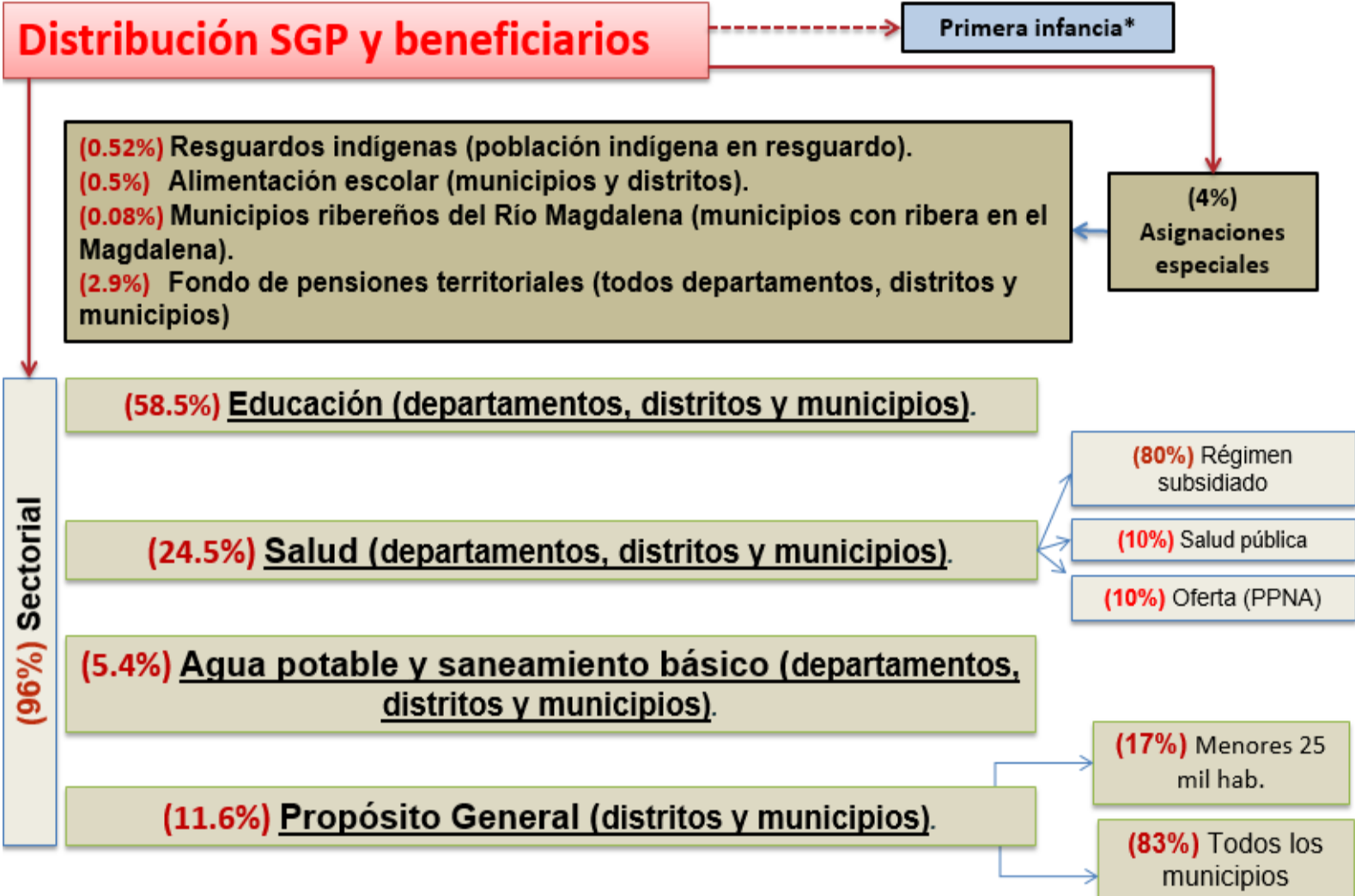


**TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES A LOS MUNICIPIOS EN COLOMBIA  
2000 – 2015: IMPACTO FISCAL, PROGRESIVIDAD Y CRITERIOS DE ASIGNACIÓN**

**Jairo Núñez & Juan Gonzalo Zapata – Fedesarrollo.**

Agosto 2017

# Sectores y Políticas favorecidos con las transferencias intergubernamentales. La mayoría se canalizan vía municipios



# La distribución de los recursos de Propósito General es bastante compleja. Utilizan criterios muy diversos

17% para municipios de menos de 25 mil habitantes

83% para todos los municipios y distritos del país.

Eficiencia Administrativa

Eficiencia Fiscal

-60% se distribuye por pobreza relativa.  
-40% por población.

-40% por pobreza relativa.  
-40% por población.  
-10% por eficiencia fiscal.  
-10% por eficiencia administrativa.

Incentivo a los distritos y municipios que cumplan con los límites de gasto de funcionamiento de la administración central según la Ley 617 de 2000.

Condiciones:

-Reportar la información solicitada a la Contraloría General de la República.

-Cumplimiento del Indicador de distribución (diferencia entre el límite establecido por la Ley 617 de 2000 y el % de gastos de funcionamiento certificado para municipio o distrito)

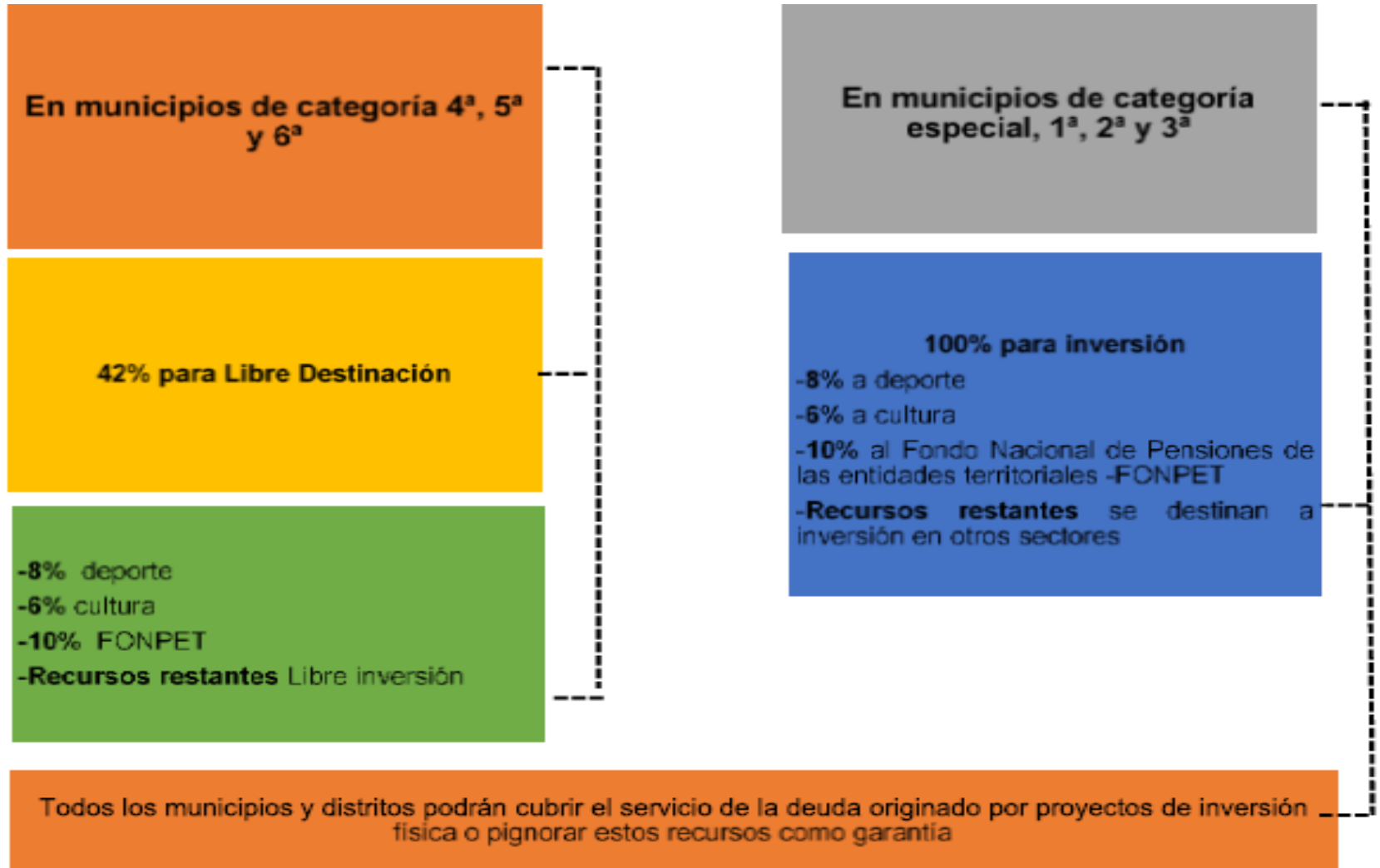
Crecimiento promedio positivo de los ingresos tributarios per cápita de las tres última vigencias fiscales.

Condiciones:

-Reporte de ejecución de los ingresos tributarios en el FUT de forma oportuna (15 de marzo)

-Refrendación por parte de la Contaduría General de la Nación.

# Marco normativo del Uso de los Recursos de PG. Se ha intentado direccionarlo desde el gobierno nacional a inversión



# Trabajos recientes sobre SGP (PG) y Finanzas Territoriales

- Econosul (CNCE) (2010) los cambios por los actos legislativos generaron estabilidad en el SGP. Afirma además que falta *“coordinación de fuentes de financiamiento territorial, con el fin de evitar la distorsión en los propósitos redistributivos que puedan tener algunos de dichos fondos.”*
- Zapata (2010) *descentralización no generó pereza fiscal y por el contrario en los últimos años...los ingresos corrientes fueron más dinámicos que las mismas transferencias.* Esta tendencia se hace mas fuerte en los años siguientes.
- Econometría (2014) encontró que la destinación de estos recursos no cuenta con un patrón definido.
  - Bogotá, la utiliza en su mayoría para financiar proyectos sociales.
  - Municipios pequeños financiar su funcionamiento.
  - En otros municipios se entregan a las secretarías y deciden su uso
  - Aparecen sectores del gasto como seguridad, desarrollo agropecuario e infraestructura vial.

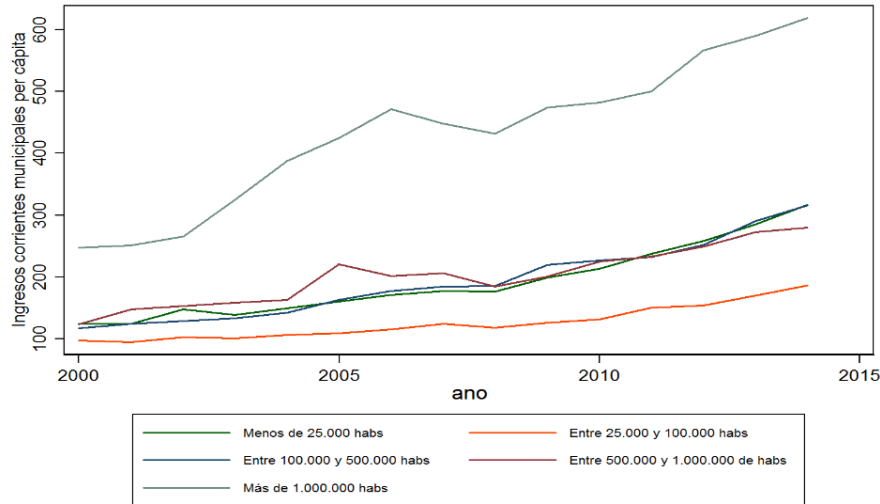
# Trabajos recientes sobre SGP (PG) y Finanzas Territoriales

- Zapata y Concha (2015) encuentran el SGP es muy complejo. Se utilizan cerca de 45 criterios para su distribución y muchos de ellos generan malos incentivos locales. Proponen simplificar las fórmulas y encuentran que con solo 5 criterio es suficiente.
- Fedesarrollo (2016) al analizar el SGP en educación encuentran que estos recursos se destinan en su mayoría al financiamiento de la nómina y queda muy poco para FBKF y para mejorar la calidad. Los recursos directos a los municipios son muy pocos y se propone aumentarlos

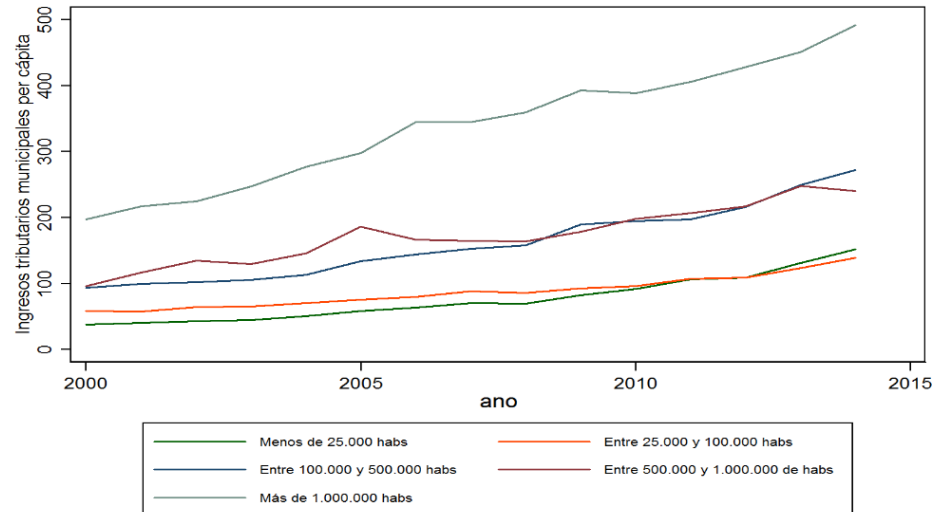
## **Análisis Cuantitativo**

**Tendencias de las finanzas municipales, de  
Propósito General y las Asignaciones Especiales**

# Los ingresos de los municipios crecen forma sostenida entre el 2002 y 2014. En especial los grupos 1 y 5



\*miles de pesos de 2008



\*miles de pesos de 2008



PG crece pero los ingresos propios municipales lo hacen mas rápido.  
 PG pierde peso dentro del total de los ingresos municipales

<b>Grupos de municipios</b>	<b>Año</b>	<b>Propósito General</b>	<b>Ingresos totales</b>	<b>Ingresos Tributarios</b>	<b>Ingresos no tributarios</b>
1 - Hasta 25.000 habitantes	2002	85,744	681,670	57,491	33,018
2 - Entre 25.000 y 100.000 hab.	2002	37,676	455,606	89,293	20,616
3 - Entre 100.000 y 500.000 hab.	2002	21,408	392,088	135,746	30,586
4 - Entre 500.000 y 1.000.000 hab.	2002	17,239	554,220	182,871	14,706
5 - Más de 1.00.000 de hab.	2002	20,800	768,759	315,959	70,170
1 - Hasta 25.000 hab.	2008	108,945	782,664	88,171	19,402
2 - Entre 25.000 y 100.000 hab.	2008	30,823	565,877	116,646	15,831
3 - Entre 100.000 y 500.000 hab.	2008	19,177	754,117	198,714	26,267
4 - Entre 500.000 y 1.000.000 hab.	2008	15,805	829,364	221,862	23,830
5 - Más de 1.00.000 de hab.	2008	16,814	1,211,103	529,804	122,236
1 - Hasta 25.000 hab.	2014	136,278	1,488,135	193,286	26,192
2 - Entre 25.000 y 100.000 hab.	2014	30,573	983,442	181,280	25,694
3 - Entre 100.000 y 500.000 hab.	2014	18,512	1,264,158	333,135	45,114
4 - Entre 500.000 y 1.000.000 hab.	2014	26,488	1,053,099	327,932	48,602
5 - Más de 1.00.000 de habitantes	2014	19,304	1,686,349	733,955	152,396

# PG favorece cada vez más los municipios rurales

## Transferencia PG e Ingresos Municipales per cápita por grupos Misión Rural

<b>Grupos municipios Misión Rural</b>	<b>Año</b>	<b>Propósito General</b>	<b>Ingresos totales</b>	<b>Ingresos Tributarios</b>	<b>Ingresos no tributarios</b>
Rural disperso	2002	96,038	669,776	36,838	27,447
Rural	2002	72,222	646,539	49,154	30,080
Intermedios	2002	46,655	502,196	67,904	23,499
Ciudades/aglomeraciones	2002	21,883	588,416	228,597	47,649
Rural disperso	2008	112,934	809,187	67,525	14,448
Rural	2008	81,165	776,733	76,910	16,599
Intermedios	2008	52,033	599,285	93,749	18,351
Ciudades/aglomeraciones	2008	18,165	950,537	357,705	69,760
Rural disperso	2014	132,014	1,478,479	164,857	14,740
Rural	2014	95,977	1,361,967	152,942	19,643
Intermedios	2014	51,383	1,084,662	160,530	24,721
Ciudades/aglomeraciones	2014	21,275	1,399,769	518,651	95,298

# PG favorece a los municipios con mayor índice de pobreza

**Categorías de municipios por rangos de NBI (2005)**

Grupo de municipio	Rango		
	valor mínimo	valor máximo	
1	5,43	28,52	menos pobres
2	28,54	42,02	
3	42,28	57,27	
4	57,31	100	más pobres

Grupo municipios por Índice NBI	Año	Propósito General	Ingresos totales	Ingresos tributarios	Ingresos no tributarios
1	2002	37.049	610.782	228.219	49.621
2	2002	92.004	561.932	72.553	27.614
3	2002	103.437	536.412	46.283	23.903
4	2002	107.974	535.482	23.458	13.921
1	2008	24.869	942.597	363.610	71.949
2	2008	57.075	730.633	109.145	21.330
3	2008	73.500	719.513	72.567	12.063
4	2008	77.553	707.358	44.402	7.667
1	2014	25.322	1.378.407	530.179	97.126
2	2014	62.093	1.236.459	201.400	32.930
3	2014	76.172	1.375.934	144.461	17.881
4	2014	88.849	1.285.464	100.889	7.513

No hay diferencias importantes en el uso que hacen de los recursos de libre inversión y los de libre destinación

## PG-Libre Inversión

Concepto	2009	2014
Transporte	21.46%	19.94%
Promoción Social	21.83%	19.10%
Fortalecimiento institucional	11.54%	11.44%
Justicia	4.53%	7.29%
Educación	4.33%	6.87%
Sector Agropecuario	6.58%	6.44%
Equipamiento	5.81%	5.25%
Vivienda	6.09%	4.87%
Deporte	2.08%	2.79%
Otros servicios públicos	3.18%	2.53%

## PG-Libre Destinación

Concepto	2008	2014
Fortalecimiento institucional	12.91%	20.93%
Transporte	16.50%	17.30%
Promoción Social	15.60%	8.48%
Cultura	7.20%	7.19%
Educación	5.55%	6.84%
Salud	7.64%	6.20%
Equipamiento	7.82%	5.72%
Deporte	4.07%	4.74%
Justicia	2.85%	3.88%
Sector Agropecuario	3.34%	3.54%

## CONCLUSIONES

- Propósito general ha perdido importancia en las finanzas municipales
  - Menos del 5% de los ingresos corrientes de los municipios grandes.
  - Es importante en los pequeños pero cada vez menos.
- Hay un buen comportamiento del recaudo municipal. En todos los grupos pero especialmente en los de menor población.
  - No pereza fiscal, hay convergencia en el recaudo
  - ¿Que lo explica? ¿Pasamos de muy poco recaudo a algo mejor?
- PG creció mas en los municipios rurales dispersos y rurales
- El criterio de los 25,000 habs. favorece a municipios rurales dispersos y con alto NBI.
- Pero las diferencias de PG entre grupo son grandes. Entre 4 y 8 veces.
- La fórmula es compleja y tienen criterios que no deben ser utilizados como los reportes de información y cumplimiento de la ley 617.

# La distribución del PG favorece a los ventiles con bajos ingresos

Ventil de población	2005	2014		
	Propósito General	Ingresos totales	Propósito General	Ingresos totales
1	8,3%	3,3%	11,6%	4,7%
2	8,0%	4,0%	8,7%	5,1%
3	9,1%	4,4%	10,1%	5,4%
4	8,6%	3,6%	8,5%	4,4%
5	7,0%	4,1%	6,8%	4,6%
6	9,2%	4,2%	9,2%	4,5%
7	7,0%	4,1%	6,5%	4,5%
8	4,2%	4,6%	4,0%	5,0%
9	5,0%	3,3%	4,5%	4,1%
10	5,4%	4,2%	4,6%	4,1%
11	3,1%	4,6%	2,4%	4,8%
12	3,2%	4,2%	2,6%	3,8%
13	3,5%	3,9%	2,8%	3,8%
14	2,9%	6,4%	2,9%	7,3%
15	2,7%	6,0%	4,3%	6,1%
16	2,6%	4,6%	1,9%	3,9%
17	2,6%	6,4%	1,7%	5,0%
18	2,4%	8,4%	2,2%	6,4%
19	2,4%	8,4%	2,2%	6,4%
20	2,9%	7,4%	2,4%	6,0%
Total	100%	100%	100%	100%
Veintil 1/ Veintil 20	2,88	0,44	4,87	0,79



Menos pobres

\* Sin Recursos de APSTB

# MODIFICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PG - SIMULACIONES

# Primero, se identificaron los recursos de PG que deberían reasignarse dentro de Propósito General 2015

Propósito General	
Libre Destinación	\$ 1,108,761,054,059
Deporte	\$ 149,474,692,533
Cultura	\$ 112,106,019,367
Libre Inversión	\$ 1,913,925,824,859
<b>Sub-Total Propósito General sin Fonpet</b>	<b>\$ 3,284,267,590,818</b>
Fonpet	\$ 92,564,760,584
<b>Total</b>	<b>\$ 3,376,832,351,402</b>
Asignaciones Especiales	
Alimentación Escolar	\$ 151,617,831,870
Ribereños	\$ 24,258,853,099
Resguardos Indígenas	\$ 165,724,553,957
Fonpet Asignaciones Especiales	\$ 879,383,424,859
<b>Total Asignaciones Especiales</b>	<b>\$ 1,220,984,663,785</b>
<b>Asignaciones Especiales sin Alimentación Escolar</b>	<b>\$ 1,069,366,831,915</b>
<b>Recursos adicionales PG: Asignaciones Especiales (Sin Alim Esco) + Fonpet</b>	<b>\$ 1,161,931,592,499</b>

Recursos nuevos para redistribuir



Segundo, se diseñó un panel con 9 escenarios de cambio en la fórmula que distribuye PG en los municipios

<b>PG Actual</b>	Asignaciones actuales (Fórmulas DNP). Resultados por totales y per cápita
<b>Escenario 1</b>	La asignación de municipios se disminuye del 17% al 8.5%, así el 83% general a ser el 91.5%
<b>Escenario 2</b>	Igual Escenario 1 pero el 8.5% se distribuye por <b>población</b>
<b>Escenario 3</b>	Igual que Escenario 1 pero el 8.5% se distribuye por <b>pobreza</b>
<b>Escenario 4</b>	Se elimina la asignación municipios > 25,000 habitantes y esta se distribuye 60% pobreza y 40% población
<b>Escenario 5</b>	Igual escenario 4 y se asigna sólo por <b>pobreza</b>
<b>Escenario 6</b>	Igual escenario 4 y se asigna sólo por <b>población</b>
<b>Escenario 7</b>	Se elimina asignación 25.000 habitantes y se distribuye 17% rural disperso, 17% rural y 66% para todos. El 34% se distribuye por <b>pobreza</b>
<b>Escenario 8</b>	Igual escenario 7 se distribuye 17% <b>rural</b> disperso, 17% rural y 66% para todos. El 34% se distribuye por <b>población</b>
<b>Escenario 9</b>	Igual escenario 7 se distribuye 17% <b>rural</b> disperso, 17% <b>rural + rural</b> disperso, 66% para todos. El 34% se distribuye por <b>población y pobreza</b>

Los resultados no fueron los esperados. En todos ellos se mantienen las grandes diferencias de PG por grupos

Escenarios Propósito General por grupo de Municipios 2014 \$ per capita

<b>Grupo Municipio por habitantes</b>	<b>PG Actual</b>	<b>Escenario 1</b>	<b>Escenario 2</b>	<b>Escenario 3</b>	<b>Escenario 4</b>
Hasta 25.000	\$ 238.724	\$ 202.497	\$ 192.802	\$ 212.193	\$ 184.350
Entre 25.000 y 100.000	\$ 58.171	\$ 64.210	\$ 64.219	\$ 64.200	\$ 70.174
Entre 100.000 y 1.00.000	\$ 27.638	\$ 35.668	\$ 38.329	\$ 33.007	\$ 38.982
Más de 1.00.000	\$ 23.580	\$ 32.318	\$ 35.290	\$ 29.346	\$ 35.320
	<b>Escenario 5</b>	<b>Escenario 6</b>	<b>Escenario 7</b>	<b>Escenario 8</b>	<b>Escenario 9</b>
Hasta 25.000	\$ 203.741	\$ 220.644	\$ 237.363	\$ 209.612	\$ 226.262
Entre 25.000 y 100.000	\$ 70.155	\$ 58.245	\$ 61.785	\$ 81.113	\$ 69.516
Entre 100.000 y 1.00.000	\$ 33.660	\$ 32.355	\$ 26.084	\$ 28.496	\$ 27.049
Más de 1.00.000	\$ 29.376	\$ 29.316	\$ 23.311	\$ 23.311	\$ 23.311

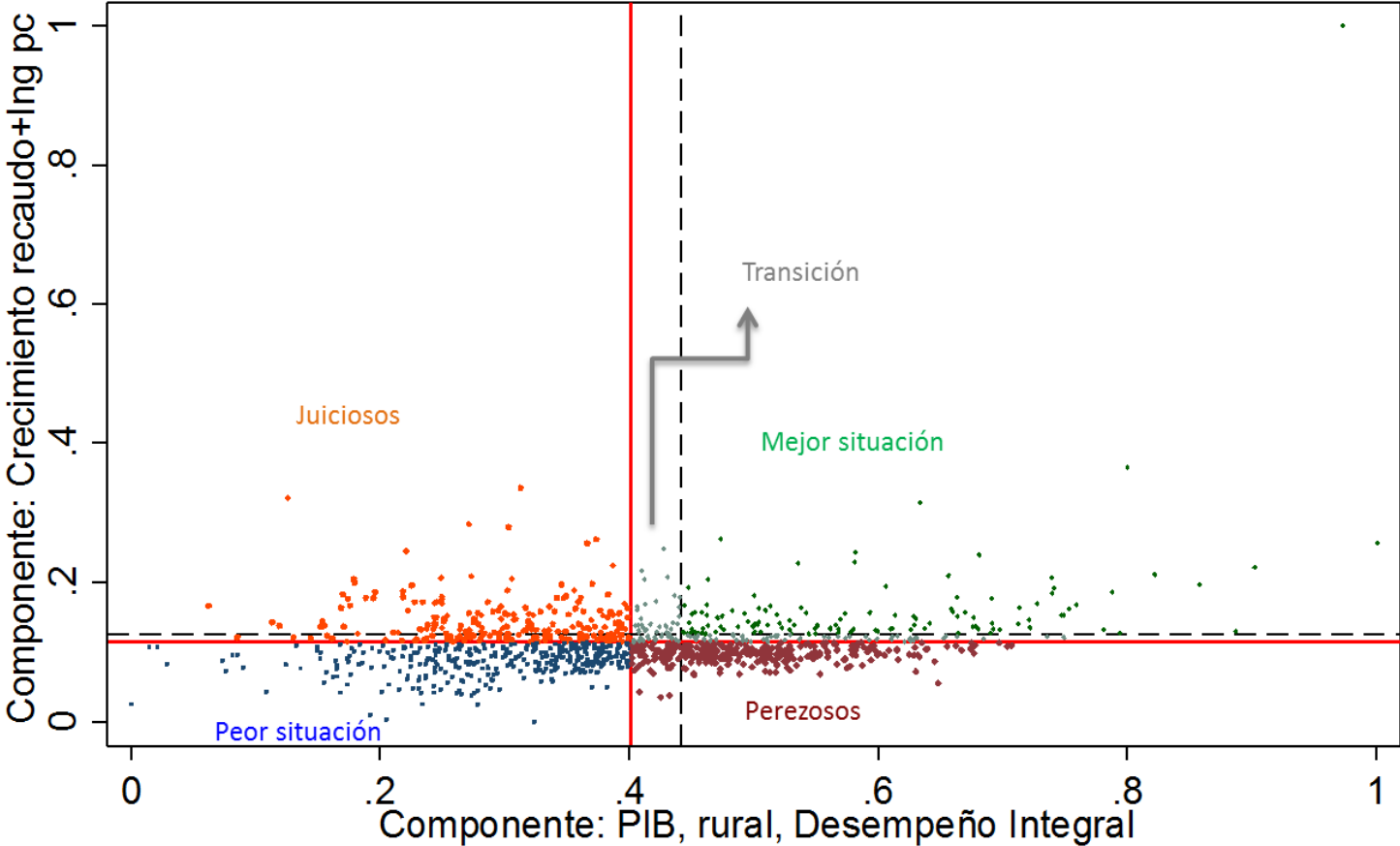
## Las simulaciones anteriores enseñaron que:

- Los criterios de pobreza y población son progresivos
- Hay una alta correlación entre índice de pobreza municipal y su tamaño poblacional.
- La criterio de población (25,000 habitantes) incluye municipios de altos, medios y bajos ingresos por lo que la transferencias favorece a los que no necesitan PG
- Hay una alta correlación entre índice de pobreza municipal y su tamaño poblacional.
- Es necesario utilizar nuevos enfoques para proponer una reforma en la distribución del PG a los municipios. Hay que alejarse de los criterios tradicionales de población y pobreza

## **CLASIFICACIÓN MUNICIPAL CON DOS COMPONENTES:**

- 1. Recaudo per cápita y crecimiento en el recaudo**
- 2. Pib per cápita, ruralidad, desempeño integral**

Se identificaron cuatro grupos de municipales: juiciosos, perezosos y mejor y peor situación



## Características de cada categoría municipal

Clasificación municipal	Población			Asignación Propósito General (sin Fonpet)			N
	Promedio	Total	(%)	Total	(%)	per cápita	
Mejor Situación	166,260	20,449,931	42.54%	\$ 644,658,151,040	19.65%	\$ 31,524	123
Transición	37,477	4,010,046	8.34%	\$ 280,427,553,088	8.55%	\$ 69,931	107
Juiciosos	13,016	2,876,575	5.98%	\$ 607,288,011,008	18.51%	\$ 211,115	221
Perezosos	45,490	13,419,664	27.91%	\$ 760,573,944,384	23.18%	\$ 56,676	295
Peor Situación	20,617	7,318,881	15.22%	\$ 987,855,463,680	30.11%	\$ 134,974	355

# Con la nueva clasificación se estimaron 9 escenarios

**Asignación Actual de PG sin Fonpet 2015:** 3,280,803 millones

**Escenario 1:** Se deja la asignación actual y los recursos adicionales (\$1.161.931 millones) se reparten entre todos menos “Mejor situación” (50% por pobreza y 50% por población)

**Escenario 2:** Se deja la asignación actual y los recursos adicionales (\$1.161.931 millones) se reparten entre “Peor situación” (50% por pobreza y 50% por población)

**Escenario 3:** Se deja la asignación actual, se quitan recursos a los municipios en “Mejor situación”: \$644,658 + \$1.161.931 (nuevos recursos) = \$1,806,589 millones, que se reparten entre el resto de municipios (50% por pobreza y 50% por población)

Clasificación municipal	Asignación Actual	Escenario 1		Escenario 2		Escenario 3	
		Valor	Variación	Valor	Variación	Valor	Variación
Mejor Situación	\$ 31,524	\$ 31,524	0%	\$ 31,524	0%	\$ -	-100%
Transición	\$ 69,931	\$ 103,999	49%	\$ 69,931	0%	\$ 122,900	76%
Juiciosos	\$ 211,115	\$ 284,758	35%	\$ 211,115	0%	\$ 325,616	54%
Perezosos	\$ 56,676	\$ 87,083	54%	\$ 56,676	0%	\$ 103,954	83%
Peor Situación	\$ 134,974	\$ 190,368	41%	\$ 293,732	118%	\$ 221,102	64%

**Escenario 4:** Se deja la asignación actual, se quitan recursos a los municipios en “Mejor situación”: \$ 644,658 + \$1.161.931 (nuevos recursos) = \$ 1,806,589 millones, que se reparten entre municipios en “peor situación” (50% por pobreza y 50% por población)

**Escenario 5:** Se juntan los recursos: Asignación actual \$3.280.803 billones + recursos nuevos para el SGP (\$1.161.931) y se dividen reparten entre todos los municipios así:

- 17% para municipios deficientes (50% por pobreza y 50% por población)
- 83% restante para todos los municipios (50% por pobreza y 50% por población)

**Escenario 6:** Se juntan los recursos: Asignación actual \$3.280.803 billones + recursos nuevos para el SGP (\$1.161.931) y se dividen reparten entre todos los municipios así:

- 17% para municipios deficientes (50% por pobreza y 50% por población)
- 83% restante para todos los municipios – con excepción de “mejor situación” (50% por pobreza y 50% por población)

Clasificación municipal	Asignación Actual	Escenario 4		Escenario 5		Escenario 6	
		Valor	Variación	Valor	Variación	Valor	Variación
Mejor Situación	\$ 31,524	\$ -	-100%	\$ 45,356	44%	\$ -	-100%
Transición	\$ 69,931	\$ 69,931	0%	\$ 76,512	9%	\$ 108,116	55%
Juiciosos	\$ 211,115	\$ 211,115	0%	\$ 192,347	-9%	\$ 233,710	11%
Perezosos	\$ 56,676	\$ 56,676	0%	\$ 65,797	16%	\$ 96,500	70%
Peor Situación	\$ 134,974	\$ 381,813	183%	\$ 242,129	79%	\$ 278,992	107%



# Los resultados son mucho mejores. Se concentran los recursos en los municipios que mas lo necesitan

Clasificación municipal	Asignación Actual	Escenario 1		Escenario 2		Escenario 3		Escenario 4		Escenario 5		Escenario 6	
		Valor	Variación	Valor	Variación	Valor	Variación	Valor	Variación	Valor	Variación	Valor	Variación
Mejor Situación	\$ 31,524	\$ 31,524	0%	\$ 31,524	0%	\$ -	-100%	\$ -	-100%	\$ 45,356	44%	\$ -	-100%
Transición	\$ 69,931	\$ 103,999	49%	\$ 69,931	0%	\$ 122,900	76%	\$ 69,931	0%	\$ 76,512	9%	\$ 108,116	55%
Juiciosos	\$ 211,115	\$ 284,758	35%	\$ 211,115	0%	\$ 325,616	54%	\$ 211,115	0%	\$ 192,347	-9%	\$ 233,710	11%
Perezosos	\$ 56,676	\$ 87,083	54%	\$ 56,676	0%	\$ 103,954	83%	\$ 56,676	0%	\$ 65,797	16%	\$ 96,500	70%
Peor Situación	\$ 134,974	\$ 190,368	41%	\$ 293,732	118%	\$ 221,102	64%	\$ 381,813	183%	\$ 242,129	79%	\$ 278,992	107%

Clasificación municipal	Asignación Actual	Escenario 1		Escenario 2		Escenario 3		Escenario 4		Escenario 5		Escenario 6	
		Valor	Variación	Valor	Variación	Valor	Variación	Valor	Variación	Valor	Variación	Valor	Variación
Hasta 25.000 habitantes	\$ 236,284	\$ 306,532	30%	\$ 314,839.91	33%	\$ 324,425	37%	\$ 337,342.67	43%	\$ 251,940	7%	\$ 274,000	16%
Entre 25.000 y 100.000 habitantes	\$ 55,916	\$ 86,702	55%	\$ 94,369	69%	\$ 98,087	75%	\$ 110,008	97%	\$ 101,463	81%	\$ 122,695	119%
Entre 100.000 y 1.00.000 habitantes	\$ 25,947	\$ 43,041	66%	\$ 32,441	25%	\$ 46,272	78%	\$ 29,791	15%	\$ 46,749	80%	\$ 58,470	125%
Más de 1.00.000 de habitantes	\$ 21,222	\$ 21,222	0%	\$ 21,222	0%	\$ -	-100%	\$ -	-100%	\$ 38,544	82%	\$ -	-100%

## Esta propuesta de distribución de PG debe ser temporal

- La recomendación es que los municipios *juiciosos* sean certificados y puedan manejar sus recursos en forma autónoma.
- Los municipios en peores condiciones queden como no certificados y los recursos sean girados a la gobernación y utilizados bajo direcciones colegiadas similares al OCAD (sistema de regalías).
- La propuesta de transferir recursos de los municipios menos necesitados a los más necesitados debe ser temporal, p. e. de 7 años
- Igualmente, en la medida que los municipios más necesitados alcancen el promedio del crecimiento del recaudo promedio, estos deben ser certificados para que manejen sus recursos sin la dirección colegiada.

# RECOMENDACIONES GENERALES

- Se recomienda aumentar los recursos de PG dentro del SGP y a su vez concentrarlos en los municipios mas **atrasados** en lo social y económico.
- No se encontraron grandes diferencias entre el gasto ejecutado con recursos de libre inversión y de libre destinación. Priman siempre los mismos sectores.
  - Ajustar el articulo 76 de la ley 715 tendría un impacto limitado.
- Preocupación por los limites de la ley 617. El diseño de las nóminas de los territorios debe tener mas criterios técnicos además de un limite al gasto.
  - No se puede fortalecer la capacidad institucional de nóminas temporales
- Se propone no incluir a los municipios grandes en la distribución de los recursos. Concentrar estos recursos en los municipios **atrasados**.