temas de salud y educación son verdaderamente complejos y para entender cómo se asigna la transferencia del segundo se debe ser un experto con gran capacidad técnica.

Lo anterior, a su vez, lleva implícito que se requiere información oportuna y de buena calidad, además de un gran número de estimaciones para distribuir el SGP en los territorios. La mejor expresión de lo anterior son los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) del SGP y su anexos.

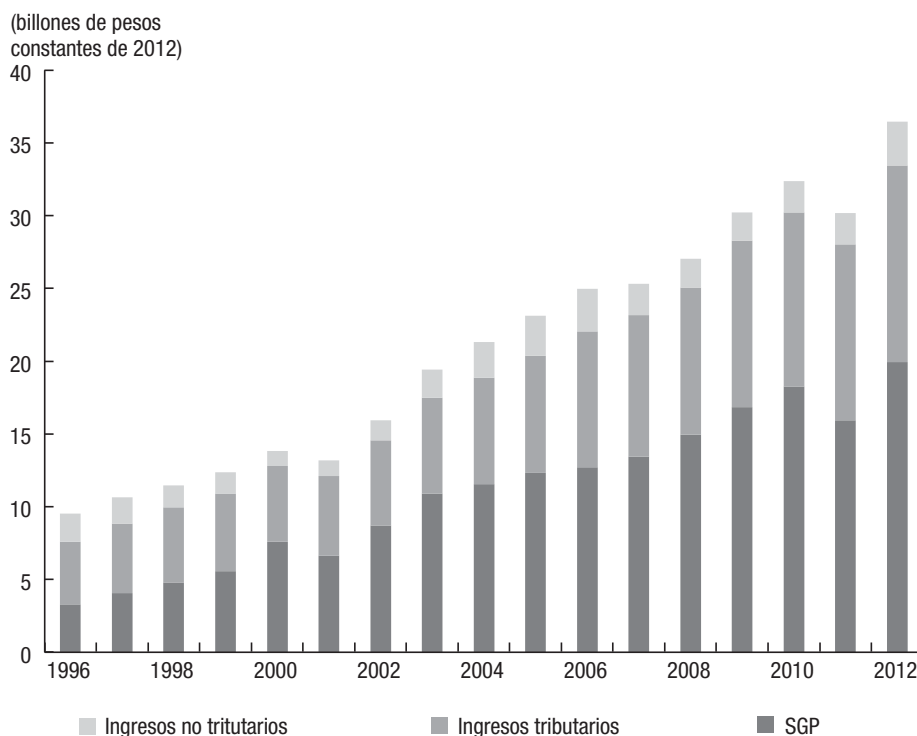


Entre estos criterios aparecen algunas medidas que asignan recursos del SGP a algunos temas que se conceptúan importantes, por diferentes consideraciones. Por ejemplo, para financiar los pasivos pensionales de los departamentos y municipios se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) y se decide qué parte de los recursos propios de los territorios y del SGP se deben destinar a este fin. Cuando se asignaron recursos del SGP para financiar la recuperación del río Magdalena, un grupo de municipios limítrofes resultaron favorecidos. Estas asignaciones especiales hacen que el SGP pierda su carácter general y se vuelva cada vez más específico. Como veremos, su complejidad hace que se pierda eficiencia en la asignación de los recursos. En este caso el tema no es discutir el financiamiento de las pensiones o del río Magdalena, sino la pertinencia de incluir al SGP como una fuente de financiamiento.

3. EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN COLOMBIA

El Gráfico 1 muestra la evolución histórica de tres fuentes de financiamiento municipal: ingresos no tributarios, tributarios y el SGP. Se observa un gran incremento tanto de los ingresos tributarios, como de las transferencias que llegan a los municipios. Esto confirma que en Colombia hay una bonanza fiscal sostenida desde hace más de una década. La evolución histórica de estas tres fuentes de ingresos municipales como porcentaje del PIB, muestra, igualmente, un crecimiento (Gráfico 2).

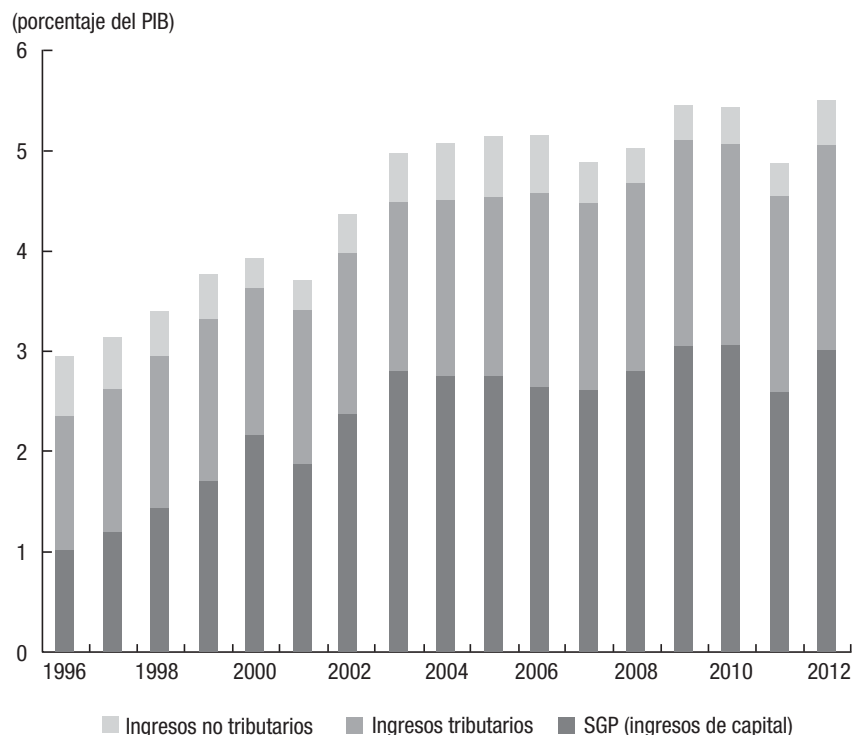
GRÁFICO 1. PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES (COP DE 2012), 1996-2012



Fuente: DNP; elaboración de los autores.

Por otro lado, al observar el Gráfico 3 aparecen ciertas diferencias entre grupos de municipios. Así, en los de menos de 20.000 habitantes se encuentra que hay una alta dependencia de las transferencias. Si bien los recursos propios de estos municipios crecen de manera importante, aún las transferencias representan el 76% de sus ingresos totales.

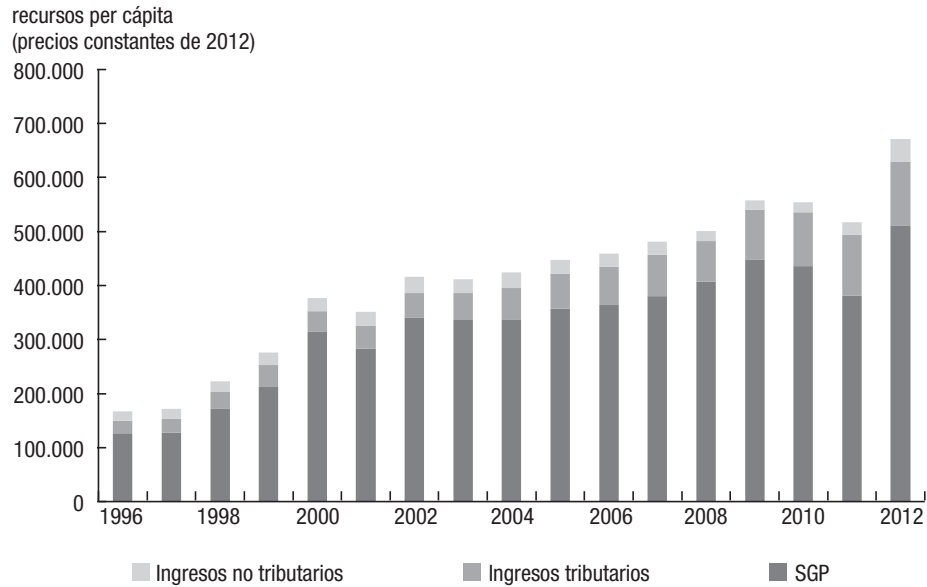
GRÁFICO 2. PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1996-2012



Fuentes: DNP (Cuentas Nacionales) y Banco de la República; cálculos de los autores.

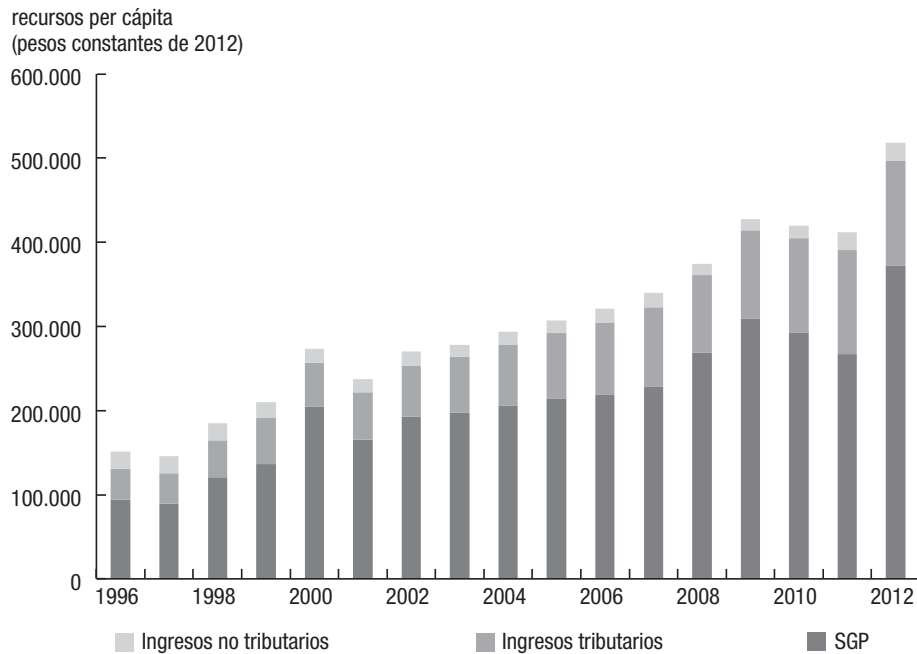
En los gráficos 3, 4, 5, 6 y 7 se evidencia que, a medida que aumenta la población de los municipios, los recursos propios son más importantes que el SGP en la composición de la financiación del gasto municipal. Esto se debe a que el SGP efectivamente equipara el gasto por habitante, como se muestra más adelante. En Bogotá las transferencias corresponden aproximadamente al 24% del total de los ingresos de la capital, o sea que sí son importantes, pero no dependen exclusivamente de estos recursos para su financiamiento. Esta tendencia es muy similar en otras ciudades cuando se analizan los ingresos propios y transferidos en términos per cápita.

GRÁFICO 3. PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES PER CÁPITA (MUNICIPIOS CON POBLACIÓN MENOR A 20.000 HABITANTES), 1996-2012



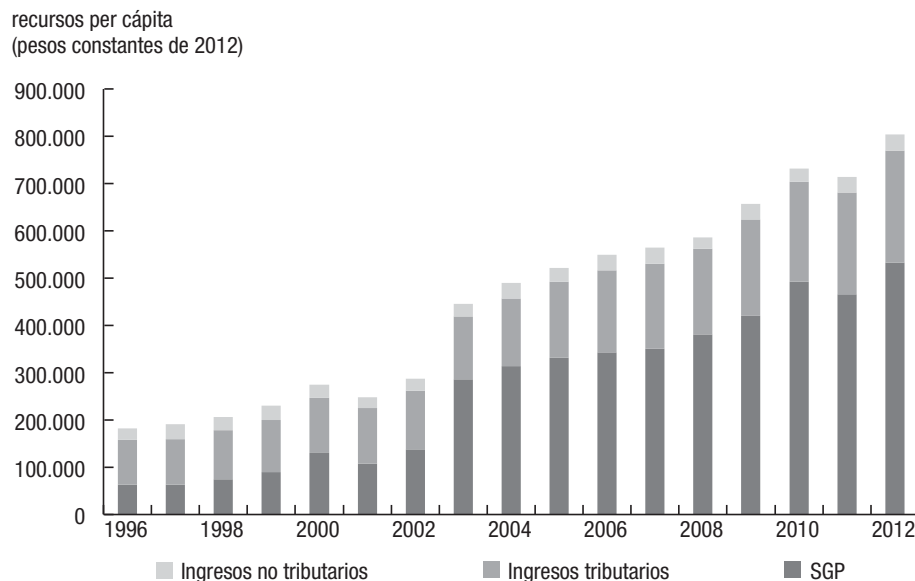
Fuentes: DNP (ejecuciones presupuestales) y DANE (proyecciones poblacionales); cálculos de los autores.

GRÁFICO 4. PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES PER CÁPITA (POBLACIÓN ENTRE 20.000 Y 100.000 HABITANTES), 1996-2012



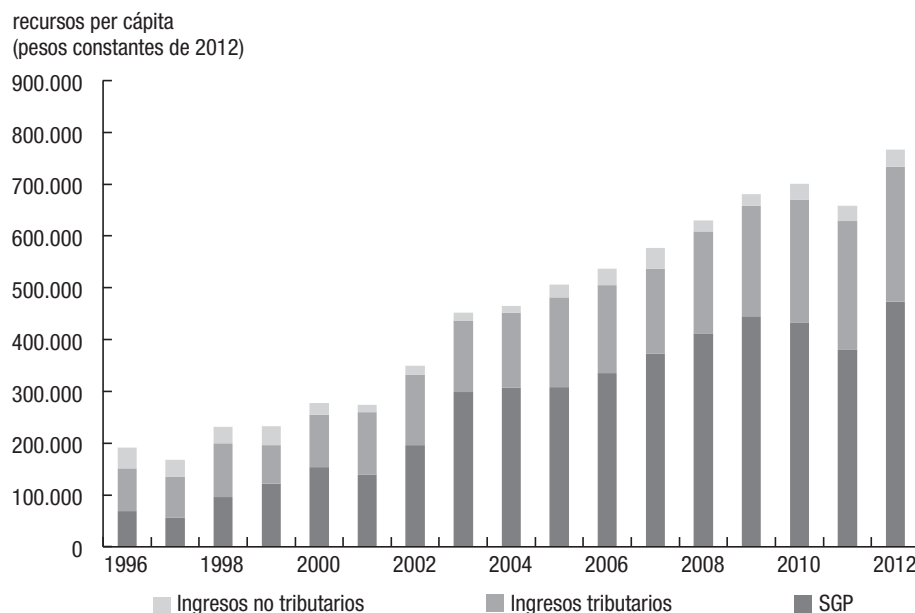
Fuentes: DNP (ejecuciones presupuestales) y DANE (proyecciones poblacionales); cálculos de los autores.

GRÁFICO 5. PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES PER CÁPITA (POBLACIÓN ENTRE 100.000 Y 500.000 HABITANTES), 1996-2012



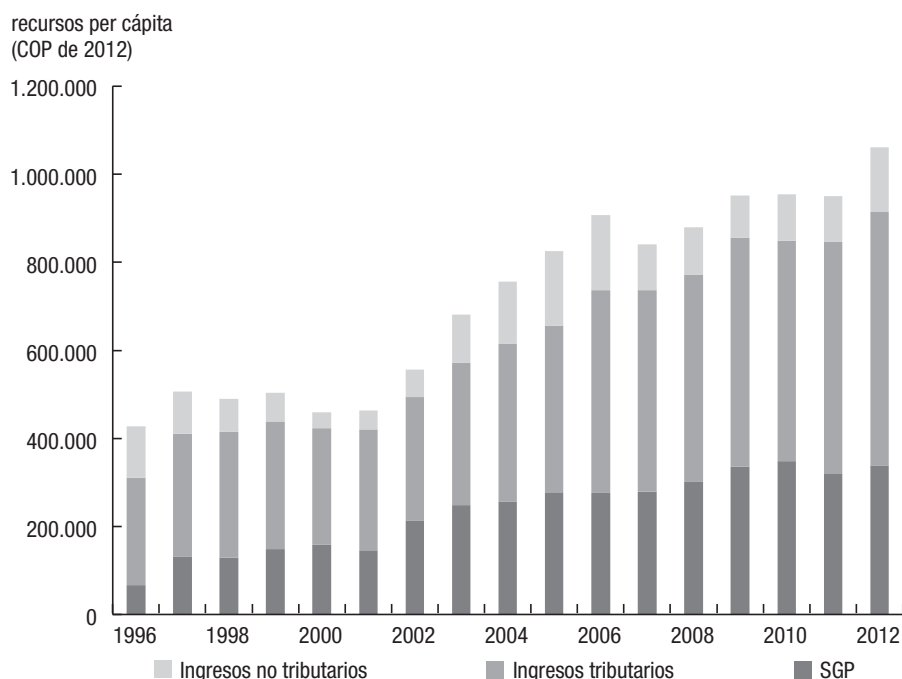
Fuentes: DNP (ejecuciones presupuestales) y DANE (proyecciones poblacionales); cálculos de los autores.

GRÁFICO 6. PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES PER CÁPITA (POBLACIÓN ENTRE 500.000 Y UN MILLÓN DE HABITANTES), 1996-2012



Fuentes: DNP (ejecuciones presupuestales) y DANE (proyecciones poblacionales); cálculos de los autores.

**GRÁFICO 7. PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES PER CÁPITA.
(MUNICIPIOS CON MÁS DE UN MILLÓN DE HABITANTES), 1996-2012**



Fuentes: DNP (ejecuciones presupuestales) y DANE (proyecciones poblacionales); cálculos de los autores.

El Cuadro 1 evidencia un alto crecimiento de los ingresos tributarios como porcentaje de los ingresos totales de los municipios y departamentos. Los resultados como porcentaje del PIB muestran una tendencia estable en el tiempo, a la par, se evidencia una disminución en 2012 de las regalías, debida a la creación del SGR.

CUADRO 1. PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES Y DEPARTAMENTALES (2004-2012)

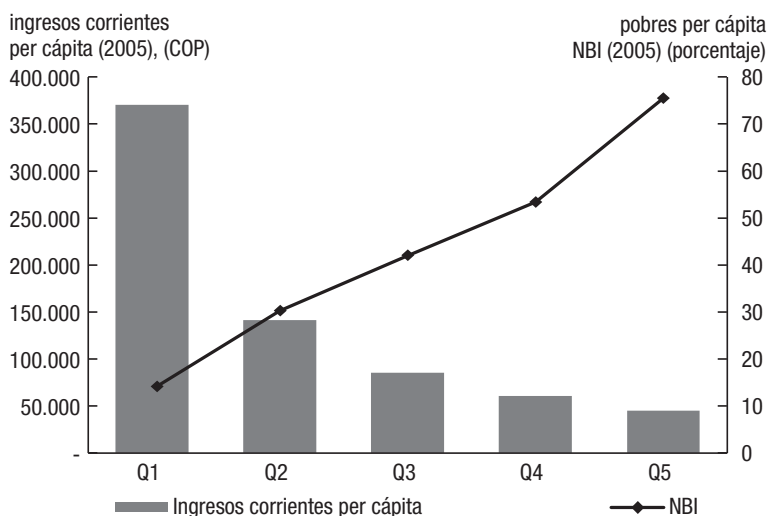
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos totales (COP)	17.265	19.264	20.947	21.172	22.429	24.109	25.944	26.668	26.927
Ingresos corrientes (COP)	14.648	16.330	17.472	17.553	17.461	19.659	20.779	20.727	23.170
Tributarios (COP)	11.166	12.507	13.781	14.446	14.718	16.526	17.445	17.265	18.775
No tributarios (COP)	3.482	3.823	3.692	3.107	2.744	3.133	3.334	3.426	4.394
Regalías directas (COP)	2.617	2.934	3.475	3.619	4.968	4.451	5.165	5.942	3.758
SGP (COP)	19.729	20.457	21.275	22.086	23.688	26.211	28.135	25.432	29.761
Ingresos tributarios / Ingresos totales	64,7%	64,9%	65,8%	68,2%	65,6%	68,5%	67,2%	64,7%	69,7%
Ingresos no tributarios / Ingresos totales	20,2%	19,8%	17,6%	14,7%	12,2%	13,0%	12,8%	13,0%	16,3%
Regalías / Ingresos totales	15,2%	15,2%	16,6%	17,1%	22,1%	18,5%	19,9%	22,3%	14,0%
PIB nacional (COP)	421.195	450.809	485.388	521.076	538.873	555.112	599.416	619.894	665.441
Ingresos totales como % del PIB	4,1%	4,3%	4,3%	4,1%	4,2%	4,3%	4,3%	4,3%	4,0%
Ingresos corrientes como % del PIB	3,5%	3,6%	3,6%	3,4%	3,2%	3,5%	3,5%	3,3%	3,5%
Regalías como % del PIB	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,9%	0,8%	0,9%	1,0%	0,6%
SGP como % del PIB	4,7%	4,5%	4,4%	4,2%	4,4%	4,7%	4,7%	4,1%	4,5%

Fuentes: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Banco de la República y DNP.

4. EQUIPARACIÓN FISCAL EN COLOMBIA

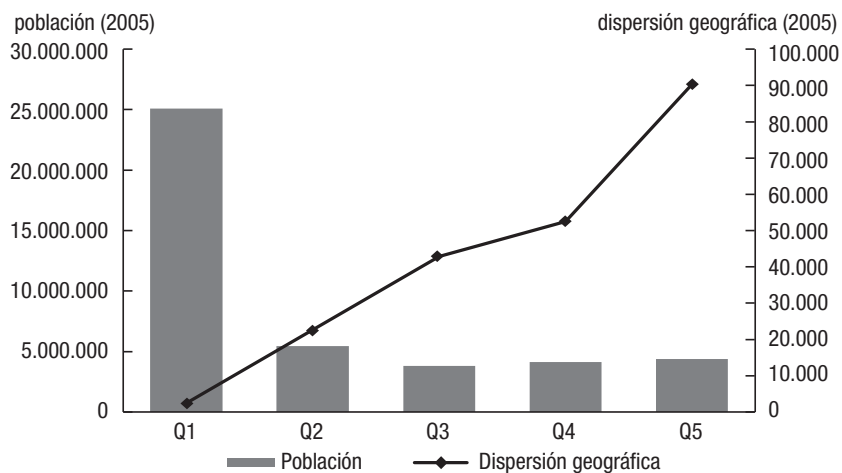
Los gráficos 8 y 9 muestran cuatro variables según quintiles de necesidades básicas insatisfechas (NBI)². En general, los municipios con un menor recaudo de ingresos corrientes por habitante tienen mayores tasas de pobreza, son lugares menos poblados y más dispersos que el resto del país.

GRÁFICO 8. INGRESOS CORRIENTES Y NBI POR QUINTILES DE MUNICIPIOS (2005)



Fuentes: DNP (ejecuciones presupuestales) y DANE (proyecciones poblacionales e indicador de NBI (2005)); cálculos de los autores.

GRÁFICO 9. POBLACIÓN Y DISPERSIÓN GEOGRÁFICA POR QUINTILES DE MUNICIPIOS (2005)



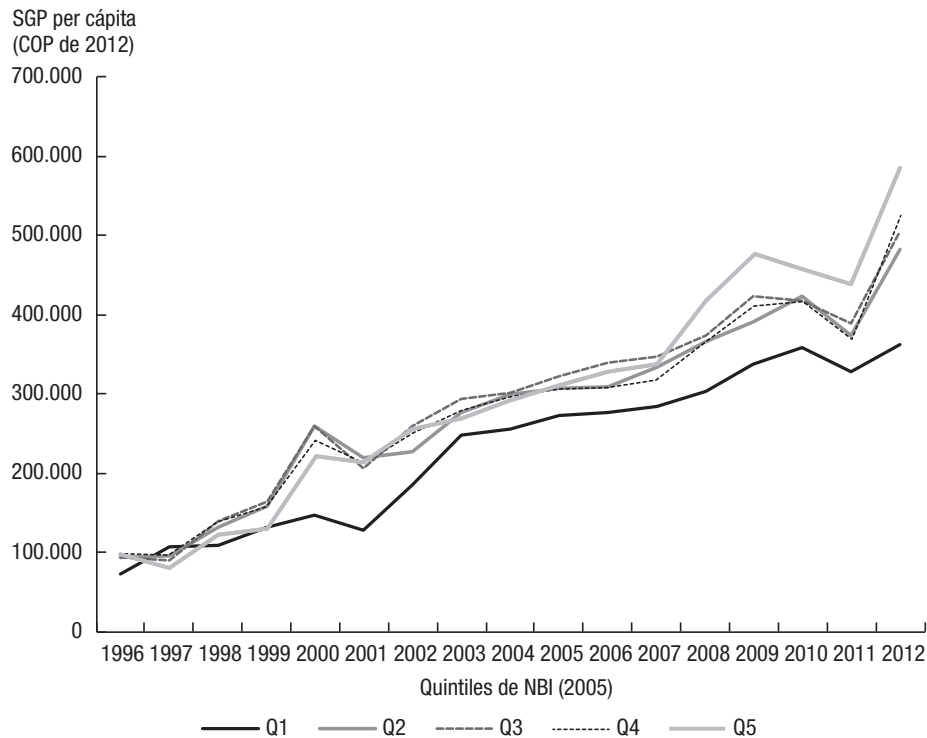
Nota: la dispersión geográfica se calcula como la distancia de cada municipio a la capital departamental.

Fuentes: DNP (ejecuciones presupuestales) y DANE (proyecciones poblacionales e indicador de NBI (2005)); cálculos de los autores.

² Los quintiles son creados con base en el censo de 2005 (DANE).

Paralelamente, los gráficos 10 y 11 muestran la evolución en la distribución del SGP, tanto por quintiles de NBI, como por ingresos corrientes per cápita. Los resultados muestran que nuestras transferencias efectivamente sí equiparan el gasto público, lo cual es un resultado excelente, dada la complejidad del sistema.

GRÁFICO 10. EVOLUCIÓN DEL SGP POR QUINTILES DE NBI

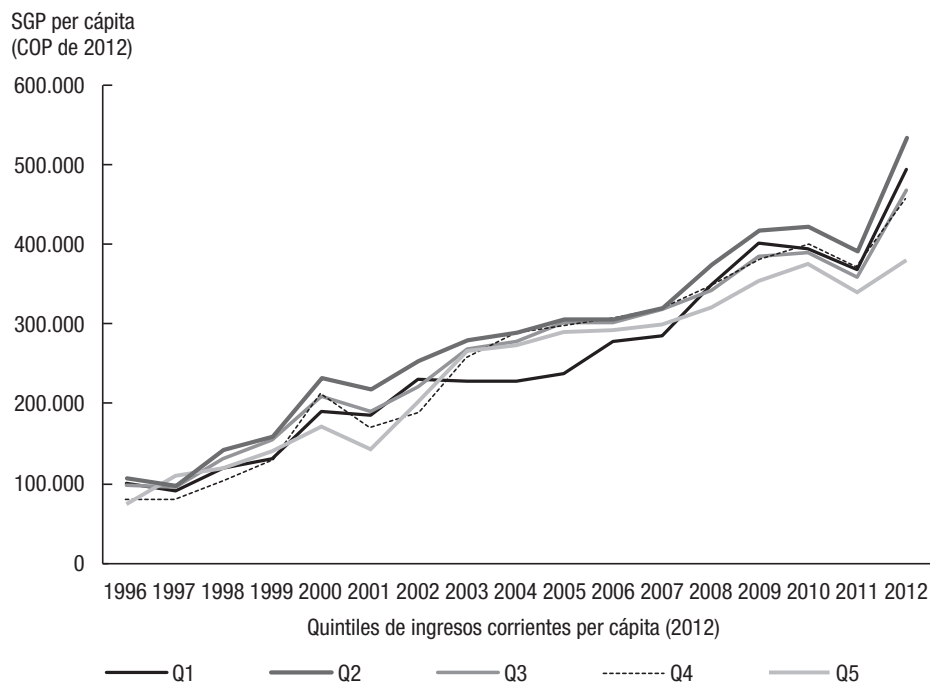


Fuentes: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Banco de la República, DANE y DNP.

Los gráficos 12 y 13 muestran la distribución del SGP departamentalizado³ en 2012. El ejercicio de departamentalización hace que los resultados de los gráficos 10 y 11 sean más claros. El Gráfico 12 utiliza quintiles de NBI y el 13, de ingresos corrientes per cápita. En general, el SGP equipara el gasto: invierte en municipios con altas tasas de pobreza, dispersión y poca población.

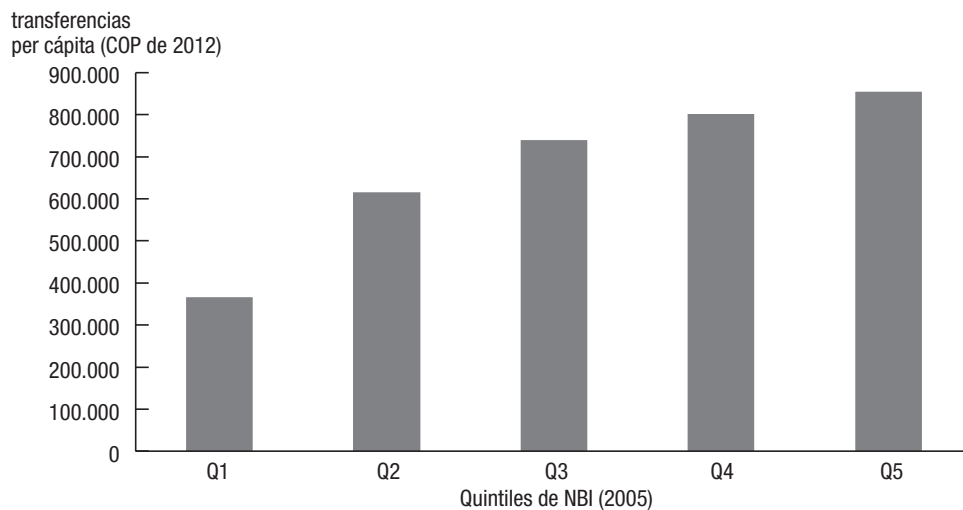
³ La departamentalización fue tomada de la evaluación al SGP (Econometría, 2014).

GRÁFICO 11. EVOLUCIÓN DEL SGP POR QUINTILES DE NBI

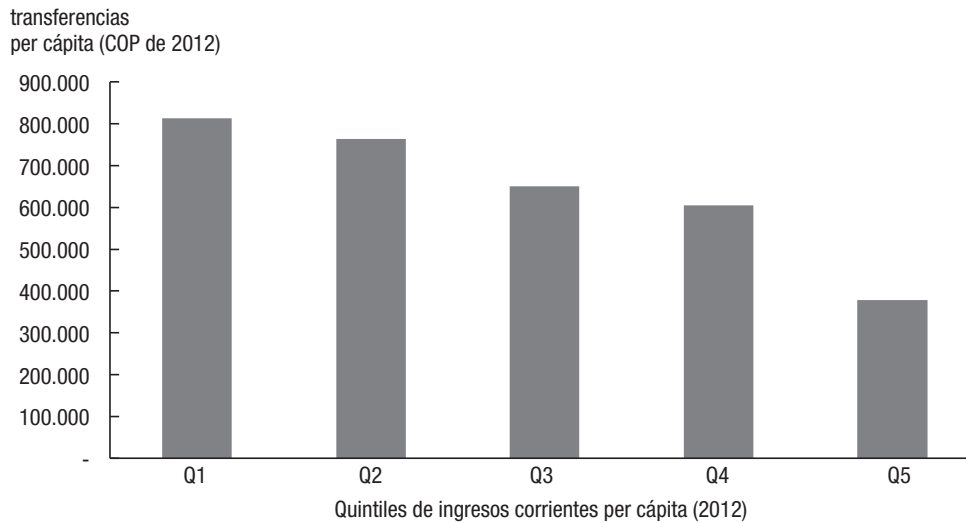


Fuentes: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Banco de la República, DANE y DNP.

GRÁFICO 12. DISTRIBUCIÓN PER CÁPITA DEL SGP POR QUINTILES DE NBI



Fuentes: DNP (2012) y DANE (proyecciones poblacionales); cálculos de los autores.

GRÁFICO 13. DISTRIBUCIÓN PER CÁPITA DEL SGP POR QUINTILES DE INGRESOS CORRIENTES

Fuentes: DNP (2012) y DANE (proyecciones poblacionales); cálculos de los autores.

La distribución analizada, tanto en tendencias como en equiparación del gasto, se hace, como ya se ha mencionado, a partir de 42 criterios de asignación. El Cuadro 2 muestra que estos criterios pueden catalogarse en cinco grandes grupos; i) eficiencias, ii) coberturas, iii) población, iv) pobreza y v) otros. La eficiencia comprende criterios que implican asignaciones del SGP de acuerdo con indicadores de resultado; las coberturas distribuyen recursos por población con alguna característica sectorial, por ejemplo, por el número de personas que pertenecen al régimen subsidiado de salud en un municipio; los criterios de población asignan el SGP según el número de personas en un municipio. Existen varios criterios en esta categoría y hacen referencia a grupos poblacionales particulares, pero no están relacionados con sectores del gasto, como por ejemplo distribuir por población, pero solo a municipios con menos de 25.000 habitantes. Los criterios de pobreza básicamente ponderan la asignación sectorial por el índice de NBI. En el grupo de otros criterios se encuentran aquellos que no forman parte de las categorías mencionadas.

Paralelamente, el Cuadro 3 describe los 42 criterios de asignación, pero desde una mirada sectorial. El 62,5% de los recursos se destinan a educación, 18,72% a salud, 12,04% a propósito general, 4,78% a APSB y 1,92% a asignaciones especiales.

CUADRO 2. DISTRIBUCIÓN DEL SGP SEGÚN CRITERIOS Y SUBCRITERIOS DE ASIGNACIÓN

CRITERIO	SUBCRITERIO		
Eficiencia	4%	Matrícula atendida según condiciones de desempeño	17,96%
		Matrícula atendida en establecimientos educativos estatales que mejoran en su desempeño	8,98%
		Eficiencia administrativa	3,44%
		Compensaciones	8,80%
		Ampliación de cobertura	5,72%
		Eficiencia APSB	11,19%
		Eficiencia fiscal	21,65%
		Eficiencia administrativa	21,65%
		Reducción deserción	0,62%
		Total eficiencias	100%
Coberturas	76%	Asignación población atendida	64,71%
		Población por atender	8,63%
		Asignación total calidad	2,89%
		Asignación total régimen subsidiado	20,66%
		Población por atender	0,78%
		Déficit de coberturas	2,18%
		Matrícula ponderada por dispersión geográfica	0,13%
		Total coberturas	100%
Población	7%	Complemento prestación de servicios	5,69%
		Población atendida	20,22%
		Población menor de 25.000 habitantes	11,31%
		Población todos	55,22%
		Población resguardo	7,55%
		Total población	100%
Pobreza	9%	Matrícula oficial atendida	11,54%
		Número de sedes con matrícula atendida	4,31%
		Pobreza relativa y equidad	8,29%
		Pobreza APSB	10,20%
		Pobreza relativa menor a 25.000 habitantes	13,65%
		Pobreza relativa todos	44,43%
		Matrícula ponderada pobreza	4,57%
		Pobreza primera infancia	3,00%
Total pobreza	100%		
Otros	3%	Compensación Decreto 317 de 2007	2,36%
		Asignación complemento a la población atendida	12,43%
		Cancelaciones prestaciones sociales del Magisterio	43,09%
		Reconocimiento Deuda art. 148, Ley 1450/2011	0,00%
		Ahorro aporte patronal	0,01%
		Adicional excedentes aportes	0,02%
		Aportes patronales	21,38%
		Compensación deuda	0,23%
		Compensación ajuste metodológico población atendida y déficit de coberturas	0,00%
		Compensación deporte	2,08%
		Compensación cultura	1,56%
		kilómetros de ribera	2,59%
		Decreto 946	14,26%
TOTAL CRITERIOS	100%	TOTAL OTROS	100%

Fuente: Econometría (2014).

CUADRO 3. DISTRIBUCIÓN DEL SGP SEGÚN BOLSAS SECTORIALES

BOLSA	CRITERIO	PARTICIPACIÓN EN SPG
Educación	Matrícula oficial atendida (pobreza)	1,04%
	Matrícula atendida según condiciones de desempeño (eficiencia)	0,78%
	Matrícula atendida en establecimientos educativos estatales que mejoran en su desempeño (eficiencia)	0,39%
	Número de sedes con matrícula atendida (pobreza)	0,39%
	Compensación Decreto 317 de 2007 (otros)	0,08%
	Asignación población atendida (cobertura)	49,24%
	Población por atender (cobertura)	6,57%
	Asignación complemento a la población atendida (otros)	0,42%
	Cancelaciones prestaciones sociales del Magisterio (otros)	1,44%
	Reconocimiento deuda art. 148 Ley 1450/2011 (otros)	0,00%
	Asignación total calidad educación (cobertura)	2,20%
Salud	Asignación total régimen subsidiado (cobertura)	15,72%
	Población por atender (cobertura)	0,60%
	Pobreza relativa y equidad (pobreza)	0,75%
	Eficiencia administrativa (eficiencia)	0,15%
	Complemento prestación de servicios (población)	0,41%
	Compensaciones (eficiencia)	0,38%
	Ahorro aporte patronal (otros)	0,00%
	Adicional excedentes aportes (otros)	0,00%
	Aportes patronales (otros)	0,71%
Agua potable y saneamiento básico	Déficit de coberturas (cobertura)	1,66%
	Población atendida (población)	1,46%
	Ampliación de cobertura (eficiencia)	0,25%
	Pobreza APSB (pobreza)	1,00%
	Eficiencia APSB (eficiencia)	0,49%
	Compensación deuda (otros)	0,01%
	Compensación ajuste metodológico población atendida y déficit de coberturas (otros)	0,00%
Propósito general	Población menor a 25.000 habitantes (población)	0,82%
	Pobreza relativa menores 25 mil (pobreza)	1,23%
	Población todos (población)	4,00%
	Pobreza relativa todos (pobreza)	4,00%
	Eficiencia fiscal (eficiencia)	0,94%
	Eficiencia administrativa (eficiencia)	0,94%
	Compensación deporte (otros)	0,07%
	Compensación cultura (otros)	0,05%
Asignaciones especiales	Matrícula ponderada pobreza (pobreza)	0,41%
	Matrícula ponderada por dispersión geográfica (cobertura)	0,10%
	Reducción deserción (eficiencia)	0,03%
	kilómetros de ribera (otros)	0,09%
	Población resguardo (población)	0,55%
	Decreto 946 (otros)	0,48%
	Pobreza primera infancia (pobreza)	0,27%
Total SGP		100%

Fuente: Econometría (2014).

Este gran número de criterios se debe al resultado de discusiones políticas para el financiamiento de temas específicos de los sectores del gasto, así como a objetivos particulares de los gobiernos, como el financiamiento de los municipios sobre la ribera del río Magdalena. Lo anterior ha hecho que el sistema pierda su generalidad y se vuelva cada vez más discrecional, con excesivos requerimientos de información y una alta complejidad para su asignación.

5. SIMPLICIDAD, EQUIDAD E INCENTIVOS

La simulación que se presenta a continuación pretende resolver dos de los principales problemas que enfrenta el SGP en la actualidad:

1. El exceso de criterios hace que sea muy difícil para el DNP monitorearlos de manera integral en el nivel municipal. Al ser 42 criterios y, según el Formulario Único Territorial (FUT), 1.102 municipios, cada año se deben verificar por lo menos 46.284 fuentes de información, una por cada criterio y cada municipio.
2. Algunos de los criterios de asignación generan incentivos perversos para los gobiernos locales, lo que perjudica directamente el desarrollo en las regiones (Perry, Olivera y Restrepo, 2012).

Es importante tener en cuenta que el ejercicio solo se realizó para las transferencias que van de la nación a los municipios, es posible hacer un ejercicio similar con los departamentos. Para solucionar el primer problema, se propone reducir el número de criterios, lo que haría que la labor de monitoreo sea menos ardua. Además, lo anterior le permitiría al DNP disminuir y optimizar los recursos que destina a verificar que la información (al ser un número reducido de criterios) sea confiable y de calidad.

En relación con el segundo problema, se ha diseñado la “metodología del alcalde que maximiza transferencias”⁴. Esta consiste en partir del supuesto de que lo único que le importa al alcalde es maximizar sus ingresos del SGP y que, cuando analiza las fórmulas de distribución, sabe exactamente qué debe hacer para recibir la mayor cantidad de transferencias. Un ejemplo típico de un criterio que genera incentivos perversos es el que asigna un monto por cada persona que pertenece al régimen subsidiado. La racionalidad del alcalde que maximiza transferencias sería la siguiente: “voy a hacer todo lo posible por aumentar el número de personas que pertenecen al régimen subsidiado de salud en mi municipio”. Esto hace que la lucha contra la informalidad sea un asunto de poca monta, ya que los alcaldes reciben beneficios por tener gente en la informalidad; así, los

⁴ La figura del alcalde es ilustrativa y sirve para que el lector la entienda fácilmente, pero a lo que en realidad hace referencia es al gobierno municipal.

ingresos que dejan de recibir por la formalización de la actividad económica son compensados por el SGP: este es un ejemplo típico de un criterio que incentiva la pereza fiscal.

Teniendo en cuenta lo anterior, se construyó un claroscuro de incentivos, donde en blanco se encuentran aquellos criterios que hacen que el alcalde se esfuerce por mejorar la situación socioeconómica de su municipio, y en gris, aquellos que hacen que el alcalde se esfuerce por empeorarla: el Cuadro 4 muestra 40 criterios de asignación, de los cuales 14 generan buenos incentivos para el alcalde y 26, incentivos perversos.⁵

CUADRO 4. SEMÁFORO DE INCENTIVOS

BOLSA	ASIGNACIÓN	CRITERIO	TIPO
BLANCO			
Educación	Certificados	Matrícula oficial atendida	Cobertura
Educación	Certificados	Población por atender	Cobertura
Educación	Calidad de la matrícula	Matrícula atendida según condiciones de desempeño (asignación desempeño)	Eficiencia
Educación	Calidad de la Matrícula	Matrícula atendida en establecimientos educativos estatales que mejoran en su desempeño (asignación mejoramiento)	Eficiencia
Salud	Salud pública	Población por atender	Cobertura
Salud	Salud pública	Equidad	Pobreza
Salud	PPNA y no POS	Compensación	Eficiencia
APSB	n. a.	Esfuerzo de la ET en ampliación de coberturas	Eficiencia
APSB	n. a.	Eficiencia fiscal y administrativa	Eficiencia
Propósito general	Menores de 25.000 habitantes	Población total	Población
Propósito general	Todos los municipios	Población total	Población
Propósito general	Todos los municipios	Eficiencia fiscal	Eficiencia
Propósito general	Todos los municipios	Eficiencia administrativa	Eficiencia
Asignaciones especiales	Alimentación escolar	Reducción deserción	Eficiencia
GRIS			
Educación	Certificados	Complemento a la población atendida	Otros
Educación	Certificados	Cancelación de prestaciones sociales del Magisterio	Otros
Educación	Certificados	Reconocimiento deuda art. 148 Ley 1450/2011 (otros)	Otros
Educación	Calidad matrícula	Número de sedes con matrícula atendida	Pobreza
Educación	Calidad matrícula	Matrícula oficial atendida	Pobreza
Educación	Calidad matrícula	Compensación Decreto 317 de 2007	Otros
Educación	Calidad de la gratuidad	Distribución de calidad de la gratuidad educativa	Cobertura
Salud	Régimen subsidiado	Régimen subsidiado	Cobertura

⁵ En total son 42 criterios, pero se reseñan 40 porque los aportes patronales, que son tres, se muestran como uno solo. En todo caso, los tres generan incentivos perversos para los gobiernos locales.

CUADRO 4. SEMÁFORO DE INCENTIVOS (CONTINUACIÓN)

BOLSA	ASIGNACIÓN	CRITERIO	TIPO
Salud	Salud pública	Eficiencia administrativa	Eficiencia
Salud	PPNA y no POS	Complemento de la prestación de servicios a la población pobre no asegurada	Población
Salud	PPNA y no POS	Aportes patronales	Otros
APSB	n. a.	Déficit de coberturas	Coberturas
APSB	n. a.	Población atendida	Población
APSB	n. a.	Nivel de pobreza	Pobreza
APSB	n. a.	Ajuste por deuda	Otros
APSB	n. a.	Compensación ajuste del déficit de coberturas y población atendida	Otros
Propósito general	Menores de 25.000 habitantes	Pobreza relativa	Pobreza
Propósito general	Todos los municipios	Pobreza relativa	Pobreza
Propósito general	Todos los municipios	Compensación deporte	Otros
Propósito general	Todos los municipios	Compensación cultura	Otros
Asignaciones especiales	Municipios ribereños del río Magdalena	Kilómetros de ribera	Otros
Asignaciones especiales	Resguardos indígenas	Población resguardo	Población
Asignaciones especiales	Alimentación escolar	Matrícula ponderada por pobreza	Pobreza
Asignaciones especiales	Alimentación escolar	Matrícula ponderada por dispersión geográfica	Cobertura
Asignaciones especiales	Primera infancia	Pobreza en primera infancia	Pobreza
Asignaciones especiales	Fonpet	Proporcional al SGP educación, salud, APSB y propósito general	Otros

Nota: n. a.: no aplica.

Fuente: elaboración de los autores.

De este claroscuro se eligen los candidatos que formarán parte de la nueva distribución del SGP. De acuerdo con lo anterior, se estima la solución de un problema de programación lineal múltiple; como resultado, se identifica un criterio por sector para que suceda lo siguiente:

1. No disminuya el monto total de las bolsas sectoriales en salud, educación y APSB.
2. Se equipare el gasto por habitante.
3. Se invierta en municipios con más necesidades básicas insatisfechas como porcentaje de la población.

Del ejercicio anterior se propone la distribución de los cuadros 2 y 3, la cual se denominará como la distribución X. Esta estrategia soluciona los dos grandes problemas del sistema: i) tiene menos criterios (6 *versus* 42), y ii) solo incluye aquellos que generan buenos incentivos para el alcalde.

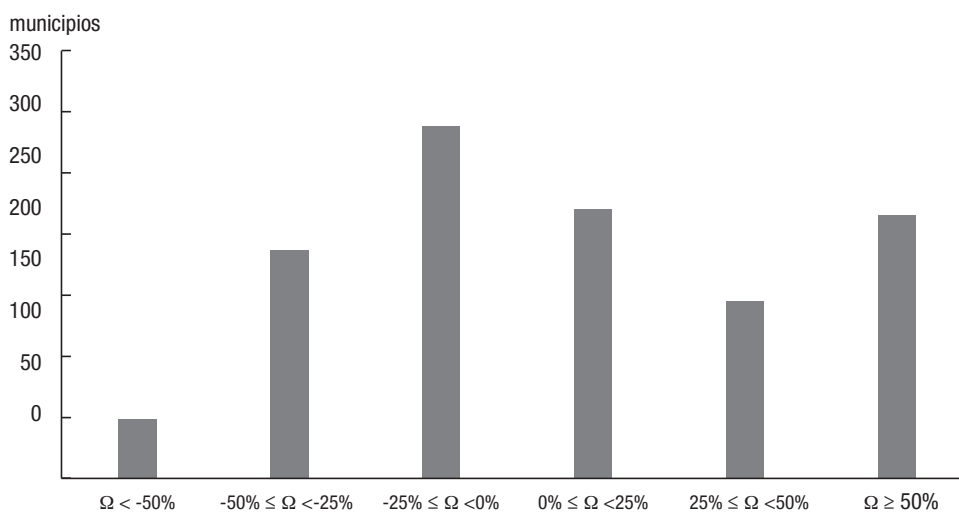
CUADRO 5. DISTRIBUCIÓN \aleph SEGÚN CRITERIOS DE ASIGNACIÓN

BOLSA	Grupos	CRITERIOS	PARTICIPACIÓN EN EL SGP
Educación	Eficiencia	Matrícula atendida en establecimientos educativos estatales que mejoran en su desempeño	63%
Salud	Pobreza	Pobreza relativa y equidad	19%
APSB	Eficiencia	Eficiencia en APSB	5%
Propósito general	Eficiencia	Eficiencia fiscal	14%
Total			100%

Fuente: elaboración de los autores.

5.1 RESULTADOS

Bajo la distribución \aleph , al compararla con la distribución actual, tan solo 48 municipios dejan de recibir el 50% del SGP; 186 dejan de recibir entre el 25% y el 50%; 288 dejan de recibir menos del 20%, 220 municipios incrementan estos recursos hasta el 25%; 145 reciben entre el 25% y el 50% más, y 215 recibirían más del 50% de los recursos que se les asignan (Gráfico 14).

GRÁFICO 14. GANADORES Y PERDEDORES BAJO LA DISTRIBUCIÓN \aleph Nota: $\Omega = (\text{predicho} - \text{actual})/\text{actual}$

Fuente: elaboración de los autores con base en información del DNP.

La distribución \aleph beneficia a 580 municipios y perjudica a 522: la población de los municipios ganadores es de 13 millones, mientras que los perdedores son 33 millones (Cuadro 6). Esto quiere decir que la nueva distribución perjudica a las ciudades y beneficia más a zonas rurales, que suelen ser dispersas y pobres.

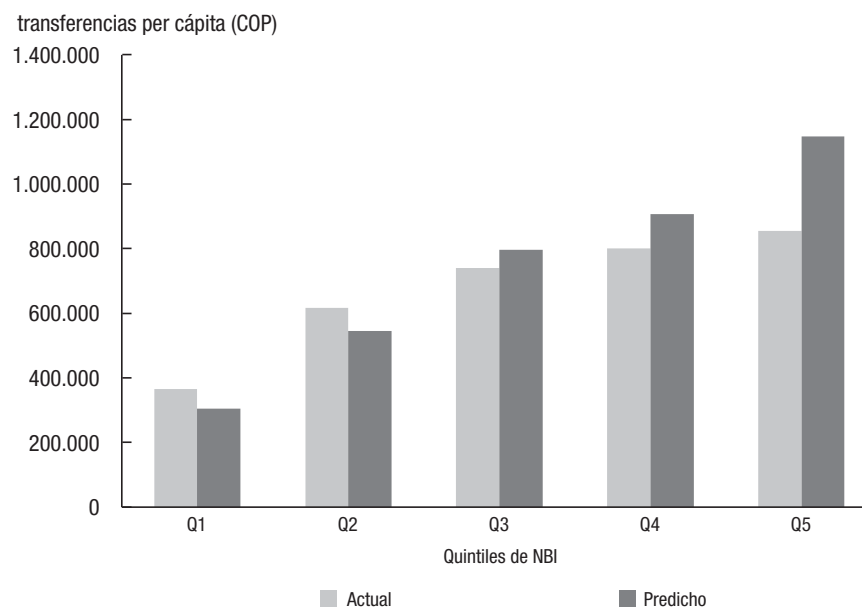
CUADRO 6. MUNICIPIOS Y POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS QUE SE BENEFICIAN Y PERJUDICAN POR LA ASIGNACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN X

MUNICIPIOS		POBLACIÓN (MILLONES)	
GANADORES	PERDEDORES	GANADORES	PERDEDORES
580	522	13	33

Fuente: elaboración de los autores con base en DANE (2012).

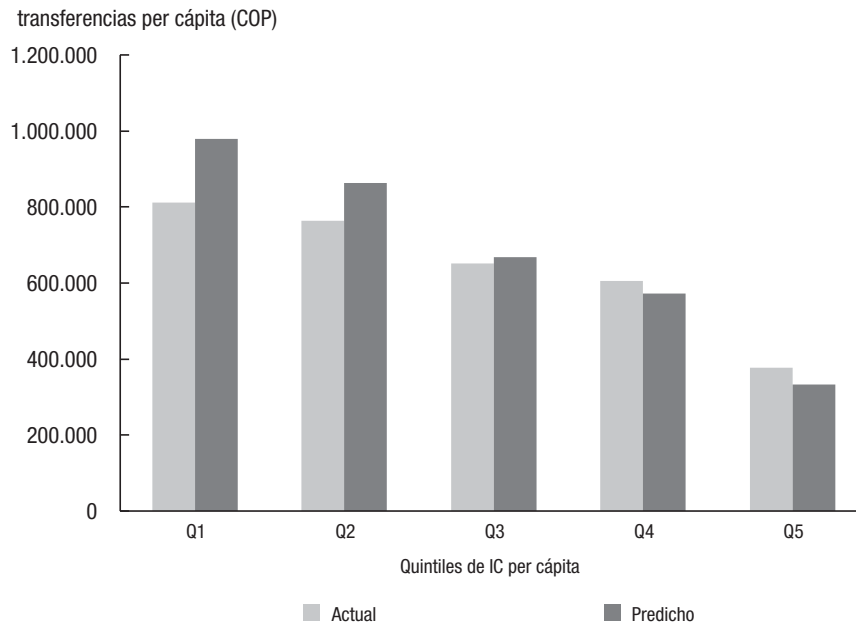
La distribución X equipara mejor el gasto por habitante que la distribución actual e invierte en municipios con más NBI como porcentaje de la población (Gráfico 15).

GRÁFICO 15. ASIGNACIÓN POR QUINTILES DE NBI



Fuente: elaboración de los autores con base en información del DNP y DANE (2012).

GRÁFICO 16. EQUIPARACIÓN DEL GASTO

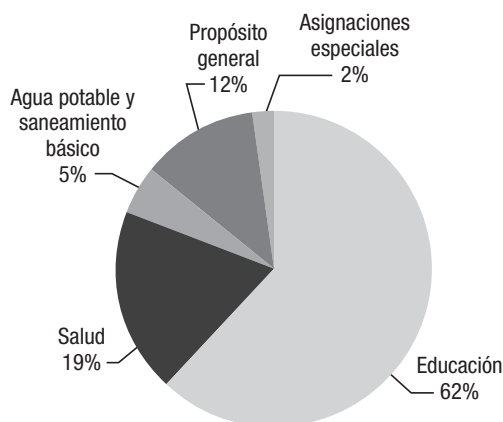


Fuente: elaboración de los autores con base en información del DNP y DANE (2012).

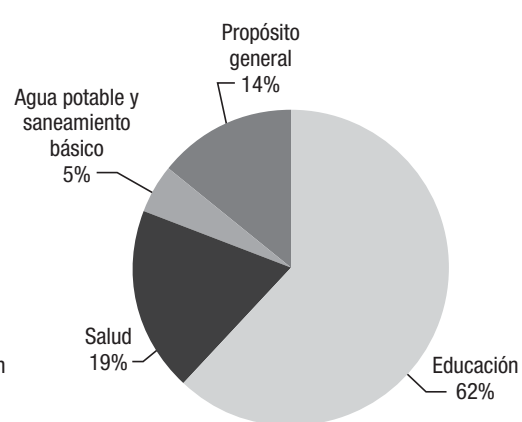
Si se compara con los criterios actuales, la distribución sectorial cambia marginalmente, desaparecen las asignaciones especiales y aumentan los recursos del propósito general. Esto es positivo, pues las asignaciones especiales hacen que el sistema se enfrente a distorsiones. Lo que se busca es un sistema general y equitativo para los municipios, sin excepciones.

GRÁFICO 17. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL

PANEL A. DISTRIBUCIÓN ACTUAL



PANEL B. DISTRIBUCIÓN

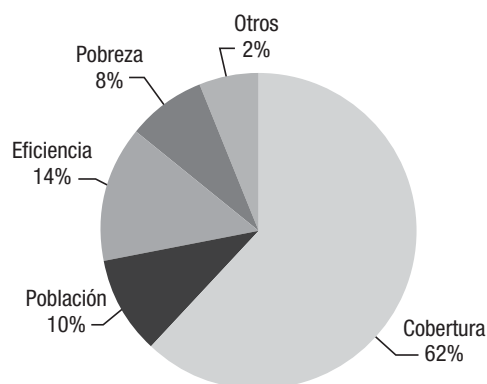


Fuente: elaboración de los autores con base en información del DNP y DANE (2012).

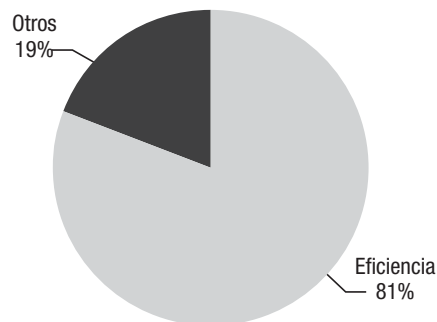
En relación con los criterios de distribución, la distribución \aleph hace que desaparezcan las coberturas (Gráfico 18), población y otros ítems, y aumenta la inversión en pobreza y eficiencia.

GRÁFICO 18. DISTRIBUCIÓN DE CRITERIOS DE ASIGNACIÓN

PANEL A. DISTRIBUCIÓN ACTUAL



PANEL B. DISTRIBUCIÓN \aleph



Fuente: elaboración de los autores con base en información del DNP y DANE (2012).

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En primer lugar, se observó que no hay una única tendencia en el rediseño de los STI; por ejemplo, en sus recientes reformas en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), unos se concentraron en fortalecer los fiscos territoriales, otros en ajustar las fórmulas de distribución con nuevos criterios y los restantes incluyeron nuevos sectores del gasto en la distribución de sus recursos.

Segundo, se debe utilizar el esfuerzo tributario en las fórmulas de los STI; no obstante, en un modelo federal claramente no hay razón para tener en cuenta el esfuerzo fiscal, dado que a priori no hay una justificación para que el sector público recompense a los gobiernos subnacionales por ello. Sin embargo, no sucede lo mismo para el caso colombiano: se demostró que el SGP sí equipara el gasto, y la eficiencia fiscal también muestra buenos resultados.

Trabajos recientes muestran que se puede lograr una mejor distribución de los recursos del SGP utilizando mucho menos criterios que los actuales. Esto evitaría caer de nuevo en la lógica incremental de sumar año a año nuevos criterios. Además, hay que tener presente que un buen número de los criterios actuales son malos dado que generan comportamientos perversos en los receptores. Finalmente, y relacionado con lo anterior, no hay que olvidar que el SGP debe ser

un sistema general, no discrecional. Es un error que no se puede repetir en los futuros ajustes al SGP y al SGR.

Por otra parte, la distribución \aleph presentada castiga a las grandes ciudades y beneficia a los municipios con pocos habitantes: justamente, lo que busca es la equiparación del gasto, o lo que se denomina convergencia regional. La distribución \aleph equipara mejor el gasto que la distribución actual, invierte más en municipios con un mayor porcentaje de la población con NBI, utiliza menos criterios de distribución y asigna los recursos bajo criterios que generan buenos incentivos para promover el desarrollo de los gobiernos municipales. En futuros trabajos se espera poder adelantar sugerencias para el ámbito departamental.

Más que una propuesta de reforma, la distribución \aleph muestra que efectivamente es posible mejorar la distribución actual del SGP. Con la distribución \aleph se gana en simplicidad, equidad e incentivos del sistema, lo que es fundamental para que el país emprenda un proceso de descentralización que se acerque más a la autonomía territorial y la convergencia regional.

REFERENCIAS

- Bird, R. (2012). “Fiscal Decentralization in Colombia: A Work (Still) in Progress”, en *International Center for Public Policy*, Working Paper, Series, núm. 39.
- Bonet, J. (2006). “Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, núm. 77. Cartagena: Banco de la República.
- Blöchliger, H.; Petzold, O. (2009a). “Finding the Dividing Line Between Tax Sharing and Grants”, Working Papers on Fiscal Federalism, núm. 10, OCDE.
- Blöchliger, H.; Petzold, O. (2009b). “Taxes or Grants: What Revenue Source for Sub-central Governments?”, Working Papers Economics Department, núm. 706, OCDE.
- Boex, J.; Martínez-Vázquez, J. (2004). “Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data: Concepts, practices and lessons”, documento interno, Georgia State University.
- Cetrángolo, O; Jiménez, J. P. (2009) “Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Regional Disparities and Fiscal Sustainability”, Policy Dialogue. IPD Decentralization Task Force Meeting, Columbia University, 10 y 11 de junio.
- Clavijo, S. (2011). “Estructura fiscal de Colombia y ajustes requeridos (2010-2020)”, Bogotá: ANIF.
- Econometría (2014). “Evaluación del Sistema General de Participaciones”, Consultoría para el Departamento Nacional de Planeación, Bogotá: DNP.

- Gómez, J. C.; Jiménez, J. P. (2011). “El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos”, *Trimestre Fiscal*, núm. 97, abril-junio.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2009). *10 años de transformación fiscal territorial en Colombia 1998-2008*, colección Bicentenario de la Independencia de Colombia, Bogotá: MHCP.
- Perry, G.; Olivera, M.; Restrepo, P. (2012). *El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia. Petróleo y minería: ¿bendición o maldición?*, Bogotá: La Imprenta Editores.
- Shah, Anwar. (2006). “A Practitioner’s Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers”, working paper series, núm. 4039, Banco Mundial.
- Zapata, J. G. (2010). *Las finanzas territoriales en Colombia*, serie Debates Presidenciales, Bogotá: CAF-Fedesarrollo.