

Análisis de la asignación de recursos SGP Propósito General a municipios de sexta categoría en Boyacá, 2016-2023

Segundo Crisanto Ochoa Díaz

Directora

Deisy Carolina Patiño

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas ECJP

Maestría Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial

Septiembre de 2025

Dedicatoria

A mi esposa y mis hijos por su apoyo y motivación incondicional.

Agradecimientos

Agradecimiento especial a Dios, la UNAD y sus docentes, a mi directora Doctora Deisy Carolina

Patiño.

Resumen

Las transferencias de la Nación encuentran su asidero en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, así como en los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007 y su aplicación en los municipios está regulada por la Ley 715 de 2001 o ley de competencias. Al igual que, en normas posteriores como Leyes 1172 y 1176 de 2007 entre otras, asignando recursos de manera específica a los sectores de salud, educación, agua potable y Propósito General, siendo este último el tema a tratar, por la importancia que reviste para financiar gastos de funcionamiento e inversión y el que ha venido disminuyendo ostensiblemente en la última década, para municipios categoría 6, muchos de los cuales tienen alta dependencia en esta fuente de financiación. Tal situación es propiciada, por la fórmula que aplica el DNP y que desconoce indicadores relevantes o no resulta consecuente su aplicación para muchos casos, generando inequidad socioeconómica en la asignación final. Esta situación posiblemente se está presentando con el SGP Propósito General para los últimos ocho años, en seis (6) municipios categoría 6 del departamento de Boyacá, entidades seleccionadas para la investigación, periodo (2016 - 2023) y cuya investigación se adelantará a través de la aplicación del método cualitativo.

Palabras clave: Federalismo Fiscal, descentralización, Transferencias, SGP Propósito General, Inequidad.

Abstract

The transfers of the Nation find their basis in articles 356 and 357 of the Political Constitution, as well as on legislative acts 01 of 2001 and 04 of 2007 and their application in the towns is regulated by Law 715 of 2001 or powers law, as well as in later regulations such as Law 1176 of 2007 among others, allocating resources specifically to the health, education, drinking water and General Purpose sectors, the latter being the topic of my interest, due to the importance it has in financing operating and investment expenses and the fact that it has been decreasing significantly in the last decade, for category 6 towns, many of which have a high dependence on this source of financing. Such a situation is caused by the formula applied by the DNP and which ignores relevant indicators or its application is not consistent in many cases, generating socioeconomic inequality in the final allocation. This situation is possibly occurring with the General Purpose SGP for the last eight years, in six (6) category 6 towns of the department of Boyacá, entities selected for the investigation, period (2016-2023) and whose investigation we will carry out through the application of the quantitative method.

Keywords: Fiscal Federalism, decentralization, Transfers, General Purpose SGP, Inequity.

Tabla de Contenido

Introducción	10
Planteamiento del problema.....	12
Pregunta de investigación.....	15
Justificación	16
Revisión de Antecedentes	18
Objetivos	21
Objetivo General	21
Objetivos Específicos	21
Marco Teórico.....	22
Federalismo Fiscal.....	22
Descentralización Fiscal y Administrativa.....	27
Metodología	35
Método	36
Tipo de estudio o investigación.....	37
Técnicas e instrumentos	37
Resultados	44
Impacto que genera la actual formula de distribución del SGP propósito general	44
Estructura financiera, principales fuentes de ingresos, de las entidades seleccionadas para el estudio	49
<i>Principales Fuentes de Ingresos de los Municipios categoría seis</i>	49
Puntos críticos que dan lugar a propuesta para el ajuste del SGP propósito general	53
Conclusiones	59

Recomendaciones	60
Bibliografía	62
Anexos	66

Lista Figuras

Figura N. 1 <i>Población / transferencias SGPPG periodo (8 años)</i>	42
Figura N. 2 <i>Transferencias SGPPG/PC acumulado vs SGPG/PC durante 8 años</i>	42
Figura N. 3 <i>Clasificación ingresos municipales</i>	50

Lista de Tablas

Tabla N. 1 <i>SGPPG municipios 6ta categoría Boyacá 2016-2023</i>	39
--	----

Introducción

Una de las grandes preocupaciones para el quehacer administrativo se encuentra en el dilema de cómo encontrar soluciones a la gran problemática que enfrenta la sociedad, ante todo los más vulnerables. La incertidumbre crece en el momento que alcanza la certeza que toda solución requiere importantes recursos económicos, es decir una vez comprende que la columna vertebral de la administración pública, se encuentra en sus finanzas.

Es así como se tornará inquietante para un administrador serio, el analizar de donde han de salir los recursos necesarios para financiar el plan de desarrollo propuesto y aprobado, deteniéndose a observar las posibilidades con que cuenta, identificando fuentes de financiación como los recaudos o rentas propias, los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), los empréstitos, el Sistema General de Participaciones (SGP), este último conformado por las transferencias para sectores específicos y las de propósito general.

En el contexto referido, se centra la atención en las transferencias SGP para propósito general y específicamente se dirige la presente investigación a municipios de categoría seis (6). Lo anterior, en razón a que se trata del mayor número de entidades que conforman el contexto nacional, con disparidades enormes y baja capacidad de recaudo, estableciendo una alta dependencia de las transferencias de la nación.

En tal sentido, se procurará indagar y establecer si la forma como la nación, a través del departamento nacional de planeación, puede estar generando inequidades para las entidades antes mencionadas, al momento de fijar las transferencias por SGP propósito general y las consecuencias que está generando tal situación y cómo sería factible aportar para un eventual ajuste y corrección de llegarse a presentar. Es decir, cómo garantizar que las transferencias por el recurso señalado, no decrezcan de una vigencia a la siguiente, al igual que su reparto de una

entidad a otra guarde equidad, evitando diferencias injustificadas, e impactando de manera negativa el crecimiento y desarrollo local.

Planteamiento del problema

La intención del presente estudio es examinar el impacto en las finanzas locales, generado por el actual mecanismo o fórmula de distribución del SGP Propósito General y poder determinar la posible inequidad que se está generando en los diferentes municipios del país, especialmente los más pequeños, clasificados en categoría seis (6). Esto en razón a la alta dependencia de dichas entidades territoriales, en las transferencias del SGP y en especial la de Propósito general, y ¿de qué trata dicha transferencia?, es la bolsa regulada por las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, que transfiere la nación a las entidades territoriales y de la cual puede destinar una parte de manera libre, es decir incluso financiar gastos de funcionamiento y la otra parte debe destinarse a libre inversión. En esta segunda parte los municipios deben atender inversiones especiales, como el PAE, primera infancia y los demás sectores de inversión, como son transporte (vías), vivienda, agropecuario, programas sociales, políticas públicas, población vulnerable, medio ambiente, desarrollo institucional, entre otros.

Es decir, las entidades territoriales pueden financiar con cargo al SGP Propósito general, todo aquello diferente a salud, educación y agua potable, cuyas transferencias son específicas e insuficientes y terminan haciendo cierre financiero con los recursos de propósito general. Así las cosas, el impacto de dicha fuente de financiación en los presupuestos locales y la posibilidad de financiar funcionamiento e inversión para muchas de ellas, tal como lo expresan Rodríguez et al. (2021) “los giros de la nación han aumentado, el esfuerzo fiscal de los Gobiernos territoriales no ha sido menor, lo que ha acrecentado los recursos propios y su eficiencia concomitante, en búsqueda de apuntalar el desarrollo local y regional” (p. 1), es posible inferir, que los municipios realizan esfuerzo en sus finanzas locales, a fin de agregar recursos a las partidas que reciben por transferencias desde el nivel central, en aras de disponer los fondos que requieren para financiar

gastos que han de generar soluciones a problemas prioritarios de la comunidad local, persiguiendo niveles de crecimiento, desarrollo tanto económico como social, cumpliendo con los cometidos constitucionales y legales que propone la descentralización administrativa y las competencias trasladadas por norma a las entidades territoriales y sus funcionarios.

Tarea nada fácil, si se tiene en cuenta que actualmente el gran número de obligaciones que han sido transferidas a las entidades territoriales, así como el cumplimiento de políticas públicas, e incluso la coadministración por parte del gobierno nacional, estableciendo plantas de personal desde la misma presidencia de la república, para el caso las Comisarías de Familia, entre otras, sin asignación de recursos para financiar los asuntos descritos y muchos más, para los cuales limitan tales decisiones a que pueden ser financiados con recursos del SGP Propósito General.

Empero, mientras las obligaciones crecen, los recursos por la fuente SGP Propósito General poseen una tendencia decreciente para la mayoría de municipios, afectando gravemente la prestación de bienes y servicios a cargo de las entidades territoriales, así como impidiendo inversiones en formación bruta de capital, haciendo oposición al crecimiento social y económico de las comunidades más vulnerables del país. Incluso es posible intuir que la actual forma de asignación de dicha transferencia, siendo la más importante para la totalidad de municipios del territorio nacional clasificados en categoría 6, puesto se trata del mayor recurso para adelantar inversiones sociales, infraestructura, maquinaria y equipo, va en contravía del sistema actual de planeación y presupuesto.

Lo manifestado, en razón a que todo planificador al formular un plan de desarrollo territorial, propone soluciones con base en fuentes de financiación y al construir el presupuesto de una vigencia fiscal, no lo hace pensando en disminución de recursos, por el contrario, la línea

tiene una tendencia creciente. Por lo anterior, es en este punto donde posiblemente la fórmula genera inequidades socioeconómicas, pues al disminuir tal transferencia en una vigencia respecto a la anterior, genera desfinanciación en el Plan Municipal de Desarrollo (PMD), obligando a la entidad a reducir presupuestalmente la financiación de compromisos, aplazándolos e incluso al final del periodo de gobierno haciendo imposible su ejecución, ampliando la brecha de necesidades insatisfechas y por esa vía generando inequidad social y económica, en razón a los sectores que financia este recurso.

De otro lado, se encuentran aquellos municipios a los que de manera inexplicable el sistema les asigna partidas cuantiosas por esta transferencia, a pesar de marcar diferencia tan solo en el indicador de pobreza, los demás indicadores son iguales o inferiores al grupo de municipios que pierden recursos año tras año por SGP Propósito General. Por lo cual, se tomará una muestra de seis (6) municipios categoría 6 del departamento de Boyacá, área fácil de visitar y de los cuales existe abundante información, en fuentes como terridata, cartillas de planeación nacional, índice de desempeño fiscal IDF, evaluaciones de la CGR y la CGN, al igual que en las secretarías de hacienda o tesorerías de dichas entidades territoriales.

También, se adelantará una revisión minuciosa de documentos, textos, revistas, manuscritos, artículos, material virtual, resultados de investigaciones adelantadas sobre el tema. A partir de allí construir una teoría seria y sólida, cooperando a elevar una propuesta desde donde se impida estos recursos decrezcan en el tiempo, como mínimo se repitan en una vigencia con respecto a la anterior, más no una reducción afecte el normal desempeño de la entidad territorial.

Así las cosas, se abordará para el estudio los municipios de Busbanzá, Ventaquemada, Paya, Cubará, Toca y Cómbita en el departamento de Boyacá. Dos de ellos con población inferior a cinco mil habitantes, otros dos con población superior a cinco mil e inferior a diez mil y los dos

restantes con población que supera los diez mil habitantes. En el mismo sentido, tres de ellos con incremento significativo en la transferencia SGP Propósito general y los restantes tres con reducciones abismales. Igualmente, con variaciones notables en sus rentas propias y ante todo en la transferencia SGP Propósito general, al igual que el impacto generado en indicadores socioeconómicos, con la disminución de la fuente de financiación en tratamiento.

La presente investigación, se adelantará mediante la aplicación de la metodología cualitativa, aplicando para los últimos ocho (8) años, es decir los dos periodos de gobierno (2016 - 2023).

Pregunta de investigación

¿Qué relación existe entre la asignación de recursos SGP Propósito General, y los niveles de desigualdad para los municipios de Busbanzá, Paya, Cubará, Toca, Cómbita y Ventaquemada categoría 6 en Boyacá?

Justificación

Se considera el análisis pormenorizado, de la forma como se ha comportado la asignación del SGP propósito general durante los últimos ocho (8) años (2016-2023), así como el indagar acerca de la percepción de los funcionarios públicos de hacienda, sobre el impacto que generan las mayores o menores asignaciones por este concepto, para la financiación de los gastos locales, permitiendo aclarar la existencia o no de posible inequidad en la distribución de la fuente de financiación SGP Propósito General. De esta manera, la presente investigación contribuye a rediseñar la fórmula de asignación y mejorar la regulación por la cual se asigna la transferencia en estudio.

Así las cosas, esta investigación cobra relevancia dada la difícil situación, que atraviesan los entes territoriales para financiar tanto gastos de funcionamiento como inversión y a pesar que realicen esfuerzos por mejorar sus rentas locales, les resulta imposible cumplir con el sin número de competencias establecidas desde la CN, en el proceso de descentralización. Tal como lo plantea Bonet (2006) “Se encuentra, además, una gran desigualdad en los ingresos fiscales per cápita de los entes territoriales, lo cual implica que éstos asumen la responsabilidad de prestación de servicios en condiciones muy diferentes” (p. 2), se puede inferir, que tal disparidad de la que refiere el autor, se da en los sectores básicos y en general en todos los sectores de inversión, que se encuentran bajo responsabilidad del ente territorial.

Siendo las finanzas la columna vertebral para el desarrollo social local, resulta inadmisibles hablar de equidad cuando el ordenamiento jurídico, impide su logro. En razón, a la forma equivocada en que se están asignando los recursos de las transferencias, en donde para algunos municipios equivalen en valores per cápita, muy elevados, mientras que, para otros, el marcador no despegará. Evento que, acrecentará aún más la brecha de desigualdad y la

imposibilidad para los municipios de lograr coberturas en servicios, así como inversiones en sectores importantes como vivienda, seguridad, sector productivo y lo social. De ahí, la necesidad urgente de encontrar una solución que permita, transformar la asignación del SGP Propósito General, en un recurso equitativo en favor de los municipios más pequeños y con esto el beneficio para la comunidad, permitiendo inversiones que redunden en calidad de vida de sus asociados.

De otra parte, al aportar a la fórmula de distribución y contribuir al sistema, a futuro se logra distribución equitativa de las transferencias por SGP propósito general, y por consiguiente disponibilidad de recursos para las entidades, que les permita cumplir de mejor manera con sus obligaciones legales, las que finalmente impactan en bienestar general. En ese mismo orden, la investigación busca aportar al conocimiento teórico, elementos que den paso a una nueva fórmula de distribución, con ella complementar y mejorar la teoría existente a la fecha.

Así mismo, complementar un método útil al sistema presupuestario, a las entidades y comunidad en general, especialmente a los estudiosos y quienes operan las transferencias hacia las entidades territoriales.

Revisión de Antecedentes

Con referencia al tema propuesto para investigación, es de precisar se cuenta con abundante literatura, trabajos de investigación desde diferentes autores, universidades nacionales y extranjeras, el banco de la república, entidades como el DNP, la CEPAL, entre otras, que han abordado de manera directa e indirecta al asunto, desde décadas atrás y cuyas tesis analizaremos, con el propósito de comprender la génesis del problema a resolver.

Ahora bien, para la asignación de recursos por transferencias SGP propósito general, el DNP utiliza diversos indicadores y uno de gran importancia hace referencia al número poblacional, respecto al cual manifiesta Fajardo (2019) “para el caso de Boyacá, la evidencia empírica demuestra el padecimiento de un proceso histórico de despoblación en regiones específicas, con indudables fenómenos de emigración externa e interna” (p. 6), refiriendo al comportamiento poblacional de los municipios en estudio, por cuanto se convierte en una fuente relevante para la investigación en curso, por cuanto igualmente mide el comportamiento fiscal de los municipios, en lo referente a la tributación local, equivalentemente el impacto de la población en las transferencias por SGP propósito general.

En el mismo orden, se cuenta con importantes estudios acerca de la aplicación de valiosas herramientas, al comportamiento de los ingresos y gastos en algunos municipios de Boyacá, para el caso la evaluación realizada al marco fiscal de mediano plazo MFMP, en ciertos municipios de Boyacá, tal como lo manifiesta Monroy et al. (2017) “tendencia que tuvo el nivel de ingresos y de financiamiento de los entes territoriales de Tunja, Sogamoso, Duitama, Chiquinquirá, Ramiriquí, Miraflores, Garagoa y Guateque durante el periodo 2005-2012” (p. 179), frente a lo cual se observa una alta dependencia de las transferencias de la nación y amenaza los procesos

de descentralización fiscal y administrativa, aportando en gran medida al proceso investigativo en curso.

De otra parte, la expresión “en este trabajo se busca determinar si los procesos de descentralización fiscal, adelantados desde la década de los ochenta del siglo XX, han contribuido a mejorar los indicadores de equidad fiscal, entre los municipios y provincias del departamento de Boyacá” (Guerrero, 2014, p. 180), observando como este trabajo cobra gran relevancia, en tanto trata la equidad y el propósito de la investigación que nos ocupa, busca demostrar lo contrario, la existencia de inequidad. Frente a lo cual el texto citado nos acerca, en cuanto esta trata asuntos como la profundización de la disparidad en municipios y provincias de Boyacá.

Desde otra óptica, tal como lo manifiesta Asela (2015) “Los cambios en el ámbito, político administrativo y fiscal, han posibilitado a los entes subnacionales contar con mayor autonomía en la toma de decisiones sobre las problemáticas que se presenta en sus territorios” (p. 212), imprimiendo al debate un elemento sustancial y es el de la contradicción, por cuanto el autor defiende el mayor grado de autonomía que ganan las entidades territoriales, con el actual sistema fiscal y descentralista, en tanto los anteriores sostienen la tesis sobre la pérdida de autonomía. En tal sentido, es posible escudriñar y fortalecer el debate, en tanto el tema en investigación, plantea la inequidad como factor generador de pérdida de autonomía en los territorios.

En este punto es posible observar, cómo existen investigaciones totalmente relacionadas con el tema propuesto a investigar y aplicadas en la región o municipios seleccionados para implementar la misma. En dichas investigaciones se cuenta con insumos específicos como descentralización administrativa y fiscal, autonomía local, disparidades municipales por la

asignación de transferencias y el impacto poblacional de estos municipios en los procesos presupuestales, más ninguna de las investigaciones ha profundizado en la posible inequidad que se genera desde la misma asignación de la fuente SGP propósito general, asunto en el cual se hará hincapié con la presente investigación.

Objetivos

Objetivo General

Analizar la forma como el DNP asigna los recursos SGP propósito general a los municipios de sexta categoría en Boyacá, y determinar si esta genera inequidad y contribuye ampliando la brecha de desigualdad socioeconómica.

Objetivos Específicos

Identificar el impacto que genera la actual formula de distribución del SGP propósito general.

Describir la estructura financiera, principales fuentes de ingresos, de las entidades seleccionadas para el estudio.

Examinar puntos críticos que han de dar lugar a propuesta para el ajuste del SGP propósito general.

Marco Teórico

Federalismo Fiscal

Resulta fundamental abordar la teoría bajo la cual es posible tratar la investigación en curso desde una primera característica, cual es el federalismo fiscal, no solo visto como la asignación de competencias para los distintos niveles de gobierno, sino adelantando en primera medida un somero recorrido por sus principales escuelas y encallando en sus fortalezas, aportes a los temas fiscales y presupuestales, al igual que al proceso de descentralización, en nuestro sistema actual.

En tal sentido, resulta imperante adentrarnos desde asuntos como la descentralización administrativa y el federalismo fiscal, en tanto el segundo permite comprender el primero. Tal lo expresa Monroy et al. (2017) “El aporte sobre el tema de descentralización, desde el punto vista del enfoque de la aproximación ortodoxa del federalismo fiscal ya que son de suma importancia para entender la procedencia de la descentralización como modelo de organización de Estados” (p. 169), infiriendo como el mercado se convierte en el regulador óptimo de la economía, mientras el estado cumple un papel subsidiario y complementario, solo toma parte cuando el mercado pierde la eficiencia y en consecuencia el estado debe actuar con la efectividad que lo haría el mercado.

Resulta importante hacer un alto y comprender que antes de los ortodoxos se cuenta con la teoría clásica liberal, fundada por Adam Smith y David Ricardo, para quienes todo se basa en la oferta y demanda, regulada por una mano invisible presente en el mercado. Para ellos la deuda pública no es necesaria, puesto el estado siempre permanecerá en superávit, posiblemente funcione en el momento, en la actualidad se observa todo lo contrario.

En el mismo orden, se encuentra la teoría del bienestar, cuyo mayor representante es John Maynard Keynes y para quien el estado debe promover el pleno empleo, controles al mercado, comercio exterior con aranceles, algo muy importante, trata sobre los impuestos y soluciones vía presupuesto público. Por el mismo camino se encuentran exponentes como Milton Friedman y la concepción neoliberal de disminuir impuestos directos e incrementar los indirectos, así como disminuir el tamaño del estado y su presupuesto, finanzas públicas dinámicas y empresas eficientes. Al igual que, posibilitar la apertura y privatización de las empresas.

De otra parte, la teoría Marxista propone dos elementos, el socialismo y el comunismo, en el primero los trabajadores deben ser dueños de los medios de producción, las empresas y la tierra, no debe existir propiedad privada y tampoco burocracia, aunque admite la existencia de la administración. Por su parte, el neo estructuralismo ubica el subdesarrollo y las dificultades económicas, como errores de la cultura y la organización estatal. Proponiendo un estado dinámico, promotor de mercados de capitales y divisas a largo plazo, impulsar la tecnología y evitar concentración de la propiedad, en suma, corregir las denominadas fallas del mercado Monroy et al. (2017).

De esta manera, se está cerca a comprender la descentralización, a partir del federalismo fiscal e inferir como ésta no es posible sin aquel. Tal como lo comenta Monroy et al. (2017) “Desde la aproximación política hasta las aproximaciones ortodoxas del federalismo fiscal, permite entender el origen del tema de la descentralización como modelo de organización del Estado” (p. 170), comprendiendo cómo el modelo descentralista penetró en Colombia, acompañado de un componente político y de la política fiscal. Es así como desde la óptica económica, el federalismo fiscal refiere al grado en que las decisiones fiscales locales se

encuentran descentralizadas. Para Monroy (2017), en la academia hace referencia a la asignación de impuestos y gastos del sector público en los diferentes niveles gubernamentales.

Es preciso, visionar el federalismo fiscal no solo como referente al nivel local o municipal, sino a los diferentes niveles de la división político administrativa que difieren del centro y entre los que se dividen las competencias fiscales. En tal sentido, el estado decide las competencias que le corresponden a cada nivel en materia fiscal, específicamente en lo referente al ingreso y el gasto público.

Corresponde entonces al nivel central, estabilizar la economía y redistribuir la renta, al igual que asignar bienes y servicios para los asociados a nivel nacional, por su parte en lo que refiere al ámbito local, deben asignarse bienes y servicios para los habitantes locales. En tanto supone el gobernante local conoce las prioridades de su comunidad, generando eficiencia y equidad de las que se alejaría el nivel central, al aplicar la misma medida para todo el territorio, sin contemplar las diferencias existentes en cultura, capacidad tributaria, disponibilidad de recursos ambientales y de servicios. Además, formación académica y factores de paz e integración regional.

Así las cosas, para cumplir con sus competencias en materia fiscal, según Monroy (2017), las entidades territoriales disponen de tres herramientas: recursos propios, transferencias desde el nivel central y los empréstitos o deuda pública. Frente a la primera menciona Ruiz et al. (2015)

En este panorama se genera una alta dependencia financiera de los municipios cuya capacidad de generación de rentas propias es casi nula, salvo los escasos recursos provenientes de los impuestos predial, sustentado sobre unos avalúos catastrales desactualizados, y de industria y comercio, aplicado a las pocas actividades comerciales y las casi inexistentes actividades industriales que se desarrollan en cada municipalidad (p. 219).

Panorama fiscal que desafían los municipios del departamento de Boyacá y el país en general, ante todo los de categoría 6, algunos de los cuales adicionan las rentas descritas en otras como la sobre tasa a la gasolina, cuando gozan de estación de servicios en la localidad. En tal estado de cosas, las entidades territoriales se obligan a recurrir a empréstitos de la banca privada o del gobierno e incluso créditos con entidades multilaterales como el BID o el BM. Para acceder a estos recursos, se hace preciso pignorar sus escasas rentas propias, conllevando a disminuir su capacidad en inversión social y limitando el crecimiento y desarrollo local.

De otra parte, se encuentran las transferencias de la nación, cuyo origen data del año 1968, con el denominado situado fiscal, refiriendo a un porcentaje de los ingresos ordinarios de la nación, y se da en favor de los departamentos, territorios nacionales y el distrito especial de Bogotá, con destino a cubrir inversiones en educación y salud, Ruiz et al. (2015). Con posterioridad la constitución de 1991 y la reglamentación otorgada por la Ley 60 de 1993, establece dos tipos de transferencias, de un lado el situado fiscal (SF) con destino a departamentos y distritos. Por el otro, los ingresos corrientes de la nación (ICN) como transferencia a los entes territoriales.

La fórmula establecida por esta norma, abrió paso a gastos desproporcionados, ante todo en gastos de funcionamiento, mal utilizando dichas transferencias e incurriendo en gastos no eficientes, situación de la cual no escaparon los municipios de Boyacá. Es así, como bajo tales circunstancias se abre paso la reforma que dio origen a la Ley 715 de 2001, o Ley de competencias, que agrupó a departamentos, municipios, distritos y resguardos indígenas, dando origen al Sistema General de Participaciones (SGP), re centralizando parcialmente los recursos para el sector Educación y totalmente los de salud para los municipios pequeños categorías 5 y 6, determinado partidas específicas para los sectores educación, salud y agua potable.

Igualmente, determina montos con destino al sector propósito general, en el cual se financia sectores como deporte, cultura, libre destinación y libre inversión, así como financiación al FONPET. Apuntado a que el 80% de los recursos de libre destinación pueden ser dedicados a gastos de funcionamiento, el restante 20% a inversión social y por su parte los recursos de libre inversión, posibles de utilizar en gastos en los 17 sectores restantes de inversión, sin asignaciones específicas.

Es precisamente esta transferencia la que despierta interés para profundizar la investigación, en tanto el SGP Propósito general es la fuente de ingresos, que permite a la inmensa mayoría de municipios categoría 6, realizar inversiones sociales y la que parece haberse detenido en el tiempo en valor, pero crecido en asignación de competencias desde el nivel nacional. Tal cómo lo manifiesta, Ruiz et al. (2015) “no obstante que los compromisos de gastos de los entes territoriales, dadas las necesidades sociales por cubrir, pudieran crecer por arriba de ese valor” (p. 234), refiriéndose a la estabilización de un incremento del 4% para este recurso a partir del año 2016.

Lo expresado, es tratado a profundidad por Guerrero (2014) “Con suficiente voluntad política, los gobiernos pueden abordar las condiciones para superar o para perpetuar la desigualdad, mediante la implementación de políticas apropiadas” (p. 184). En tanto, desde el gobierno nacional se proyecten mecanismos de transferencias que persigan la equidad regional. Es así, para Guerrero (2014), a pesar que la descentralización fiscal, cuyo proceso inicio por los años 80, ha contribuido a mejorar los indicadores fiscales para municipios y provincias de Boyacá, este no ha podido reducir la brecha existente entre estos.

Ahora bien, para comprender los procesos de transferencias, es preciso identificar su origen y este se funda en los procesos de descentralización administrativa y fiscal, esta segunda

concebida desde el federalismo fiscal, que ha sido el fundamento, el bastión de la descentralización administrativa. En tal sentido, resulta relevante comprender a que refiere el federalismo fiscal, en expresión de Cruz y Tongola (2004) “El concepto de federalismo fiscal implica el funcionamiento de un sistema fiscal en que están involucrados diferentes niveles de gobierno” (p. 10), para nuestro caso corresponde a los niveles central, departamental y municipal.

Por lo anterior, cada uno de estos niveles, obedece a una serie de competencias, en muchos casos se convierte en una imposición desde el nivel central, reduciendo la autonomía local, situación común en nuestro país, en donde es regulada a través de sendas leyes la tributación nacional y su redistribución al nivel departamental, condicionando su actuar en materia fiscal y los límites a nivel municipal, abarcando desde el que hacer, cómo hacerlo y hasta cuánto puede imponer, destinar o transferir y los términos para actuar.

Es decir, la tan nombrada descentralización fiscal en Colombia, goza de una limitada autonomía, a pesar que es a través de esta que se fortalece la descentralización administrativa. Al respecto, comenta Colmenares (1999) “El federalismo es un remedio político para males políticos, es signo de debilidad de las diferencias y de fortaleza de los intereses comunes. En suma, el federalismo es la vía para descentralizar lo excesivamente centralizado” (p. 5), invitándonos a explorar la dimensión de la descentralización.

Descentralización Fiscal y Administrativa

En tanto descentralización y federalismo fiscal se encuentran ligados, en razón al origen que le proporciona este a aquella, es preciso abordar los asuntos de la descentralización e intentar comprender su origen, avances, operatividad y resultados logrados, siendo característica fundamental para la investigación propuesta. Resulta claro entonces, la importancia de analizar

como el federalismo fiscal sustenta la génesis teórica de la descentralización fiscal en Colombia y países de la región.

En tal sentido, expresa Franco et al. (2011) “en la literatura económica se abrieron paso investigaciones y publicaciones respecto a las finanzas públicas según el nivel decisión de gastos e ingresos públicos” (p. 238), esta teoría que corresponde a la posguerra, es denominada federalismo fiscal. Así las cosas, dicha teoría tiene como objeto estudiar las funciones o competencias a desarrollar, por los diferentes niveles gubernamentales y las herramientas fiscales idóneas para ejecutar las tareas encomendadas, a partir de ello permitiendo suministrar, financiar bienes y servicios públicos.

Ahora bien, al respecto manifiesta Sandler (2007) “Esta forma de federalismo aspira a un equilibrio político, económico y cultural entre la conformación de los elementos centrales y no centrales de la comunidad” (p. 4). En tanto, políticamente resulta fundamental para la democracia el federalismo fiscal, mientras que culturalmente requiere de una pluralidad ingeniosa. Similarmente, en cuanto a lo económico y financiero se requiere una justa asignación de competencias entre niveles, de tal manera que exista eficiencia en el desempeño de cada uno de estos, contribuyendo a los procesos de descentralización.

De otra parte, no es posible hablar de Sistema General de Participaciones (SGP), sin buscar el origen de este, frente a lo cual podría pensarse, es preciso remitirnos a la CN de 1991, más sin embargo se requiere dar una mirada un poco antes y observar el periodo para el cual se abre paso al modelo descentralista en nuestra sociedad. A partir de estas teorías, permite comprender la expresión “Las finanzas de las entidades territoriales en Colombia están estrechamente ligadas a la evolución de los procesos de descentralización que se iniciaron a mediados de los años ochenta” (Bonet & otros, 2018, p. 227), donde se inspiró la actual

constitución nacional, partiendo por la organización descentralizada, establecida en el artículo primero.

Así mismo, la descentralización territorial, administrativa y presupuestal, a la que le dedican capítulos especiales, dada la trascendencia socioeconómica, reglamentando y posibilitando su operatividad a través de leyes, como el caso de la 60 de 1993, que reguló el primer mecanismo de participación en los ingresos corrientes de la nación. En ese orden, es importante comprender el artículo 22 de dicha norma, determinó la participación en los ingresos corrientes de la nación, en los siguientes términos: para educación el 30%, salud el 25%, agua potable y saneamiento básico el 20%, deporte y cultura el 5% y el restante 20% para libre inversión, porcentajes que distribuían las entidades territoriales de manera autónoma, para las inversiones determinadas por dicha ley.

Más la norma en comento apenas tuvo vigencia siete (7) años, siendo sustituida en su totalidad en el año 2001 por la Ley 715, dando origen al Sistema General de Participaciones SGP y dentro de este una parte se determina como SGP propósito general. Esta equivale al 20% de libre inversión más el 5% de los sectores deporte y cultura, siendo este rubro el que despierta nuestro interés para ser investigado, en razón a las grandes discrepancias que continuamente se dan entre el Estado central y las administraciones locales, acorde a lo expresado por Rodríguez et al. (2021) “tensiones en las que no han estado ausentes las reivindicaciones por mayor autonomía y discrecionalidad en la capacidad de gasto financiado con las transferencias provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP)” (p. 7).

Es así como desde el proceso de descentralización, es posible apreciar una exagerada carga de responsabilidades, trasladadas a través de diversas normas que señalan las nuevas competencias en materia de cada sector social, educación, salud, agua potable y otros sectores,

como el caso de infraestructura, empleo, sector productivo, medio ambiente y políticas públicas entre otras. Cuya regulación riñe con la autonomía local, pero ante todo con la posibilidad de cumplir, puesto muchas de estas competencias, llegan sin el correspondiente acompañamiento del presupuesto necesario para su operación.

Tal cómo, lo permite ver Ruiz & Acero (2015) “así como les ha dado participación en las principales rentas, especialmente aquellas provenientes de tributación al consumo, sin que estas últimas se compadezcan con el sinnúmero de compromisos que ahora deben asumir las administraciones locales” (p. 218), permitiéndonos inferir, las limitaciones que el gobierno central coloca al proceso descentralizador y el control económico y político a las administraciones locales.

En tanto, estas deben ajustarse a las decisiones centralistas, siendo imposible los altos niveles de dependencia, de estas hacia las transferencias, aún más, cuando los ingresos realmente significativos se los reservó la nación y a nivel territorial son limitadas las rentas, empeorando la situación aquellos casos en que la capacidad de recaudo local es demasiado baja, situación para la mayoría de municipios de Boyacá, por estar clasificados en categoría 6 y ser altamente dependiente del SGP, cómo lo afirman Ruiz & Acero (2015).

Tal situación es ratificada, con el manejo proporcionado actualmente al presupuesto general de la nación en donde este se divide básicamente en tres fuentes de financiación a destacar, Sistema General de Participaciones (SGP), Sistema General de Regalías (SGR) y Presupuesto de Inversión Regional (PIR). Sin embargo, todos con manejo condicionado desde el nivel central y en especial el tercero, teniendo en cuenta lo manifestado por Rodríguez y Maldonado (2020) “comenzaría con la negociación entre enlaces de los ministerios con cada congresista de las partidas de inversión a cambio de apoyo en iniciativas legislativas.

Posteriormente, los congresistas ordenan a alcaldes o gobernadores aliados que presenten proyectos de inversión en esas entidades” (p. 20).

De lo expresado, se identifica la amenaza en que se encuentra la descentralización administrativa y la autonomía local, en tanto el gobierno nacional realiza su tarea con normas aprobadas por el congreso, quien a su vez se vale de los dirigentes regionales y locales, los que coloca a su servicio bajo el símbolo de cofinanciación a proyectos presentados por alcaldes y gobernadores, generando deuda con el congresista que realiza la gestión, garantizando a la postre su curul, la recentralización de recursos y la estabilidad del gobierno central. Situación que se daría a contrario, si los gobiernos locales gozaran de autonomía presupuestal y financiera.

De otra parte, empero contextualizando con lo expresado, la categorización municipal, ha sido establecida por la ley 617 de 2000, acorde a criterios de población e ingresos corrientes de libre destinación. Por consiguiente, en Colombia 965 municipios corresponden a esta categoría es decir el 87,6%. En Boyacá 116 municipios son de sexta categoría, es decir el 94% según datos del DNP, observando comunidades con altos niveles de necesidades por solucionar, más los recursos disponibles son escasos. Similarmente, Ruiz & Acero (2015) “En consecuencia, los requerimientos de las comunidades locales no logran ser cubiertas por las transferencias que gira la nación” (p. 227), trasladándonos a realidades locales, falta de infraestructura educativa, sin acceso a tecnología (Tics), altas tasas de desnutrición, baja cobertura en salud y servicios públicos básicos, vivienda precaria, pésima infraestructura vial y en general bajos estándares de vida para quienes habitan estos municipios.

Frente a tales circunstancias, manifiesta Guerrero (2014) “en varios escritos se concluye que el proceso no ha logrado el objetivo propuesto y que, por el contrario, las transferencias del orden nacional, hoy Sistema General de Participaciones-SGP, han contribuido a ahondar las

disparidades existentes” (p. 4). Infiriendo así, dichas desigualdades obedecen en gran medida a la inequidad generada por la asignación de las transferencias per cápita a municipios y regiones, las que finalmente deben decidir entre cumplir con obligaciones legales o financiar necesidades prioritarias de sus comunidades.

En tal sentido, los límites establecidos por normas desde el nivel central, impiden el ejercicio pleno de la autonomía, restringiendo el actuar de los administradores locales a tal punto, que la visión territorial pasa a segundo plano y las soluciones reales deben esperar a que se dé una reforma frente a estas decisiones. Dicha complejidad es analizada por el profesor Guerrero (2014)

El tema reviste una importancia particular, por cuanto en los estudios realizados a nivel departamental por el CEGA, en cabeza del profesor Luis Lorente (2006), por una parte, y por la otra, Bonet y Meisel (2007) y Bonet (2004), las conclusiones resultan contradictorias, ya que en el primer caso la política de descentralización y de transferencias ha sido efectiva y ha contribuido a mejorar la distribución del ingreso promedio, mientras que para los segundos la descentralización fiscal no ha favorecido la reducción de las disparidades regionales y más bien ha tendido a aumentarlas, por lo que sería necesario establecer una política de Estado orientada a reducir las enormes diferencias en los ingresos per cápita de sus entes territoriales

En efecto, invitándonos a reflexionar una vez más, acerca de la necesidad de repensar la forma de distribución del SGP o cómo lo expresa Guerrero (2014), establecer una política de Estado, que conlleve a disminuir la brecha existente entre los ingresos per cápita de unas entidades a otras y para cuya asignación en la forma como se está presentando, no aporta explicación, aparentemente obedece a unos indicadores como número poblacional, pobreza absoluta y relativa, así como la eficiencia fiscal e integral. Empero, resulta incoherente el observar municipios de mayor población con inferiores asignaciones por la fuente SGP propósito

general, frente a otros con menor número de habitantes y valores muy superiores en el mismo ítem, según fuentes como SICODIS, terridata y cartillas para evaluación del desempeño territorial publicadas por el DNP.

Sin duda, las asignaciones allí referenciadas determinan la fuerte relación entre descentralización fiscal y autonomía territorial. Cuánto más pequeñas sean dichas transferencias, mayor será la dependencia de las entidades territoriales del nivel central, bien sea departamental o nacional y mayor será su vulnerabilidad frente a los agentes políticos, disminuyendo la autonomía local, “Un aspecto esencial de la descentralización son las transferencias destinadas a compensar las diferentes capacidades para generar ingresos de las distintas circunscripciones político-administrativas” (Finot, 2005, p. 30). Permittiéndonos abstraer, que en la región se han planteado las transferencias como un mecanismo para financiar la descentralización administrativa y política, acorde a las capacidades locales y respetando su autonomía.

Sin embargo, en la práctica rápidamente se dieron normas tendientes a limitar el actuar de las administraciones subnacionales, regulando temas como el endeudamiento, topes en inversión para determinados sectores como deporte y cultura. Así como, limitando el actuar frente a las transferencias en general, acorde a lo mencionado por Finot (2005) “Estas medidas contribuyen al equilibrio fiscal, pero pueden restringir la autonomía de las entidades territoriales. Sin embargo, según ya se mencionó, para hacer viable el desarrollo económico local se requiere de más y no de menos autonomía local” (p. 30). En tal sentido, se reitera la necesidad de fortalecer la autonomía local y no debilitarla.

Es así como se precisa determinar, si para nuestros días las transferencias por SGP propósito general, están fortaleciendo los procesos de descentralización y la autonomía local o, por el contrario, estas lo debilitan, conduciendo a estadios de inequidad, dada la asignación per

cápita para las diferentes entidades territoriales del contexto nacional. En especial, aquellas clasificadas en categoría 6 y lo cual se proyecta demostrar tomando como muestra, lo que acontece en 6 municipios del departamento de Boyacá y que vendrá a ser el reflejo de las vivencias en las demás entidades del mismo orden.

Metodología

La metodología para la presente investigación es de tipo cualitativa. Así que resulta pertinente profundizar un poco en lo referente a metodología y métodos, que permitan aclarar dudas y aproximarnos a la metodología adecuada para la investigación en curso, acercándonos a lo expresado por Sautu (2005) “La metodología, por último, está conformada por procedimientos o métodos para la construcción de la evidencia empírica. Esta se apoya en los paradigmas, y su función en la investigación es discutir los fundamentos epistemológicos del conocimiento” (p. 37).

En tal sentido, la metodología se apoya en métodos, que le permitan construir conocimiento, a través de evidencias empíricas, con fundamento en la epistemología del conocimiento. Puntualizando acerca de rol en valores, la noción de causalidad, el papel de lo teórico y su conexión con la certeza empírica, el acotamiento real, la validez del estudio, los temas y alcance de la exposición, así como su respectiva interpretación. Se halla entonces, dos metodologías que difieren en sus premisas teóricas y técnicas para obtener evidencias empíricas y determinar si existe inequidad en la distribución del SGP propósito general para los municipios de: Busbanzá, Paya, Cubará, Toca, Cómbita y Ventaquemada categoría 6 en Boyacá.

Se tiene entonces, una aproximación a la diferenciación entre metodología y métodos, es así como la primera refiere a lo racional internamente en la investigación. Mientras que el segundo apunta a los pasos o procedimientos que el investigador procura en el transcurso de generar aportes al conocimiento Sautu (2005). En tanto, los métodos buscan generar conocimiento y no solo verificarlo, a pesar de diferenciarse con la metodología existe un momento en que los dos empalman, aun cando presenten contratiempos en el proceso Sautu (2005). Es así, como la metodología cuantitativa utiliza herramientas como el método

experimental, encuesta y la estadística de análisis. Mientras por su parte la metodología cualitativa acude a la entrevista, narrativa, análisis de discurso, análisis documental y la observación, como presupuestos en que aquella se enmarca.

Método

El método debe propiciar la transformación del tema, teoría en objetivos y pregunta de investigación. Por otro lado, interpretar y convertir esas preguntas de investigación en técnica para producir evidencia empírica Sautu (2005). Todo este proceso refiere a construcción teórica que cala en todas las etapas de diseño, desde construir el marco teórico, formulación de objetivos, la puesta en marcha de estrategias metodológicas que permitan producir datos y su correspondiente análisis. En palabras de Sautu (2005) “la teoría es el hilo conductor, el andamiaje que atraviesa todas las etapas de una investigación” (p. 39). Es decir, ninguna etapa guarda independencia, libertad frente a las otras, por el contrario, todas se entretajan para lograr el objetivo propuesto por el investigador.

De esta manera, se establece un acercamiento a determinar la metodología más adecuada para la investigación propuesta y no se trata que resulte excluyente o única posibilidad. Por el contrario, el tema da para abrir posibilidades, más limitaciones de recursos importantes como tiempo y económicos, direccionan ubicar el tema en la metodología cualitativa sin dejar de lado el análisis de datos que puede llegar a dar alcance a una propuesta cuantitativa con un modelo formulado para próximas investigaciones. En tal sentido, Sautu (2005), expone orientaciones que clarifican la elección de dicha metodología, como los elementos a utilizar en la construcción de la evidencia empírica y su interrelación lógica con las demás etapas del diseño.

Tipo de estudio o investigación

Acorde a lo expresado y bajo tal paradigma, la presente investigación se afianza en torno a la metodología cualitativa, puesto se van a recoger, analizar y describir datos posibles, observando relaciones de causa - efecto. Por esto, para dicha tarea se acudirá a técnicas como la descripción, mediante la construcción de una base de datos, que permita observar esas relaciones de causalidad, con las cuales sea posible encontrar indicadores. Desde, el análisis a variables cuya pertinencia permitan establecer los principales componentes del problema en investigación.

En concordancia con lo indicado, para construir la base de datos y su posterior depuración, se acudirá a herramientas como la revisión documental. En tanto, los datos transmitidos a través de la página oficial del DNP – SICODIS, a través de los cuales se da a conocer el valor asignado por anualidad a cada entidad territorial, se considera fuente primaria para la presente investigación. Por otra parte, en atención a que existe un trabajo de investigación muy aproximado a la temática en interés y aplicado en la misma área geográfica seleccionada, como lo manifiesta Guerrero (2014)

Los municipios y provincias del departamento de Boyacá y su evolución, es analizada utilizando tres indicadores (Gini, Theil y coeficiente sigma), para acercarse a la explicación de la contribución del proceso de descentralización fiscal en la reducción de las disparidades intermunicipales y provinciales (p. 178).

Observando la posibilidad de demostrar la existencia de inequidad, a través de los indicadores ya planteados y que en su momento fueron utilizados para probar la reducción de disparidades entre municipios y provincias en Boyacá.

Técnicas e instrumentos

En igual sentido, en aras de cumplir con los cometidos abordados, se aplicarán dos instrumentos para la recolección de información, de un lado el análisis documental, básicamente

los documentos SICODIS, por medio de los cuales el DNP asigna las partidas por transferencias SGP propósito general a cada uno de los municipios seleccionados para el estudio. Igualmente, se analizará los presupuestos adoptados para cada vigencia y las partidas incorporadas para la fuente en estudio. En el mismo orden se analizarán las ejecuciones presupuestales para cada anualidad de las respectivas entidades territoriales.

Recolección y organización de datos

Por otro lado, se adelanta la presente investigación tomando la información primaria de la base de datos oficial transmitida desde el departamento nacional de planeación (DNP) - SICODIS, en tanto dicho documento contiene la información acerca de los recursos transferidos durante el periodo en estudio a las entidades territoriales seleccionadas, sobre la fuente SGP propósito general. Por tal motivo, la atención se centrará en analizar los documentos expedidos para cada anualidad y específicamente los valores asignados para la fuente en análisis, puesto se trata de valores ya ejecutados, en tanto refiere a vigencias pasadas.

Es decir, no se detendrá la mirada en el presupuesto global de cada entidad, por cuanto profesores como Guerrero (2014), Rodríguez (2021) y Ruiz (2015), en sus diferentes aportes han dejado en claro factores como la alta dependencia de los municipios de las transferencias SGP, su baja capacidad de recaudo y las disparidades entre entidades territoriales, aun perteneciendo a la misma categoría y regiones.

En ese orden, nuestra mirada se centra en procurar demostrar la posible existencia de inequidad en la transferencia SGP propósito general, dada su importancia para los municipios pequeños, ya que les permite financiar tanto sus nóminas de personal o gastos de funcionamiento, al igual que solventar inversiones sociales en sectores diferentes a educación,

salud, agua potable y saneamiento básico, e incluso en ocasiones permite el cierre financiero de los sectores básicos enunciados.

En contexto con lo dicho, se partirá de la información consignada en la matriz de seis Municipios elegidos de acuerdo a sus características socioeconómicas. Desde, donde se admita observar datos importantes, que han de reflejar la situación de cada entidad en estudio.

Igualmente, efectuar comparaciones entre estas y concluir, respecto al interrogante planteado.

Tabla 1

SGPPG municipios 6ta categoría Boyacá 2016-2023

Municipio categoría 6	Población DANE 2018	Nuevo IDI	SGPPG En millones de pesos a precios constantes								Total SGP. PG	SGP PG/PC acumulado	SGP PG/PC anual
			2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023			
Buzbanzá	903	54,55	\$ 2.573	\$ 3.048	\$ 3.319	\$ 3.549	\$ 3.512	\$ 2.902	\$ 1.699	\$ 1.546	\$ 22.147,58	24,527	3,066
Cómbita	12.363	69,46	\$ 2.905	\$ 2.955	\$ 3.020	\$ 2.848	\$ 3.363	\$ 2.744	\$ 2.469	\$ 2.137	\$ 22.440,16	1,815	0,227
Cubará	10.164	61,7	\$ 2.414	\$ 2.366	\$ 2.423	\$ 2.498	\$ 4.149	\$ 5.673	\$ 7.051	\$ 7.297	\$ 33.870,25	3,332	0,417
Paya	2.061	71,75	\$ 3.783	\$ 3.945	\$ 3.474	\$ 4.150	\$ 5.860	\$ 6.513	\$ 5.745	\$ 6.455	\$ 39.924,81	19,372	2,421
Toca	8.707	71,52	\$ 2.822	\$ 2.900	\$ 2.498	\$ 2.760	\$ 2.754	\$ 2.660	\$ 2.308	\$ 1.769	\$ 20.471,41	2,351	0,294
Ventaquemada	13.984	57,31	\$ 2.377	\$ 2.459	\$ 2.613	\$ 2.879	\$ 2.457	\$ 2.280	\$ 1.815	\$ 2.143	\$ 19.023,02	1,360	0,170

Nota. Construcción propia en base a información DANE 2018, DNP-SICODIS 2016-2023 y deflactor

En primer lugar, se analiza el municipio de Busbanzá, el cual corresponde a categoría 6, con una población de tan solo 903 habitantes según Censo (DANE, 2018). Dicha entidad territorial para el periodo comprendido entre 2016 a 2023, es decir en los últimos ocho (8) años y dos periodos completos de gobierno local, registra transferencias por Sistema General de Participaciones Propósito General – SGPPG, por un total de veintidós mil ciento cuarenta y siete millones de pesos (\$22.147.000.000). Significando esto, accedió a un ingreso por Sistema General de Participaciones Propósito General per cápita (SGPPG/PC) por el orden de veinticuatro millones quinientos veintisiete mil pesos (\$24.527.000), por cada habitante del territorio y para la fuente de financiación referida. Ahora bien, analizando cada anualidad se

observa que el ingreso SGPPG/PC asciende a la suma de tres millones sesenta y seis mil pesos (\$3.066.000), por persona registrada en el censo poblacional 2018.

Por su parte, el municipio de Cóbbita para el mismo periodo registra una población de 12.363 habitantes y una transferencia total por SGPPG de veintidós mil cuatrocientos cuarenta millones de pesos (\$22.440.000.000), reflejando un ingreso por Sistema General de Participaciones Propósito General per cápita (SGPPG/PC), por la suma de un millón Ochocientos quince mil pesos (\$1.815.000), para los ocho (8) años y un promedio anual per cápita de apenas doscientos veintisiete mil pesos (\$227.000).

De otro lado, el municipio de Cubará el cual según el censo para la misma vigencia cuenta con 10.164 habitantes y transferencias acumuladas SGPPG por treinta y tres mil ochocientos setenta millones de pesos (\$33.870.000.000), permitiendo observar ingresos por Sistema General de Participaciones Propósito General per cápita (SGPPG/PC), por la suma de tres millones trescientos treinta y dos mil pesos (\$3.332.000), en el periodo en estudio y un promedio per cápita por anualidad para esta transferencia por valor de cuatrocientos diecisiete mil pesos (\$417.000), por habitante censado en el municipio.

En el mismo sentido, el municipio de Paya registra una población de tan solo 2.061 habitantes para el periodo en estudio y unas transferencias totales por SGPPG, por valor de treinta y nueve mil novecientos veinticuatro millones de pesos (\$39.924.000.000), para un ingreso por Sistema General de Participaciones Propósito General per cápita (SGPPG/PC), por la suma de diecinueve millones trescientos setenta y dos mil pesos (\$19.372.000) acumulados y un ingreso per cápita por SGPPG/PC promedio por anualidad de dos millones cuatrocientos veintiún mil pesos (\$2.421.000).

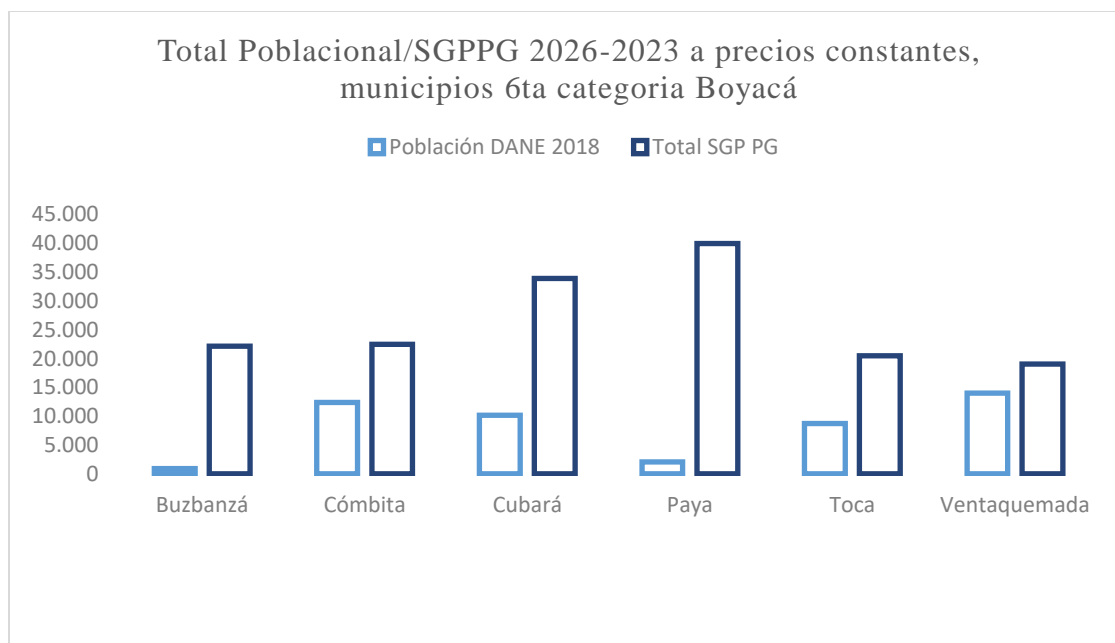
De otra parte, el municipio de Toca presenta una población de 8.707 habitantes y unas transferencias acumuladas para el periodo en estudio, por concepto de SGPPG, por la suma de veinte mil cuatrocientos setenta y un millón de pesos (\$20.471.000.000), obteniendo un ingreso por SGPPG/PC anual por el orden de dos millones trescientos cincuenta y un mil pesos (\$2.351.000) en el periodo y un ingreso por SGPPG/PC/h/a para cada anualidad por habitante, en promedio doscientos noventa y cuatro mil pesos (\$294.000).

Por último, el municipio de Ventaquemada, el cual cuenta con 13.984 habitantes y presenta unas transferencias totales por SGPPG por valor de diecinueve mil veintitrés millones de pesos (\$19.023.000.000). Igualmente, un ingreso por SGPPG/PC acumulado por el orden de un millón trescientos sesenta mil pesos (\$1.360.000), y un ingreso por SGPPG/PC para cada anualidad por el orden de ciento setenta mil pesos (\$170.000).

En efecto, las variaciones tan marcadas que se logran observar de lo expuesto, especialmente en lo referente a número poblacional de unas entidades a otras y en consecuencia la asignación per cápita de unos municipios a otros, es posible observarla a continuación.

Figura 1

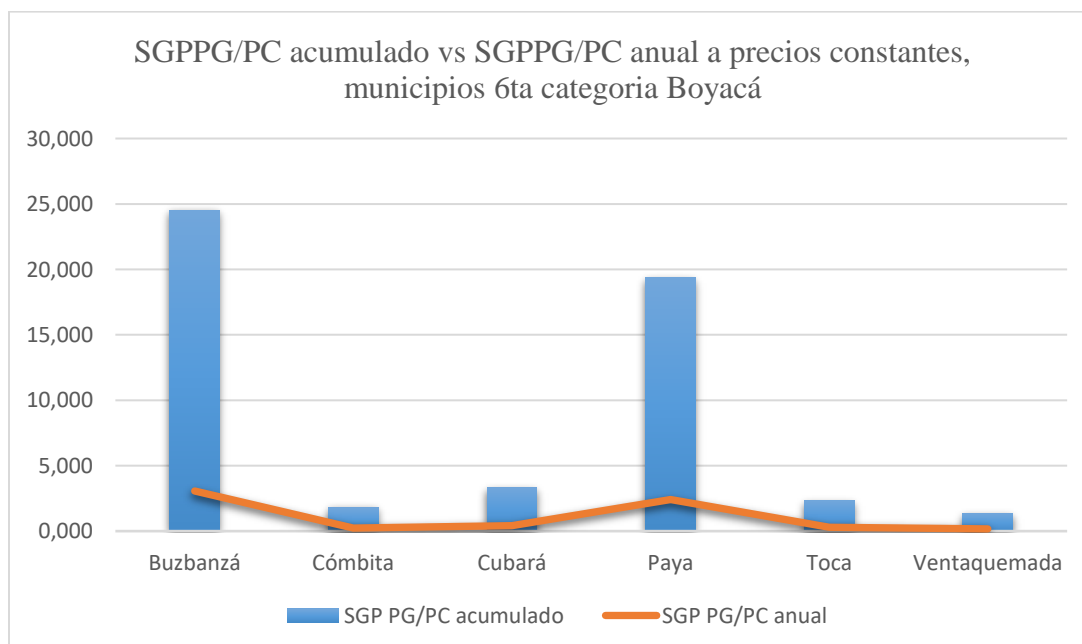
Población / transferencias SGPPG periodo (8 años)



Fuente. DANE 2018, DNP-SICODIS 2016-2023 y deflactor. Elaboración propia

Figura 2

Transferencias SGPPG/PC acumulado vs SGPPG/PC durante 8 años



Fuente. DANE 2018, DNP-SICODIS 2016-2023 y deflactor. Elaboración propia

Las imágenes permiten observar con mayor precisión la diferencia tan marcada en la asignación de la transferencia SGPPG, de unas entidades a otras y por supuesto nos conduce a pensar en aquel recurso que en su momento fue visto como una posibilidad de financiación de algunas de las tantas necesidades de las comunidades locales, de los municipios más pequeños del país, y que fue el objetivo de la constitución nacional de 1991, treinta y tres (33) años después, se presenta como un mecanismo deficiente por la forma inequitativa en que está siendo asignado desde el gobierno nacional y estaría contribuyendo en la generación de inequidad para muchas comunidades. Asunto que, se abordará en las siguientes líneas.

Resultados

Acorde a lo expresado en nuestro marco teórico, viene de cantera expresiones como la disparidad existente entre provincias en el departamento de Boyacá (Guerrero, 2014), permitiéndonos inferir la desigualdad existente entre las provincias del departamento en mención e invitándonos a pensar si existe inequidad en los municipios que las conforman, especialmente en temas socioeconómicos, dada la desigualdad del ingreso que las entidades territoriales en estudio presentan, respecto a la distribución de la fuente de financiación SGPPG desde el gobierno nacional.

En tal sentido, se tratarán los objetivos específicos planteados en el presente trabajo:

Impacto que genera la actual formula de distribución del SGP propósito general

Así las cosas, resulta pertinente profundizar en la formula actual utilizada por el DNP, pobreza absoluta + pobreza relativa + número poblacional (DANE)+ eficiencia fiscal + Eficiencia Administrativa + índice de desempeño integral (IDI) = SGP propósito general. Se precisa identificar otros indicadores desde donde se permita establecer la existencia de posible inequidad y por el contrario proponer soluciones que admitan superar la situación identificada, para los municipios en estudio. Adicionalmente, esta sirva para construir teoría y soluciones factibles en los municipios más pequeños del país que atraviesan igual situación.

Tal circunstancia se presenta en el proceso de distribución de los recursos asignados por participación en los ingresos de la nación, bajo la premisa que no existe desigualdad en su asignación, cómo admite inferir Gasparini et al. (2012) “En la práctica, la existencia de desigualdad está descontada, por lo que el interés recae en la medición del grado de desigualdad de las distribuciones, con el propósito de hacer evaluaciones comparativas” (p. 367), es decir, se está frente a posiciones que otorgan menos importancia de la real a la existencia de desigualdad.

Situación posible de observar a contrario, mediante la comparación en las asignaciones a los municipios propuestos y para la fuente de financiación SGPPG.

En contexto con lo dicho, se logra observar como el municipio de Paya con una población de 2.061 habitantes según censo DANE 2018, acumuló durante el periodo en estudio 2016-2023, ingresos por concepto de transferencias del Sistema General de Participaciones Propósito General (SGPPG), la suma de treinta y nueve mil novecientos veinticuatro millones de pesos (\$39.924.000.000). Lo que equivale a que, por cada habitante de dicha localidad, la entidad percibió un monto acumulado de diecinueve millones trescientos setenta y dos mil pesos (\$19.372.000) como ingreso por SGPPG/PC, para el periodo en estudio y el valor de dos millones cuatrocientos veintiún mil pesos (\$2.421.000) como ingreso per cápita por SGPPG/PC promedio por anualidad.

Ahora bien, comparativamente las cifras citadas, con las percibidas por el municipio de Ventaquemada con 13.984 habitantes, para el cual se establece una suma acumulada para el mismo periodo en estudio por diecinueve mil veintitrés millones de pesos (\$19.023.000.000), determinando un ingreso acumulado por habitante equivalente a un millón trescientos sesenta mil pesos (\$1.360.000), como SGPPG/PC, mientras que el ingreso per cápita anual SGPPG/PC, apenas llega a los ciento setenta mil pesos (\$170.000).

Es así, como las dos situaciones nos permiten generar comparación y evaluar el grado de afectación para las comunidades que forman parte del municipio con menor asignación de recursos por la fuente SGPPG, mostrando una clara situación de inequidad.

En ese orden, lo afirmado toma fuerza bajo la expresión de Gasparini et al. (2012) “Etimológicamente, los términos equidad e igualdad son casi equivalentes. Equidad deriva del latino *pequitas*, que es antónimo en esa lengua de *iniquitas*, nombre formado sobre el adjetivo

iniquus que significa desigual” (P. 346), significando con esto, desigualdad e inequidad se encuentran a la par o vienen a ser lo mismo, al momento de evaluar el impacto generado por una menor asignación de recursos desde el nivel nacional a los niveles territoriales. Para el caso en concreto, se tiene que al municipio de Paya le asignaron promedio anual durante el periodo en estudio, para cada uno de sus habitantes el equivalente a dos millones cuatrocientos veintiún mil pesos (\$2.421.000) por concepto de SGPPG/PC, mientras que a cada habitante del municipio de Ventaquemada, tan solo le asignaron ciento setenta mil pesos (\$170.000). Las cifras reflejan una marcada diferencia de 15 a 1, es decir, los habitantes del municipio de Paya, clasificado en igual categoría que el municipio de Ventaquemada, recibieron 15 veces mayores recursos por transferencias SGPPG que este segundo, durante el mismo periodo de tiempo.

Acorde a lo expresado, y tomando el menor valor como porcentaje del mayor asignado, se tiene que los habitantes de Ventaquemada apenas recibieron un equivalente al 7% de los recursos asignados a los residentes en Paya. Las cifras enunciadas permiten diagnosticar una clara inequidad en la manera de distribuir los recursos del SGPPG, por parte del DNP con la fórmula que actualmente emplea para tal propósito. Es así como, dicha inequidad se traduce en menor disponibilidad de recursos para financiar soluciones en materia de educación, servicios públicos, cumplimiento de políticas públicas entre otras y por ende afectación a la calidad de vida de sus asociados.

Es posible afirmar que, para nada resulta igual atender trece mil novecientos ochenta y cuatro (13.984) necesidades, que hacerlo con dos mil sesenta y una (2.061). Tal situación, se refleja con agudeza en la distribución que deben realizar presupuestalmente las entidades, en donde se identifican partidas ínfimas para solucionar problemas de gran magnitud, especialmente en programas sociales y cumplimiento de políticas públicas. Resultando imposible atender las

necesidades de población como las niñas, niños, adolescentes y juventud, discapacitados, adultos mayores, población víctima entre otros, y denotando a través de un rubro desfinanciado, el mero acto de cumplir un requerimiento normativo por parte del gobierno central.

De igual modo, se establece comparación entre asignaciones SGPPG entre los municipios de Busbanzá y el municipio de Toca, el primero con una población de (903) habitantes y un presupuesto total para el periodo en estudio de veintidós mil ciento cuarenta y siete millones de pesos (\$22.147.000.000), para un SGPPG/PC acumulado de veinticuatro millones quinientos veinte siete mil pesos (\$24.527.000) por habitante. En consecuencia, una asignación por anualidad equivalente a tres millones sesenta y seis mil pesos (\$3.066.000) por habitante.

En el mismo sentido, el municipio de Toca presenta una población de ocho mil setecientos siete (8.707) habitantes según censo DANE 2018, e ingresos acumulados para el periodo en estudio 2016-2023, por la suma de veinte mil cuatrocientos setenta y un millón de pesos (\$20.471.000.000). Generando una asignación per cápita por SGPPG acumulada, por la suma de dos millones trescientos cincuenta y un mil pesos (\$2.351.000) y asignación per cápita anual por un valor de doscientos noventa y cuatro mil pesos (\$294.000) por habitante de la localidad.

El panorama expuesto, admite identificar una clara desigualdad en la asignación de recursos, en tanto para la primera entidad la asignación por habitante – año equivale a tres millones sesenta y seis mil pesos (\$3.066.000). Mientras que, para la segunda apenas rosa los doscientos noventa y cuatro mil pesos (\$294.000), mostrando una asignación de 10 a 1, lo que, porcentualmente tomando el menor valor como porcentaje del mayor valor nos referencia tan solo un 10% de lo asignado a la entidad con mayores asignaciones.

La anterior comparación, permite afianzar la tesis en cuanto a la forma cómo están distribuyendo los recursos del SGPPG desde el DNP, bajo la fórmula actual utilizada por esta entidad, es altamente desigual, genera inequidad social y económica. En tanto impacta de manera directa en indicadores como acceso a vivienda, educación, cultura, población víctima, derechos humanos por estar desfinanciadas las comisarías de familia, saneamiento básico, medio ambiente, políticas públicas, sector agropecuario y productivo, deporte, acceso a oportunidades laborales y apoyo al emprendimiento local. Como quiera que la Ley de competencias establece la financiación de todos estos sectores, subsectores y programas, con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones Propósito General (SGPPG).

En otras palabras, la falta de equidad en la distribución de las transferencias para los recursos del SGPPG, se convierte en clara inequidad por la injusticia existente en la repartición de la fuente de financiación en análisis. Frente a lo expuesto, es posible afirmar se está generando disparidades en la calidad de vida y exclusión por la imposibilidad de garantizar el disfrute a los habitantes de un territorio de los bienes y servicios que les garantice condiciones de vida digna. Es decir, que la precariedad se arraiga más para unas comunidades que para otras y superar los indicadores de pobreza y miseria es posible para ciertas entidades, mientras que para otras se hace más complejo.

Lo anterior, sin contar con la disponibilidad de medios de subsistencia que han de contribuir en la generación de un buen vivir, para las comunidades que habitan una fracción del territorio colombiano. De lo expresado es posible colegir, tanto el objetivo general como el objetivo específico uno, hasta el momento son demostrados y que serán profundizados en tanto la continuación de la investigación, permita demostrar los dos objetivos pendientes y sobre los cuales procede acotar lo siguiente:

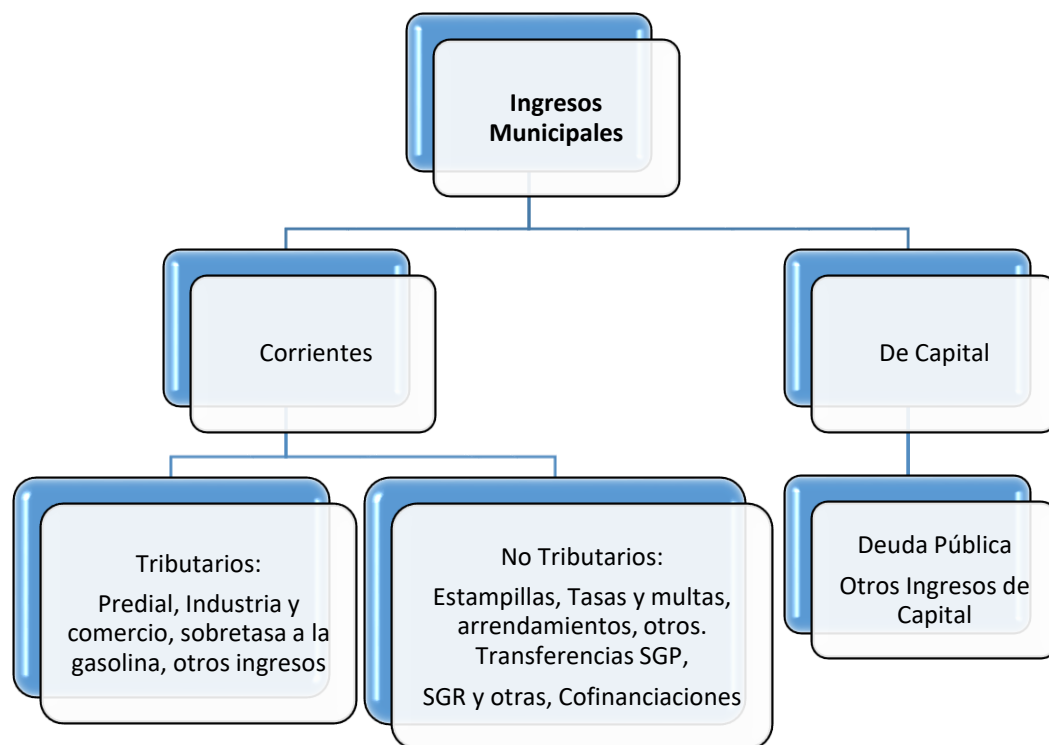
Estructura financiera, principales fuentes de ingresos de las entidades seleccionadas para el estudio

El presente objetivo, permite describir la forma cómo se encuentra compuesta la estructura financiera de las entidades territoriales seleccionadas para el estudio, cuáles son sus fuentes de mayor peso en el presupuesto de ingresos y cómo inciden en el crecimiento y desarrollo de las comunidades que hacen parte de los municipios tratados. En tal sentido, se observa el cumplimiento del estatuto orgánico de presupuesto Decreto 111 de 1996, con tendencia en sus fuentes de financiación, como se esquematiza a continuación:

Principales Fuentes de Ingresos de los Municipios categoría seis

Figura 3

Clasificación ingresos municipales



Fuente. Elaboración propia

En ese orden, se identifican los ingresos corrientes se encuentran compuestos entre otras fuentes y resaltando las de mayor aporte en términos generales. Por ingresos tributarios como el predial, seguido por la sobre tasa a la gasolina y el impuesto de industria y comercio en tercer lugar. Vale la pena aclarar, en varios de los municipios seleccionados para el estudio, no existen estaciones de servicios de combustibles, por lo que su renta por el concepto de sobretasa a la gasolina se encuentra en cero y sus mayores rentas corresponden al impuesto predial y el impuesto de industria y comercio. Correspondiendo a valores irrelevantes y prácticamente no mueven el indicador, situación localizada en los municipios de Busbanzá, Cubará y Paya.

Empero, contrario a tal situación, se halla una alta disposición de recursos naturales y del medio ambiente, necesarios para posibilitar buena calidad de vida a sus habitantes ventaja comparativa que se suma a las altas asignaciones per cápita percibidas desde la nación por la fuente SGPPG. De otra parte, algunos de los municipios tratados logran recaudos que a pesar de

ser bajos resultan importantes para garantizar de alguna manera la ejecución de ciertas políticas públicas, cual es el caso de las estampillas, pro cultura, deporte, adulto mayor, seguridad y convivencia ciudadana. Además, logrando recaudos que con el paso del tiempo se han convertido en la única fuente de financiación de programas sociales encaminados a dar cumplimiento a las políticas públicas trazadas para estos sectores. Siendo esta la fuente financiera que permite brindar atención e inclusión para a estos grupos sociales y etarios. Posibilitando niveles de vida mínimos, en tanto los recursos son bastante limitados frente a las altas necesidades.

En igual sentido, se destacan políticas públicas totalmente desfinancias y cuyos grupos sociales permanecen casi invisibles. Tales como, población en condición de discapacidad, para la cual no existe un recurso debidamente reglado, que permita ejecutar acciones idóneas para su bienestar. Similares situaciones comparten las políticas de mujer y género, víctimas, infancia y adolescencia, juventud, seguridad alimentaria y nutricional, entre tantas que el gobierno a reglado y cuyas competencias a trasladado a las entidades territoriales, mientras recursos para su financiación no son asignados.

En contexto con lo dicho, y como ha sido expresado por diversos autores se observa un común denominador para estas entidades territoriales y es su alta dependencia de las transferencias de la nación. Esto en razón, a su baja capacidad de recaudo, denominada por algunos autores pereza fiscal, tal como lo expresa Raigoza M. y Salazar L. (2020) “Por el contrario, cuando se analiza el efecto en mayores plazos se evidencia que el mismo es negativo, pudiéndose concluir que las transferencias generan dinámicas de pereza fiscal en el largo plazo” (p. 1), contrario a la visión anterior resulta la situación que atraviesan los municipios en estudio y en general los más pequeños del país, para los cuales es fácil calificar como “pereza fiscal”, la

imposibilidad de adelantar acciones que les permitan mejorar sus recaudos locales. Más sus limitados recursos técnicos, humanos y económicos impiden aplicar programas como catastro multipropósito, actualización predial, ajustes al EOT o POT según el caso, programas de cobro persuasivo y coactivo entre otros, que les admita mejorar sus rentas propias.

Lo anterior, en razón a la imposibilidad de financiar un proyecto que, para el ejemplo, el catastro multipropósito en el momento le puede costar a un municipio por el orden de mil doscientos millones de pesos (\$1.200.000.000,00), cuando apenas sus recaudos anuales alcanzan los trescientos millones de pesos (\$300.000.000) y desde el nivel nacional no existe compromiso para cofinanciar este tipo de proyectos, entre otras cosas por razones de transferencia real de autonomía local, situación que no llama el interés de los gobiernos de turno.

Por su parte, estrategias enfocadas a mejorar recursos propios, a través de acciones como cobro persuasivo y coactivo, poco llama la atención de los gobiernos locales. En tanto, estos evitan entrar en puja con sus gobernados, a fin de evitar conflictos con estos y en razón a que las sumas a recaudar no resultan de gran relevancia para el fisco municipal, dada la baja capacidad de los contribuyentes. Es decir, estas no tienen la suficiencia para financiar crecimiento y desarrollo local, al punto de poder “retornar lo pagado” por los ciudadanos a través de obras e inversiones sociales.

Tal circunstancia, pone en evidencia la importancia de las transferencias por SGPPG en estos municipios. La cual incluso resulta insuficiente para financiar programas para mejorar ostensiblemente sus rentas locales, como para hablar de autofinanciación. Tema que ha sido abordado por la misión de descentralización y autonomía local, contratada por el gobierno nacional en 2019 y cuyos resultados finales, manifiesta su preocupación por la alta desigualdad

en la asignación de transferencias a las entidades territoriales y la pérdida de autonomía local (DNP 2024).

Puntos críticos que dan lugar a propuesta para el ajuste del SGP propósito general

Llegados a este punto, se infiere la profunda necesidad de plantear estrategias dirigidas a corregir la actual forma de distribución de la fuente SGPPG. La cual sin duda no solo genera disparidades, sino también empeora la crisis socioeconómica y ambiental enfrentada por la población en estudio y la del contexto nacional. Por cuanto ha pasado de ser un financiador de soluciones a un generador de inequidad. En tal sentido, lo expresan Raigoza M. y Salazar L. (2020) “Para los investigadores no es correcta la metodología de distribución de recursos por habitante en municipios, departamentos, debido a que, al interior de cada uno de estos territorios hay condiciones como la dispersión de la población o el clima” (p. 29), condiciones sin duda, profundizan las desigualdades existentes y dan origen a nuevas. Situación observada y probada en las entidades tratadas, dan origen a la propuesta de una estrategia que propugne por una forma de distribución equitativa e igualitaria por habitante para todos los municipios en estudio y por ende del país. Clasificados en la misma categoría y que enfrentan igual situación.

En consonancia con lo expresado, es importante dichos recursos sean transferidos para ejecución autónoma por las entidades territoriales. Sin condicionar su destinación, fortaleciendo el proceso de descentralización y autonomía local, el cual ha perdido terreno en las últimas décadas. Igualmente, acatando las políticas ambientales resulta conveniente observar la disponibilidad de recursos necesarios para un buen vivir. Especialmente el agua, en tanto este recurso por ser escaso y fundamental para la vida, resulta de alto costo su acceso, esto para las entidades con menor asignación en la transferencia en estudio. Mientras, para las tres (3) entidades con mayor asignación, adicionalmente gozan de abundante recurso hídrico y de alta

calidad. Situación que disminuye el riesgo para su población, al igual en los costos de suministro del producto final.

Tal situación, permite evidenciar lo expuesto a lo largo del presente trabajo y ratificado por la misión de descentralización (2024) “Sin embargo, 38 años después, Colombia sigue siendo uno de los países más inequitativos de América Latina, el continente más inequitativo del mundo” (p. 24), probando como los recursos por SGPPG, como fuente de financiación principal, en los presupuestos de las entidades territoriales más pequeñas o con menor número poblacional y contradictoriamente mayor porcentaje de requerimientos a solucionar por sector de inversión, están enfrentando un alto grado de inequidad. El cuál se presenta entre municipios de mismos departamentos, de similar grupo de clasificación según el DNP y entre municipio igualmente categorizados en el contexto nacional. Ni que decir al respecto, entre municipio periféricos y los clasificados en mayor categoría.

Del mismo modo, se observa un alto grado de responsabilidad en la forma o criterios de asignación de los recursos del SGPPG. En tanto, los dos que mayor incidencia o ponderación están recibiendo para efectos de realizar dicha redistribución, hacen referencia al número poblacional. Por otro lado, está el nivel de crecimiento o desarrollo de la entidad territorial. Así las cosas, se da por hecho que irán a recibir mayores transferencias aquellos municipios con mayor concentración de población y superior aporte al PIB nacional, lo que en términos generales sucede, más tal situación resulta dispar, a un número significativo de municipios categoría seis (6).

En consecuencia, se cuenta con un sistema de asignaciones para el SGP, que a la fecha resulta deficiente frente a las condiciones reales de las diversas entidades territoriales que conforman la geografía nacional. De un lado, se tienen aquellas generalizadas por la Misión de

Descentralización (2024) “Esta lógica de asignación favorece a las aglomeraciones poblacionales, comerciales y productivas, alimentando una dinámica de atracción de más riqueza y capacidades hacia las geografías centrales” (p. 26), situación donde se involucra a la gran mayoría de entidades y están siendo afectadas por dichos criterios. Empero, más crítica resulta la situación, para aquellas entidades, que contando con mayor número poblacional y superior aporte al PIB nacional, reciben transferencias inferiores a las anteriores. En tanto, cuentan con un mayor número de necesidades a solucionar, con menores recursos disponibles para el efecto, lo que sin duda profundiza las desigualdades y acrecienta la inequidad socioeconómica.

De otra parte, resulta pertinente analizar los impactos de la distribución planteada, en cuanto se observa que, la dinámica ha sido centralista y re centralista, en razón a la limitación y la obligatoriedad que les asiste a las entidades territoriales, de financiar con dichos recursos, los programas, proyectos sectoriales que establecen la ley de competencias y sus modificatorias y complementarias, para el caso la Ley 715 de 2001. Equivalentemente, modificaciones como las Leyes 1098 de 2006, leyes 1176 de 2007, los diferentes planes de desarrollo del nivel nacional, demás decretos y reglamentos expedidos para tales propósitos. Al igual que, jurisprudencias que impiden o permiten determinadas inversiones con cargo a recursos del SGPPG.

Similarmente, y con impactos altamente negativos, se encuentra la asignación de competencias desde el nivel nacional, sin la correspondiente asignación de recursos. Así mismo, la coadministración que se viene dando desde los niveles superiores, sea departamentales o nacionales, reflejando una clara recentralización de recursos, poder político y traslado de funciones y competencias, sin fuentes de financiación. Lo expresado no significa que, en los 34 años de vida de la carta política, las leyes reguladoras de la descentralización y la autonomía local, inclusive en lo referente a la asignación de recursos como el ICN, que da paso al SGP, no

se hayan logrado cambios. Por el contrario, el aporte al crecimiento y desarrollo socioeconómico a nivel nacional ha sido significativo. No obstante, su operación y el mecanismo o criterios de distribución, han impedido el cierre de brechas, profundizando desigualdades y contribuyendo en la generación de inequidad.

En tal sentido, el índice de despeño fiscal (IDF), como mecanismo por el cual le permite al gobierno central, medir la gestión que los municipios proporcionan a sus finanzas, observando en algunos casos el cierre de brechas, mientras que, por el contrario, en muchos otros profundiza la inequidad a través de la asignación de recursos SGPPG. Tal visión, es convalidada por el informe final de la Misión de descentralización (2024) “Por lo tanto, es necesario ajustar los criterios de asignación de las crecientes transferencias con el propósito de cerrar brechas dentro de los sectores y entre las entidades territoriales con capacidades fiscales, administrativas y estándares de bienestar muy desiguales” (p. 86), reafirmando lo dicho a lo largo del presente escrito. En cuanto a la inminente necesidad de ajustar los criterios de asignación para los recursos SGPPG. Haciéndose necesario no sobrecargar a los municipios más vulnerables, con funciones o competencias adicionales para los cuales los recursos incrementados sean incapaces de financiar.

Resulta pertinente y posterior a un análisis riguroso, reglamentar y posibilitar con cargo al SGPPG, la financiación en inversiones como el respaldo a la deuda pública, hacia la compra de maquinaria amarilla, necesaria para cumplir metas en el sector transporte. Igualmente, el respaldo y financiación por única vez, de empréstitos para adelantar ajustes a los EOT o aplicación de la nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Así como también, para financiar procesos de actualización predial, dos tareas que, sin duda al ser materializadas han de representar el flujo de importantes ingresos al fisco municipal.

Los anteriores, son apenas algunos ejemplos de la necesidad existente en los municipios de sexta categoría, de contar con mayores recursos que les permitan financiar inversiones y aportar significativamente al crecimiento, desarrollo y mejor calidad de vida de sus habitantes. Adicionalmente, estos recursos han de permitir a las administraciones locales, el cumplimiento de exigencias legales, con cobertura, oportunidad, calidad y eficiencia. En este punto, se encuentran las políticas públicas, en tanto la única que cuenta con recursos asignados a la fecha, es la de infancia y adolescencia.

Las demás, políticas públicas han sido generadas en el escritorio, más no previeron recursos para su financiación, por lo que ejecutarlas desde las autoridades locales, ha resultado imposible. Situación fácil de apreciar, cuando se identifica por nombrar un caso, rubros de cinco millones de pesos (\$5.000.000) para financiar la política pública de medio ambiente y desarrollo sostenible. Así mismo, para las demás legalmente establecidas y a las cuales las administraciones municipales, deben dar cumplimiento, como mínimo en el papel.

En ese orden, lo expresado por la misión de descentralización 2024, respecto a que las transferencias SGP crecieron de manera real un 4%, para las vigencias 2012 a 2023. Tal vez en términos generales, más no resulta cierta para muchas entidades territoriales, puesto hay municipios que contrario a registrar crecimiento en dichas transferencias, muestran disminución o estancamiento, tal como se observa para tres de los municipios abordados para el presente estudio. La presente investigación, anticipa lo tratado por el actual congreso de la república frente al tema, más la propuesta contenida en el proyecto de Ley, respecto a un incremento igualitario para todas las entidades territoriales del 1.15% anual, durante las próximas 12 anualidades contados a partir de 2027, no subsana en gran medida las deficiencias actuales. Así, por ejemplo, se requiere profundizar a través de un análisis juicioso, desde donde se permita

valorar las debilidades y fortalezas de cada entidad territorial, estableciendo necesidades y capacidades en ejecución de ingresos y gastos.

A su vez, identificando criterios reales para dar paso a una fórmula que, propenda por mayor equidad al momento de efectuar la asignación de recursos SGPPG, buscando cerrar brechas para combatir la inequidad generada de la actual fórmula. En el mismo sentido, se requiere que esta respete la descentralización y la autonomía local, generando verdadera libertad en la programación de los recursos, acorde a las necesidades locales. Finalmente, son razones suficientes para insistir en la imperiosa necesidad de modificar el actual sistema de transferencias, por uno que resulte justo, equitativo, para eliminar las disparidades y la inequidad que causa la transferencia del SGPPG.

Conclusiones

Con la presente investigación, se logra analizar cuidadosamente la forma como el DNP viene asignando los recursos del Sistema General de Participaciones Propósito General identificados a lo largo del trabajo como SGPPG, a los municipios de sexta categoría en Boyacá.

Se determinó con precisión que la fórmula utilizada desde el gobierno nacional para adelantar tal asignación perjudica a la gran mayoría de entidades territoriales por cuanto genera inequidad y contribuye ampliando la brecha de desigualdad socioeconómica.

Queda demostrado, la estructura financiera, principales fuentes de ingresos, de las entidades seleccionadas para el estudio, y su capacidad para generar ingresos propios o locales, observando no existe pereza fiscal. Por el contrario, así cómo crecen las transferencias, paralelamente crecen los recaudos propios, dados los esfuerzos de las administraciones municipales, empero aún es imposible pensar en autofinanciación, en la mayoría de los casos.

Desprende la investigación, puntos críticos que dieron lugar a propuesta para el ajuste a la forma de transferir los recursos del SGP Propósito general. De tal manera que, evite la inequidad que están generando y vuelvan a una financiación equitativa a diversas necesidades locales, al igual que respeten la autonomía de las administraciones territoriales.

Finalmente revela, no se trata simplemente de realizar un incremento uniforme como lo planteado a la fecha por el gobierno nacional, en el 13.8% para los próximos 12 años. Es decir, el 1.15% anual contados a partir del año 2027. En tanto, persista la misma fórmula, esta representará mayor incremento a más número poblacional y superior desarrollo, mientras los municipios periféricos, con menor población e inferior desarrollo recibirán un incremento mínimo, profundizándose la brecha de inequidad.

Recomendaciones

El actual sistema de transferencias del SGPPG demanda con urgencia una reforma profunda e inmediata. Que propenda por distribuir de manera equitativa los recursos desde el nivel central, igualando la transferencia por habitante y buscando fortalecer la descentralización administrativa y la autonomía local.

Se requiere adelantar un estudio juicioso, desde donde se permita identificar la realidad de las diversas entidades territoriales categoría seis (6). Que conlleve a fortalecer sus finanzas, vía asignación del SGPPG, mediante el incremento porcentual, según necesidad, número poblacional y disponibilidad de recursos ambientales, buscando equidad, en tanto las situaciones no son las mismas.

Se hace necesario ajustar la actual fórmula de distribución, incluyendo variables como las medioambientales, especialmente recurso hídrico.

Los dieciocho (18) sectores financiados con recursos del Sistema General de Participaciones Propósito General – SGPPG, que contempla la actual ley de competencias y sus normas complementarias, generan obligaciones más que suficientes para las entidades del orden municipal. En tal sentido, no es necesario incrementar más competencias, puesto los nuevos recursos serán insuficientes para su financiación.

Importante resulta, otorgar posibilidades para financiar con cargo a estos recursos, inversiones tales como, actualización predial, ajustes a los EOT o aplicación de la nueva LOOT, financiación del servicio de la deuda para el sector transporte, entre otros.

Es fundamental, una reclasificación de los municipios de sexta categoría, acorde al número poblacional, NBI, ingresos propios, disponibilidad de recursos naturales, participación en el PIB departamental y nacional. Propendiendo por una asignación acorde a la realidad local y

combatiendo de esta manera la inequidad que se viene generando, aún con la aplicación del IDF e IDI y los grupos de clasificación utilizados actualmente.

Dicho sistema clasificatorio, mantiene en el limbo a un grupo de municipios, que vienen siendo gravemente afectados en sus transferencias por SGPPG. Por cuanto las mismas no cumplen con el principio legal de crecimiento, por el contrario, decrecen.

Bibliografía

- Asela, J. E. (2015). *Realidad fiscal de los municipios de Santander, en el marco del proceso de descentralización fiscal en Colombia, 2004-2012*. Apuntes del CENES, 34(60), 181-214.
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-30532015000200007
- Bonet, J. (2006). *Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia. Documentos de trabajo sobre economía regional*. Banco de la República sucursal Cartagena.
https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/3218/dtser_77.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Bonet-Morón, J., Pérez-Valbuena, G. J., & Ricciulli-Marín, D. (2018). *¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia?* Revista de Economía del Rosario, 21(2), 247-307. Doi
<http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/economia/a.7196>
- Colmenares, D. (1999). *Fortalezas y debilidades del federalismo fiscal mexicano*.
<https://cdigital.uv.mx/handle/123456789/47516>
- Cruz, M., Tongola, J. (2004). *El federalismo fiscal y su impacto en las finanzas estatales: caso Veracruz 1980 – 2000*. <https://cdigital.uv.mx/handle/123456789/47516>
- Departamento Nacional de Estadística (2018). <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>
- Departamento Nacional de Planeación (2017). *Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial*, p. 20-27.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documentos%20GFT/1.%20Bases%20para%20la%20Gesti%C3%B3n.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2024).

<https://sicodis.dnp.gov.co/AspxSGP/DistribucionesSGP.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (2024). *Informe Final Misión de Descentralización*.

<https://misiondescentralizacion.dnp.gov.co/SiteAssets/Paginas/MMXXIV/Informe%20final%20Mision%CC%81n%20de%20Descentralizacio%CC%81n.pdf>

Fajardo-Pineda, L. (2019). *Estructura demográfica y desempeño financiero municipal en el departamento de Boyacá*, Colombia. *Apuntes del CENES*, 38(68), 247 - 272.

<https://www.redalyc.org/journal/4795/479563309009/html/>

Finot, I (2005). *Descentralización transferencias territoriales y desarrollo local*. CEPAL.

<https://Ivan.finot@cepal.org>

Franco Vargas, M. H., & Cristancho Escobar, F. A. (2012). *El federalismo fiscal y el proceso de descentralización fiscal en Colombia*. *Estudios De Derecho*, 69 (154), 235–262.

<https://www.redalyc.org/pdf/6517/651769469010.pdf>

Gallego Ramos, José Raúl (2018). *¿Cómo se construye el marco teórico de la investigación?* *Cuadernos de Pesquisa*, 48 (169), 830-854.

<https://www.scielo.br/j/cp/a/xpbhxtDHLrGHfLPthJHQNwK/?format=pdf&lang=es>

Gasparini Leonardo, Martín Cicowiez, Walter Sosa Escudero. (2012). *Pobreza y desigualdad en*

América Latina. <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/publicaciones/libros/pobreza-y-desigualdad-en-america-latina/>

Guerrero, Plinio Atanael (2014). *Finanzas públicas y desigualdad fiscal en los municipios de Boyacá, 1985 – 2010*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4829176>

Hernández Sampieri, R., Fernández, C. y Baptista, M. (2014). *Metodología de la investigación*.

[Open this document with ReadSpeaker](#)

docReader_(Sexta). <https://academia.utp.edu.co/grupobasicoclinicayaplicadas/files/2013/06/Metodología-de-la-Investigación.pdf>

Monroy –Olmos, hv. Bernal- Monroy D,M (2017). *Planteamientos sobre el cumplimiento del marco fiscal de mediano plazo: una aproximación conceptual en Boyacá.*

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7883812>

Pignataro, A. (2016). *Manual para el análisis político cuantitativo.* Universidad de Costa Rica.

https://www.kerwa.ucr.ac.cr/bitstream/handle/10669/82252/manual_para_el_analisis_politico_cuantitativo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Raigoza, D., Salazar L., (2020). *¿Capacidad Institucional o Pereza Fiscal?*

<https://repository.eafit.edu.co/server/api/core/bitstreams/4703d755-d675-431b-8366-8b3cd901b348/content>

Rodríguez, E., Vallejo, L., Cruz, J., (2021). *Las Finanzas Públicas Territoriales en Colombia.*

<https://librosaccesoabierto.uptc.edu.co/index.php/editorial-uptc/catalog/book/168>

Rodríguez, L., Maldonado, N. (2020). *Las políticas distributivas en Colombia: de los auxilios parlamentarios a las partidas de inversión social regional o “mermelada tóxica”.*

<https://www.redalyc.org/journal/1514/151468724001/>

Ruiz, S., Acero, L (2015). *Análisis de la dependencia fiscal de los municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá, durante el periodo 1996-2012.* Revista Apuntes del CENES, vol. 34, núm. 60, julio-diciembre, 2015, pp. 215-246 Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia Boyacá, Colombia.

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=479547212008>

Sandler, Guillermo A (2007). *Teoría y práctica del federalismo económico.* Revista científica

"Visión de Futuro", vol. 7, núm. 1, 2007

<https://www.redalyc.org/pdf/3579/357935466005.pdf>

Sautu, Ruth et al. (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO.

<https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/metodo/metodo.html>

Anexos

Anexo 1

Documentos primarios SICODIS y matriz comparativa 6 municipios Boyacá categoría 6

A continuación, se comparte el link de la información primaria SICODIS, producto de análisis de la investigación.

https://unadvirtualedu-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/scochoad_unadvirtual_edu_co/EqZ4RYpeKYpItMWCUjZXJIBB3q3T61eavLEprL9RfH2xQ?e=JcDvLv

Así mismo, se relaciona el link de la matriz elaborada, del análisis perpetrado a los seis (6) municipios de Boyacá que son parte de la investigación.

https://unadvirtualedu-my.sharepoint.com/:x:/g/personal/scochoad_unadvirtual_edu_co/Eey4OmPzEdVAukrUal43AwYBOJSf0jVeQNvOZxkPcUDwdg?rttime=MMLg-Brr3Ug