

# **CONTEXTO HISTÓRICO Y EVOLUCIÓN DEL SGP EN COLOMBIA**

Jaime Bonet  
Gerson Javier Pérez  
Jhorland Ayala

---

Los autores son, en su orden: gerente del Banco de la República, sucursal Cartagena, y economistas del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República.

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.

Se agradecen los comentarios y sugerencias a una versión previa de este capítulo, de Ligia Melo, Ana María Iregui, Ignacio Lozano, Rafael de la Cruz y Oswaldo Porras. De igual forma, los comentarios de Fabio Sánchez y demás asistentes al Seminario internacional: ¿Cómo va el Sistema General de Participaciones? Se agradece la asistencia de Jaissa Bartolomé, Katherin Del Risco y Harrison Sandoval.

La Constitución Política de 1991 marcó un hito en el proceso de descentralización fiscal en Colombia. Para entender la importancia de estas nuevas disposiciones basta mencionar que la nueva Carta Política estableció que el 46% de los ingresos corrientes de la nación (ICN) debían ser transferidos a las entidades territoriales. Estas partidas se destinarían principalmente a los sectores de salud y educación, y se distribuirían en dos bolsas: el situado fiscal (departamentos) y las participaciones municipales (municipios).

Este esquema de transferencias ha sufrido dos reformas importantes en los últimos veinticuatro años. La primera se realizó en el marco de la crisis fiscal de finales de los años noventa, cuando la difícil situación financiera de los gobiernos subnacionales comprometió la estabilidad fiscal del país. Adicionalmente, el hecho de que el crecimiento del monto de las transferencias estuviera determinado como un porcentaje de los ICN complicaba aún más la situación financiera del gobierno nacional. En este sentido, Colombia realizó una serie de reformas que adoptaron reglas fiscales subnacionales y se hicieron cambios en el esquema de transferencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales, sentando las bases de un modelo de descentralización con responsabilidad fiscal.

Para 2012 el monto del SGP representaba alrededor del 4% del producto interno bruto (PIB), el 30% de los ICN y el 15,7% sobre el gasto público (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2012)<sup>1</sup>. Una reforma al SGP es de suma importancia tanto para los gobiernos subnacionales como para el nacional, ya que estos recursos afectan el balance de las finanzas de los dos niveles.

El proceso de descentralización colombiano se inició siguiendo la tendencia observada en América Latina, con la firme intención de mejorar el desempeño de los gobiernos subnacionales para contribuir al desarrollo económico y al mejoramiento de la calidad de vida<sup>2</sup>.

El propósito de este capítulo es ofrecer un breve contexto histórico sobre el proceso de descentralización en Colombia, haciendo énfasis en las metas y logros

---

<sup>1</sup> Considerando las apropiaciones del presupuesto para gasto en funcionamiento, servicio de la deuda e inversión.

<sup>2</sup> Según Faguet (2004), el principal propósito de un proceso de descentralización, dado el mayor y mejor conocimiento de las necesidades por parte de las autoridades locales, es el aumento en la cobertura y calidad de los servicios públicos y la reducción de la pobreza. Por su parte, Ahmad y García-Escribano (2010) argumentan que las economías bajo esquemas de descentralización idealmente deberían garantizar mínimos niveles de acceso y calidad a los servicios básicos.

desde la reforma más reciente. También se propone analizar el balance entre las competencias a cargo de las entidades territoriales y los recursos económicos con los que cuentan para cumplir con dichas responsabilidades, y establecer si la legislación está definiendo las fuentes de recursos para cada conjunto de competencias asignado.

Los resultados muestran la gran complejidad que supone el actual criterio de distribución de las transferencias, el cual ha ido aumentando con cada reforma. De lo anterior se deriva la dificultad para evaluar el cumplimiento no solo de requisitos para asignar los recursos sino para controlar el logro de las metas propuestas en el mejoramiento de los servicios. Por otro lado, se observa que la regla del crecimiento de las transferencias que contribuyó a la mayor estabilidad de las finanzas nacionales y territoriales luego de la crisis de finales de los años noventa, continúa aplicándose de manera transitoria. Esto contribuye a generar incertidumbre en las finanzas nacionales y subnacionales.

Al evaluar las metas propuestas en la reforma de 2007, lo que se encuentra es que estas no se cumplieron en la mayoría de los casos. Es importante mencionar que el gobierno central se planteó metas específicas únicamente en términos de cobertura, pero no en calidad. Lo mismo ocurrió en el caso de las áreas de residencia, donde las metas planteadas son para el agregado, sin hacer distinción entre lo urbano y lo rural. Esto es de suma importancia, toda vez que existe una inmensa brecha en cobertura y calidad en la prestación de los servicios básicos entre estas zonas del país.

Con respecto a las responsabilidades entregadas a los gobiernos subnacionales y de los recursos disponibles para su cumplimiento, lo que se observa es que no en todos los casos se encontró una correspondencia entre ambas instancias. Además, mientras que los departamentos son los que menores ingresos reportan cuando se comparan con los municipios, paradójicamente son los que mayores competencias tienen a cargo. Esto es evidente si se tiene en cuenta que deben asumir responsabilidades en la prestación de los servicios de educación, salud y agua potable y saneamiento básico (APSB) de los municipios que no logran certificarse.

Este capítulo consta de cinco secciones. La primera se dedica a describir brevemente la relación entre el proceso de descentralización y el equilibrio de poderes. La segunda sección hace una descripción de los antecedentes, el funcionamiento y la evolución reciente del SGP. La tercera revisa los logros del sistema de transferencias, especialmente desde la reforma más reciente. La cuarta sección describe las competencias asignadas a las entidades territoriales y los recursos con los que cuentan para cumplir con dichas responsabilidades. La última sección presenta las principales conclusiones y recomendaciones.

## 1. LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA AUTONOMÍA TERRITORIAL

### 1.1 EL EQUILIBRIO DE PODERES ENTRE LAS AUTORIDADES TERRITORIALES

El proceso de descentralización ocurre, por lo general, en tres entornos, el administrativo, el fiscal y el político, mediante los cuales el gobierno nacional transfiere a los gobiernos subnacionales responsabilidades, recursos y autoridad política, respectivamente<sup>3</sup>. Falletti (2010) compara el proceso de descentralización con una receta culinaria, donde el éxito de los resultados se basa en la adecuada combinación de los ingredientes; en este caso, el grado de descentralización administrativa, política y fiscal. La autora menciona que en muchos casos la descentralización se aborda desde una perspectiva que va más allá de la entrega de responsabilidades y recursos a los gobiernos subnacionales y llega hasta reformas que denomina democráticas o institucionales. Por lo general, las tres fases de una descentralización no ocurren simultáneamente. Si estas tuvieron lugar, y si además fuera posible establecer el grado de sincronización con el que ocurrieron, es posible establecer la secuencia de la descentralización, los mecanismos de transmisión y los efectos en lo que se conoce como el equilibrio del poder (entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales)<sup>4</sup>.

La primera etapa en llevarse a cabo determinará en gran parte las subsiguientes y, además, haría evidente cuál de los dos actores (gobierno nacional o gobiernos subnacionales) tendría mayor prevalencia en términos de sus intereses. Por ejemplo, si la descentralización administrativa ocurre antes que las demás, es una señal de que el gobierno nacional domina en el juego de poderes, mientras que si ocurre lo contrario, indicaría que los gobiernos subnacionales son los de mayor dominancia al inicio de un proceso de negociación.

Un ejemplo del primer caso es el de Argentina, donde el dominio lo tenían las preferencias del gobierno nacional. En este caso, con una alta probabilidad, el primer tipo de descentralización en implementarse es la administrativa, con la cual lo primero que reciben los gobiernos subnacionales es responsabilidades decretadas por el gobierno nacional.

---

<sup>3</sup> Más formalmente, las siguientes son las definiciones de cada tipo de descentralización: *administrativa*: “Conjunto de políticas que transfieren la asignación de servicios sociales tales como educación, salud, bienestar social y vivienda a los gobiernos subnacionales”; *fiscal*: “Conjunto de políticas diseñadas para aumentar los ingresos o la *autoridad fiscal* de los gobiernos subnacionales”; *política*: “Conjunto de reformas electorales o enmiendas constitucionales diseñadas para delegar autoridad política a los actores subnacionales y para abrir nuevos —o activar los existentes latentes o ineficaces— espacios para la representación de las entidades políticas subnacionales” (Falletti, 2010: 36; traducción propia).

<sup>4</sup> También denominado equilibrio intergubernamental de poderes, dentro del cual se destacan tres categorías: los recursos económicos, la autoridad legal y la capacidad organizacional.

La siguiente etapa, con el fin de que los gobiernos subnacionales cumplan con sus tareas, sería la fiscal y, posteriormente, la política (*administrativa* → *fiscal* → *política*). De este modo, al final el gobierno nacional garantizaría su control sobre las reglas de juego por medio de las cuales se establece la forma y distribución de los recursos transferidos.

La descentralización política no se lleva a cabo como segunda etapa, debido a que esto implicaría otorgar, prematuramente, mayor poder a los gobiernos subnacionales en la decisión del manejo futuro de los recursos transferidos. En este contexto, no se esperan cambios en el equilibrio del poder ya que, tanto al inicio como al final del proceso de descentralización, prevalecen las preferencias del gobierno nacional frente a las de los gobiernos subnacionales.

Ejemplos del segundo caso, donde el proceso de descentralización sigue el orden *política* → *fiscal* → *administrativa*, son Brasil y Colombia. Con una mayor autonomía política inicial por parte de los gobiernos subnacionales, con la cual estos pueden movilizar votos para las elecciones nacionales, las condiciones estarían dadas para el segundo tipo de descentralización: la fiscal<sup>5</sup>. Una vez están garantizados los recursos, o la autonomía para generarlos, el siguiente paso natural será la descentralización administrativa o la asignación de competencias y responsabilidades a los diferentes gobiernos subnacionales. En este caso priman los gobiernos subnacionales y sus preferencias frente a las del gobierno nacional.

Falleti (2010) menciona algunas otras posibles situaciones y resultados en el equilibrio de poderes, según la sincronización en los tipos de descentralización adoptados. Sin embargo, es importante mencionar que el número de posibilidades cambia si se presentan o no choques exógenos o mecanismos reactivos durante el proceso, que lleven a ordenamientos temporales alternativos de los tres tipos de descentralización<sup>6</sup>.

En un análisis comparativo para cuatro países de América Latina (Colombia, Brasil, Argentina y México), la autora, haciendo uso de mediciones en tres frentes: recursos económicos, autoridad legal y capacidad organizacional, encuentra que, luego del proceso de descentralización en cada país, Brasil es el que mayores cambios presentó en el equilibrio intergubernamental de poderes, seguido de Colombia y México. En otras palabras, Brasil fue el que mayores cambios logró

---

<sup>5</sup> La autonomía de una entidad territorial puede definirse como “[...] la capacidad de manejar los asuntos propios, es decir, aquellos que le conciernen al ente territorial como tal, con una libertad que estará limitada por lo que establezcan la Constitución y la Ley” (Procuraduría General de la Nación, 2011: 21).

<sup>6</sup> Los factores exógenos o mecanismos reactivos son circunstancias políticas o sociales, especialmente, que podrían cambiar el orden esperado de las etapas de descentralización.

a favor de la autonomía de los gobiernos subnacionales luego de un proceso de descentralización.

## 1.2 LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

Este proceso en Colombia tiene sus orígenes a mediados de los años ochenta, con la intención de que alcaldes y gobernadores fueran elegidos por voto popular. Aunque esta iniciativa se originó en el gobierno central, estuvo apoyada por importantes sectores políticos y sociales de los gobiernos subnacionales que ejercían presión mediante amenazas de paro. Estos movimientos se convirtieron en la fuente principal de una mayor dominancia de las preferencias de los gobiernos subnacionales frente al gobierno nacional. Así las cosas, las condiciones estaban dadas para que la primera fase de la descentralización fuera la política, la cual se materializó primero con la elección popular de alcaldes en 1986, y continuó luego con la de gobernadores, durante la reforma constitucional de 1991.

Es interesante observar cómo inicialmente los municipios, por intermedio de la Federación Colombiana de Municipios, se opusieron a la elección popular de gobernadores por verlos como futuros rivales en la búsqueda de poder y recursos ante el gobierno nacional. Sin embargo, una vez establecida aquella figura, la coalición entre los municipios y gobernaciones logró impulsar la segunda fase de la descentralización (la fiscal), con la cual se garantizaba un aumento significativo en el monto de los recursos que recibirían los gobiernos subnacionales en forma de transferencias.

El siguiente paso en el proceso de descentralización (la administrativa) consistió en la definición de responsabilidades y obligaciones a cargo de los gobiernos subnacionales, especialmente para el caso de los sectores de educación y salud durante los años 1993 y 1994 (leyes 60 de 1993 y 155 de 1994). Como era de esperarse, por sus características, estas medidas fueron impulsadas por el gobierno central. El Cuadro 1 muestra el proceso de descentralización en sus tres etapas.

El proceso del equilibrio intergubernamental de poderes muestra dos características importantes. La primera es que las preferencias de los gobiernos subnacionales prevalecieron en la primera etapa de la descentralización. Además, es posible notar que no hubo cambios trascendentales hacia el cumplimiento de la segunda y tercera etapas (descentralización fiscal y administrativa), lo que significa que el proceso no se vio afectado por factores exógenos mediante los cuales las preferencias dominantes cambiaran a favor del gobierno nacional. La segunda característica es que, a pesar de que las preferencias de los gobiernos subnacionales prevalecieron durante casi todo el proceso, el país terminó con cambios significativos en términos del equilibrio intergubernamental de poderes a favor de los gobiernos departamentales y municipales, al compararlo con la situación

previa al inicio de las reformas (Garman *et al.*, 2001; Falletti, 2005; Willis *et al.*, 1999).

### CUADRO 1. PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

| AÑO         | TIPO DE DESCENTRALIZACIÓN | LEGISLACIÓN                          | REFORMA  | ACTORES QUE IMPULSARON LA REFORMA                                  | NIVEL DE GOBIERNO DOMINANTE | PRINCIPALES BENEFICIARIOS  |
|-------------|---------------------------|--------------------------------------|--|--|-----------------------------|----------------------------|
| 1986        | Política                  | Acto Legislativo 01 (Ley 78 de 1986) | Elección popular de alcaldes   | Gobierno nacional, facciones de los partidos liberal y conservador | Subnacional                 | Municipios                 |
| 1991        | Política                  | Reforma constitucional               | Elección popular de gobernadores   | Gobierno nacional y gobiernos subnacionales                        | Subnacional                 | Departamentos              |
| 1991        | Fiscal                    | Reforma constitucional               | Incremento en las transferencias a departamentos y municipios  | Gobiernos subnacionales  | Subnacional                 | Municipios y departamentos |
| 1993 - 1994 | Administrativa            | Leyes 60 y 115                       | Definición de esquemas de financiación y distribución de responsabilidades entre los niveles de gobierno | Gobierno nacional  | Nacional y subnacional      | Departamentos              |

Fuente: Falletti (2010).

## 2. EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP)

### 2.1 ANTECEDENTES

El Sistema General de Participaciones (SGP) corresponde a los recursos que el gobierno nacional central (GNC) transfiere a las entidades territoriales, ya sean departamentos, distritos o municipios, destinados a salud, educación, APSB, y para propósito general. Los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de 1991 establecieron nuevas responsabilidades a los gobiernos subnacionales, así como también los recursos necesarios para ejercerlas, profundizando el proceso de la descentralización política y administrativa de Colombia.

Inicialmente esta legislación definió dos mecanismos mediante los cuales el gobierno nacional transfería recursos a las entidades territoriales. El situado fiscal, por un lado, representaba los recursos que el GNC asignaba a los departamentos, al Distrito Capital y a los distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla<sup>7</sup>, con el fin de financiar la salud y la educación en estas entidades territoriales. Se estableció como un porcentaje creciente de los ICN, para cubrir de manera adecuada los servicios públicos para los cuales está destinado. Las transferencias a los municipios se hacían por medio de lo que se conocía como las participaciones

<sup>7</sup> El artículo original contempló como distritos especiales únicamente a las ciudades de Cartagena y Santa Marta. Barranquilla fue incluida por medio del Acto Legislativo 01 de 1993.

municipales. Estos recursos estaban dirigidos a sectores específicos, tales como educación, salud y APSB. Al igual que en el caso del situado fiscal, el crecimiento de las participaciones estaba ligado a los ICN.

La distribución de los recursos y competencias de la que tratan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia fue reglamentada por la Ley 60 de 1993. En esta se estableció que la base de cálculo para el situado fiscal estaría conformada por los ICN, cuyos recursos para los años 1994, 1995 y 1996 corresponderían al 23%, 23,5% y 24,5% de los ICN, respectivamente, tomando como referencia que para el año 1993 estos representaron el 22,1%. A partir del año 1997 la participación se mantendría constante en un 24,5%.

Desde un principio se estableció que se debía distribuir el 15% del situado fiscal entre los departamentos y distritos especiales de Bogotá, Cartagena, Barranquilla y Santa Marta en partes iguales, y el 85% restante dependería de la población atendida en el año anterior y la población por atender en salud y educación, considerando el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de cada entidad territorial.

Como mínimo, cada entidad territorial debía destinar el 60% de los recursos del situado fiscal al financiamiento de la educación, y un 20% a salud. El 20% restante podía ser destinado a salud o educación, dependiendo de las metas de coberturas en estos dos sectores. Los departamentos se encargarían de distribuir los recursos entre sus municipios de acuerdo con los mismos criterios de población atendida y población por atender. En el caso de las participaciones, 30% debía destinarse a educación, 25% a salud, 20% a APSB, 5% a recreación y cultura, y el restante 20% a libre inversión.

Con la caída del producto interno bruto (PIB) a finales de los años noventa, se redujo el recaudo tributario, como también los ingresos por concepto de transferencias a los departamentos y distritos, pues estos eran un porcentaje de los ICN. Dicha situación estaba comprometiendo la sostenibilidad de las coberturas en educación y en salud (Carrasquilla, 2006)<sup>8</sup>.

Como consecuencia de esta crisis se implementaron una serie de reformas que buscaron generar una mayor estabilidad fiscal en Colombia. Entre estas se encuentra el Acto Legislativo 01 de 2001, mediante el cual se reformaron los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se creó el SGP, reglamentado

---

<sup>8</sup> Para tener una idea acerca de la dimensión de la crisis, entre 1993 y 2001 las transferencias aumentaron de 3,5% a 5,4%. Adicionalmente, “Durante el régimen de Ley 60, existe una asociación entre el aumento de las TT (transferencias territoriales) y el deterioro del balance primario del gobierno central. Así, mientras los ingresos tributarios se incrementaron en 3 puntos del producto entre 1993 y 2001 (aumentaron de 9,9% a 12,9% del PIB), el gasto primario se incrementó en 5,8 puntos (de 11,2% a 17% del PIB), con lo cual se deterioró el balance primario del gobierno” (Lozano *et al.*, 2007: 7).

por la Ley 715 del mismo año<sup>9</sup>. Fundamentalmente, el SGP agruparía en una sola “bolsa” lo que antes formaba parte del situado fiscal y de las participaciones municipales.

Así, se le dio mayor margen de maniobra al gobierno nacional al desvincular el crecimiento de los recursos del SGP de los ICN hasta el año 2016 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009), pues a partir del año 2002 el SGP aumentaría en un porcentaje igual a la inflación causada más un crecimiento real constante equivalente al 2% entre 2002 y 2005, y de 2,5% entre 2006 y 2008, quedando completamente desvinculado del comportamiento de los ICN. Adicionalmente, quedó también establecido que en los años en los que la economía creciera por encima del 4%, el SGP tendría un incremento adicional en los puntos porcentuales que superaran a dicha tasa. Sin embargo, cuando la expansión estuviera por debajo de la meta establecida, el GNC debería cubrir el faltante para mantener la tasa de crecimiento. En los casos de expansión anual por encima del 4%, el GNC podría descontar los recursos que aportó para mantener la meta de crecimiento del SGP.

También cambió la destinación de los recursos, pues a partir del año 2002 el SGP no solo contemplaría las participaciones para salud y educación, sino que se agregó en el rubro de *propósito general* lo que corresponde a: APSB, recreación, cultura y deporte, libre destinación. Además se destinaron recursos para los resguardos indígenas y los municipios ribereños al río Magdalena, el financiamiento de programas de alimentación escolar en los distritos y municipios, y recursos para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET).

Para la distribución de los recursos, la Ley 715 de 2001 inicialmente descontaba el 4% de los recursos del SGP para ser distribuido entre los resguardos indígenas (0,52%), municipios ribereños al río Magdalena (0,08%), municipios y distritos para programas de alimentación escolar (0,5%) y para el Fonpet (2,9%). Una vez descontados estos recursos, la participación para el sector educativo se estableció en 58,5%, para el sector de la salud fue de 24,5% y para propósito general el restante 17%.

Vale la pena resaltar que, a diferencia de lo establecido por la Ley 60 de 1993, en la cual se fijó un porcentaje de recursos que luego se repartía entre los departamentos y distritos para después ser distribuido en los diferentes sectores, con la Ley 715 primero se estableció un porcentaje de recursos para cada uno de los sectores, que posteriormente se repartiría entre los municipios, distritos y departamentos.

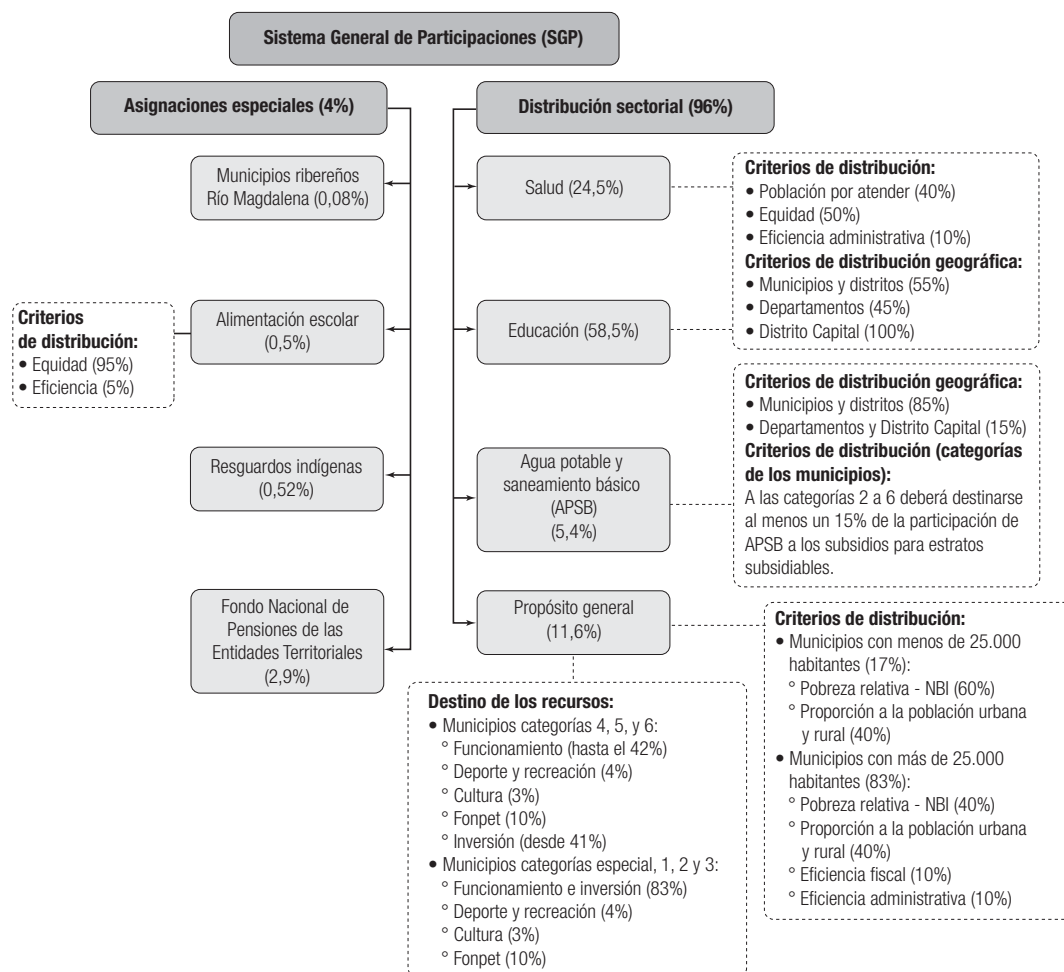
En 2007 se hizo una nueva reforma constitucional mediante el Acto Legislativo y se aprobó la Ley 1176 de 2007, la cual modificó algunos artículos de la Ley 715 de 2001. Así, a partir de 2007 se separaron los servicios de APSB de la

---

<sup>9</sup> En términos de responsabilidad fiscal subnacional se puede mencionar también la Ley 617 de 2001 en la cual se establecen límites al crecimiento del gasto de las entidades territoriales.

participación de propósito general, asignándole sus propios recursos (Diagrama 1). De esta manera, una vez descontados los recursos del SGP para los resguardos indígenas, municipios ribereños al río Magdalena, programas de alimentación escolar y para el Fonpet, el 58,5% de los recursos se destinaría a educación, el 24,5% a salud, el 11,6% a propósito general y el 5,4% a APSB<sup>10</sup>.

**DIAGRAMA 1. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES**



Fuentes: leyes 715 de 2001 y 1175 de 2007; elaboración de los autores.

<sup>10</sup> Para el caso particular del sector salud, la Ley 1438 de 2011 establece que el 10% de los recursos destinados a este sector deberán financiar actividades de salud pública. Adicionalmente, con esta ley se crea el Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (Fonsaet), el cual tiene como propósito asegurar el pago de las obligaciones de las empresas sociales del Estado intervenidas o en riesgo de estarlo por parte de la Superintendencia de Salud. Este fondo está financiado por un monto que no supere el 10% de los recursos de la salud que del SGP se transfieren para oferta, además de los excedentes destinados para la salud recaudados directamente por la nación.

Esta reforma estableció que los recursos del SGP crecerían anualmente de acuerdo con la inflación causada más un crecimiento real fijo de 4,8% desde 2011 hasta 2016, de los cuales 1,8 puntos porcentuales (pp) deben ser destinados exclusivamente a cobertura y calidad del sector educativo. Además de lo anterior, para los años en los que la economía crezca por encima del 4%, se seguirá aplicando un incremento mayor en los puntos porcentuales que superen dicha tasa, recursos adicionales que deberán ser destinados únicamente a la atención integral de la primera infancia. Si se quisiera resumir la historia reciente del sistema de transferencias, el Cuadro 2 presenta, para cada uno de los principales aspectos, los cambios que ha tenido a lo largo de las tres reformas más recientes.

**CUADRO 2. TRANSFERENCIAS A LAS ENTIDADES TERRITORIALES: PRINCIPALES CAMBIOS NORMATIVOS**

|                                    | CONSTITUCIÓN POLÍTICA (ARTS. 356 Y 357), LEY 60 DE 1993  | ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001; LEY 715 DE 2001  | ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2007; LEY 1176 DE 2007   |
|------------------------------------|--|---|---|
| Tipo de distribución según destino | Situado fiscal: departamentos, distrito capital y distritos especiales de Cartagena y Santa Marta.<br>Participaciones municipales: municipios.   | Sistema General de Participaciones (SGP): municipios y departamentos  | Sistema General de Participaciones (SGP): municipios y departamentos  |
| Crecimiento de las transferencias  | Situado fiscal se calculaba como un porcentaje de los ICN: 1994 (23%), 1995 (23,5%) y 1996 en adelante (24,5%). Las participaciones municipales para inversión en sectores sociales tendrán los siguientes porcentajes de los ICN: 1994 (15%) y entre 1995 y 2001 1 pp. hasta llegar a 22%.  | El crecimiento del SGP 2002-2005: inflación+2%; y 2006-2008: inflación+2,5%. A partir de 2009: promedio de la variación porcentual de los ICN durante los cuatro años anteriores. Se consagraba que cada cinco años, a iniciativa del Congreso, se podría revisar el monto y los criterios de distribución. | El crecimiento del SGP 2008-2009: inflación+4%; 2010: inflación+3,5%; y 2011-2016: inflación+3%. 2017 en adelante: promedio de la variación porcentual de los ICN durante los cuatro años anteriores. Sector educación: 2008-2009: inflación+5,3%; 2010: inflación+5,1%; y 2011-2016: inflación+4,8%. |
| Asignaciones mínimas por sectores  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Situado fiscal:</li> <li>◦ Educación: 60%</li> <li>◦ Salud: 20%</li> <li>◦ Educación y salud (según metas de cobertura y demás fuentes de financiación): 20%</li> <li>• Participaciones municipales:</li> <li>◦ Educación: 30%</li> <li>◦ Salud: 25%</li> <li>◦ APSB: 20%</li> <li>◦ Educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre: 5%</li> <li>◦ Libre inversión: 20%</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Educación: 58,5%</li> <li>◦ Salud: 24,5%</li> <li>◦ Propósito general: 17%</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Educación: 58,5%</li> <li>◦ Salud: 24,5%</li> <li>◦ APSB: 11,6%</li> <li>◦ Propósito general: 5,4%</li> </ul>  |
| Mecanismo de distribución          | Asignación geográfica primero (departamentos y municipios) y luego asignación sectorial (educación y salud).   | Asignación sectorial primero (educación, salud y otros) y posteriormente asignación geográfica (departamentos y municipios).  | Asignación sectorial primero (educación, salud y otros) y posteriormente asignación geográfica (departamentos y municipios).  |

**CUADRO 2. TRANSFERENCIAS A LAS ENTIDADES TERRITORIALES: PRINCIPALES CAMBIOS NORMATIVOS (CONTINUACIÓN)**

|   |   |  |  |
|---|---|--|--|
| Criterios de distribución de los recursos           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Situado fiscal:               <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 15% en partes iguales para departamentos, Distrito Capital y distritos de Cartagena y Santa Marta.</li> <li>◦ 85% según: a) porcentaje variable equivalente a la suma de gastos de atención de usuarios actuales de salud y educación; y b) en proporción con la población potencial por atender.</li> </ul> </li> <li>• Participaciones municipales:               <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 40% según población con NBI.</li> <li>◦ 20% proporcional al grado de pobreza del municipio con respecto al promedio nacional.</li> <li>◦ 22% participación poblacional del municipio en el total nacional.</li> <li>◦ 6% proporcional a la eficiencia fiscal (variación positiva de la tributación per cápita).</li> <li>◦ 6% por eficiencia administrativa (menor costo administrativo per cápita por la prestación de los servicios públicos domiciliarios).</li> <li>◦ 6% progreso en calidad de vida (variación del NBI).</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sector educativo:               <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Por población atendida.</li> <li>◦ Por población por atender en condiciones de eficiencia.</li> <li>◦ Por equidad.</li> </ul> </li> <li>Sector salud:               <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Por población por atender.</li> <li>◦ Por equidad.</li> <li>◦ Por eficiencia administrativa.</li> </ul> </li> <li>Propósito general:               <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Por pobreza relativa.</li> <li>◦ Por población urbana y rural.</li> <li>◦ Por eficiencia fiscal.</li> <li>◦ Por eficiencia administrativa.</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sector educativo:               <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Por población atendida.</li> <li>◦ Por población por atender en condiciones de eficiencia.</li> <li>◦ Por equidad.</li> </ul> </li> <li>• Sector salud:               <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Por población por atender.</li> <li>◦ Por equidad.</li> <li>◦ Por eficiencia administrativa.</li> </ul> </li> <li>• APSB:               <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Déficit de coberturas.</li> <li>◦ Población atendida.</li> <li>◦ Esfuerzo de las entidades territoriales en la ampliación de coberturas.</li> <li>◦ Nivel de pobreza.</li> <li>◦ Cumplimiento de la eficiencia fiscal y administrativa.</li> </ul> </li> <li>• Propósito general:               <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Pobreza relativa.</li> <li>◦ Población urbana y rural.</li> <li>◦ Eficiencia fiscal.</li> <li>◦ Eficiencia administrativa.</li> </ul> </li> </ul> |
| Mecanismos de seguimiento y control de los recursos | Deficiencia en el control de la ejecución de los recursos.  | Deficiencia en el control de la ejecución de los recursos.   | Estrategia de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del SGP (Decreto 028 de 2008).  |

Fuente: legislación correspondiente; elaboración de los autores.

Un primer asunto que se destaca es que a partir de 2001 se pasó de contar con dos mecanismos con los cuales el gobierno central transfería recursos a los gobiernos subnacionales, situado fiscal y participaciones municipales, a hacerlo únicamente mediante el SGP. En segundo lugar, mientras que antes los montos de las transferencias se definían como un porcentaje de los ICN, a partir de 2001 el crecimiento de los recursos transferidos está definido por la inflación más unos puntos adicionales, aunque siempre con regímenes transitorios. Una vez que finalicen estos períodos, el crecimiento estaría en función de la tasa de crecimiento promedio de los ICN de los cuatro años anteriores. Un tercer aspecto es el que tiene que ver con los mecanismos de distribución de los recursos. Durante la Ley 60 de 1993 los recursos eran primero asignados territorialmente (por municipios y departamentos) y luego sectorialmente (educación, salud, etc.). Con los cambios estable-

cidos a partir de 2001 con la Ley 715 la asignación se volvió sectorial, primero, y luego territorial. Un cambio adicional tiene que ver con el criterio de distribución de los recursos. Antes de 2001 parte de las transferencias por situado fiscal se asignaban con base en los gastos causados en cada uno de los sectores. Esto cambió a partir de la Ley 715, donde los recursos son asignados por población atendida, principalmente.

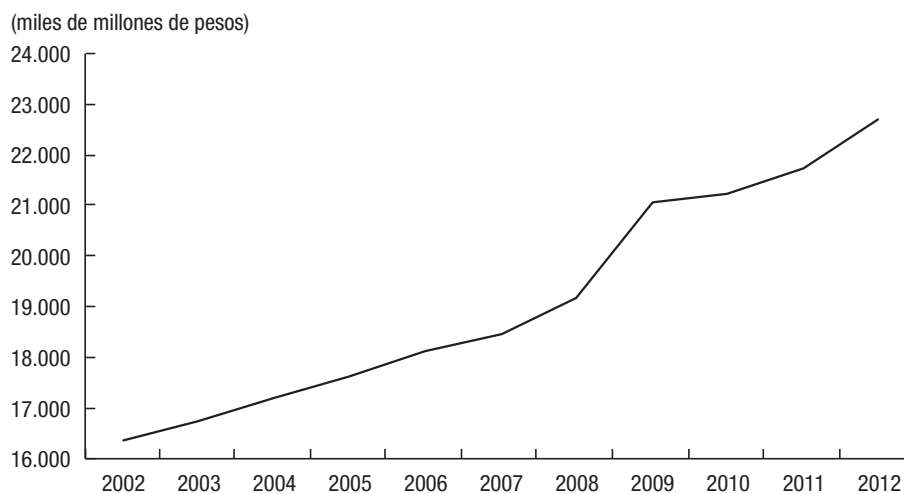
## 2.2 EVOLUCIÓN RECIENTE DE LAS TRANSFERENCIAS

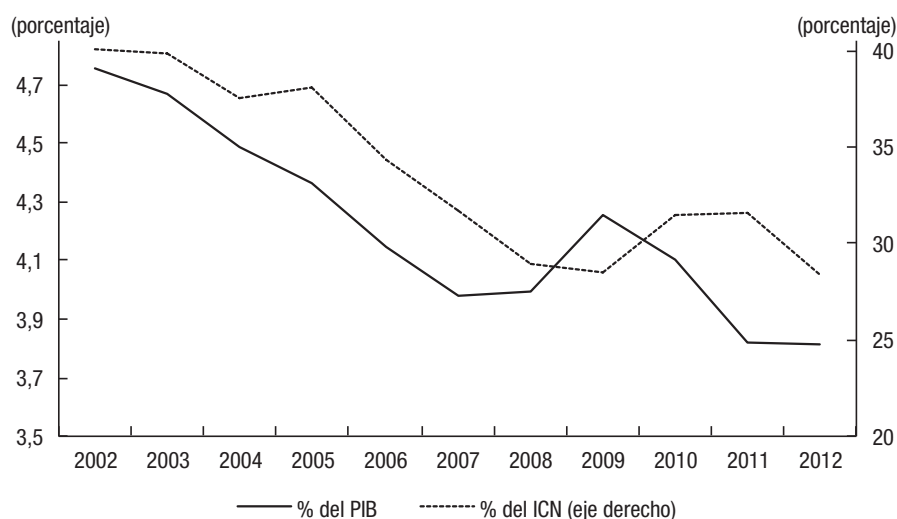
Hasta antes de la creación del SGP, los recursos transferidos de la nación a las entidades territoriales tuvieron una historia de crecimiento sostenido, según Lozano *et al.* (2007). Los autores mencionan, además, que la mayor expansión ocurrió durante todo el período de vigencia de la Ley 60 de 1993, cuando las transferencias aumentaron en casi 2 pp del PIB, al pasar de 3,5% a 5,4% entre 1993 y 2001, período que coincide también con un deterioro del balance primario de la nación, cuando los gastos tributarios crecieron muy por encima (cerca del doble) de los ingresos tributarios.

Más recientemente, con la entrada en vigencia del SGP, la Ley 715 de 2001, las transferencias continúan creciendo en términos reales (Gráfico 1, panel A) con un aumento de cerca de COP7 billones (b) entre 2002 y 2012. No obstante, y contrariamente a lo que ocurrió con la Ley 60 de 1993, el monto como porcentaje de PIB y de los ICN ha tenido una tendencia decreciente y sostenida, interrumpida temporalmente durante la crisis financiera mundial (Gráfico 1, panel B).

### GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP), 2002-2012

#### PANEL A. PRECIOS CONSTANTES (DICIEMBRE DE 2008 = 100)



**PANEL B. PORCENTAJE DEL PIB Y DE LOS ICN**

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP), Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Ministerio de Hacienda y Crédito Público; cálculos de los autores.

El porcentaje del PIB pasó del 4,8% en 2002 al 3,8% en 2012 y en los ICN la reducción fue de más de 10 pp, al pasar de representar el 40% en 2002 a ser del 28% en 2012. La principal razón de este hecho ha sido el acelerado crecimiento de los ingresos tributarios de la nación, los cuales, a pesar de la crisis financiera mundial de 2008, aumentaron en términos reales al 7% anual entre 2002 y 2012. Estos hechos se atribuyen al buen desempeño económico del país, a un mayor esfuerzo en términos del recaudo y a la reforma tributaria de 2003 (Lozano *et al.*, 2007).

El Cuadro 3 permite observar en detalle la dinámica sectorial de los recursos transferidos a las entidades territoriales a partir de la puesta en marcha del SGP. El panel A presenta los montos a precios constantes para cada uno de los componentes del SGP entre 2002 y 2012; en cuya parte inferior se calcularon las variaciones de 2002 a 2012 y el crecimiento promedio anual. En el panel B se muestra la evolución de la participación con respecto a los ICN<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> El Anexo 1 presenta un cuadro similar al panel B, donde se calculan las participaciones con respecto al PIB.

**CUADRO 3. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP), 2002-2012**  
**A. MILES DE MILLONES DE PESOS CONSTANTES (DICIEMBRE DE 2008 = 100)**

| Año                        | Total SGP | EDUCACIÓN | SALUD |                    |               |                         |
|----------------------------|-----------|-----------|-------|--------------------|---------------|-------------------------|
|                            |           |           | TOTAL | RÉGIMEN SUBSIDIADO | SALUD PÚBLICA | PRESTACIÓN DE SERVICIOS |
| 2002                       | 16.346    | 9.454     | 3.959 | 1.845              | 444           | -                       |
| 2003                       | 16.731    | 9.677     | 4.053 | 1.928              | 447           | 1.660                   |
| 2004                       | 17.205    | 9.951     | 4.168 | 2.023              | 451           | 1.694                   |
| 2005                       | 17.640    | 10.203    | 4.273 | 2.115              | 454           | 1.704                   |
| 2006                       | 18.124    | 10.483    | 4.390 | 2.225              | 455           | 1.710                   |
| 2007                       | 18.475    | 10.685    | 4.475 | 2.520              | 449           | 1.506                   |
| 2008                       | 19.187    | 11.037    | 4.527 | 2.761              | 457           | 1.308                   |
| 2009                       | 21.059    | 12.079    | 4.956 | 3.221              | 501           | 1.234                   |
| 2010                       | 21.248    | 12.427    | 5.068 | 3.294              | 507           | 1.267                   |
| 2011                       | 21.740    | 12.759    | 5.139 | 3.399              | 519           | 1.221                   |
| 2012                       | 22.707    | 13.292    | 5.354 | 3.542              | 540           | 1.272                   |
| Crecimiento promedio anual | 3,4%      | 3,5%      | 3,1%  | 7,3%               | 1,9%          | -4,4%                   |
| Variación (2002-2012)      | 38,9%     | 40,6%     | 35,2% | 92,0%              | 21,6%         | -23,4%                  |

**B. PORCENTAJE DE LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN (ICN)**

| AÑO  | TOTAL SGP | EDUCACIÓN | SALUD |                    |               |                         | PROPÓSITO GENERAL |                   |         |         |
|------|-----------|-----------|-------|--------------------|---------------|-------------------------|-------------------|-------------------|---------|---------|
|      |           |           | TOTAL | RÉGIMEN SUBSIDIADO | SALUD PÚBLICA | PRESTACIÓN DE SERVICIOS | TOTAL             | LIBRE DESTINACIÓN | DEPORTE | CULTURA |
| 2002 | 40,06     | 23,17     | 9,70  | 4,52               | 1,09          | -                       | 4,53              | 1,35              | 0,38    | 0,16    |
| 2003 | 39,89     | 23,07     | 9,66  | 4,60               | 1,06          | 3,96                    | 4,54              | 1,42              | 0,37    | 0,16    |
| 2004 | 37,51     | 21,70     | 9,09  | 4,41               | 0,98          | 3,69                    | 4,27              | 1,34              | 0,20    | 0,15    |
| 2005 | 38,04     | 22,00     | 9,21  | 4,56               | 0,98          | 3,68                    | 4,33              | 1,37              | 0,20    | 0,15    |
| 2006 | 34,39     | 19,89     | 8,33  | 4,22               | 0,86          | 3,24                    | 3,92              | 1,23              | 0,18    | 0,14    |
| 2007 | 31,73     | 18,35     | 7,69  | 4,33               | 0,77          | 2,59                    | 3,61              | 1,13              | 0,17    | 0,13    |
| 2008 | 28,98     | 16,67     | 6,84  | 4,17               | 0,69          | 1,98                    | 3,24              | 1,03              | 0,14    | 0,11    |
| 2009 | 28,48     | 16,33     | 6,70  | 4,36               | 0,68          | 1,67                    | 3,17              | 1,01              | 0,14    | 0,10    |
| 2010 | 31,42     | 18,38     | 7,49  | 4,87               | 0,75          | 1,87                    | 3,55              | 1,13              | 0,15    | 0,11    |
| 2011 | 31,59     | 18,54     | 7,47  | 4,94               | 0,75          | 1,77                    | 3,57              | 1,14              | 0,14    | 0,11    |
| 2012 | 28,37     | 16,61     | 6,69  | 4,42               | 0,68          | 1,59                    | 3,20              | 1,05              | 0,14    | 0,11    |

Nota: el valor total del sector salud en 2002 incluye un rubro de ahorros, adicional a los presentados en el cuadro. Además, el valor total del SGP considera para los años 2008, 2009 y 2012 un monto extra correspondiente a recursos para la primera infancia.

Fuentes: DNP y Ministerio de Hacienda y Crédito Público; cálculos de los autores.

| TOTAL | PROPÓSITO GENERAL |         |         |                 |        | AGUA POTABLE | ALIMENTACIÓN ESCOLAR | RIBEREÑOS RÍO MAGDALENA | RESGUARDOS INDÍGENAS |
|-------|-------------------|---------|---------|-----------------|--------|--------------|----------------------|-------------------------|----------------------|
|       | LIBRE DESTINACIÓN | DEPORTE | CULTURA | LIBRE INVERSIÓN | FONPET |              |                      |                         |                      |
| 1.847 | 551               | 154     | 66      | 1.076           | -      | 901          | 84                   | 13                      | 88                   |
| 1.903 | 594               | 155     | 67      | 1.087           | -      | 909          | 86                   | 14                      | 90                   |
| 1.958 | 614               | 91      | 68      | 969             | 216    | 934          | 89                   | 14                      | 92                   |
| 2.009 | 634               | 93      | 70      | 993             | 219    | 956          | 91                   | 15                      | 94                   |
| 2.064 | 651               | 96      | 72      | 1.023           | 223    | 982          | 93                   | 15                      | 97                   |
| 2.101 | 657               | 98      | 73      | 1.045           | 228    | 1.004        | 95                   | 15                      | 99                   |
| 2.143 | 685               | 95      | 72      | 1.198           | 93     | 998          | 96                   | 15                      | 100                  |
| 2.346 | 750               | 101     | 76      | 1.318           | 102    | 1.092        | 105                  | 17                      | 110                  |
| 2.399 | 767               | 100     | 75      | 1.355           | 103    | 1.117        | 108                  | 17                      | 112                  |
| 2.456 | 783               | 99      | 74      | 1.393           | 106    | 1.143        | 110                  | 18                      | 115                  |
| 2.559 | 840               | 115     | 87      | 1.416           | 101    | 1.191        | 115                  | 18                      | 119                  |
| 3,3%  | 3,9%              | -2,6%   | 2,0%    | 3,7%            | -12,6% | 2,8%         | 3,1%                 | 3,1%                    | 3,1%                 |
| 38,6% | 52,5%             | -25,0%  | 31,3%   | 31,5%           | -53,0% | 32,3%        | 36,5%                | 36,5%                   | 36,5%                |

| LIBRE INVERSIÓN | FONPET | AGUA POTABLE | ALIMENTACIÓN ESCOLAR | RIBEREÑOS RÍO MAGDALENA | RESGUARDOS INDÍGENAS |
|-----------------|--------|--------------|----------------------|-------------------------|----------------------|
| 2,64            | -      | 2,21         | 0,21                 | 0,03                    | 0,21                 |
| 2,59            | -      | 2,17         | 0,21                 | 0,03                    | 0,21                 |
| 2,11            | 0,47   | 2,04         | 0,19                 | 0,03                    | 0,20                 |
| 2,14            | 0,47   | 2,06         | 0,20                 | 0,03                    | 0,20                 |
| 1,94            | 0,42   | 1,86         | 0,18                 | 0,03                    | 0,18                 |
| 1,79            | 0,39   | 1,72         | 0,16                 | 0,03                    | 0,17                 |
| 1,81            | 0,14   | 1,51         | 0,15                 | 0,02                    | 0,15                 |
| 1,78            | 0,14   | 1,48         | 0,14                 | 0,02                    | 0,15                 |
| 2,00            | 0,15   | 1,65         | 0,16                 | 0,03                    | 0,17                 |
| 2,02            | 0,15   | 1,66         | 0,16                 | 0,03                    | 0,17                 |
| 1,77            | 0,13   | 1,49         | 0,14                 | 0,02                    | 0,15                 |

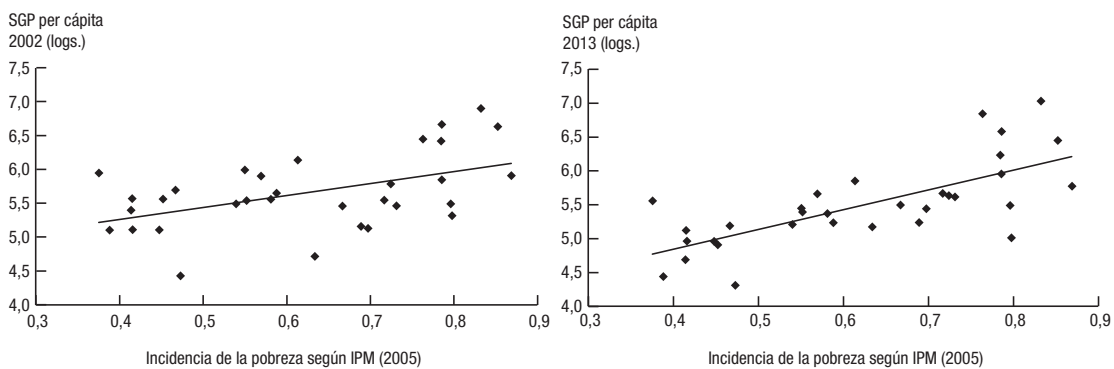
Los resultados para el agregado de cada uno de los sectores muestran un comportamiento positivo y creciente. Para la educación, que es el sector que mayores recursos recibe, estos aumentaron en términos reales en cerca de COP 4,0 b entre 2002 y 2012, representados en un crecimiento promedio anual del 3,5% y acumulado del 40% durante el período. El sector salud presentó una expansión levemente inferior del 3,1% promedio anual y una variación acumulada del 35%. De igual forma, los demás sectores tuvieron un incremento positivo de los recursos que les transfiere el gobierno central.

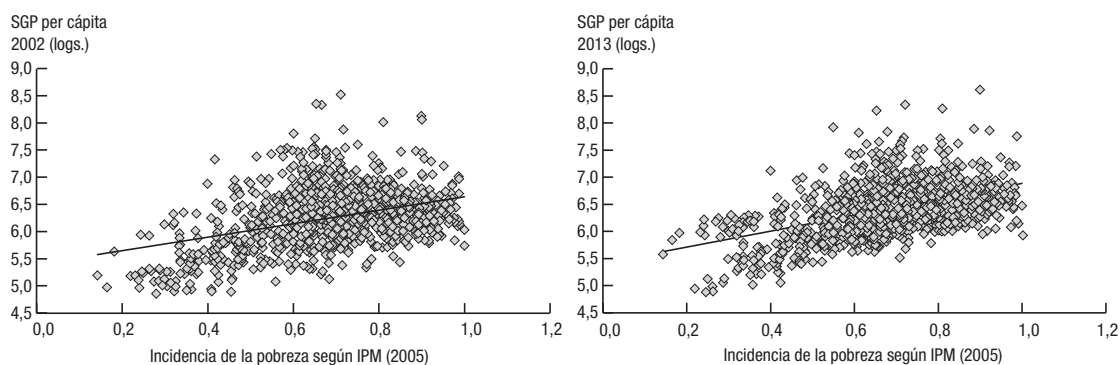
En cuanto a la carga de las transferencias sobre los ICN, los resultados recientes han sido positivos. Mientras que entre 1990 y 2001 la participación pasó del 26% al 40% (Lozano *et al.*, 2007), el panel B muestra cómo esta se ha ido reduciendo durante la última década, al pasar de representar, para el total del SGP, el 40% en 2002 al 28% en 2012. Esto significa que durante la última década, y por las razones mencionadas, se ha reducido la carga de las transferencias sobre las finanzas del gobierno central. Lo anterior se ha logrado sin sacrificar los montos transferidos a los gobiernos subnacionales que, como se observó, han aumentado en términos reales.

Otro aspecto que vale la pena analizar es la relación entre los recursos transferidos a las entidades territoriales y su situación de pobreza. Un primer ejercicio consiste en hacer la comparación entre el SGP per cápita (tomando la población total de cada departamento y municipio, según el caso) y el índice de pobreza multidimensional (IPM). El Gráfico 2 muestra los cálculos para los departamentos (panel A) y para los municipios (panel B) entre 2002 y 2013.

## GRÁFICO 2. LA POBREZA Y EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP)

### PANEL A. DEPARTAMENTOS



**PANEL B. MUNICIPIOS**

Fuentes: DNP; cálculos de los autores.

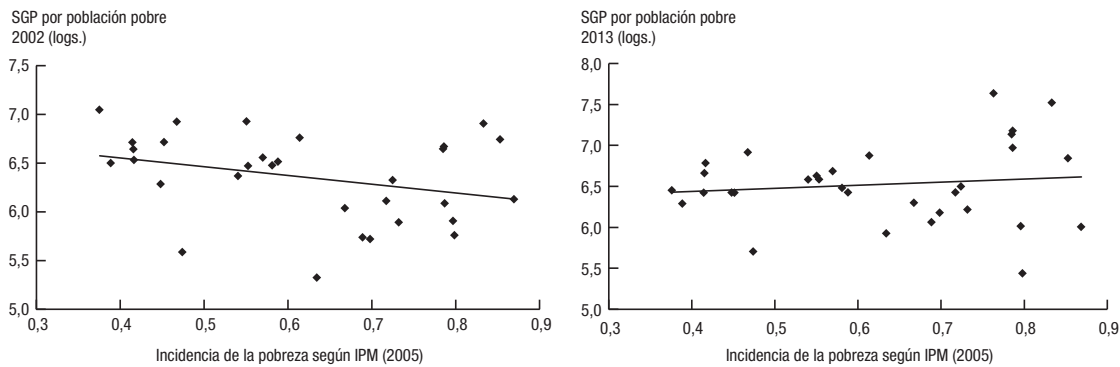
Es evidente la relación positiva entre el monto de recursos per cápita transferidos a las entidades territoriales y los niveles de pobreza. Esto significa que los municipios y departamentos con mayor pobreza han recibido mayores recursos por habitante. Un segundo aspecto tiene que ver con la evolución en el tiempo de esta relación. Lo que se puede observar es que entre 2002 y 2013 se ha fortalecido, lo cual es evidente, tanto para departamentos como para municipios, mientras que en 2013 hay una menor dispersión y mayor concentración a lo largo de la línea de ajuste. Al calcular los coeficientes de correlación se encuentra que efectivamente para ambas entidades territoriales aumentó este indicador. En el caso de los departamentos, la correlación pasó de 0,49 en 2002 a 0,71 en 2013 y para los municipios pasó de 0,37 a 0,48 en el mismo período.

Sin embargo, cuando se realiza un segundo ejercicio que considera únicamente la población pobre, la relación positiva desaparece (Gráfico 3)<sup>12</sup>. Al graficar el SGP por habitante pobre con el IPM, se nota que la relación no solo se desvanece entre las dos variables, especialmente en el caso de los departamentos, sino que tiende a ser negativa. Si se observan los cambios en el tiempo se puede ver que para el caso de los departamentos ha habido una leve mejora, aunque en los dos casos la relación no es significativa. Por otro lado, para los municipios la relación no solo es negativa sino significativa, y aumentó entre 2002 y 2013. En otras palabras, en el cálculo del monto del SGP que reciben los municipios solo se tiene en cuenta a la población pobre, pero los mayores montos no los reciben aquellos con mayor pobreza multidimensional, lo que indica que la progresividad del sistema es bastante limitada.

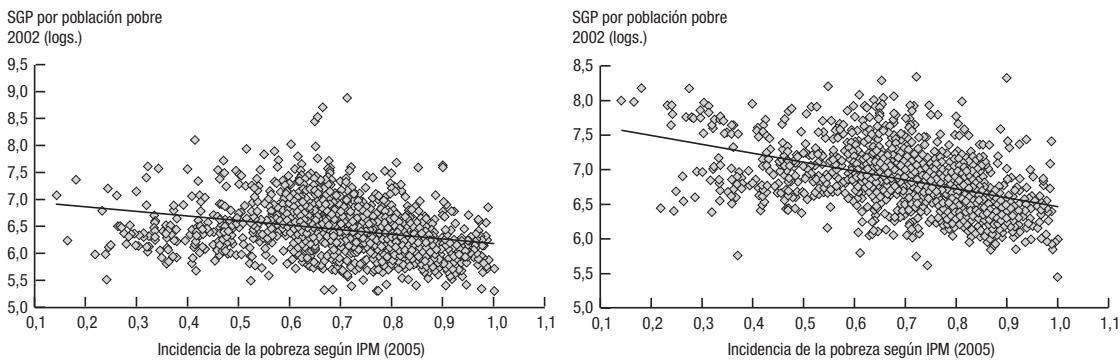
<sup>12</sup> Para los cálculos de la población pobre en los dos años (2002 y 2013) se utiliza la información del NBI de 1993 y 2005, respectivamente.

### GRÁFICO 3. LA POBREZA Y EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP)

#### PANEL A. DEPARTAMENTOS



#### PANEL B. MUNICIPIOS



Fuentes: DNP; cálculos de los autores.

### 3. REVISIÓN DE LOS LOGROS ALCANZADOS CON LAS REFORMAS AL SGP

Esta sección revisa en que medida se alcanzaron las metas propuestas en las reformas que se hicieron al sistema de transferencias en Colombia. Para ello, se comparan las metas planteadas por el gobierno nacional en cada sector y los logros alcanzados en el plazo propuesto.

Con el Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 del mismo año se pretendía resolver los problemas heredados de la Ley 60 de 1993, los cuales afectaban la sostenibilidad financiera de los sectores de la salud y la educación, principalmente. Esta situación se agudizó con la coyuntura económica de finales de los años noventa, por la caída del PIB y la consecuente reducción del recaudo tributario y de las transferencias a los gobiernos subnacionales, lo cual comprometía el sostenimiento de las coberturas en salud y educación (Santa María, *et al.*, 2001; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009; Iregui *et al.*, 2001; Carrasquilla 2006).

### 3.1 ANTECEDENTES: LEY 60 DE 1993

En educación, los problemas detectados fueron: i) la inequidad generada por la inconveniente distribución de los recursos, ii) la ineficiencia en el gasto, iii) la poca inversión en calidad y iv) los aumentos de los costos de nómina (Cerquera *et al.*, 2000; Melo, 2005; Santa María *et al.*, 2001). Dado que la distribución del situado fiscal entre los departamentos y distritos se hacía de acuerdo con el gasto per cápita en educación, aquellos entes que contaban con una mayor cantidad de docentes por alumno o en escalafones más altos recibían más recursos per cápita. Esto generaba una mayor inequidad en la distribución de los recursos en el nivel departamental debido a las altas disparidades en la distribución de los docentes en Colombia (Bonet, 2004; Fernández y García, 1999; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009).

A lo anterior se sumó la ineficiencia en el gasto público en el sector educativo, pues los mayores recursos no se vieron reflejados en un aumento paralelo de las coberturas. Entre 1995 y 2000 la cobertura bruta creció un 18%, mientras que el gasto en educación lo hizo en cerca de un 30%. Incluso hubo departamentos en los que se redujo la cobertura, a pesar del aumento del gasto en educación (Cerquera *et al.*, 2000). Además, el incremento de los costos del personal docente no se reflejó en un aumento de la calidad educativa (Melo, 2005)<sup>13</sup>.

Por otro lado, en el sector de la salud se destacaban: i) la duplicidad de competencias entre las entidades territoriales, ii) la inequidad e ineficiencia en la asignación y distribución de recursos, iii) la ineficiencia en la gestión de la oferta pública hospitalaria, y iv) la deficiencia en la gestión descentralizada de la salud pública (Karl, 2000; Santa María *et al.*, 2001).

Debido a la combinación de las facultades y competencias asignadas de manera simultánea por la leyes 60 y 100 de 1993, las entidades territoriales tuvieron restricciones para cubrir a la población pobre en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (sgsss), pues debían destinar parte de sus recursos a financiar también a los hospitales públicos de su propiedad. A modo de ilustración, mientras en 1998 los recursos destinados al aseguramiento representaban apenas el 22% del total de las transferencias disponibles para este fin, los recursos públicos para hospitales excedían en un 128% lo exigido por la Ley 100 de 1993 (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013; Santa María *et al.*, 2001).

---

<sup>13</sup> Además, los mayores costos de nómina de docentes pusieron en riesgo la sostenibilidad financiera del sector educativo, con crecimientos por encima de los que tuvo el situado fiscal (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009). Es decir que, aunque la fórmula de distribución de recursos propuesta por la Ley 60 de 1993 consideraba el número de alumnos atendidos (al distribuirse de acuerdo con el gasto departamental per cápita histórico), la distribución termina dependiendo realmente del número de docentes y de los costos de la nómina asociados (Bonet, 2004).

En el mismo sentido, la asignación y distribución de los recursos para la salud era ineficiente e inequitativa pues, al igual que sucedía con el sector educativo, los recursos se distribuían teniendo en cuenta la población atendida durante el año anterior con un porcentaje definido independiente de las necesidades de recursos de las entidades territoriales, de tal manera que algunos departamentos con mayor población por atender recibían menores recursos per cápita (Alesina, Carrasquilla y Echavarría, 2000). Por otro lado, la oferta pública hospitalaria evidenció una gestión ineficiente, como resultado de inversiones desordenadas en instituciones prestadoras de servicio mal focalizadas, pues había niveles de atención que presentaban déficit de capacidad instalada mientras en otros había exceso. Lo anterior estaba ligado al aumento de los costos de nómina y a la poca capacidad de los hospitales para autosostenerse con recursos provenientes de la venta de sus servicios, gracias al incremento de los costos de nómina y el monto de la cartera (Santa María *et al.*, 2001).

### **3.2 LEY 715 DE 2001**

Esta iniciativa tuvo como principal objetivo ofrecer soluciones a los problemas detectados en la anterior legislación, buscando profundizar la descentralización, y definir las responsabilidades y competencias de los diferentes niveles de gobierno, así como la distribución de recursos en función de las necesidades de los servicios de educación y salud. De igual forma, se pretendía fortalecer a las instituciones educativas y a los hospitales, aplicando normas de racionalización de costos (Santa María *et al.*, 2001). A raíz de esto, se fortalecieron las finanzas intergubernamentales, el desarrollo y la autonomía local, se crearon fondos independientes de recursos para salud y educación, que se distribuirían bajo criterios de equidad y eficiencia, buscando cubrir las necesidades básicas de la población pobre. De igual forma, se amplió el acceso a los servicios públicos de educación y salud (Carrasquilla, 2006).

Es así como entre 2002 y 2005 aumentó el número de asegurados en un 63%, resultado no solo de los mayores recursos del SGP, sino también de los provenientes del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) y de los recursos propios. Por su parte, la matrícula educativa aumentó un 23% entre 2001 y 2005, impulsada principalmente por los recursos del SGP (Carrasquilla, 2006). Con ello, la cobertura neta en educación básica y media pasó de 84,4% en 2002 a 88,1% en 2005 (Ministerio de Educación Nacional, 2014).

Un importante efecto de la reforma constitucional del año 2001 fue también la mayor estabilidad macroeconómica. Esto ocurrió gracias al crecimiento del SGP en términos reales y no en función de la variabilidad de los ICN, lo cual garantizó un aumento estable de las transferencias (Carrasquilla, 2006).

### 3.3 ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2007 Y LEY 1176 DE 2007

La principal razón que justificaba reformar de nuevo el artículo 357 de la Constitución era la de continuar en la tarea de evitar que las transferencias siguieran aumentando de forma inestable y descontrolada, pues a partir de 2009<sup>14</sup> el crecimiento del SGP estaría atado otra vez a la expansión de los ICN (Carrasquilla, 2006)<sup>15</sup>. Con ello, se buscaba que el SGP creciera en términos reales un 4% en 2008 y 2009, un 3,5% en 2010 y un 3% entre 2011 y 2016.

Con esta legislación se estableció que el sector de la educación creciera a una tasa diferencial mayor que los demás sectores, que en términos reales sería: un 5,3% en 2008 y 2009, un 5,1% en 2010 y un 4,8% entre 2011 y 2016. Estos recursos debían ser destinados a cobertura y calidad, y no generarían base para el cálculo del monto del SGP de la siguiente vigencia.

La segunda medida adoptada, relacionada con el crecimiento mínimo del monto del SGP por año, asegura a los gobiernos subnacionales un incremento básico si la economía no crece a un ritmo favorable. En caso contrario, cuando la economía se expande a más del 4%, el SGP aumenta y los recursos adicionales deben ser destinados a la primera infancia. Estos recursos de más tampoco deben tenerse en cuenta para el cálculo del monto del SGP de la siguiente vigencia.

Aunque la presión para el gobierno central es menor a lo establecido por la legislación anterior a la Ley 715 de 2001, existe, sin embargo, un riesgo real para el gobierno nacional en caso de enfrentar crecimientos bajos (o períodos de recesión) para cumplir con sus compromisos con los gobiernos subnacionales.

En términos de calidad de vida, la iniciativa legislativa de 2007 se propuso varias metas, en particular para el año 2010: 1) cobertura universal de salud; 2) cobertura universal en educación; 3) un 92,6% en la provisión de agua potable; 4) un 87,2% de cobertura en alcantarillado; 5) el 30% del caudal de aguas tratadas, y 6) que el 100% de los municipios alcancen una disposición adecuada de los residuos sólidos urbanos (Cuadro 4). Se puede observar que únicamente para el caso de aguas residuales tratadas se logró dar cumplimiento al propósito planteado en 2006. Para el caso de disposición adecuada de residuos sólidos, aunque no se logró la meta, se avanzó en forma significativa. Algo similar ocurrió en la cobertura en salud, al pasar del 73% en 2006 al 98,3% en 2010. En los demás sectores los resultados no cumplieron las expectativas planteadas inicialmente,

---

<sup>14</sup> El período de transición de la Ley 715 de 2001 finalizaba en 2008.

<sup>15</sup> Dentro de este esquema se pondrían en riesgo las coberturas en salud, educación y servicios públicos domiciliarios de APSB ante posibles choques macroeconómicos. Para el caso particular del APSB, la norma estableció crear una “bolsa de recursos” independiente, con una participación determinada, tal y como se estableció en la Ley 715 de 2001 para los sectores de educación y salud.

en especial en el caso de la educación, donde la cobertura neta tuvo incluso un leve descenso entre 2006 y 2010.

#### CUADRO 4. LEY 1176 DE 2007: METAS Y LOGROS

| SECTOR                                   | PUNTO DE PARTIDA (2006)       | METAS (2010)           | LOGROS (2010/11)      |
|--|-------------------------------|------------------------|-----------------------|
| Educación                                | 90,1%                         | 100%                   | 89,67%                |
| Salud                                    | 73%                           | 100%                   | 98,3%                 |
| Acueducto                                | Urbano: 97,4%<br>Rural: 68,6% | Total: 92,6%           | Total: 87,6%          |
| Alcantarillado                           | Urbano: 90,2%<br>Rural: 60,1% | Total: 87,2%           | Total: 75,3%          |
| Aguas residuales tratadas                | 10% del caudal                | 30% del caudal         | 31% del caudal        |
| Disposición adecuada de residuos sólidos | 50% de los municipios         | 100% de los municipios | 79% de los municipios |

Fuentes: Exposición de motivos Ley 1176 de 2001; Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD, 2001); Ministerio de Educación (2014); Ministerio de Salud (2014); DANE (2009, 2012, 2013); cálculos de los autores.

Una mirada general a estos resultados deja ver que se han logrado avances, mayores o menores, que han significado mejoras en la cobertura de estos servicios, con excepción de la educación. Sin embargo, y como ha sido evidente en la exposición de motivos de las recientes legislaciones al respecto, no hay compromisos en términos de calidad.

Con el fin de analizar qué está ocurriendo con la calidad de los principales servicios, el resto de esta sección está dedicada a presentar algunos indicadores al respecto. En educación, el Gráfico 4 muestra los resultados de las pruebas Saber 11 en lenguaje y matemáticas para los estudiantes de los colegios públicos en 2000 y 2011.

Lo que se puede observar es que tanto en lenguaje como en matemáticas, si bien se perciben algunos cambios en la distribución, en poco más de una década los puntajes promedio de los estudiantes se han mantenido inalterados. Esto no significa otra cosa que la educación pública no ha mejorado sus niveles de calidad desde el año 2000.

Con el fin de establecer si la certificación obtenida por las entidades territoriales en el sector representa alguna diferencia frente a los resultados de calidad de los colegios públicos, se realizó un ejercicio similar al anterior. Esta vez solo para 2012 se tomaron los puntajes promedio de los municipios certificados y no certificados para ambas pruebas: matemáticas y lenguaje<sup>16</sup>. El Gráfico 5 muestra

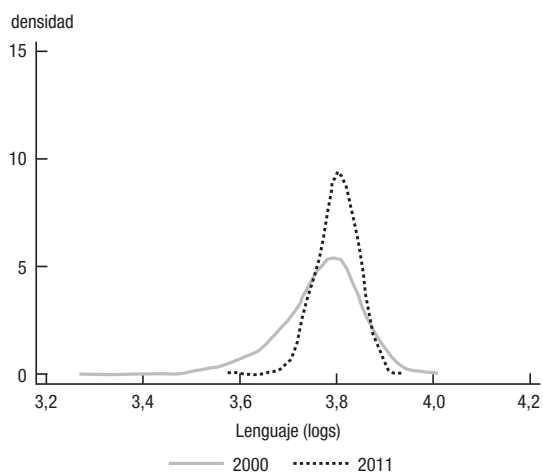
<sup>16</sup> La certificación es un reconocimiento que reciben los municipios por el cumplimiento de ciertos requisitos establecidos por cada sector (educación, salud y APSB). El principal beneficio para las

mejores resultados de los municipios certificados en comparación con los no certificados.

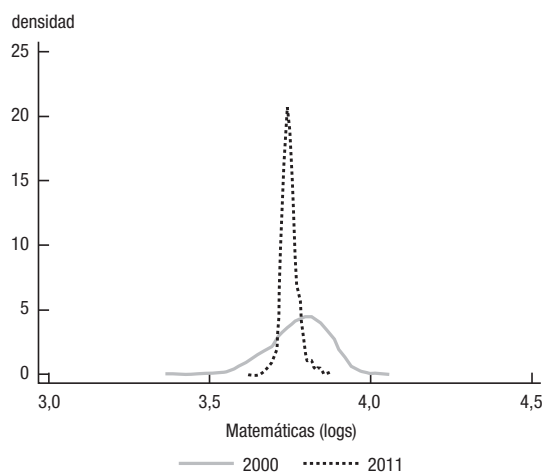
**GRÁFICO 4. RESULTADOS DE LAS PRUEBAS SABER 11: COLEGIOS PÚBLICOS**

(VARIOS AÑOS)

**Panel A. Lenguaje**



**Panel B. Matemáticas**

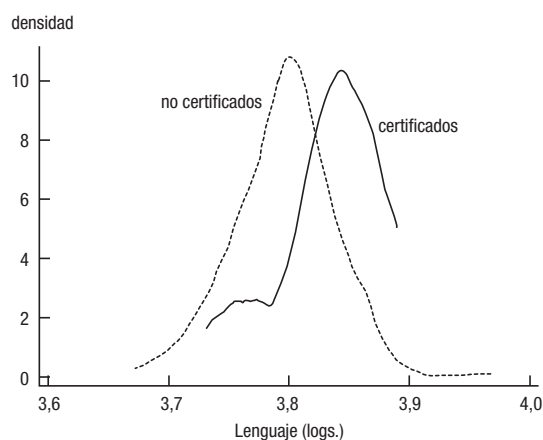


Fuente: Icfes (2014); cálculos de los autores.

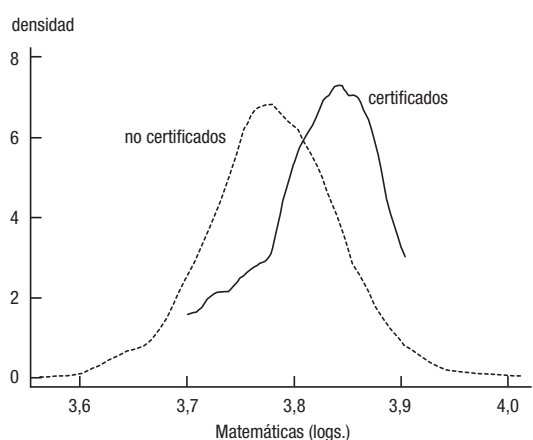
**GRÁFICO 5. RESULTADOS DE LAS PRUEBAS SABER 11: COLEGIOS PÚBLICOS**

(2012)

**Panel A. Lenguaje**



**Panel B. Matemáticas**



Fuente: Icfes (2014); cálculos de los autores.

entidades territoriales es la autonomía en el manejo de los recursos económicos transferidos por concepto del SGP.

A primera vista, el hecho de estar certificados garantizaría a los municipios la posibilidad de gestionar los recursos del sector, de modo que se logre una mayor calidad. Sin embargo, es importante interpretar estos resultados con cautela. La razón es que para el caso particular del sector educativo, de los más de mil municipios que tiene el país, únicamente 62 se encuentran certificados; entre ellos las principales ciudades, que obtienen mejores resultados en las pruebas de calidad. Este hecho hace que posiblemente no sea la certificación lo que le garantiza al municipio mejores resultados y mejor calidad en educación, sino el hecho de pertenecer al grupo privilegiado de las grandes ciudades.

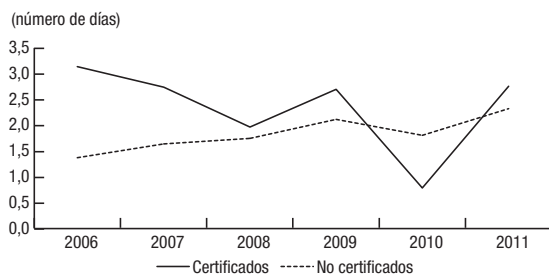
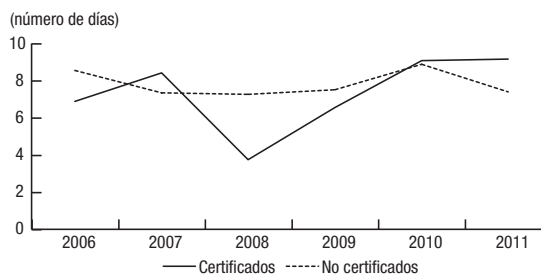
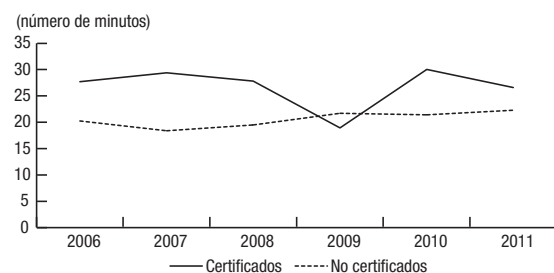
Para el sector salud se hizo un ejercicio similar. El propósito en este caso era determinar si hubo cambios en la calidad de los servicios públicos de salud y si se perciben diferencias entre los municipios certificados y los no certificados. Este sector cuenta con un número amplio de indicadores que podrían dar indicios acerca del estado de la calidad de los servicios. Sin embargo, se escogieron tres que, a criterio de los autores, ofrecen una idea general sobre la calidad del sector: la oportunidad en la asignación de citas de medicina general, en la asignación de citas de medicina especializada y en la atención de urgencias.

El Gráfico 6 muestra los resultados para cada una de las diferentes medidas de calidad del servicio de salud entre 2006 y 2011. De allí se pueden observar al menos dos características. La primera es que la tendencia general se ha mantenido en el tiempo; es decir, no hay evidencia de mejoras en los indicadores de calidad en el servicio prestado por los establecimientos públicos de salud. El segundo aspecto tiene que ver con la distinción entre municipios certificados y no certificados. En este caso lo que se observa es que no hay evidencias que indiquen que los municipios certificados presenten mejores indicadores de calidad, lo que se refleja en menos días y horas de espera para la asignación y atención de los servicios de salud. En los municipios certificados, los tiempos de espera para ser atendidos en casos de urgencia parecen ser mayores que los que deben esperar los usuarios de los municipios no certificados. En el sector salud el número de municipios certificados es de 424.

El siguiente sector para el que la reforma de 2007 estableció metas de cobertura fue el de APSB. Como se observó, estas metas fueron cumplidas solo en el caso del tratamiento de agua. Con el fin de aproximar una medida de calidad del servicio en este sector, se utilizó el índice de riesgo de la calidad del agua para consumo humano (IRCA)<sup>17</sup>. Los mapas 1 y 2 (páginas 127 y 128) comparan la distribución espacial de este indicador entre 2007 y 2011.

---

<sup>17</sup> Este indicador empieza a utilizarse luego de la reglamentación establecida con el Decreto 1575 de 2007, mediante el cual se establece el sistema para la protección y control de la calidad del agua para consumo humano. Dentro del cálculo del IRCA se tienen en cuenta las características básicas del agua, químicas y microbiológicas.

**GRÁFICO 6. INDICADORES DE CALIDAD DEL SERVICIO DE SALUD****PANEL A. OPORTUNIDAD EN LA ASIGNACIÓN DE CITAS (MEDICINA GENERAL)****PANEL B. OPORTUNIDAD EN LA ASIGNACIÓN DE CITAS (MEDICINA ESPECIALIZADA)****PANEL C. OPORTUNIDAD EN LA ATENCIÓN EN LA CONSULTA DE URGENCIAS**

Nota: los indicadores de oportunidad en la atención se definen como el cociente entre la suma de los días calendario transcurridos entre la fecha de solicitud de la cita y la fecha para la cual es asignada la cita, y el número total de consultas en el respectivo servicio asignadas en la institución. El panel C se define como la suma del número de minutos transcurridos entre la solicitud de atención y el momento en el cual es atendido el paciente en consulta por parte del médico, sobre el total de usuarios atendidos en consulta de urgencias.

Fuente: Superintendencia Nacional de Salud.

Lo que se puede observar es que la mayoría del territorio se encuentra clasificado dentro de algunas categorías de riesgo (bajo, medio, alto o inviable sanitariamente). También, preocupa que muchas regiones no reportan información, como es el caso de los municipios del Chocó y los Nuevos Departamentos. Lo que se supone de aquellos que no reportan es que tienen baja calidad del agua.

Con el fin de establecer con mayor detalle si se han presentado cambios de 2007 a 2011, el Cuadro 5 muestra el número de municipios en cada categoría y el porcentaje que representa dentro del total. Es importante anotar que entre las clasificaciones del índice de riesgo de la calidad del agua para consumo humano (IRCA), la única que considera el agua potable para el consumo humano es aquella en la que el indicador toma valores entre 0 y 5 (sin riesgo). Si observamos el número de municipios en el período de estudio, es evidente que la situación se ha mantenido casi inalterada durante estos cinco años. En Colombia solo cerca de una cuarta parte de los municipios ofrece a sus habitantes agua apta para el consumo humano. En las demás categorías se observan algunos cambios leves,

**CUADRO 5. CATEGORÍAS DEL IRCA (2007-2011)**

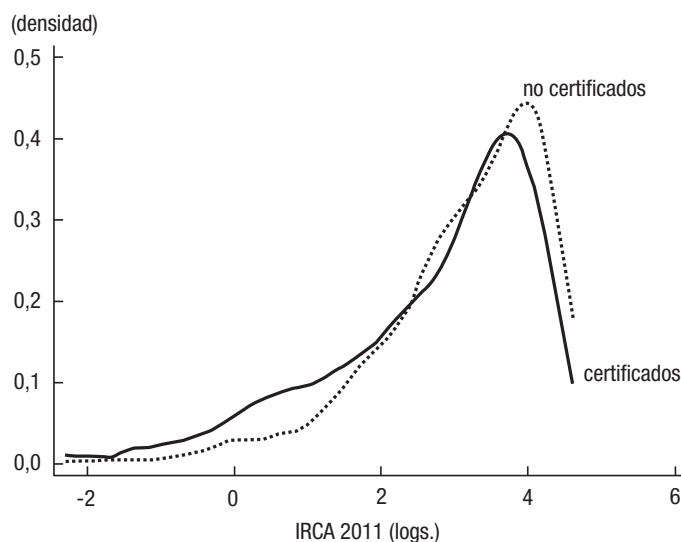
| CATEGORÍAS   | 2007                 |                      | 2008                 |                      |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
|  | NÚMERO DE MUNICIPIOS | PORCENTAJE DEL TOTAL | NÚMERO DE MUNICIPIOS | PORCENTAJE DEL TOTAL |
| 1. Sin riesgo ( $> = 0$ y $< 5$ )                      | 238                  | 22%                  | 227                  | 21%                  |
| 2. Bajo ( $> = 5,1$ y $< 14$ )                         | 170                  | 15%                  | 165                  | 15%                  |
| 3. Medio ( $> = 14,1$ y $< 35$ )                       | 243                  | 22%                  | 242                  | 22%                  |
| 4. Alto ( $> = 35,1$ y $< 80$ )                        | 287                  | 26%                  | 344                  | 31%                  |
| 5. Inviabile sanitariamente ( $> = 80,1$ y $< = 100$ ) | 54                   | 5%                   | 51                   | 5%                   |
| 6. No reporta información                              | 112                  | 10%                  | 75                   | 7%                   |
| Total  | 1.104                | 100%                 | 1.104                | 100%                 |

Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD); cálculos de los autores.

unos positivos y otros negativos, que en general evidencian los problemas de calidad que enfrenta el sector.

Un ejercicio similar al realizado para los sectores de salud y educación se hizo para el caso del APSB, donde se compara a los municipios certificados con los no certificados. El Gráfico 7 muestra que el hecho de estar certificados no les garantiza a los municipios mejores indicadores de calidad del agua.

**GRÁFICO 7. ÍNDICE DE RIESGO DE LA CALIDAD DEL AGUA PARA CONSUMO HUMANO (IRCA): MUNICIPIOS CERTIFICADOS Y NO CERTIFICADOS**



Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD, 2011); cálculos de los autores.

Se puede observar que en Colombia, el Estado se encuentra en una etapa en la que está alcanzando la universalidad en la prestación de los servicios a su cargo,

| 2009                 |                      | 2010                 |                      | 2011                 |                      |
|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| NÚMERO DE MUNICIPIOS | PORCENTAJE DEL TOTAL | NÚMERO DE MUNICIPIOS | PORCENTAJE DEL TOTAL | NÚMERO DE MUNICIPIOS | PORCENTAJE DEL TOTAL |
| 253                  | 23%                  | 282                  | 26%                  | 253                  | 23%                  |
| 166                  | 15%                  | 187                  | 17%                  | 166                  | 15%                  |
| 282                  | 26%                  | 283                  | 26%                  | 283                  | 26%                  |
| 312                  | 28%                  | 282                  | 26%                  | 320                  | 29%                  |
| 26                   | 2%                   | 22                   | 2%                   | 23                   | 2%                   |
| 65                   | 6%                   | 48                   | 4%                   | 59                   | 5%                   |
| 1.104                | 100%                 | 1.104                | 100%                 | 1.104                | 100%                 |

y debe continuar hasta lograr esa meta. Dado el avance en este campo, se espera que la siguiente etapa consista en el mejoramiento en la calidad de los servicios ofrecidos, para lo cual las nuevas legislaciones deberán establecer metas claras y comprobables en términos de calidad y oportunidad de cada uno de los servicios básicos, manteniendo la universalidad.

No basta, por ejemplo, tener un servicio de acueducto que conecta a toda la comunidad de un municipio, pero que está disponible solo por unas horas durante el día o la semana y que, además, no es apto para el consumo humano. O, en el caso de la educación, no es suficiente garantizar que todos los niños alcancen secundaria completa, si con la educación recibida no van a estar en igualdad de condiciones para acceder a oportunidades para permanecer en la educación superior. Otro problema evidente es que las metas establecidas por el gobierno en términos de la prestación de los servicios básicos no hacen una distinción entre las áreas rurales y las urbanas. Se observa una inmensa brecha en la cobertura de los servicios; como se vio, en casos como el alcantarillado el promedio nacional apenas alcanza el 60%. Incluso las áreas rurales de algunas de las principales ciudades no cuentan con el servicio de acueducto o alcantarillado.

#### **4. COMPETENCIAS Y RECURSOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES**

Esta sección tiene como propósito analizar las responsabilidades entregadas por la ley a las entidades territoriales, así como los recursos económicos con los cuales cuentan para cumplir sus funciones.

La Constitución Política de 1991 en su artículo 288 dispuso que las competencias, como atribuciones o facultades jurídicas otorgadas a los órganos del Estado para atender sus responsabilidades, deberían ser reglamentadas por medio de la ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT). Otro camino, también establecido en la Constitución Política, pero esta vez referido no a las competencias sino

a los servicios a cargo de las entidades territoriales, es el estipulado en el artículo 356, el cual establece que la ley es la que determina los servicios a cargo de cada una de las entidades territoriales y la que regula las transferencias de la nación que financian dichos servicios.

De allí se expide la Ley 60 de 1993, que tenía como propósito dictar normas relacionadas con la distribución de competencias y de recursos entre las entidades territoriales. Esta fue derogada por la Ley 715 de 2001, la cual, a su vez, fue modificada por la Ley 1176 de 2007. La ley 715 regula las competencias en materia de educación y salud, y la Ley 1176 lo hace para el sector de APSB y los otros componentes del SGP. La LOOT (Ley 1454 de 2011) en su artículo 29 hace lo propio en materia de ordenamiento territorial. Para el caso particular de los municipios y departamentos, el Cuadro 6 muestra, por sectores, la normatividad que rige las competencias de estas entidades territoriales.

Los resultados de este ejercicio permiten observar algunos aspectos interesantes. El primero es que no existe una sola ley orgánica, tal como lo estableció la Constitución, que regule en materia de competencias, sino más bien un conjunto disperso de leyes ordinarias mediante las cuales se transfieren atribuciones jurídicas y obligaciones a las entidades territoriales, sin que en todos los casos se determinen los recursos para su ejecución<sup>18</sup>. Un segundo aspecto tiene que ver con el número de competencias que tienen a cargo las entidades territoriales. Si se agregan para todos los sectores, se encuentra que tanto departamentos como municipios tienen a su cargo más de doscientas competencias cada uno.

A pesar de que las competencias de estas dos entidades territoriales son similares en número, si se tiene en cuenta la condición de certificación de los municipios, la perspectiva es diferente. Recordemos que, según la legislación, los departamentos deben asumir las competencias y responsabilidades de los municipios que en materia de educación, salud y APSB no hayan cumplido con los requisitos mínimos para certificarse. Por ejemplo, en educación y salud la mayoría de municipios no están certificados para ofrecer estos servicios, y son los departamentos quienes deben asumir su prestación. Esto les representa agregar más de cuarenta competencias adicionales a las propias, lo cual los deja con responsabilidades adicionales y sin recursos suplementarios para asumir esta nueva carga administrativa y de gestión<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> La misma Ley 1154 de 2011 indica que los municipios serán titulares de toda competencia que no haya sido explícitamente otorgada a los departamentos o a la nación.

<sup>19</sup> En particular, algunas de las competencias que asumirá el departamento ante esta eventualidad serán: 1) la administración y ejecución de los recursos; 2) el cumplimiento de compromisos previamente adquiridos por el municipio descertificado; 3) la suscripción de contratos que garanticen la adecuada ejecución de los recursos; 4) la representación del municipio frente a los prestadores, y 5) el apoyo al municipio para que logre la certificación. Para estos efectos el municipio tiene la responsabilidad

En tercer lugar está la fuente de financiación de estas competencias, para las cuales en general se puede observar que no todas cuentan con una fuente clara. Lo que se ve es que, si bien los recursos del SGP, de las regalías y de otras transferencias nacionales son la principal fuente de financiación de las responsabilidades otorgadas a los municipios y departamentos, las competencias que deben asumir municipios y departamentos en varios sectores deben ser financiadas con ingresos corrientes y por medio de crédito.

Ahmad y García-Escribano (2010) mencionan que los sistemas de transferencias de América Latina están diseñados no para ofrecer a los gobiernos locales los medios que les permitan adquirir responsabilidades técnicas y administrativas, acorde con sus ingresos propios, sino como ejecutores de las políticas y recursos provenientes desde el gobierno central. Las limitaciones de los gobiernos locales son: i) la falta de claridad sobre sus competencias y responsabilidades en la ejecución de políticas públicas, ii) la falta de recursos propios y iii) la ausencia de un mecanismo coordinador de las entidades territoriales.

Un panorama más general de las competencias de los diferentes niveles de gobierno se puede observar en el Diagrama 2, donde se pone de manifiesto la duplicidad de competencias entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. Es evidente que son más las competencias compartidas entre los distintos niveles territoriales que las individuales. Por ejemplo, el gobierno nacional tiene a cargo, en forma exclusiva, la formulación general de las políticas de desarrollo y la regulación de la prestación de los servicios básicos que recibe la comunidad. Por otro lado, están las competencias que comparte con los departamentos (asistencia a los municipios y supervisión en el cumplimiento de la normatividad), o con los departamentos y los municipios (formulación y ejecución de proyectos, el recaudo tributario y la promoción de la participación social). Algo similar ocurre para los departamentos y municipios, los cuales tienen ciertas competencias exclusivas y otras compartidas con el gobierno nacional. La situación es igualmente evidente cuando se observan las competencias particulares de las entidades territoriales para cada uno de los sectores.

---

de transferir los recursos al departamento, enviar una relación de los compromisos adquiridos, comunicar a los prestadores de los servicios del cambio y certificarse.

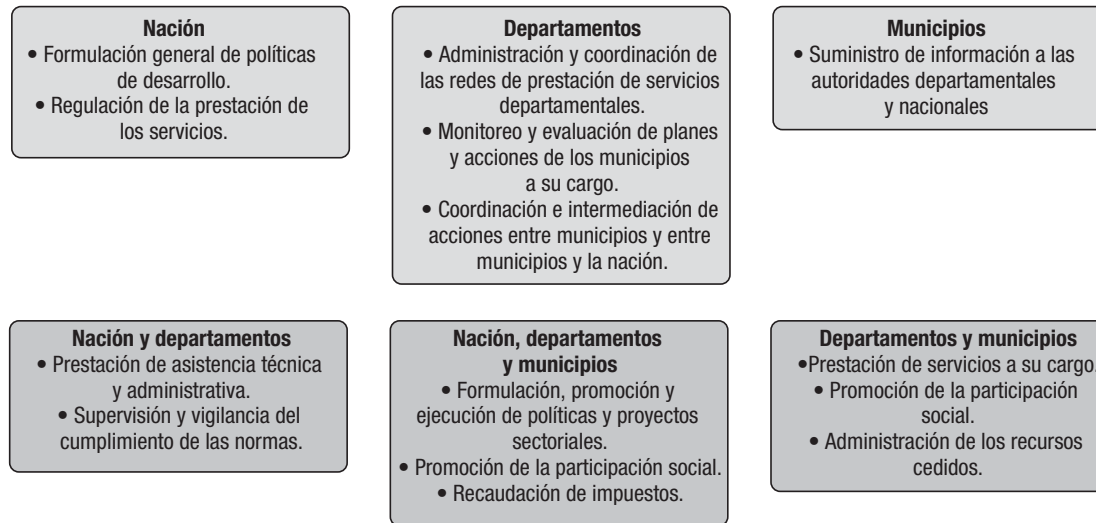
**CUADRO 6. MARCO LEGAL DE LAS COMPETENCIAS A CARGO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES**

| SECTORES                                     | MARCO LEGAL  |  |
|--|--|--|
|  | DEPARTAMENTOS  | MUNICIPIOS                                       |
| Educación                                    | Constitución Política de Colombia, art. 67                   | Constitución Política de Colombia, art. 67       |
|  | Ley 715 de 2001 art. 6.1 y art. 6.2                          | Ley 715 de 2001, art. 8                          |
| Salud  | Ley 715 de 2001, art. 43.1, art. 43.2, art. 43.3 y art. 43.4 | Ley 715 de 2001, art. 44.1, art. 44.2, art. 44.3 |
|  | Decreto 971 de 2011, art. 14                                 | Ley 1438 de 2011, art. 29                        |
|  |  | Decreto 971 de 2011, art. 14                     |
| Servicios públicos domiciliarios             | Constitución Política art. 298, art. 368, Art 369            | Constitución Política, art. 367, art. 368        |
|  | Ley 142 de 1994, art. 7                                      | Ley 142 de 1994, art. 5                          |
| Agua potable y saneamiento básico (APSB)     | Ley 1176 de 2007, art. 3                                     | Decreto 1713 de 2002, art. 8                     |
|  | Decreto Ley 208 de 2008                                      | Ley 1176 de 2007, art. 4                         |
|  | Ley 1283 de 2009   | Decreto Ley 028 de 2008                          |
|  |  | Ley 1283 de 2009                                 |
| Cultura                                      | Ley 715 de 2001, art. 74.12                                  | Ley 715 de 2001, art. 76.8                       |
| Turismo                                      | Ley 300 de 1996  | Ley 300 de 1996, art. 13, art. 18                |
| Vivienda                                     | Ley 388 de 1997, art. 7                                      | Ley 715 de 2001, art. 76.2                       |
|  | Ley 1537 de 2012, VIS y VIP                                  | Ley 1537 de 2012, VIS y VIP                      |
| Seguridad social                             | Ley 82 de 1993, Red Unidos                                   | Ley 82 de 1993, Red Unidos                       |
| Transporte                                   | Ley 105 de 1993, art. 44                                     | Ley 715 de 2001, art. 76.4                       |
|  | Ley 715 de 2001, art. 74.8                                   |  |
| Medio ambiente                               | Ley 715 de 2001, art. 74.9                                   | Ley 715 de 2001, art. 76.5                       |
| Deporte y recreación                         | Ley 181 de 1995, art. 66                                     | Ley 715 de 2001, art. 76.7                       |
|  | Ley 715 de 2001, art. 74.12                                  | Decreto 919 de 1989, art. 61                     |
| Prevención y atención de desastres           | Decreto 919 de 1989, art. 61                                 | Decreto 919 de 1989, art. 61                     |
| Orden público                                | Ley 62 de 1993, art. 12                                      | Ley 62 de 1993                                   |
|  |  | Ley 136 de 1994, art. 91, literal b              |
|  |  | Ley 715 de 2001, art. 76.16                      |
| Ordenamiento territorial                     | Ley 1454 de 2011, art. 29                                    | Ley 1454 de 2011, art. 29                        |
| Conflicto: víctimas y restitución de tierras | Ley 1448 de 2011, art. 250                                   | Ley 1448 de 2011, art. 251                       |

Fuentes: legislación correspondiente y Procuraduría General de la Nación (2011); cálculos de los autores.

| NÚMERO DE COMPETENCIAS |            | PRINCIPAL FUENTE DE FINANCIACIÓN               |                                      |
|------------------------|------------|--|--------------------------------------|
| DEPARTAMENTOS          | MUNICIPIOS | DEPARTAMENTOS                                  | MUNICIPIOS                           |
| 22                     | 22         | SGP  | SGP                                  |
| 33                     | 22         | SGP y rentas cedidas                           | SGP y Fosyga                         |
| 6                      | 10         | Regalías e ingresos corrientes                 | SGP e ingresos corrientes            |
| 10                     | 11         | SGP, recursos de capital y regalías            | SGP y regalías                       |
| 11                     | 8          | Ingresos corrientes                            | SGP e ingresos corrientes            |
| 2                      | 2          | Ingresos corrientes                            | Ingresos corrientes                  |
| 26                     | 26         | Regalías e ingresos corrientes                 | Regalías e ingresos corrientes       |
| 21                     | 19         | Transferencias nacionales                      | Transferencias nacionales            |
| 9                      | 11         | Regalías e ingresos corrientes                 | SGP y regalías                       |
| 5                      | 13         | Regalías, cofinanciación e ingresos corrientes | Regalías y SGP                       |
| 12                     | 13         | SGP y regalías                                 | SGP, Otras transferencias y regalías |
| 26                     | 26         | Regalías                                       | Cofinanciación y SGP                 |
| 2                      | 20         | Ingresos corrientes                            | SGP e ingresos corrientes            |
| 7                      | 3          | Ingresos corrientes                            | Ingresos corrientes                  |
| 9                      | 7          | Transferencias nacionales                      | Transferencias nacionales            |

**DIAGRAMA 2. ESQUEMA GENERAL DE COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES**



Fuentes: leyes 715 de 2001, 1176 de 2007, 1154 de 2011 y Decreto 1040 de 2012; elaboración de los autores.

En varios países de América Latina los municipios son quienes deben ofrecer servicios, como la educación y la salud, pero en realidad no lo hacen debido a la duplicidad de competencias y a los efectos de un sistema incompleto de descentralización. En particular, se destaca la falta de capacidad de generar ingresos propios, problema que es incentivado perversamente por las transferencias condicionadas desde el gobierno nacional.

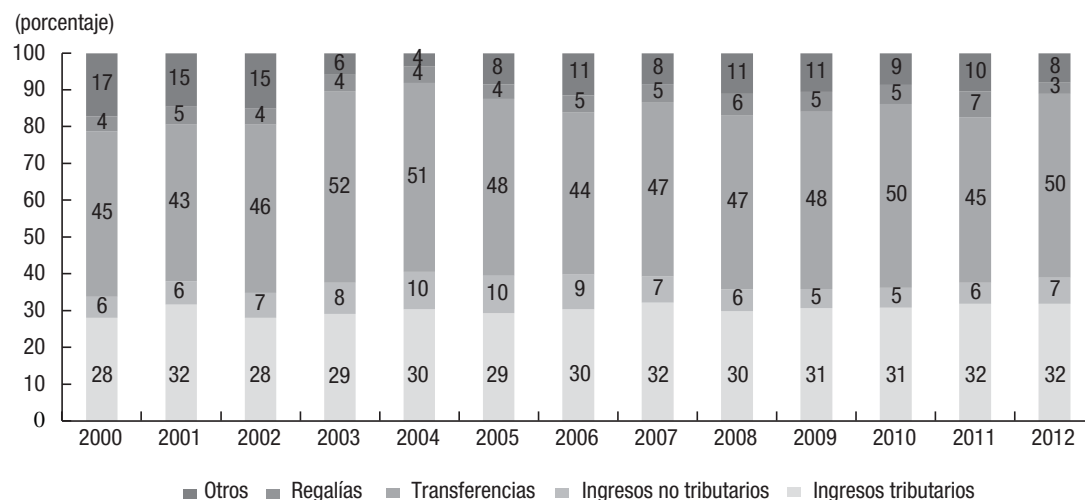
Un inconveniente adicional es el de la gobernabilidad que se genera por medio de las transferencias de destinación específica, cuando las condiciones son tales que no tienen en cuenta las preferencias y las necesidades locales. Es así como ante la duplicidad de competencias y el desconocimiento de los determinantes de los incentivos de los gobiernos locales, los sistemas de transferencias condicionadas no son eficaces en mejorar la provisión de bienes y servicios públicos. La razón es la ausencia de un único ente responsable de los recursos, característica heredada de las responsabilidades superpuestas (Ahmed y García-Escribano, 2010).

Falleti (2010) menciona las bondades y desventajas que conlleva la descentralización administrativa según sea bien o mal implementada. El efecto será positivo si la delegación de responsabilidades está acompañada por una adecuada capacitación administrativa y organizacional. Caso contrario, si esto no se cumple o si la delegación de responsabilidades no está acompañada de la transferencia de los recursos necesarios, afectará la autonomía subnacional. Sin embargo, la autonomía de los municipios se ve afectada, incluso, dentro del marco de la descentralización mediante recursos condicionados a sectores específicos.

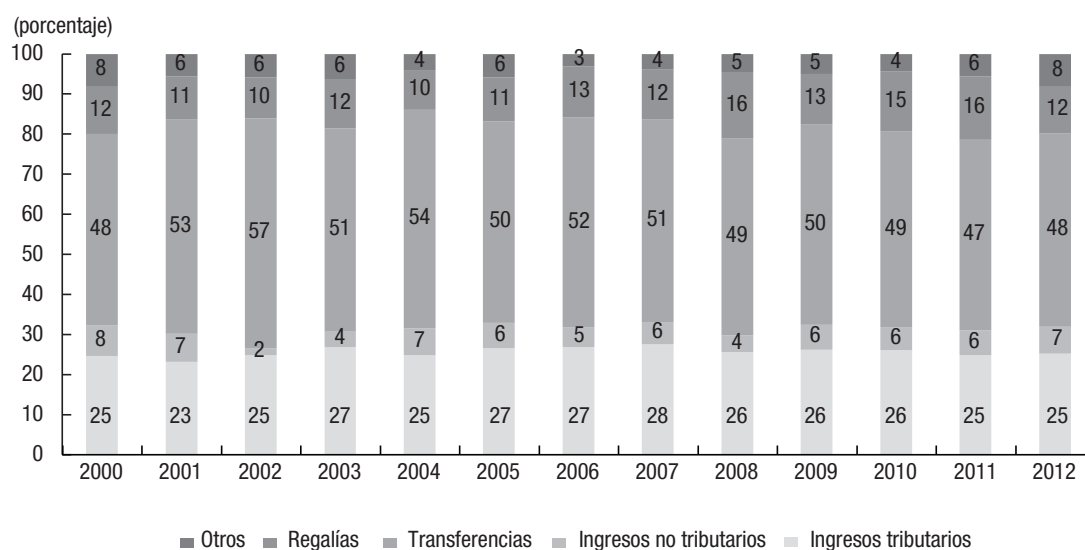
La otra parte de la historia la componen los recursos con los que cuentan los municipios y departamentos para desarrollar las competencias y responsabilidades asignadas por la legislación. El Gráfico 8 muestra el panorama general de las fuentes de financiamiento y su evolución en el tiempo; en particular, la participación de cada componente como proporción de los ingresos totales.

**GRÁFICO 8. PARTICIPACIÓN DE LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LAS COMPETENCIAS TERRITORIALES**

**PANEL A. ENTIDADES MUNICIPALES**



**PANEL B. ENTIDADES DEPARTAMENTALES**



Fuente: DNP ejecuciones presupuestales; cálculos de los autores.

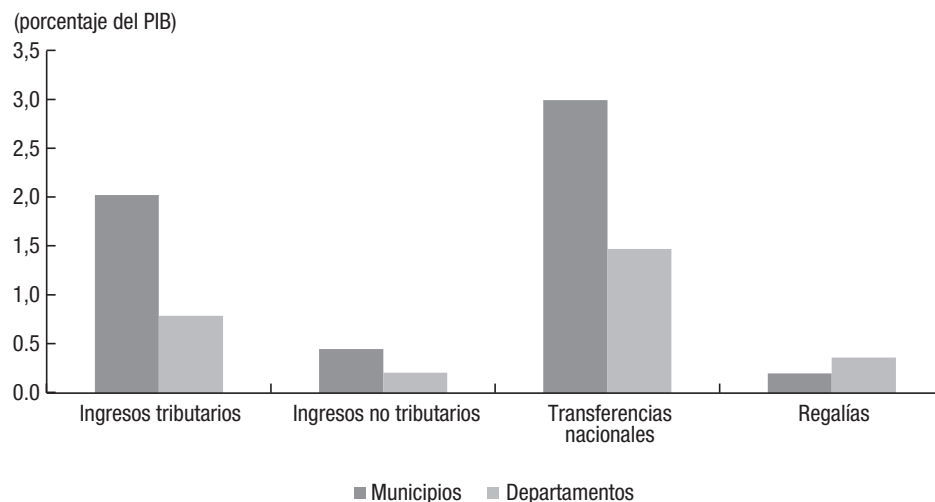
Lo que se puede observar es que la fuente principal de financiación para los departamentos y los municipios han sido las transferencias del SGP, seguidos de los recursos propios y las regalías. Las dos primeras fuentes representan alrededor del 50% y 28%, respectivamente, mientras que en el caso de las regalías existe una diferencia entre lo que reciben los municipios y departamentos: para los primeros los ingresos por regalías representan un promedio del 5% y para los segundos, cerca del 13%. Es decir, las entidades territoriales continúan con una alta dependencia de las transferencias del gobierno central, lo que para los gobiernos subnacionales es un impedimento para asumir las competencias asignadas y atender las necesidades que demanden sus ciudadanos.

Esta situación, común en muchos países latinoamericanos, introduce complejidades adicionales ya conocidas, como las de la rendición de cuentas y el control del gasto. Ribeiro y Pio (2010) mencionan el caso de Brasil y los Pactos de la Salud (*Pacto Pela Saúde*) como medidas adoptadas con el fin de enfrentar estas dificultades. Este último es un programa con el cual se realizaron cambios institucionales en los tres niveles de gobierno: nacional, estatal y municipal. El objetivo principal de esta reforma fue el de modernizar los procesos de gestión del sistema de salud, mediante lo cual se establecieron metas y compromisos anuales para cada uno de los tres niveles de gobierno<sup>20</sup>.

Con el fin de tener una visión más general acerca de las fuentes de ingreso de las entidades territoriales con relación al tamaño de la economía nacional, el Gráfico 9 muestra las fuentes de ingreso como proporción del PIB. Claramente, con excepción de las regalías, los municipios son los que cuentan con una mayor disponibilidad de recursos: el 5,7% del PIB del 8,8% que representan las entidades territoriales en conjunto. Un aspecto interesante es la importancia de los ingresos tributarios de los municipios que, fundamentalmente, están explicados por el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio (ICA) (Anexo 2). Para el caso de los departamentos, el escenario no es tan claro, ya que las fuentes de recursos son variadas, siendo los impuestos a la cerveza y licores los más representativos.

---

<sup>20</sup> La principal innovación de este esquema es la creación de bloques de financiamiento (atención en salud; asistencia para los niveles de complejidad básica, media y alta; vigilancia de la salud; asistencia farmacéutica; gestión del sistema de salud; inversión en salud), lo cuales recibirían directamente los recursos provenientes de las transferencias, ofreciendo, de esta manera, una mayor autonomía y control a los recursos del sistema de salud. En Colombia un esquema similar es el de los Contratos Plan, con los cuales se promueve la planeación para el desarrollo territorial mediante acuerdos en los diferentes niveles de gobierno.

**GRÁFICO 9. FUENTES DE INGRESO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES COMO PORCENTAJE DEL PIB (2012)**

Fuentes: DNP ejecuciones presupuestales; cálculos de los autores.

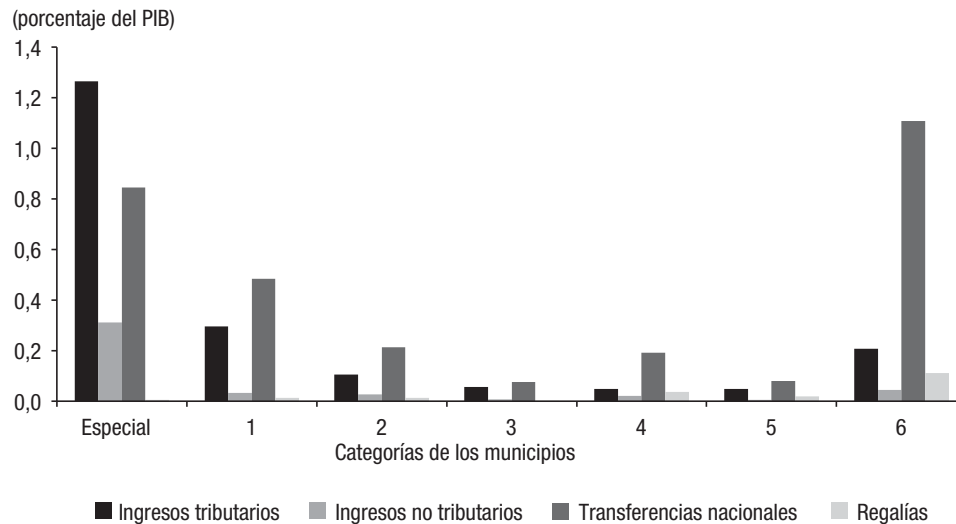
Esto evidencia el desbalance que existe entre las competencias y los recursos de los departamentos, ya que tienen mayores responsabilidades, pero con menos recursos que los municipios. En Colombia la legislación prevé que las competencias asignadas a los gobiernos subnacionales deben establecerse una vez que los recursos están garantizados. Aquellos casos en los que dicha condición no se cumple, se relacionan con lo que se llama una descentralización administrativa infundada, donde los entes territoriales asumen, con recursos propios, los costos de administración de servicios transferidos (Falleti, 2010).

Los resultados anteriores muestran el panorama de los departamentos y municipios. Con el fin de determinar para estos últimos su grado de heterogeneidad, el Gráfico 10 muestra los resultados para las diferentes categorías de municipios: existen siete agrupaciones que están determinadas por su tamaño poblacional y por el monto de los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD)<sup>21</sup>. Las primeras categorías y la especial agrupan a los municipios de mayor tamaño y de mayores recursos, y en el caso opuesto están las últimas categorías.

Para poner en contexto los resultados es importante mencionar que el 88,5% de los municipios en el país se encuentran dentro de la categoría 6; el 3% en la 5; el 2,6% en la 4; el 1,4% en la 3, el 1,7% en la 2; el 2% en la 1, y solamente el 0,6% en la categoría especial. De esta forma, lo que se observa es la gran heterogeneidad de los diferentes grupos de municipios, no solo en cuanto a su participación en el PIB sino también en términos de las fuentes de ingresos.

<sup>21</sup> El Anexo 3 presenta los criterios que determinan las categorías de los municipios.

**GRÁFICO 10. FUENTES DE INGRESO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES COMO PORCENTAJE DEL PIB (2012)**



Fuentes: DNP ejecuciones presupuestales; cálculos de los autores.

La última categoría, aquella que reúne a los municipios menos poblados y con menores recursos, es la que mayores recursos recibe por concepto de transferencias y regalías. Por otro lado están los municipios de las categorías 1 y especial que, aunque representan una mínima parte del total de municipios, son los que mayores recursos tributarios generan. Así las cosas, es posible observar que los que más manejan recursos son los municipios de las categorías opuestas, y que lo hacen mediante dos mecanismos diferentes: los más grandes por medio de mecanismos tributarios y los más pequeños con las transferencias de la nación.

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este capítulo se analizaron dos elementos del sistema de transferencias en Colombia. El primero, más general, es una revisión del funcionamiento de este mecanismo en Colombia, en particular a partir de la creación del SGP. El segundo tiene que ver con el balance entre las responsabilidades asignadas a las entidades territoriales y la definición de las fuentes de financiación correspondientes.

Para el primer caso, luego de una revisión detallada del funcionamiento y evolución reciente de las transferencias, se encontró que el cálculo para asignar los recursos de la nación a los gobiernos subnacionales es complejo. En cada reforma, y con el fin de tener en cuenta el mayor número de indicadores socioeconómicos posibles, se ha ido aumentando el número de criterios para distribuir los recursos. Como resultado tenemos un sistema en el cual se dificulta no solo la asignación de las transferencias, sino además la evaluación y seguimiento de los

resultados de las entidades territoriales en materia de utilización de los recursos. El primer punto de una futura reforma al sistema debe ser, entonces, la revisión de los criterios de asignación, de modo que se simplifique a uno mucho más sencillo, fácil de entender, de implementar y de evaluar, sin que esto signifique un sacrificio en términos de equidad.

Otro de los resultados de la revisión del sistema actual tiene que ver con la transitoriedad que ha caracterizado desde un comienzo la fórmula de cálculo del crecimiento de las transferencias. Se ha demostrado que tener en cuenta la inflación, y no un porcentaje de los ICN, ha cumplido con el objetivo para el cual se estableció: menor incertidumbre y menor exposición al riesgo de las cuentas territoriales y nacionales. El problema está en que este criterio ha venido funcionando de manera transitoria, lo que genera incertidumbre en cuanto al futuro de los balances de las cuentas de las entidades territoriales. En este sentido, la propuesta es eliminar definitivamente la transitoriedad, dejando por sentado que, como ha funcionado hasta el momento en la práctica, las transferencias deben crecer con base en los resultados de la inflación y el comportamiento general de la economía. Esto introduce una mayor certidumbre y reduce la vulnerabilidad de las finanzas públicas nacionales y subnacionales.

Relacionado con lo anterior es lo que se ha denominado la sobretasa a la educación: un porcentaje adicional de los recursos de las transferencias totales destinado a este sector. Esta sobretasa adolece igualmente del problema de transitoriedad. Sin embargo, dada su importancia por el monto de recursos adicionales que recibe, es poco creíble que vaya a eliminarse cuando termine la transitoriedad, a menos que inmediatamente se defina su nueva fuente de financiación. Por tanto, en una nueva reforma debe terminarse esta transitoriedad, ya sea incluyendo estos recursos de forma permanente, o eliminándola y definiendo una nueva fuente de recursos.

Cuando se analizaron las metas establecidas en el mejoramiento de la prestación de los servicios, se encontró que estas se establecen únicamente para el caso de las coberturas, pero no para calidad y, en segundo lugar, las metas no se diferencian para las áreas rurales y urbanas. De modo que es necesario que una reforma al SGP considere el establecimiento de metas específicas en calidad y que se diferencien explícitamente por áreas de residencia.

En el segundo aspecto, el que tiene que ver con las competencias y recursos de los municipios y departamentos, se observó que no todas las competencias asignadas a los gobiernos subnacionales tienen una fuente definida de financiación. Además, debido al mecanismo de delegación de competencias municipales a los departamentos, estos últimos son los que mayores responsabilidades tienen a su cargo y, paradójicamente, son los que menos recursos poseen. En este sentido, la principal recomendación es que se fortalezca la capacidad de gestión de los departamentos, algo que iría más allá de una reforma del SGP. Por un lado,

implicaría una reforma tributaria subnacional que les permita generar mayores ingresos tributarios para cumplir, en forma realista, con las responsabilidades propias y derivadas de la no certificación de los municipios bajo su jurisdicción. Adicionalmente, se requiere una mayor capacidad institucional de planeación y ejecución de políticas sectoriales que les permita ejercer un mayor liderazgo en la coordinación con los municipios en su territorio y las entidades nacionales.

Todo esto, por supuesto, debe formar parte de una reforma que consolide el conjunto disperso de competencias tanto de los gobiernos subnacionales como del nacional. Esto facilitará no solamente que alcaldes y gobernadores conozcan puntualmente sus competencias, responsabilidades y servicios a cargo, sino también que la población pueda ejercer un mayor y mejor control social.

## REFERENCIAS

- Ahmad, E.; García-Escribano, M. (2010). “Economía política de la descentralización y gobernabilidad”, en R. de la Cruz, C. Pineda y C. Pöschl (eds.), *La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), p. 203.
- Alesina, A.; Carrasquilla, A.; Echavarría, J. J. (2000). “La descentralización en Colombia”, documento de trabajo, Fedesarrollo.
- Bonet, J. (2004). “Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso regional: la experiencia colombiana”, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, núm. 49, Bogotá: Banco de la República.
- Carrasquilla, A. (2006). “Exposición de motivos Acto Legislativo 11 de 2006”, *Gaceta del Congreso*, núm. 366.
- Cerquera, D.; Jaramillo, P.; Salazar, N. (2000). “La educación en Colombia: evolución y diagnóstico”, *Boletines de Divulgación Económica*, núm. 6, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DANE (2009). *Boletín de prensa de la Encuesta de calidad de vida, 2008*, Bogotá: DANE.
- DANE (2012). *Boletín de prensa de la Encuesta de calidad de vida, 2011*, Bogotá: DANE.
- DANE (2013). *Boletín de prensa de la Encuesta de calidad de vida, 2012*, Bogotá: DANE.
- Faguet, J. P. (2004). “Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia”, *Journal of Public Economics*, núm. 88, pp. 867-893.
- Falleti, T. (2005). “A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective”, *The American Political Science Review*, vol. 99, núm. 3, pp. 327-346.

- Falleti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Fernández, M.; García, A. (1999). “Inequidad interregional en el situado fiscal para educación”, *Investigación y Desarrollo*, vol. 9, pp. 29-46.
- Garman, C.; Haggard, S.; Willis, E. (2001). “Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases”, *World Politics*, vol. 53, núm. 2, pp. 205-236.
- Icfes (2014). *Resultados de las evaluaciones Saber* [en línea], consultado el 28 de febrero de 2014, en [www.icfes.gov.co/resultados/index.php](http://www.icfes.gov.co/resultados/index.php)
- Iregui, A. M.; Ramos, J.; Saavedra, L. A. (2001). “Análisis de la descentralización fiscal en Colombia”, Borradores de Economía, núm. 381, Bogotá: Banco de la República.
- Karl, C. (2000). “Incidencia del gasto público en salud, 1990-1999”, *Boletines de Divulgación Económica*, núm. 5, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Lozano, I.; Ramos, J.; Rincón, H. (2007). “Implicaciones fiscales y sectoriales de la reforma a las transferencias territoriales en Colombia”, Borradores de Economía, núm. 437, Bogotá: Banco de la República.
- Melo, L. (2005). “Impacto de la descentralización fiscal sobre la educación pública colombiana”, Borradores de Economía, núm. 381, Bogotá: Banco de la República.
- Ministerio de Educación Nacional (2014). *Estadísticas del sector educativo en educación básica y media* [en línea]: recuperado el 28 de enero de 2014, disponible en <http://menweb.mineducacion.gov.co/seguimiento/estadisticas>.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2006). “Exposición de motivos Acto Legislativo 04 de 2007”, *Gaceta del Congreso*, núm. 366.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2009). “10 Años de transformación fiscal territorial en Colombia”, Bogotá, Dirección General de Apoyo Fiscal.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2012). “Bitácora: cifras presupuestales 2000-2012; presentación cifras del Presupuesto Público Nacional”, Dirección General de Presupuesto Público Nacional.
- Ministerio de Salud y Protección Social (2013). Exposición de motivos del Proyecto de Ley “Por el cual se redefine el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”.
- Ministerio de Salud y Protección Social (2014). “Coberturas del régimen subsidiado” [en línea], consultado el 18 de febrero de 2014, disponible en [www.minsalud.gov.co/salud/paginas/coberturadelregimensubsidiado.aspx](http://www.minsalud.gov.co/salud/paginas/coberturadelregimensubsidiado.aspx)
- Procuraduría General de la Nación (2011). Descentralización y entidades territoriales [en línea], Bogotá, D. C., IEMP Ediciones, consultado el 11 de enero de 2014, disponible en: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralizaci%C3%B3n.pdf>.

- Ribeiro, J.; Pio, Á. (2010). “Financiamiento y servicios públicos en Belo Horizonte”, en R. De la Cruz, C. Pineda y C. Pöschl (eds.), *La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico*, Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), p. 221.
- Santa María, M.; Camacho, P.; Arias, J. (2001). “Exposición de motivos de la reforma a la Ley 60 de 1993. Sector educación y sector salud”, *Archivos de Economía*, núm. 173, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2011). “Situación de la disposición final de residuos sólidos en Colombia: diagnóstico 2011”, Bogotá: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
- Willis, E.; Garman, C.; Haggard, S. (1999). “The Politics of Decentralization in Latin America”, *Latin American Research Review*, vol. 34, núm. 1, pp. 7-56.

## ANEXO 1

### DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP), 2002-2012 (PORCENTAJE DEL PIB)

| AÑO  | TOTAL SGP | EDUCACIÓN | SALUD |                    |               |                         |
|------|-----------|-----------|-------|--------------------|---------------|-------------------------|
|      |           |           | TOTAL | RÉGIMEN SUBSIDIADO | SALUD PÚBLICA | PRESTACIÓN DE SERVICIOS |
| 2002 | 4,76      | 2,75      | 1,15  | 0,54               | 0,13          | -                       |
| 2003 | 4,67      | 2,70      | 1,13  | 0,54               | 0,12          | 0,46                    |
| 2004 | 4,48      | 2,59      | 1,09  | 0,53               | 0,12          | 0,44                    |
| 2005 | 4,36      | 2,52      | 1,06  | 0,52               | 0,11          | 0,42                    |
| 2006 | 4,15      | 2,40      | 1,00  | 0,51               | 0,10          | 0,39                    |
| 2007 | 3,98      | 2,30      | 0,96  | 0,54               | 0,10          | 0,32                    |
| 2008 | 4,00      | 2,30      | 0,94  | 0,58               | 0,10          | 0,27                    |
| 2009 | 4,26      | 2,44      | 1,00  | 0,65               | 0,10          | 0,25                    |
| 2010 | 4,10      | 2,40      | 0,98  | 0,64               | 0,10          | 0,24                    |
| 2011 | 3,82      | 2,24      | 0,90  | 0,60               | 0,09          | 0,21                    |
| 2012 | 3,81      | 2,23      | 0,90  | 0,59               | 0,09          | 0,21                    |

Nota: el valor total del sector salud en 2002 incluye un rubro de ahorros adicional a los presentados en este cuadro. Adicionalmente, para los años 2008, 2009 y 2012 el valor total del SGP considera un monto extra correspondiente a recursos para la primera infancia.

Fuentes: DNP y Ministerio de Hacienda y Crédito Público; cálculos de los autores.

| PROPÓSITO GENERAL |                   |         |         |                 |        |              |                      |                         |                      |
|-------------------|-------------------|---------|---------|-----------------|--------|--------------|----------------------|-------------------------|----------------------|
| TOTAL             | LIBRE DESTINACIÓN | DEPORTE | CULTURA | LIBRE INVERSIÓN | FONPET | AGUA POTABLE | ALIMENTACIÓN ESCOLAR | RIBEREÑOS RÍO MAGDALENA | RESGUARDOS INDÍGENAS |
| 0,54              | 0,16              | 0,04    | 0,02    | 0,31            | -      | 0,26         | 0,02                 | 0,00                    | 0,03                 |
| 0,53              | 0,17              | 0,04    | 0,02    | 0,30            | -      | 0,25         | 0,02                 | 0,00                    | 0,03                 |
| 0,51              | 0,16              | 0,02    | 0,02    | 0,25            | 0,06   | 0,24         | 0,02                 | 0,00                    | 0,02                 |
| 0,50              | 0,16              | 0,02    | 0,02    | 0,25            | 0,05   | 0,24         | 0,02                 | 0,00                    | 0,02                 |
| 0,47              | 0,15              | 0,02    | 0,02    | 0,23            | 0,05   | 0,22         | 0,02                 | 0,00                    | 0,02                 |
| 0,45              | 0,14              | 0,02    | 0,02    | 0,23            | 0,05   | 0,22         | 0,02                 | 0,00                    | 0,02                 |
| 0,45              | 0,14              | 0,02    | 0,01    | 0,25            | 0,02   | 0,21         | 0,02                 | 0,00                    | 0,02                 |
| 0,47              | 0,15              | 0,02    | 0,02    | 0,27            | 0,02   | 0,22         | 0,02                 | 0,00                    | 0,02                 |
| 0,46              | 0,15              | 0,02    | 0,01    | 0,26            | 0,02   | 0,22         | 0,02                 | 0,00                    | 0,02                 |
| 0,43              | 0,14              | 0,02    | 0,01    | 0,24            | 0,02   | 0,20         | 0,02                 | 0,00                    | 0,02                 |
| 0,43              | 0,14              | 0,02    | 0,01    | 0,24            | 0,02   | 0,20         | 0,02                 | 0,00                    | 0,02                 |

## ANEXO 2

### FUENTES DE INGRESO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN 2012

#### PANEL A. MUNICIPIOS

| CUENTAS                                   | MUNICIPIOS        | BOGOTÁ            |
|---|-------------------|-------------------|
|   | (MILLONES DE COP) | (MILLONES DE COP) |
| 1. Ingresos corrientes                    | 11.072.708        | 6.724.186         |
| 1.1 Ingresos tributarios                  | 8.074.190         | 5.430.080         |
| 1.1.1 Predial                             | 2.676.747         | 1.424.725         |
| 1.1.2 Industria y comercio                | 3.067.530         | 2.598.533         |
| 1.1.3 Sobretasa a la gasolina             | 808.221           | 333.173           |
| 1.1.4 Otros                               | 1.521.691         | 1.073.649         |
| 1.2 Ingresos no tributarios               | 1.803.428         | 1.207.729         |
| 1.3 Transferencias                        | 1.195.089         | 86.377            |
| 1.3.1 Nivel nacional                      | 984.031           | -                 |
| 1.3.2 Otras                               | 211.058           | 86.377            |
| 2. Ingresos de capital                    | 21.867.716        | 2.759.230         |
| 2.1 Regalías                              | 1.333.359         | -                 |
| 2.2 Transferencias nacionales (SGP, etc.) | 17.631.101        | 2.317.265         |
| 2.3 Cofinanciación                        | 890.171           | -                 |
| 2.4 Otros                                 | 2.013.085         | 441.965           |
| Total                                     | 32.940.424        | 9.483.416         |

#### PANEL B. DEPARTAMENTOS

| CUENTAS                       | (MILLONES DE COP) |
|-------------------------------|-------------------|
| 1. Ingresos corrientes        | 6.904.879         |
| 1.1 Tributarios               | 5.271.008         |
| 1.1.1 Cerveza                 | 1.565.451         |
| 1.1.2 Licores                 | 1.010.127         |
| 1.1.3 Cigarrillos y tabaco    | 447.602           |
| 1.1.4 Registro y anotación    | 692.513           |
| 1.1.5 Vehículos automotores   | 436.141           |
| 1.1.6 Sobretasa a la gasolina | 296.235           |
| 1.1.7 Otros                   | 822.939           |
| 1.2 No tributarios            | 1.383.278         |
| 1.3 Transferencias corrientes | 250.594           |
| 1.3.1 Del nivel nacional      | 185.422           |
| 1.3.2 Otras                   | 65.172            |
| 2. Ingresos de capital        | 13.959.369        |
| 2.1 Transferencias            | 9.812.924         |
| 2.1.1 Del nivel nacional      | 9.812.924         |
| 2.2 Cofinanciación            | 238.699           |
| 2.3 Regalías                  | 2.424.346         |
| 2.4 Otros                     | 1.483.400         |
| Total                         | 20.864.248        |

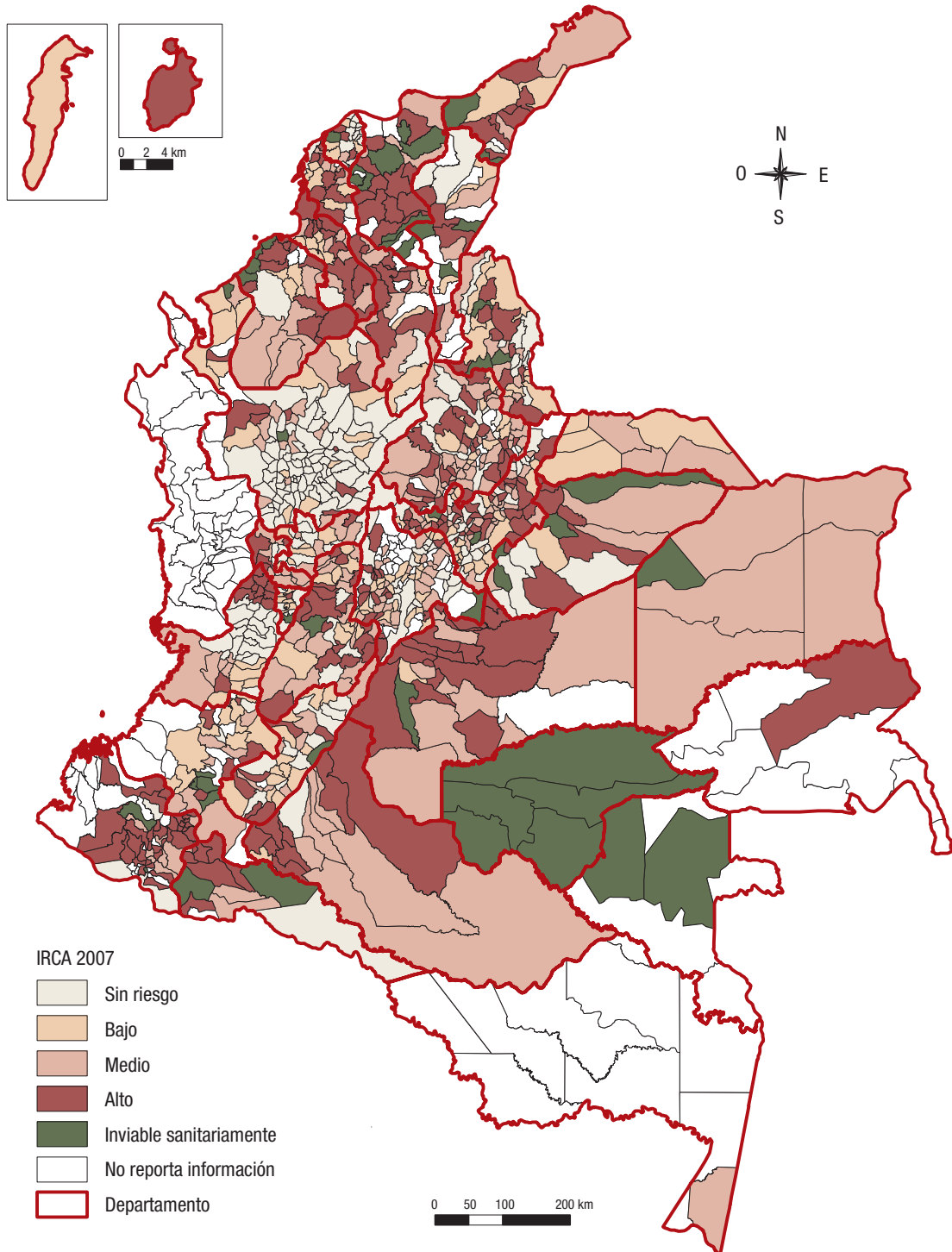
Fuente: DNP ejecuciones presupuestales; cálculos de los autores.

**ANEXO 3****CRITERIOS PARA LA CATEGORIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS**

| CATEGORÍA | HABITANTES     | ICLD (SMMLV) |
|-----------|----------------|--------------|
| Especial  | más de 500.001 | más de 400   |
| 1         | 500 a 100.001  | 100 a 400    |
| 2         | 100 a 50.001   | 50 a 100     |
| 3         | 50 a 30.001    | 30 a 50      |
| 4         | 30 a 20.001    | 25 a 30      |
| 5         | 20 a 10.001    | 15 a 25      |
| 6         | menos de 10    | menos de 15  |

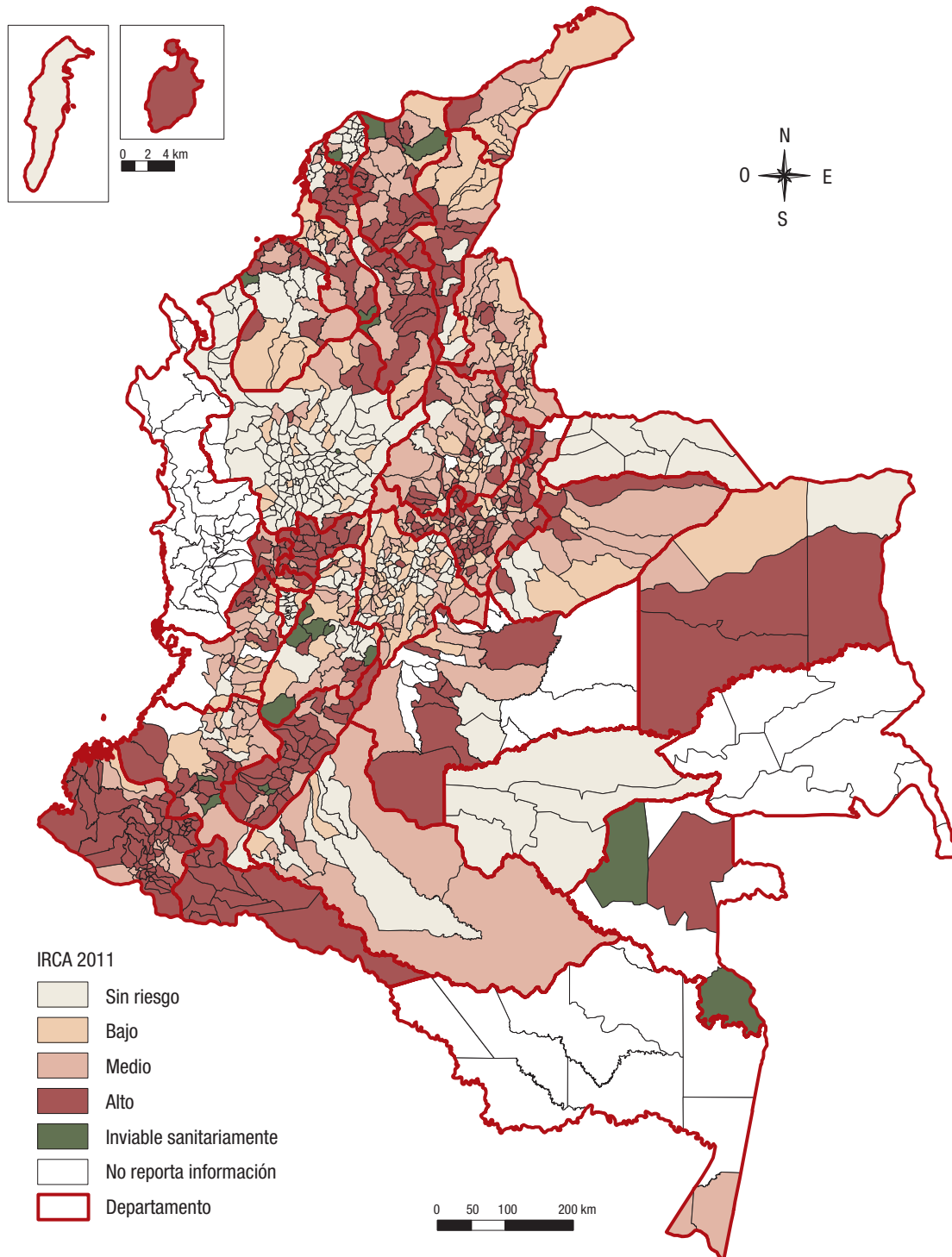
Nota: ICLD: ingresos corrientes de libre destinación; SMMLV: salario mínimo mensual legal vigente.  
Fuente: elaboración con base en la Ley 617 de 2000.

**MAPA1. ÍNDICE DE RIESGO DE LA CALIDAD DEL AGUA PARA CONSUMO HUMANO (IRCA), 2007**



Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD, 2011): elaboración de los autores.

## MAPA2. ÍNDICE DE RIESGO DE LA CALIDAD DEL AGUA PARA CONSUMO HUMANO (IRCA), 2011



Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD, 2011); elaboración de los autores.