

# OBSERVATORIO DE HACIENDA PÚBLICA Y DERECHO TRIBUTARIO

(DOCUMENTO INTERNO)

## Modelo de Construcción de Boletín Informativo

### Datos Generales

<b>Áreas</b>	Hacienda Pública		
<b>Pregunta de Investigación</b>	¿Qué propuestas de reforma hay al Sistema General de Participaciones?		
<b>Investigador Principal</b>	Laura Andrea Puerta Carvajal		
<b>Twitter</b>	@laurandreap		
<b>Fecha de Creación</b>	02/10/2017	<b>Fecha de Presentación</b>	02/10/2017
<b>Revisión Formal</b>	Aprobado, sin modificaciones		
<b>¿Autoriza Publicación?</b>	SI <input checked="" type="checkbox"/> / NO <input type="checkbox"/>	<b>Fecha de Publicación</b>	07/11/2017
<b>Investigador Secundario</b>	David Alberto Valbuena Lozano		
<b>Número de Boletín</b>	039		

### Cita Descriptiva

El Sistema General de Participaciones que determina el monto de las transferencias hechas a las entidades territoriales para el cierre de brechas sociales, al ser una manifestación de la pretensión constitucional de aproximar al país a la descentralización, ha sido objeto de varias reformas desde su creación

## **Críticas y propuestas en torno al Sistema General de Participaciones**

**Puerta Carvajal, Laura Andrea**

El Sistema General de Participaciones que determina el monto de las transferencias hechas a las entidades territoriales para el cierre de brechas sociales, al ser una manifestación de la pretensión constitucional de aproximar al país a la descentralización, ha sido objeto de varias reformas desde su creación. Paralelamente a las modificaciones, y en concordancia con la discusión en torno al modelo de descentralización discutido a lo largo de la historia de Colombia, se han adoptado posturas que refieren críticas y propuestas acerca de cómo es y cómo debería ser el Sistema. De conformidad con lo anterior, y frente a los eventos recientes que obligan a pensar una reforma próxima al SGP, a continuación, se exponen las críticas y propuestas ofrecidas desde algunos sectores y desde la academia acerca de las posibles modificaciones y actuales fallas del Sistema.

En principio, frente a las situaciones que ha atravesado el país, se sabe que con ocasión de la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se requiere tomar recursos del SGP (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2017); que las entidades territoriales, a través de la Federación Nacional de Departamentos y la Federación Colombiana de Municipios, han manifestado su postura frente a la importancia de reformar el Sistema ante el advenimiento de reformas legislativas necesarias para el posconflicto; que el Departamento Nacional de Planeación se ha pronunciado en torno a cuáles deberían ser los criterios a partir de los cuales se debería reformar, eventualmente, el Sistema General de Participaciones; que la Contraloría ha señalado específicamente las fallas del Sistema; y por último, que uno de los puntos del acuerdo al cual llegó el Gobierno nacional con Fecode, era una reforma al SGP.

Ahora bien, tomando en cuenta especialmente su papel dentro de la financiación del posconflicto, y en particular la función que cumple en el desarrollo del país pues se orienta a la inversión en salud, educación y saneamiento básico principalmente, conviene enunciar desde cada una de las esferas vistas, y desde el sector teórico, qué criterios de reforma se sugieren.

En primer lugar, al evaluar los resultados obtenidos del SGP a la luz de su objetivo de disminuir la desigualdad, la Contraloría señaló en un informe reciente que, aunque se generaron resultados favorables en materia de cobertura en salud y educación, no se han cumplido las metas concretas de reducir las brechas sociales que desde el comienzo se dispusieron con la creación del actual sistema de transferencias. El nivel de satisfacción de propósitos en algunos municipios y departamentos es tan bajo, que, señala el órgano de control, tomaría entre 30 y 48 años que se superaran las brechas en materia de educación, mientras que el tiempo en el sector salud sería aproximadamente entre 15 y 24 años (Contraloría General de la República, 2017). Teniendo en cuenta la vigencia del Sistema, y en particular de la más reciente reforma (realizada mediante el Acto Legislativo 04 de 2007), se observó que desde el 2006 el cumplimiento de metas se ha dado en el mismo sentido: se han alcanzado grandes logros respecto a cómo se encontraba el país en niveles de pobreza, salubridad y educación, pero no se cumplen en su totalidad las metas anuales, y el criterio de cumplimiento va orientado más a cobertura que a calidad (Bonet, Pérez, & Ayala, 2016).

Las razones aducidas por distintos sectores a la falta de eficiencia en el cumplimiento de las metas giran en torno a la falta de descentralización de recursos, la cantidad de las transferencias y de manera mayoritaria en torno a los criterios de distribución.

De este modo, se observa que, en el primer sentido, la Federación Nacional de Departamentos y la Federación Nacional de Municipios, manifiestan que, a su parecer, la composición actual del sistema impide el desarrollo de las entidades territoriales en tanto se

limita la autonomía de los mismos al imponerles ciertos objetivos delimitados que deben llevarse a cabo con los recursos transferidos del SGP, que a su vez tienen destinación específica, y se distribuyen conforme a criterios que desde su punto de vista no atienden a la realidad de los municipios, muchos de los cuales dependen casi en su totalidad de los recursos del SGP, mientras otros perciben ingresos de otras fuentes.

Frente a esto, la reflexión teórica se resume en cambios específicos en los criterios de distribución. De esta manera, el aumento en el número de criterios que se ha venido dando desde la última reforma hecha al Sistema hace que se dificulte la asignación, evaluación y seguimiento de los resultados de las transferencias (Bonet, Pérez, & Ayala, 2016).

Igualmente, generan dificultad en el monitoreo de estos criterios en el nivel municipal, pues ante la cantidad de municipios, se multiplican las fuentes de información (Zapata & Concha, 2016). La propuesta es, en este sentido, la disminución y simplificación de los criterios, que haga más sencilla su asignación y evaluación.

Sumada a esta postura, se encuentra la Contraloría General de la Nación, que en el mismo informe que evaluó el SGP sugirió que se les diera mayor importancia a los criterios de equidad, y que a partir de ellos se formulara la reforma.

Por último, los únicos pronunciamientos oficiales entorno a una reforma al SGP se circunscriben al ya citado Acuerdo suscrito con Fecode, y a una comunicación hecha por el Departamento Nacional de Planeación. En esta, el DNP (quien ahora es el encargado de aprobar la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones) parece estar confirmando la necesidad de reformar los criterios de distribución, pues como lo afirma en una comunicación hecha en el 2016, será la disminución de criterios uno de los principales objetos de revisión en el caso de una eventual reforma. Del mismo modo, parece atender a las demandas de las entidades territoriales en cuanto busca "fortalecer el rol del departamento

como coordinador y prestador de servicios de educación y salud" (Departamento Nacional de Planeación, 2016).

### Referencias

- Bonet, J., Pérez, G. J., & Ayala, J. (2016). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. En Bonet, J. & Galvis, L. A. (eds.). *Sistemas de transferencias subnacionales: lecciones para una reforma en Colombia* (págs. 81-128). Bogotá: Banco de la República. ISBN: 978-958-664-313-9
- Contraloría General de la República. (24 de mayo de 2017). Contraloría evaluó resultados del Sistema General de Participaciones: no se han cerrado las brechas sociales e inequidades entre regiones. Recuperado el 02 de octubre de 2017 de:  
[http://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/-/asset\\_publisher/J14Sa8JtmjbW/content/contraloria-evaluo-resultados-del-sistema-general-de-participaciones-no-se-han-cerrado-las-brechas-sociales-e-inequidades-entre-regiones/pop\\_up?\\_101\\_INSTANCE\\_J14Sa8JtmjbW\\_viewMode=print](http://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/-/asset_publisher/J14Sa8JtmjbW/content/contraloria-evaluo-resultados-del-sistema-general-de-participaciones-no-se-han-cerrado-las-brechas-sociales-e-inequidades-entre-regiones/pop_up?_101_INSTANCE_J14Sa8JtmjbW_viewMode=print)
- Departamento Nacional de Planeación. (28 de octubre de 2016). DNP esboza criterios para eventual reforma al Sistema General de Participaciones. Recuperado el 02 de octubre de 2017 de: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/DNP-esboza-criterios-para-eventual-reforma-al-Sistema-General-de-Participaciones.aspx>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (21 de junio de 2017). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017. Recuperado el 02 de octubre de 2017 de:  
[http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP\\_MHCP\\_WCC-078748%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-078748%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- Zapata, J. G., & Concha, T. (2016). Una reflexión para mejorar la eficiencia en la asignación de las transferencias intergubernamentales en Colombia. En Bonet, J. & Galvis, L. A.

(eds.). *Sistemas de transferencias subnacionales: lecciones para una reforma en Colombia* (págs. 129-160). Bogotá: Banco de la República. ISBN: 978-958-664-313-9

