

PROPUESTA PARA REFORMAR EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

LiGA CARIBE

Durante los últimos años se ha evidenciado una reducción en la tasa de crecimiento de los ingresos de los territorios que le llegan por el Sistema General de Participaciones (SGP) en comparación con el crecimiento de los costos de la prestación de servicios sociales, por lo que municipios, distritos y departamentos deben tomar de sus ingresos propios para cubrir competencias del gobierno Central. Esta es una de las razones por la cuales el sector educación presenta déficit y los otros sectores básicos no han alcanzado metas universalización en las cobertura y calidad a la fecha. Adicionalmente, con la descentralización y nuevas competencias generadas que implican responsabilidades adicionales para las entidades territoriales, estas han tenido que asumir parte del costo del cumplimiento de competencias del Gobierno Central, reduciendo su capacidad de inversión en otros sectores, los cuales son necesarios para impulsar el desarrollo dentro de sus territorios.

CONTEXTO NACIONAL

- **El Presupuesto General de la Nación:** todo gasto público que realiza el gobierno nacional, así como su forma de financiación y las reglas de ejecución se encuentran plasmadas en el Presupuesto General de la Nación (PGN). Por tanto, es el principal instrumento para que los entes territoriales identifiquen los objetivos e intereses del Gobierno Nacional para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. En 2023 el **13,5%** del presupuesto correspondió al SGP y el **18,3%** a inversión.

- **Financiación del Presupuesto General de la Nación:** el **62,7%** del PGN del gobierno central se financia principalmente con los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN). Estos corresponden a rentas o recursos de que dispone o puede disponer regularmente el Estado para atender los gastos que demandan la ejecución del gasto público.

- **Componentes del Ingreso Corriente de la Nación:** Los ingresos corrientes de la nación tienen como principal fuente de composición los ingresos tributarios, a través de impuestos directos (como el impuesto de renta) e indirectos (como el IVA) para toda la población, razón por la cual todos somos sujetos que aportamos para el funcionamiento del sistema. Es decir, muchos de tributos que se recaudan gracias a la actividad económica que ocurren en los territorios, y que son los que generalmente modifican al realizar las reformas tributarias.

- **A los ingresos corrientes de la nación aportamos todos:** Por ejemplo, la DIAN recaudó en 2022 en el área económica de acá uno de los territorios **179 billones de pesos** (sin incluir sector externo), de los cuales en Barranquilla fue de **\$2.7 billones**, en Bucaramanga **\$2 billones**, en Medellín **\$10,7 billones**, **\$32 billones** en Bogotá, **\$4 billones** en Cali y en Pasto **500 mil millones**, y en grandes contribuyentes **115 billones de pesos**.

- **Los territorios reciben recursos por tres componentes:** el Gobierno Central asigna un porcentaje de su PGN sus recursos que a nivel territorial se convierten en fuentes de financiación de acuerdo con sus características y normatividad. Tres de sus componentes en 2023 sumaron en total **\$117 billones**, que representan el **28,9%** del presupuesto nacional, además de las asignaciones de regalías que tienen algunos entes territoriales, y que están son asignadas por criterios técnicos.

1. **Transferencias SGP:** son recursos que son considerado para el gobierno nacional como funcionamiento y estos se consignan a los entes territoriales para cubrir gastos básicos en educación, salud, acueducto, entre otros.
2. **Presupuesto Regionalizado:** son recursos de inversión y generalmente lo ejecuta el gobierno central por medio de los Ministerios o dependencias del orden nacional, o por medio de cofinanciación con entes territoriales.
3. **Presupuesto por regionalizar o por demanda o por criterios técnicos:** son recursos de inversión y generalmente son ejecutados los Ministerios o dependencias del orden nacional por medio de convocatorias y características de los territorios.
4. **Sistema General de Regalías (SGR):** corresponde a los giros que tienen algunos entes territoriales colombianos por la explotación o exportación de recursos no renovables.

• **La importancia de los Ingresos Corrientes de la Nación en la definición de la bolsa del SGP:** Según el Acto Legislativo 01 de 2001 desde 2017 el monto del SGP se incrementa anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el aforo del Presupuesto en ejecución. Por tanto, esto convierte a los Ingresos Corrientes de la Nación, y por tanto a los ingresos tributarios, como la única fuente de donde el gobierno central puede tomar los recursos para aumentar la bolsa de recursos que se transfieren a los entes territoriales



EL PROBLEMA POR SOLUCIONAR

- La fórmula actual de asignación del monto del SGP ha conllevado en los últimos años a que las transferencias crezcan a una velocidad menor a la inflación, por lo que la bolsa que se envía a los entes territoriales ha perdido poder adquisitivo frente a los costos que se deben cubrir.
- Los gobiernos nacionales durante la última década han utilizado la composición de la fórmula para asignar los recursos SGP a su favor, aumentando los rubros de inversiones que es ejecutada directamente por el gobierno central, y reduciendo las que se envían a los entes territoriales por SGP. Entre 2010 y 2023 el PGN regionalizado creció a una tasa promedio anual de **9,3%**, mientras que el SGP lo hizo a una de **6,7%**.
- Debido a esta situación el porcentaje de recursos del Ingresos Corrientes de la Nación que se toman para SGP ha perdido su participación. Mientras que en 2003 el SGP tomaba el **40,5%** de los Ingresos Corrientes de la Nación, en 2023 fue tan solo del **21,3%**.
- Además, el SGP es la principal fuente de financiación de los municipios del país. En 2021, se registró un indicador promedio de participación frente a los ingresos totales cercano al **67%**, lo que lo convierte en un punto estructural de una verdadera descentralización en Colombia.
- De acuerdo con estimaciones del Ministerio de Educación para 2023 el déficit del sector ascenderá aproximadamente a **3.6 billones**, lo cual equivale al **12%** de los recursos estimados para el SGP Educación en la vigencia 2023 y genera gran presión sobre la bolsa.

UN EJEMPLO PARA ILUSTRAR LA PROBLEMÁTICA:

En el Distrito de Barranquilla cada año debe asumir con sus recursos una mayor parte de las competencias asignadas al gobierno Nacional en educación, salud, agua potable, entre otros, debido a que cada año los costos de prestar esos servicios crecen más rápido que el promedio de aumento de los Ingresos Corrientes de la Nación en los últimos 4 años. Esto ha conllevado a que se tomen ingresos de la ciudad para completar el pago de maestros, el plan de alimentación escolar (PAE), servicios públicos de los colegios, vigilancia y aseo de los colegios, entre otros. Esto impide a que la ciudad pueda invierta sus recursos en otros proyectos en los que la Nación no puede o no asigna recursos, como desarrollo territorial, el bilingüismo, mejoramiento del espacio público, vías locales, entre otros.



EL PROCEDIMIENTO ACTUAL

- Bajo el actual sistema el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) es la entidad encargada de estimar los recursos del SGP a distribuir según legislación vigente. Aplica el porcentaje de crecimiento de recursos según los criterios vigentes, adiciona los recursos del SGP al PGN y certifica al DNP el monto global del SGP a distribuir con la desagregación por componente y asignación especial.
- Luego el DNP hace la distribución de los recursos basados en información certificada que recibe de todos los ministerios y Departamentos administrativos y lo formaliza mediante los documentos de distribución. Se utilizan 42 criterios para definir el reparto del SGP en los territorios.
- Actualmente la bolsa del SGP se reparte el **58,5%** para educación, **24,5%** para salud, **5,4%** para agua potable, **11,6%** para propósito general, y **4%** para asignaciones especiales.



SITUACIÓN DE LAS REFORMAS

• **Reformas recientes:** Varias veces se han intentado modificar el artículo 357 de la Constitución Política sin ningún éxito. La última reforma aprobada al SGP correspondió al Ley 1176 de 2007, a partir de ese momento han existido trabajos alrededor, sin embargo, ninguno ha sido cristalizado como una reforma estructural al sistema.

• **Comisión de Alto nivel de SGP:** En 2020 surge la Comisión de Alto Nivel del SGP, resultado del PND 2018-2022, con la finalidad de elaborar otra propuesta de acto legislativo para incrementar real y progresivamente los recursos del SGP; no obstante, esta entró en receso casi de inmediato y retomó labores en mayo de 2023. Y se espera que el inicio de actividades de discusión activa inicie a finales del presente año o en el primer trimestre de 2024.

• **Misión de descentralización:** A partir de diciembre 2021 (Decreto 1665 de 2021) se crea la misión de descentralización, la cual tiene como finalidad generar estrategias y recomendaciones a partir de la experiencia adquirida en los 20 años del sistema general de participaciones, su análisis y propuestas de expertos, nuevas alternativas en el ámbito de 5 dimensiones (competencias, fuentes, arquitectura institucional y modernización administrativa, estado abierto y participación ciudadana y descentralización y territorios indígenas). La misión se convierte en una base fundamental para contribuir a el proceso de reforma al SGP a realizarse durante este gobierno. La misión de descentralización fue establecida para 16 meses, sin embargo, la Ley 2294 de 2023 (PND) en su artículo 277 amplió el plazo de actividades a 24 que se cumplen a marzo 2024.



LAS PROPUESTAS

Las propuestas que se lleven al Congreso deben tener 4 componentes esenciales:

1

Crece la Bolsa de SGP, asignando correctamente el Ingreso corriente de la Nación.

2

Distribuirla sectorialmente en sectores que se necesitan.

3

Asignarla a los territorios que más lo necesitan. Esto es compensar el olvido histórico en las asignaciones presupuestales

4

Dar más libertad en el gasto de esos recursos.

Con las siguientes recomendaciones:

• **El SGP debe tomar un porcentaje mínimo del Ingreso corriente de la Nación para evitar que siga decreciendo su participación:** se debe definir por medio de un estudio técnico, de impacto fiscal y de política fiscal, un porcentaje de los ICN que le permita al Gobierno Central transferir a los entes territoriales los recursos de SGP completos para cubrir los rubros de su competencia.

Podrían considerarse escenarios intermedios de crecimientos reales más unos puntos del crecimiento del PIB real. Al asegurar el crecimiento real de las transferencias se garantiza la disponibilidad de recursos para la prestación de los servicios, eliminando la volatilidad y generando elementos anticíclicos en su comportamiento, pero sin comprometer las finanzas territoriales.

• **EL SGP no puede crecer por debajo de la inflación** ya que eso implica un desbalance para los entes territoriales. Se puede proponer que los incrementos del Sistema General de en ningún caso podrá ser inferior a la tasa inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación para evitar que los entes territoriales deban asumir con recursos propios las competencias de la Nación.

• **Los futuros gobiernos centrales deben definir un plan de inversiones una vez se asignen las partidas para SGP:** al momento de hacer el presupuesto general de la nación el primer rubro al que se debe adjudicar en el presupuesto debe ser el SGP Completo, después otros gastos de funcionamiento, servicio a la deuda y el restante es el que puede quedar para el resto de las inversiones.

• **Se requiere mayor discrecionalidad del gasto por parte de los entes territoriales:** Las necesidades de inversión de los entes territoriales son diversas y, por tanto, los recursos de libre inversión deben incrementarse para permitir inversiones en sectores diferentes a los establecidos por norma. Ejemplo: se puede construir y/o pavimentar una vía hacia un colegio rural en Tubará, pero en Barranquilla esos recursos se pueden aprovechar para PAE.

En SGP de Propósito General, se requiere disponer de más recursos para inversión, esto se podría lograr a través de una flexibilización de porcentajes de Deporte, Cultura y FONPET que permitirían incrementar disponibilidad para libre inversión y atender de acuerdo con las prioridades de cada entidad las necesidades más importantes en el marco de sus competencias. Otro cambio es el de permitir el uso de los recursos en otras jurisdicciones, tanto las asignaciones sectoriales como las de libre inversión, para proyectos conjuntos.

Respecto a los recursos del FONPET dados los excedentes por sectores generados en las ET, el artículo 147 de la Ley 1753 de 2015 dispuso que "(...) Las entidades territoriales que alcancen el cubrimiento del pasivo pensional en los términos del marco jurídico vigente, destinarán los recursos excedentes en el FONPET, para la financiación de proyectos de inversión y atenderá la destinación específica de la fuente de que provengan estos recursos", sin embargo este proceso requiere de realizar trámites adicionales para la liberación del recurso, por lo anterior, debería pensarse a partir de la reforma disponer a través de distribución de dichos recursos o replantear el porcentaje de recursos 2.9% y liberar recursos para fortalecer la bolsa de libre inversión del PG.

• **Debe cubrirse nuevamente la alimentación escolar para primera infancia:** La participación Alimentación Escolar para primera infancia dadas las condiciones asociadas al crecimiento superior 4% del PIB fue distribuida hasta 2017, se hace necesario reevaluar una fórmula que permita la existencia de esta participación nuevamente.

• **Criterios regionales:** Colombia es un país de regiones, por lo que se debe tener en cuenta que regiones con mayor pobreza multidimensional, por lo que debe haber un mayor esfuerzo del Gobierno Nacional en el cierre de brechas, principalmente en sectores como la educación, salud y acueducto. Para eso se requiere un criterio de asignación y/o distribución de recursos que beneficien a los entes territoriales ubicadas en regiones que tengan rezagos históricos en diferentes indicadores sociales y económicos.

El crecimiento de las transferencias ha sido positivo y ha permitido aumentar las coberturas en salud y educación principalmente, no obstante, después de tres décadas de implementación del sistema un se evidencias brechas en lo rural especialmente y en algunos territorios rezagados.