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

Juan G. Zapata y Jairo Núñez – Fedesarrollo – julio 2017

Contexto

La Constitución Nacional de Colombia de 1993 creó un sistema de transferencias intergubernamentales que, además de financiar los sectores de salud, educación y saneamiento básico, gira recursos directamente a los municipios. Los recursos destinados a los sectores se encuentran altamente condicionados puesto que su gasto financia las nóminas de educación, el sistema de aseguramiento en salud de la población pobre y, los subsidios en las tarifas del servicio de agua y saneamiento. En tanto que, los recursos transferidos a los municipios son, de acuerdo con el tipo de municipio, de libre asignación o de libre inversión. Estos recursos se conocen como la parte de Propósito General –PG- del Sistema General de Participaciones –SGP-, el sistema colombiano de transferencias intergubernamentales. Estos son los recursos que reafirman la autonomía local y que pueden ser utilizados para el cumplimiento de los planes de desarrollo municipal, son los recursos que financian realmente el proceso de descentralización.

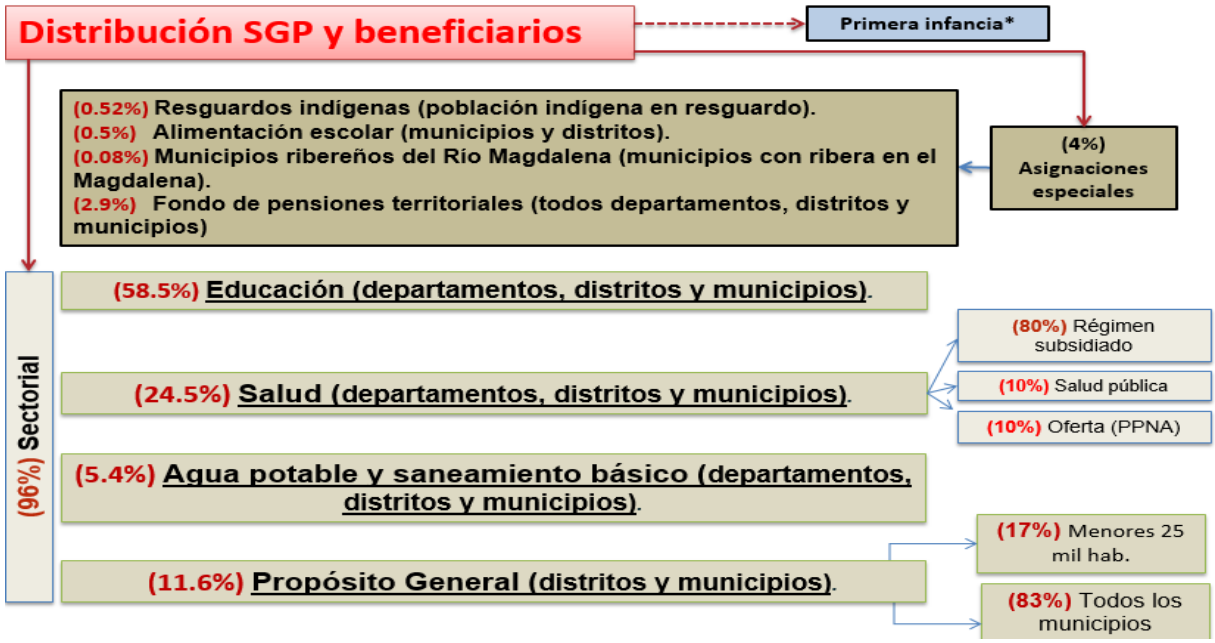
Nuestro sistema de transferencias es muy complejo, ya que utiliza varias fórmulas para su liquidación, las cuales tienen, desde hace veinte años, casi siempre pequeños ajustes anuales en la liquidación de los recursos a los departamentos y municipios. Además, se han presentado cambios normativos que han creado asignaciones especiales en favor de algunas políticas o grupos poblacionales; por ejemplo, hay transferencias en favor de las comunidades indígenas o de los municipios ribereños que están sobre el río Magdalena o en favor de un fondo para el pago de pensiones de los entes territoriales. Estas asignaciones de ley son el 3.9% del total del SGP. Lo restante se distribuye entre sectores y territorios tal y como se ilustra en las Tablas 1 y 2.

Ese trabajo se concentra en analizar la transferencia a los municipios y deja de lado las demás. Esto se justifica porque gran parte del SGP financia las nóminas nacionales de educación y el gasto público en salud y saneamiento básico. Inclusive buena parte de estos recursos no hacen tránsito por las tesorerías de los territorios.

Asimismo, es bueno mencionar que el SGP es una de las dos partidas más grandes del Presupuesto Nacional, esta llega a los $31 billones anuales (US$10,000 millones). En cuanto a la transferencia municipal (PG) es un poco más del 11% del total del SGP, son más $3 billones de pesos, es decir el 0.4% del PIB. La Tabla 1 nos muestra cómo se distribuyen estos recursos transferidos. Vemos como el diseño de esta transferencia

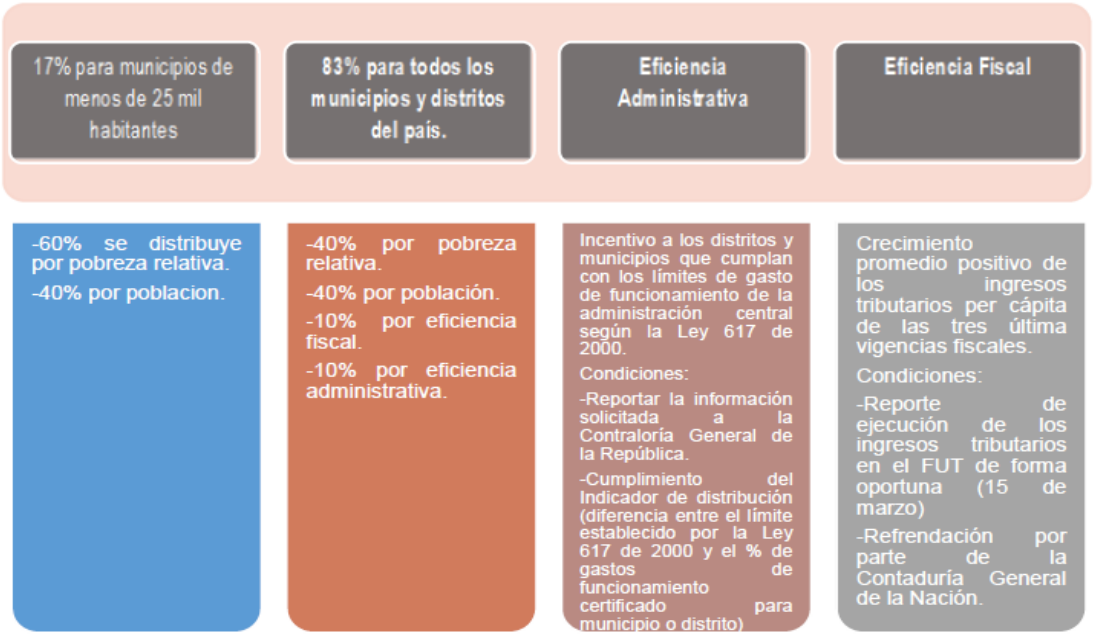
utiliza criterios de distribución que tienen objetivos múltiples. Uno muy importante favorece a los municipios de menos de 25,000 habitantes, esto significa que se benefician por este criterio y por el criterio general que favorece a todos los municipios. Igualmente se utilizan los criterios de población y de pobreza por municipios medida por el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. La transferencia tiene dos criterios de eficiencia, fiscal y administrativa, que premia a los que tienen un buen desempeño fiscal y a los municipios que tienen mejoras en su gestión administrativa. La medición de la mejora se hace a través de indicadores que estiman los dos criterios de eficiencia; por ejemplo, se analiza la mejora en el recaudo en los últimos años y el cumplimiento de la ley 617, que impone límites al gasto de funcionamiento de los municipios, ver tabla 2. También se tiene en cuenta el reporte de información a tres sistemas del nivel nacional.

Tabla 1 – La Financiación del SGP por Sectores y Asignaciones Especiales



Fuente: Departamento Nacional de Planeación

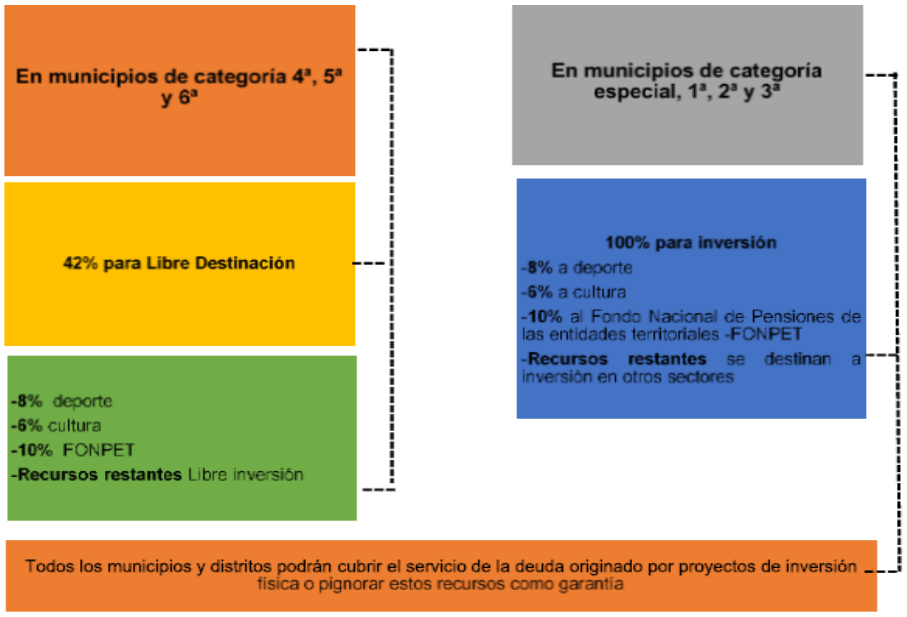
Tabla 2 – Criterios de Distribución de los recursos de Propósito General a los Municipios



Fuente: Departamento Nacional de Planeación

Por su parte, la Tabla 3 nos muestra el marco normativo de la utilización de los recursos de Propósito General por parte de los municipios. La primera columna nos muestra que el 42% de estos recursos tienen *libre destinación* para los municipios de las categorías 4, 5 y 6, las de menor población y más baja recaudación, y el 66% son recursos para libre inversión. En los municipios de las categorías 1, 2 y 3 los recursos de PG son sólo para libre inversión. Desde la norma se buscaba que estos recursos no financiaran gasto corriente, aunque para las otras tres categorías se permitía que un porcentaje de recursos de *libre destinación*; es decir, que inclusive financiaran gasto corriente. La ley también fijaba un porcentaje de estos recursos para deporte (8%), cultura (6%) y el 10% para el Fondo Nacional de Pensiones de los Entes Territoriales – FONPET-.

Tabla 3 – Marco Normativo del Uso de los Recursos de PG por los Municipios



Fuente: Departamento Nacional de Planeación

La transferencia, asimismo, busca aumentar la autonomía fiscal, al transferir recursos de libre asignación a los gobiernos locales. También tenía entre sus objetivos una mayor equidad horizontal en el gasto, al buscar que el gasto converja entre los municipios. En general, se puede afirmar que la distribución las transferencias a los gobiernos locales es progresiva; sin embargo, no se ha analizado en detalle cuáles son las diferencias de los transferido por PG a los municipios de acuerdo con los criterios que se utilizan para su liquidación. Algunos trabajos previos han argumentado que este tipo de transferencias pudo generar pereza fiscal y al mismo tiempo una mayor dependencia en las finanzas locales de esta fuente de recursos.

Esta transferencia es la que en últimas financia la descentralización y la que permite consolidar la autonomía de las autoridades locales. Asimismo, este análisis, en la actual coyuntura, es muy útil en la medida que está en discusión una posible reforma del Sistema General de Participaciones –SGP-. Por último, la experiencia del caso colombiano permite derivar enseñanzas para otros países que quieran poner en marcha un sistema de transferencias intergubernamentales o ajustar uno existente.

Trabajos recientes sobre SGP y Propósito General

En primer lugar, hay que mencionar que se han aprobado dos Actos Legislativos en 2001 y 2007 que reformaron temporalmente la Constitución Nacional y modificaron las reglas del juego tanto del monto de las transferencias como de los criterios de distribución. La ley 1176 de 2007 creó el SGP, en esta reforma se incluyeron nuevos

sectores del gasto como primera infancia, pensiones de los trabajadores públicos de los territorios y, alimentación escolar, entre otros. En materia fiscal estos cambios normativos desligaron el crecimiento de los recursos transferidos de los Ingresos corrientes de la Nación, tal y como lo dice la CN, y más bien se garantizó un crecimiento estable del monto de las transferencias en términos reales. De acuerdo con la CN estas deben ser un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación, sin embargo, los dos actos legislativos modificaron la CN y decidieron que el SGP debía crecer en términos reales de acuerdo con una fórmula definida por ley.

Para el Centro Nacional de Consultoría y Econosul (CNCE) (2010) la nueva regla que define un crecimiento estable tuvo efectos positivos, ya que se eliminó la incertidumbre en su liquidación. Ahora hay certeza de los recursos que se giran por el SGP a los territorios. Al respecto, el MHCP (2009) y el CNCE (2010) coinciden en que el hecho de que las ET tengan conocimiento sobre los montos que les van a ser transferidos, les permite a los municipios coordinar y articular el SGP con otras fuentes de ingresos como regalías o ingresos propios. Hay mayor estabilidad. No obstante esto, el CNCE (2010), sugiere que no existe un *"esquema de coordinación de fuentes de financiamiento territorial, con el fin de evitar la distorsión en los propósitos redistributivos que puedan tener algunos de dichos fondos, en particular, el SGP."* (CNCE; 2010).

Zapata (2010) analizó si las transferencias generaron *pereza fiscal* en los municipios. De ser cierto esto generaría comportamientos negativos en los gobiernos locales ya que pueden generar problemas como "*(el) aumento de la dependencia de las transferencias intergubernamentales, un aumento desbordado del gasto público, malos resultados fiscales de departamentos y municipios con el consecuente aumento del endeudamiento y del déficit fiscal territorial, entre otros efectos".* Los resultados dejaron en claro que el aumento del recaudo de los municipios fue muy alto e inclusive superior a las transferencias:

> *"(la) descentralización no generó pereza fiscal y por el contrario en los últimos cuatro años se encuentra que los ingresos corrientes fueron más dinámicos que las mismas transferencias.",... "Así, a pesar del gran crecimiento de las transferencias intergubernamentales que reciben los municipios en el periodo analizado, la dependencia de las mismas se aumenta ligeramente al pasar de 42% a 44%. En otras palabras, el gran aumento de las transferencias no se tradujo en pereza fiscal municipal, por el contrario, los fiscos municipales fueron igual de dinámicos."* (Zapata; 2010)

Este autor muestra como el crecimiento del recaudo ha sido generalizado y que inclusive ha sido mayor en los municipios pequeños en los últimos años. Inclusive encontró que entre los 2005 a 2009 el recaudo municipal creció más rápido que las

transferencias. Años antes Bonet (2006) demostró que las transferencias no generaron *pereza fiscal* y que más bien el esfuerzo fiscal de los territorios depende de sus características socioeconómicas y demográficas. Como veremos el crecimiento de los ingresos continuó a lo largo de la presente década.

Un posible explicación de este aumento se encuentra en el ajuste fiscal de los territorios por efecto de las leyes 358, 617, 819, de la década de los años noventa, que crearon el marco normativo adecuado que permitió ajustar de las finanzas territoriales en poco tiempo. Según la DAF (2009) se generó además una mayor estabilidad fiscal y financiera n departamentos y municipios. En el tema fiscal los avances identificados hasta el momento son importantes, las finanzas municipales han mejorado, desde hace ya largo tiempo son superavitarias y por esto en el consolidado de las finanzas públicas, a diferencia de otros países, contribuyen a la estabilidad de las finanzas.

Un grupo de municipios, los de categoría 4, 5 y 6, los de menor población y menor recaudo pueden destinar hasta el 42% de esta transferencia a financiar gasto corriente o lo que les interese. Son recursos de libre asignación, en tanto que el 58% restante es de libre inversión. Los demás municipios deben destinar estos recursos a financiar el 100% proyectos de inversión. Estos son los recursos que efectivamente fortalecen la descentralización, pues son los que pueden destinar a lo que las autoridades locales consideran prioritario; por ejemplo, de acuerdo con sus Planes de Desarrollo Municipal.

Econometría (2014) en un análisis del SGP, analizó en su trabajo cualitativo el uso que le dan los municipios a los recursos de PG. Encontró que la destinación de estos recursos no cuenta con un patrón definido; por ejemplo, ciudades como Bogotá los utilizan, en su mayoría, para financiar proyectos sociales. En tanto que algunos municipios pequeños destinan estos recursos a financiar su funcionamiento. En otros municipios no se utilizan para proyectos específicos de inversión, sino que se entregan a las secretarías y estas financian los proyectos que consideren pertinentes. Finalmente, en algunos casos, estos se utilizan para financiar problemas estructurales como la seguridad, el desarrollo agropecuario y la infraestructura vial.

Para comprender en detalle el uso que se le ha dado a transferencia de PG se adelantó un análisis que se describe en el siguiente acápite.

Metodología

Se adelantar las siguientes tareas para analizar la transferencia de PG:

a) Describir los hechos estilizados de los ingresos corrientes, tributarios y no tributarios, de los municipios y relacionarlos con los ingresos de la transferencia de Propósito General.

b) Desarrollar un análisis sobre la progresividad de la transferencia de PG.
c) Analizar los criterios actuales utilizados para estimar la transferencia de propósito general.
d) Se construirá una propuesta de reforma de la distribución de la transferencia de PG a los municipios.

Para el primer punto (a) se adelantará una clasificación de los municipios en varios grupos de acuerdo con su población. Dado que el criterio de menos de 25,000 habitantes es utilizado en la distribución de PG, este se tendrá en cuenta. Se busca identificar si hay tendencias de largo plazo tanto en los ingresos corrientes municipales como de las transferencias de PG. Por grupos se hará una consolidación de los ingresos y una estimación del ingreso per cápita. El análisis se hará en pesos constantes de 2015 y en algunos casos de 2008.

Para estimar la posible progresividad (b) de la distribución de PG se propone hacer una clasificación por ventiles de la población colombiana por niveles de ingreso. Esto nos permitirá saber si en efecto, ¿las transferencias de PG están más concentradas en la población con menores ingresos o no?

Para el análisis de los criterios utilizados de distribución de PG, punto (c), se proponen dos pasos: i) Hacer simulaciones de posibles cambios en los criterios actuales utilizados y ver si los cambios simulados son favorables en términos de progresividad o no ii) incluir nuevos criterios o variables en la fórmula de distribución de los recursos de PG. Estas nuevas variables son socioeconómicas y políticas y se detallan más adelante en las fuentes de información.

Se espera validar si transferencias de PG han sido dinámicas a lo largo del periodo y, si han ganado o perdido importancia dentro de los ingresos municipales. Esto nos permitirá además concluir si hubo o hay pereza fiscal en los municipios. También si ¿hay mayor o menor dependencia de las transferencias? Se espera igualmente confirmar la hipótesis que la actual fórmula de distribución de PG es progresiva o no. Asimismo, se tendrá una valoración de la pertinencia de los actuales criterios de distribución utilizados para estimar la transferencia de PG. Finalmente se presenta una propuesta de distribución de PG que corrija los problemas identificados y que favorezca tanto a los municipios con mayores niveles de pobreza o desarrollo económico y que sean buenos en términos de desempeño fiscal.

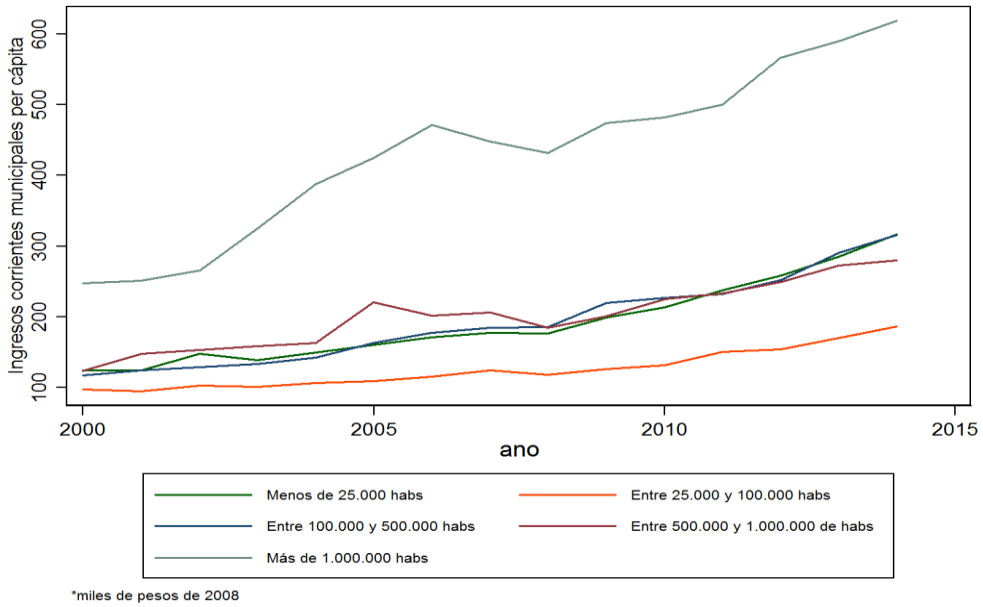
Hechos estilizados de las finanzas municipales y su relación con el SGP

En primer lugar, hay que mencionar que para este análisis se utilizó la información de las ejecuciones presupuestales municipales del SISFUT – Sistema de Información del Formulario Único Territorial- del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda. A pesar de algunos problemas puntuales como mala codificación en algunos rubros o falta de información, en general, se dispone de buena información, detallada y oportuna. Esta base tiene una cobertura entre los años 2000 y el 2015.

Segundo, se utilizaron las proyecciones poblacionales del DANE con base en el Censo del año 2005. El total de municipios se clasificó en cinco categorías: el primer grupo es de municipios con población hasta 25,000 habitantes y éste lo componen 795 municipios en el año 2014, el siguiente grupo es el de municipios entre 25,000 y 100,000 habitantes. En Colombia hay 51 municipios entre 100,000 y 500,000 habitantes, nuestro tercer grupo y, por último, hay diez municipios con más de 500,000 habitantes y de estos 4 con más de 1 millón de habitantes. Se encuentra además que los cinco grupos de municipios tienen una población entre #8.4 y #13.8 millones de habitantes, con excepción de los municipios entre los #500 mil y 1 millón de habitantes con sólo #3.8 millones. Al revisar la información se encontró que en el 2002 hay información de 1035 municipios, en el 2008 de 1076 y en el 2014 de 1096 municipios. Este último año es prácticamente el universo de los municipios, además en los tres años se dispuso de la información de todos los municipios de más de #100 mil habitantes.

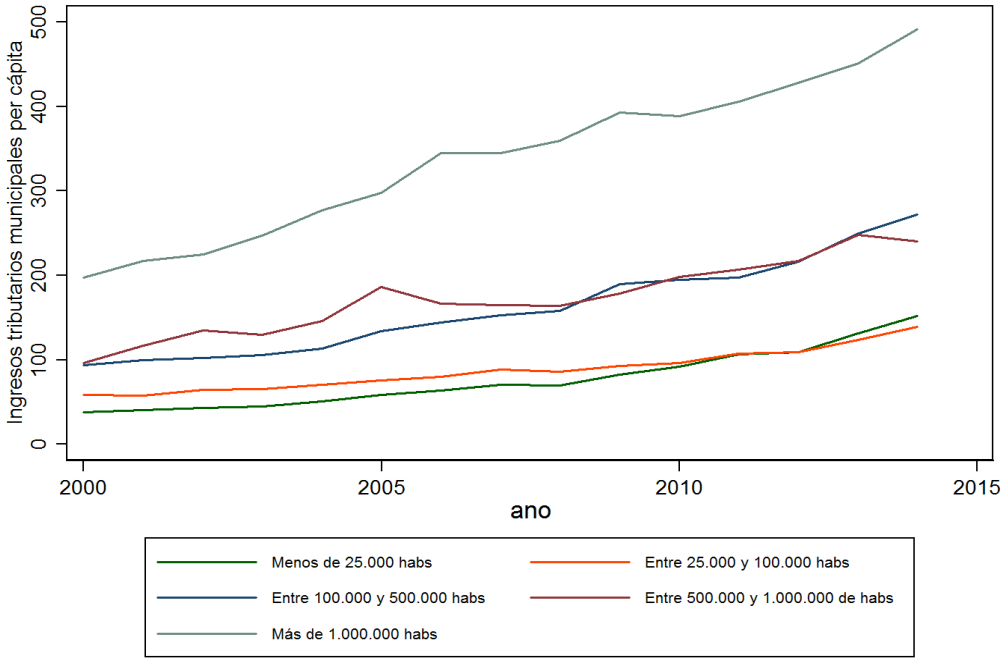
Los cuadros y las gráficas muestran los resultados de 3 años 2002, 2008 y 2014 y las comparaciones se hacen en términos per cápita. Los Gráficos 1 y 2 nos muestran los ingresos corrientes municipales per cápita y los ingresos tributarios per cápita entre el año 2002 y el 2014; vemos cómo estos ingresos crecieron a lo largo del periodo, en especial en los últimos años. El grupo que más crece es el de más de 1 millón de habitantes. Un desempeño igualmente bueno se encuentra en el grupo de los municipios de menos de 25,000 habitantes, que también triplica ingreso corriente per cápita. El peor desempeño se encuentra en los municipios entre 25,000 y 100 mil habitantes, pues tienen un crecimiento más discreto.

Gráfico 1. Ingresos Corrientes municipales per cápita- grupos de municipios 2002-2014



*miles de pesos de 2008

Gráfico 2. Ingresos tributarios per cápita 2002-2014



*miles de pesos de 2008

La Tabla 4, nos presenta los ingresos totales de los cinco grupos de municipios de las siguientes variables: transferencia de propósito general, ingresos totales, ingresos

tributarios e ingresos no tributarios para los tres años analizados. Se encontraron las siguientes tendencias:

- Los municipios más grandes explican un porcentaje muy alto del recaudo, sin embargo, éste cae a lo largo del tiempo. En el 2002 las ciudades explicaban el 60% del total de los ingresos tributarios municipales y ahora sólo explican el 53%. Los grupos que más crecen su recaudo son los de menor población. Hay convergencia en el recaudo y esto fortalece la autonomía de los gobiernos de estos municipios.
- Los ingresos tributarios per cápita de los municipios del grupo 1 tuvieron un buen comportamiento. Multiplicaron por 3.5 sus ingresos entre los doce años. Si bien en los demás grupos se encontró la misma tendencia, el crecimiento fue menor; en el grupo 5 estos crecieron 1.2 veces, en el 4 en 0.8 veces, en el grupo 2 en 1.1 veces y, en el grupo tres en 2.7 veces. Estos resultados ratifican que hay convergencia en el recaudo de los municipios con excepción del grupo 2.
- En los ingresos no tributarios per cápita, se encontró que el recaudo ha sido dinámico en los municipios grandes. Estos lo multiplican por 3 y 4 veces a lo largo del periodo analizado; en tanto que en los demás el crecimiento es menor que en los demás grupos de municipios. Asimismo, en el grupo 1 los ingresos no tributarios caen.
- Las transferencias de PG muestran un crecimiento real a lo largo del periodo analizado. Este crecimiento fue del 60% entre el 2002 y 2014 para los municipios de menos de 25,000 habitantes, pero fue mucho menor para los demás grupos de municipios. Inclusive en el grupo 2, municipios entre 25,000 y 100,000 habitantes, el PG per cápita disminuye un poco a lo largo del tiempo.
- La tendencia anterior hace que PG pierda importancia dentro del total de los ingresos municipales. En el 2002 la transferencia de PG fue similar a los ingresos corrientes de los municipios de menos de 25,000 habitantes, en tanto que en el 2014 el PG representó el 60% de los ingresos corrientes. En los demás grupos PG como proporción de los ingresos corrientes cae en forma significativa. Así, en el grupo 2 PG pasó de representar el 30% de los ingresos corrientes a sólo el 15% en el 2014 y en el grupo 5 el PG pasó del 5% a poco más del 2%. La transferencia de PG solo es importante para el grupo 1 y en menor medida para el grupo 2.
- Al analizar el PG per cápita se encuentran dos resultados importantes: primero, la importancia de PG para los municipios del grupo 1 y, segundo, la gran diferencia entre lo que recibe este grupo y el resto. En el 2002 el PG per cápita del grupo 1, el de menor población, era entre 3 y 6 veces más grande que en los demás grupos. Esta diferencia se acentúa en el 2014 al ser entre 6 y 10 veces más grande. Si bien se conocía que la asignación del 7% favorecía a los municipios de 25,000, ahora se conoce que las diferencias son notables.

Dado lo anterior se ratifica que en Colombia se presentó un fuerte aumento de los ingresos corrientes municipales. Las razones de este comportamiento se pueden explicar por diferentes razones. En primer lugar, por la gestión fiscal que se hizo por parte de los gobiernos locales y que no hacían anteriormente. Segundo, en forma complementaria por el obligatorio cumplimiento de la ley 617, y del uso de las eficiencias fiscal y administrativa como criterio para distribuir los recursos de PG. Se encuentra además que un buen número de municipios tienen sus catastros actualizados y los censos económicos que son la base para la liquidación del impuesto predial y del impuesto de Industria y Comercio –ICA-.

Tabla 4 - Ingresos y Municipales y Transferencia de Propósito General per cápita 2002, 2008 y 2014 ($ de 2015)

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

En forma complementaria con el análisis anterior se adelantaron dos ejercicios que analizan igualmente si, los recursos de PG favorecen a los municipios con mayor índice de pobreza y a los más rurales. Se parte del supuesto que estas transferencias deberían hacerlo. Para el análisis de lo rural se utilizó la clasificación de municipios de la Misión Rural. Esta misión encontró que de acuerdo con un grupo de variables económicas, geográficas y sociales los municipios colombianos se dividen en cuatro grandes grupos:

i) Rural disperso,
ii) Rurales,
iii) Intermedios y,
iv) Ciudades y aglomeraciones.

Los resultados muestran que en efecto las transferencias de PG favorecen claramente a los municipios rurales dispersos y rurales. La transferencia per cápita de estos grupos es entre 3.5 y 5 veces mayor que la que reciben las ciudades y sus aglomeraciones y más del doble que la de los municipios intermedios. De otra parte, con esta clasificación se confirma que PG creció mucho menos rápido que los ingresos corrientes municipales a lo largo del periodo. Por esto, PG aumentó el 35% entre el 2002 y el 2014 para los municipios rurales dispersos y en un 30% para los municipios rurales y muy poco para los otros grupos de municipios, ver Tabla 5. Por el contrario, el crecimiento de los ingresos corrientes per cápita fue del 120% para las ciudades y hasta del 400% para los municipios rurales dispersos y del 300% para los rurales. Por supuesto el peso de PG frente al total de los ingresos municipales es cada vez menor.

Tabla 5 - Transferencias PG e Ingresos Municipales per cápita por grupos Misión Rural (2002, 2008 y 2014 – millones $ de 2015)

Grupos municipios Misión Rural	Año	Propósito General	Ingresos totales	Ingresos Tributarios	Ingresos no tributarios
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

A su vez, se analizó la distribución de PG de acuerdo con el nivel de pobreza, medido por el índice de NBI. La Tabla 6 nos muestra los cuatro grupos de municipios de acuerdo con un valor mínimo y máximo del NBI para cada grupo. El grupo 1 es el de los municipios con menos pobres en términos porcentuales y son los que tienen su NBI en un rango entre el 5,4 y el 28,5. Los resultados nos muestran igualmente la progresividad de transferencia de PG dado que esta favorece a los grupos de municipios con mayores niveles de pobreza. Estos reciben entre tres y cuatro veces más que los municipios con menor porcentaje de pobreza, ver Tabla 7. Se encontró además que el grupo de municipios con mayor nivel de pobreza multiplicó por tres su recaudo tributario per cápita entre los años 2002 y el 2014, en tanto que el grupo de menor nivel de pobreza lo hizo sólo 1.3 veces.

Tabla 6 - 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**

Tabla 7 - Transferencias PG e Ingresos Municipales per cápita por grupos de NBI (2002, 2008 y 2014 – millones $ de 2015)

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

A su vez, se adelantó un análisis del tipo de gasto que se ha financiado con recursos de propósito general. Se busca identificar si hay un patrón diferente de gasto de acuerdo con el sector o tipo de gasto que se financia con estos recursos. Los resultados nos muestran que no hay grandes diferencias entre el gasto que se financia bien sea con recursos de libre inversión o de libre destinación. Las dos fuentes financian el gasto en deporte y cultura, infraestructura, funcionamiento (de planta y contratistas), acueducto y alcantarillado y proyectos productivos, entre los más importantes. Además, con los recursos de libre inversión no se encuentra la salud en los sectores favorecidos, en tanto que la vivienda es un sector que recibe alto nivel de recursos. Tal parece que los esfuerzos por dividir los recursos PG ente libre destinación y libre inversión no impiden que las autoridades locales destinen el gasto a los sectores que ellos consideran prioritarios.

A modo de ilustración, dos tablas resumen la forma en que se hace uso de los recursos de libre inversión y de libre destinación en aras de clarificar la similitud en el uso de estos dos rubros. En los dos casos el gasto más recurrente en los dos sectores son Transporte, Promoción Social y Fortalecimiento Institucional, seguido de temas asociados a la justicia, la cultura, la educación y el deporte entre otros. Es importante tener en cuenta que estas tablas hacen referencia al gasto de inversión realizado y reportado en el FUT, así que los recursos de libre destinación no contienen el componente ejecutado en funcionamiento, para aquellos municipios que pueden hacerlo.

Tabla 7 – Usos del PG de 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%

Fuente: FUT

Tabla 8 – Usos del PG de Libre Destinación

Concepto	2009	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%

Fuente: FUT

A modo de conclusión, los recursos de Propósito General han perdido importancia en las finanzas de los municipios. De continuar con la tendencia de crecimiento real de los ingresos corrientes municipales se debe analizar que hacer a futuro con los

recursos de Propósito General. Es claro que ya son muy poco importantes para los municipios grandes. Una posibilidad puede ser concentrar los recursos de PG en cierto tipo de municipios y que PG no llegue necesariamente a todos.

El buen comportamiento del recaudo municipal mostró que los municipios menores de 25,000 habitantes han tenido el mejor desempeño de todos. En el 2002, en las grandes ciudades el recaudo per cápita de los ingresos tributarios era cinco veces mayor que el de los municipios pequeños y esta diferencia disminuyó a 3.5 veces en el 2014. Preocupa solamente el grupo de municipios entre #500 mil y #1 millón de habitantes en donde el aumento de la recaudación ha sido discreto.

Finalmente, la asignación del 17% del PG en favor de los municipios de menos de 25,000 habitantes ha tenido dos efectos importantes. El primero de ellos es que ha concentrado los recursos de PG en estos municipios y las diferencias son muy grandes con los demás municipios. Estas llegan a ser alrededor de 3.5 veces o 350%. Segundo, esta asignación ha favorecido a los municipios más rurales de acuerdo con la clasificación de la Misión Rural, con más NBI y con más bajo recaudo per cápita. Si los objetivos del Sistema General de Participaciones son la convergencia social, entendido como un aumento de las coberturas en educación salud, deporte, cultura y agua potable y saneamiento hay que mantener un criterio que favorezca a los municipios que tienen mayores deficiencias en estos sectores. Sin embargo, analizar una posible modificación del límite de población o incluir otras variables en los criterios de distribución de PG deben ser analizada. En todo caso las diferencias de lo que llega de PG entre grupos de municipios no debería ser tan grande.

Progresividad

Se realizó un análisis de progresividad del PG, el primer paso consistió en construir ventiles de población para analizar la forma en que se distribuyen los recursos. Así, se organizaron los municipios según su nivel de pobreza medida por NBI, luego, se fueron agregando los municipios hasta garantizar que en cada grupo se tuviera el 5% de la población, para ello fue necesario dividir algunos municipios. Por ejemplo, Bogotá quedó distribuida entre los fractiles 17 al 20 dado el tamaño de su población. La razón para dividir la población en grupos del 5% fue aislar lo que pasa en Bogotá de lo que sucede con el resto de municipios. De ahí, se calculó el porcentaje de recursos de PG que se destina a los municipios de cada veintil, conservando las proporciones en los casos en los que fue necesario dividir a los municipios. Con esta división realizada a partir de la ordenación por pobreza puede evaluarse si efectivamente los municipios más pobres están recibiendo una mayor proporción de recursos. La Tabla 9 muestra los resultados de la distribución de los ingresos por ventiles de pobreza en 2005 y en el 2014.

Tabla 9. Asignación de recursos de PG - SGP por ventiles 2005 y 2014

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

Fuente: Cálculos propios, información del FUT y la de pobreza y proyecciones poblacionales del DANE

Se confirma que las transferencias de PG son progresivas y que estas han aumentado en el tiempo. En efecto, mientras que en 2005 el 5% de la población más pobre recibía el 8,3%, en 2014 este fractil recibía el 11,6%. Por su parte, el 5% de la población más rica (con menor NBI) ejecutaba el 2,9% del PG en 2005 y el 2,4% en 2014. La proporción de los recursos de PG que ejecuta el 5% más pobre comparado con el 5% más pobre era de 2,88 en 2005 y tuvo un importante incremento para 2014, donde pasó a ser de 4,87.

Propuestas de modificación de la Transferencia de Propósito General

Al analizar la transferencia de Propósito General se encontró que esta favorece a los municipios menos poblados, a los más pobres y a los más rurales. Es decir, PG cumple con los propósitos de progresividad al favorecer a los territorios con menores condiciones financieras. Sin embargo, esta transferencia tiene como problema central que hay grandes diferencias en la transferencia per cápita, estas llegan hasta el 400% al compararla entre grupos de municipios. Las razones que explican esta gran diferencia son varias, pero la más importante es que la transferencia de PG en favor de

los municipios de menos de 25,000 habitantes hace que estos municipios reciban en promedio entre 3 y 4 veces más per cápita mucho más que el resto de municipios. Esta inequidad en la distribución de PG merece analizar un posible ajuste de esta transferencia.

Igualmente, hay evidencia que el favorecer a los municipios de menos de 25,000 no siempre es lo adecuado, pues hay un importante grupo de estos municipios que tienen condiciones sociales y económicas favorables. Hay evidencia de municipios conurbados o que tienen presencia de actividad económica, por ejemplo, son sedes de importantes empresas o tienen parques industriales o zonas francas, lo que les asegura tener una muy buena base gravable de los impuestos locales. En algunos casos estos municipios tienen un recaudo de sus ingresos corrientes per cápita inclusive mayor que las grandes ciudades. En otras palabras, no deben ser favorecidos con una mayor transferencia de PG.

Dado los anteriores resultados y, en busca de mejorar la distribución del PG, se hicieron varios escenarios modificando los actuales criterios de distribución. Para esto, se simularon nueve escenarios en donde se modificó principalmente el criterio que favorece a los de menos de 25,000 habitantes. Igualmente se simuló un mayor peso en el uso de los criterios de población y pobreza y se utilizó la clasificación de los municipios de la Misión Rural. Igualmente, en este ejercicio se decidió eliminar como criterio de distribución la eficiencia fiscal y administrativa y destinar la mayoría de los recursos de las asignaciones especiales y sumarlas más bien a PG. La Tabla 12 muestra el total de los recursos adicionales que entrarían a ser parte de Propósito General, estos suman algo más de $1.16 billones. Es decir, un 30% de recursos adicionales para esta transferencia municipal.

La Tabla 10 nos muestra los criterios utilizados en cada una de las 9 simulaciones adelantadas. Se buscaba una modificación de los criterios de distribución en el cual se siguiera favoreciendo a los municipios con mayor índice de pobreza y mayor ruralidad, pero que las diferencias entre grupos en la distribución del PG no fuera tan acentuada como lo es actualmente. Por su parte la Tabla 11 nos muestra los resultados de los 9 escenarios de distribución estimados.

Tabla 10 – Simulaciones – Cambios en la fórmula de Distribución de Propósito General

PG Actual	Asignaciones actuales (Fórmulas DNP). Dos grupos de municipios: por población y selección de municipios. Los resultados por totales y per cápita
Escenario 1	La asignación de municipios se disminuye del 17% al 8.5%, así el 83% general a ser el 91.5%
Escenario 2	Igual Escenario 1 pero el 8.5% se distribuye por población

Escenario 3	Igual que Escenario 1 pero el 8.5% se distribuye por pobreza
Escenario 4	Se elimina la asignación municipios > 25,000 habitantes y esta se distribuye 60% pobreza y 40% población
Escenario 5	Igual escenario 4 y se asigna sólo por pobreza
Escenario 6	Igual escenario 4 y se asigna sólo por población
Escenario 7	Se elimina asignación 25.000 habitantes y se distribuye 17% rural disperso, 17% rural y 66% para todos. El 34% se distribuye por pobreza
Escenario 8	Igual escenario 7 se distribuye 17% rural disperso, 17% rural y 66% para todos. El 34% se distribuye por población
Escenario 9	Igual escenario 7se distribuye 17% rural disperso, 17% rural + rural disperso, 66% para todos. El 34% se distribuye por población y pobreza

Tabla 11 – Resultados Modificación de los criterios distribución del PG – 9 Escenarios

Escenarios Propósito General por grupo de Municipios 2014 $ per capita

Grupo Municipio por habitantes	PG Actual	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4
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
	Escenario 5	**Escenario 6**	**Escenario 7**	**Escenario 8**	**Escenario 9**
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

Tabla 12 - Recursos Adicionales para PG en el 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
Sub-Total Propósito General sin Fonpet	**$**	**3,284,267,590,818**
Fonpet	$	92,564,760,584
Total	**$**	**3,376,832,351,402**
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
Total Asignaciones Especiales	**$**	**1,220,984,663,785**
Asignaciones Especiales sin Alimentación Escolar	**$**	**1,069,366,831,915**
Recursos adicionales PG: Asignaciones Especiales (Sin Alim Esco) + Fonpet	**$**	**1,161,931,592,499**

Recursos nuevos para redistribuir

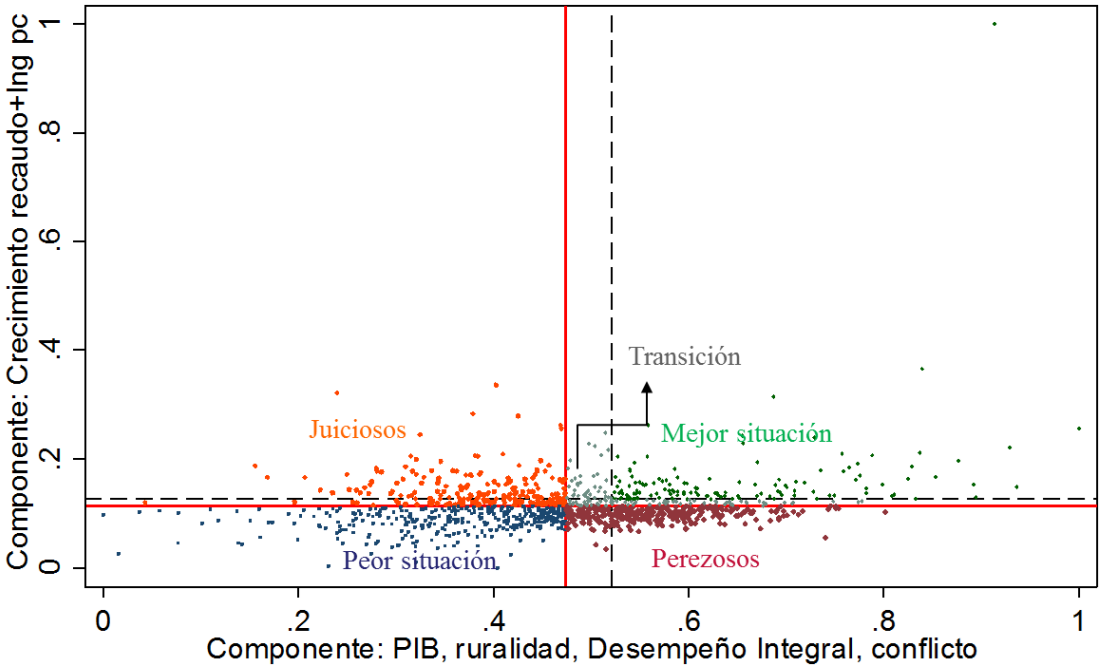
Fuente: Cálculos propios basados en SICODIS-DNP

Los resultados muestran que el esfuerzo por lograr una mejor distribución de los recursos con las modificaciones propuestas no se logró. Los cambios adelantados en todos los escenarios no dieron resultados muy diferentes al compararlos con la distribución actual. Esto se explica porque los cambios basados en los mismos principios y criterios de distribución no generan resultados importantes, puesto que las fórmulas de liquidación de PG se hacen cíclicas. Por lo tanto, a continuación, se desarrolló un nuevo ejercicio con una nueva clasificación municipal según sus condiciones y potencialidades para la generación de recursos propios. Para esta categorización se emplean variables como crecimiento anual de los ingresos tributarios y no tributarios per cápita, valor agregado municipal (PIB), índice de ruralidad, desempeño integral e índice de incidencia del conflicto armado.

Consideramos que esta categorización tiene en cuenta un conjunto más amplio de variables, de modo tal que se pueda caracterizar y clasificar mejor a los municipios. Así, como uno de los ejes de la clasificación se tuvo en cuenta una componente principal del crecimiento de los ingresos tributarios y no tributarios entre 2009 y 2014, así como su nivel para 2012; esta estimación permite dar cuenta tanto del esfuerzo que han hecho los municipios para incrementar su recaudo, así como de los que ya tienen niveles altos de ingresos propios y que, por tanto, no pueden aumentarlos mucho más. Para el eje x, se tiene en cuenta, además del valor agregado

per cápita, el desempeño integral, el índice de incidencia del conflicto armado para 2012 y el índice de ruralidad de DNP para 2016. Estas variables se combinaron a través de un análisis de componentes principales (ACP) que permite reducir la dimensionalidad de las mismas. El Gráfico 1 nos presenta la clasificación municipal obtenida.

Gráfico 3- Clasificación Municipal por nivel de Recaudación y Otras Variables



De acuerdo con esta clasificación 131 municipios quedan catalogados en mejor situación, y 351 municipios en peor situación. Estos últimos están fuertemente concentrados en la región pacífica, el centro-sur del país, sur de Bolívar y el extremo norte, tal como se presenta en el Mapa 1; lo que evidencia una mejor focalización comparada con la anterior. Los municipios en mejor situación, que incluyen a las principales ciudades del país, concentran el 42.7% de la población y sólo reciben en promedio $32,321 per cápita. Además, se encuentra que los municipios del grupo juiciosos son los que más reciben transferencias de PG per cápita ($184,450), seguidos por los municipios en peor situación, los cuales reciben una transferencia per cápita de $120,028.

Los resultados permiten decidir más fácilmente hacia donde, es decir a cuáles municipios hay que favorecer con los recursos de PG. En este caso, que se distribuyan en mayor proporción hacia los municipios en *peor situación* pues son los que necesitan un empujón (big push) para mejorar sus condiciones. Así mismo, se requiere beneficiar a los municipios *juiciosos* que están realizando esfuerzos por incrementar su recaudo a pesar de no contar con muy buenas condiciones de

desarrollo económico. Este debería ser el punto de llegada de los municipios en *peor situación*.

Tabla 14 - Características de cada categoría municipal, Clasificación 2

Clasificación municipal	Tasa de crecimiento promedio ing. recaudo pc (%)	Valor agregado per cápita promedio	Población			Propósito General (sin Fonpet)			N
			Promedio	Total	(%)	Total	(%)	per cápita	
Mejor Situación	17.15	$20,744,801.89	156,576	20,511,489	42.67%	$662,958,887,296	20.21%	$32,321	131
Transición	16.22	$12,267,830.37	32,606	3,684,524	7.66%	$290,457,349,568	8.85%	$78,832	113
Juiciosos	24.60	$7,424,499.68	156,576	3,140,539	6.53%	$578,957,478,272	17.65%	$184,350	207
Perezosos	5.15	$11,776,353.03	41,496	12,407,372	25.81%	$748,457,275,712	22.81%	$60,324	299
Peor Situación	4.10	$6,849,676.12	23,736	8,331,173	17.33%	$999,972,132,352	30.48%	$20,028	351

Mapa 1 - Categorización municipal

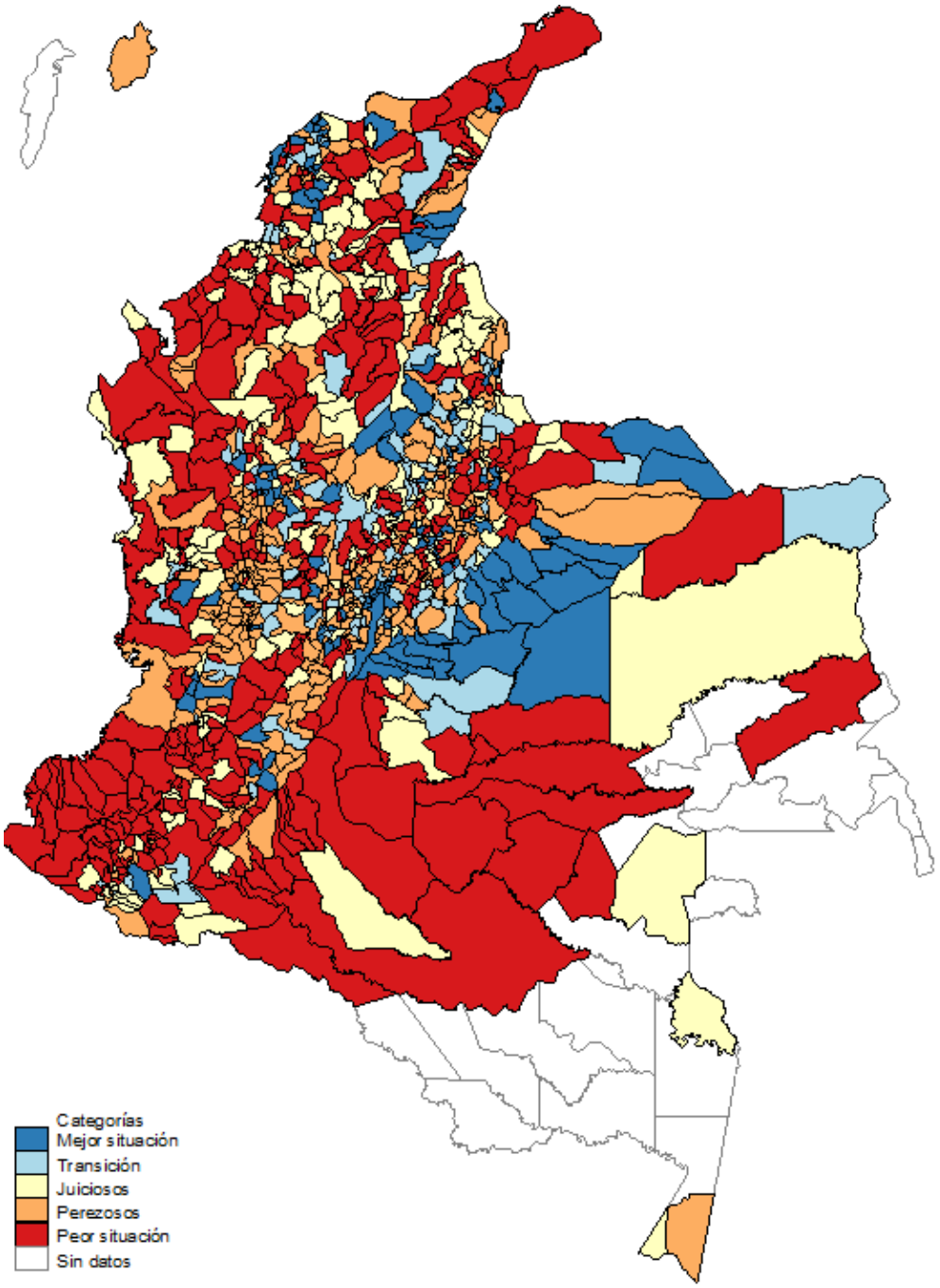


Tabla 15 - Escenarios Simulados de Distribución de PG

Clasificación municipal	Asignación actual PG (sin FONPET)	Asignación Actual PG + Fonpet + AE	Escenario 2	
			Valor	Variación
Mejor Situación	$ 32,321	$ 45,138	$ 0	-100.0%
Transición	$ 78,832	$ 91,278	$ 78,832	-13.6%
Juiciosos	$ 189,709	$ 212,150	$ 189,709	-10.6%
Perezosos	$ 60,856	$ 71,794	$ 60,856	-15.2%
Peor Situación	$ 120,028	$ 144,961	$ 322,607	122.5%
Hasta 25.000 habitantes	$ 236,284	$ 259,344	$ 329,748	27%
Entre 25.000 y 100.000 habs.	$ 55,916	$ 71,929	$ 112,869	57%
Entre 100.000 y 1.00.000 habs.	$ 25,947	$ 37,511	$ 32,248	-14%
Más de 1.00.000 de habitantes	$ 21,222	$ 34,713	$ 0	-100%

Fuente: Cálculos propios basados en SICODIS, DNP, DANE

La categorización municipal presentada permite también distribuir los recursos de forma diferente al interior de los grupos. Así mismo, permite definir el grado de libertad que tendrían los municipios para manejar estos recursos. Por ejemplo, los municipios juiciosos y en mejor situación podrían recibir directamente los recursos del PG y tener la flexibilidad total para gastarlos. Por el contrario, los municipios en peor situación pueden recibir más recursos per cápita, pero la ejecución de estos recursos debería estar condicionada al cumplimiento de coberturas y/o al acompañamiento de los departamentos para decidir en que se pueden gastar esos recursos. Lo anterior implica una reforma institucional que debe comenzar por una habilitación de aquellos municipios que tengan la capacidad real de asumir las competencias que requiere tener un municipio para asumir las responsabilidades que implican manejar estos recursos de manera eficiente. La recomendación es que los municipios juiciosos sean certificados y puedan manejar sus recursos con el concurso de la gobernación, mientras que para los municipios en peores condiciones institucionales queden como no certificados y los recursos sean girados a la gobernación y utilizados bajo direcciones colegiadas similares al OCAD.

La propuesta de transferir recursos de los municipios menos necesitados a los más necesitados es que tenga un carácter temporal de 7 años que puedan ser ampliados hasta 10 años, sí y sólo si, los municipios más necesitados pasan al cuadrante de los juiciosos. 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.

Estas propuestas buscan mejorar la redistribución de recursos con el fin de alcanzar una mayor equidad y apoyar temporalmente a un grupo de municipios que han sido golpeados por el conflicto armado, la pobreza, el subdesarrollo, la falta de acceso y

comunicación terrestre; es decir aquellos municipios que nunca han podido ser parte del desarrollo y la generación de riqueza que se ha presentado en el último medio siglo. Estos municipios han afrontado lo que ha sido llamado trampas de subdesarrollo o de pobreza (Núñez, 2013), donde las condiciones iniciales de un municipio reproducen o incrementan sus propias dificultades. Es conocido, en la literatura sobre el tema, que para sacar a estos grupos de dichas trampas se requiere de un "big push" (fuerte empujón) en términos económicos o de capacidades para que comiencen su camino de mejora de sus condiciones económicas y sociales. Sin este empujón es muy difícil que comiencen a transitar este camino. Las propuestas que se presentan en este documento integran esta problemática y proponen una solución solidaria entre aquellos municipios que han sido beneficiados del desarrollo económico y social del país, con el fin de crear los instrumentos y las oportunidades para que los municipios más afectados por todas las causas señaladas puedan integrarse político-institucional y socioeconómicamente y se puedan cerrar las grandes brechas existentes entre las regiones del país.

Es necesario aclarar que muchas de estas recomendaciones no tienen en cuenta las realidades políticas que en su momento influyeron en la creación de una asignación especial o en el destino de unos recursos en favor de algún sector social o de un grupo de municipios. Varias de las asignaciones están respaldadas por la Constitución y su cambio requiere reformas legales de gran calado. Algunas de las asignaciones están en la Constitución Nacional de 1991, mientras que otras se respaldan en las leyes 715 y 1176 y en normatividad posterior.

De otra parte, se encontró que los recursos de PG y AE son poco importantes para las finanzas de los municipios de más de un millón de habitantes. Para estos municipios los recursos de PG y AE representan entre el 2% y el 4% de sus ingresos corrientes. Ahora bien, en términos agregados, estos recursos son cerca de $400 mil millones, aproximadamente el 12% del total de PG. Por ejemplo, si estos recursos se destinan a los municipios de menos de 25.000 habitantes, la transferencia per cápita de PG se incrementaría notablemente. Se recomienda que no se giren más recursos de PG a estos municipios y, en cambio, distribuir temporalmente los recursos a los municipios que requieren el *big push* para comenzar un cierre de brechas regionales de manera acelerada.

Por otro lado, no se recomienda seguir utilizando el cumplimiento de la ley 617 de 2000 como criterio para la distribución de los recursos de PG. Dos razones refuerzan la recomendación. La primera es que la mayoría de los municipios cumple con este criterio y por esto el incentivo inicial de cumplir la ley perdió fuerza. La segunda es que, al ser una ley, no se justifica incentivar el cumplimiento de una ley como tal.

Por último, se recomienda que cualquier cambio del SGP, particularmente del PG, tenga en cuenta el nuevo escenario al que se enfrentan las administraciones locales con la implementación de los acuerdos de paz. La última versión firmada de los acuerdos menciona de manera expresa que los municipios deben financiar con recursos del SGP y del SGR la implementación de los mismos.

Bibliografía

- Bonet, J. et, al. **Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia**. En Bonet, J y Galvis, L. (editores) Sistemas de Transferencias subnacionales: lecciones para una reforma en Colombia. BID – Banco de la República. Bogotá. 2016.
- Bonet, J. (2006) **Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia**. En: Documentos de trabajo sobre economía regional, N° 77. Cartagena. Banco de la República.
- Cano, M. G., Zapata, J. et. al. **Evaluación de Operaciones del Sistema General e Participaciones.** Tomo II. Econometría consultoría para el DNP. . Bogotá. 2014.
- Corbacho, A., Fretes Cibils, V. Lora, E (editores) **Más ingresos propios para más desarrollo local.** En: Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. 2012.
- Centro Nacional de Consultoría, Econosul, Unión Temporal – CNCE.**, Evaluación integral del Sistema General de Participaciones en educación, salud y propósito general". Resumen ejecutivo**. Econosul / Departamento Nacional de Planeación. Bogotá: DNP. 2010.
- DAF - Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP. **10 Años de transformación fiscal territorial en Colombia 1998-2008**. Bogotá: MHCP. 2009.
- DNP. **Recomendaciones para la proyección y estimación de los recursos del sistema general de participaciones (SGP) 2017-2019**. Dirección Inversiones y Finanzas Públicas. Bogotá. 2016.
- Núñez, J. y López H. **Pobreza y Desigualdad en Colombia. Diagnóstico y Estrategias.** Departamento Nacional de Planeación, 2007. Bogotá.
- Zapata, J. y Concha, T. **Una reflexión para mejorar la eficiencia en la asignación de las transferencias intergubernamentales en Colombia.** En Bonet, J y Galvis, L. (editores) Sistemas de Transferencias subnacionales: lecciones para una reforma en Colombia. BID – Banco de la República. Bogotá. 2016.
- Zapata, J. **Propuestas de reforma tributaria territorial en Colombia y de la carga fiscal del Sector Minero Energético.** Consultoría para BID. Bogotá. 2010.
- Zapata, J. **Insumos técnicos y recomendaciones para la formulación de Lineamientos de política de desarrollo Territorial: Gestión Fiscal, Financiera Territorial y Regalías.** Programa de Políticas Públicas de USAID. Bogotá. 2013.
- Zapata, J., 2010, **Las finanzas territoriales en Colombia**. En: Colombia 2010-2014: Propuesta de Política Pública. Bogotá: CAF-Fedesarrollo.