

Imprimir

Dos condiciones se necesitan para que la reforma al SGP salga muy mal. De una parte, transferir muchos más recursos a las entidades territoriales sin objetivos condicionados de política pública. En aras de la autonomía y la libertad territorial, una fracción nada despreciable de las elites políticas reclama con fuerza una mayor participación en las rentas nacionales sin nada a cambio, es decir, sin reforma tributaria territorial, sin competencias nuevas, sin exigencia de una mejor distribución de recursos en sus territorios y sin una población con capacidad de control, vigilancia y participación incidente en la priorización del gasto público. De otra parte, incrementar las transferencias como porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación ICN, de aproximadamente el 30% en el año 2027 al 39,5% en el 2038, sin afectar en proporción el volumen del gasto del nivel central, la concentración territorial de las transferencias y los criterios de distribución dentro de los sectores descentralizados.

Si así ocurriera se lograría desfinanciar parte importante de la política social (diferente a la salud, la educación, el agua potable y el saneamiento básico) y del presupuesto nacional de inversión, a la vez que se profundizaría la crisis fiscal y aumentaría la presión por un mayor endeudamiento, mientras se consolidan los cacicazgos elitistas de las regiones.

Por el contrario, la reforma al SGP puede expandir el Estado social de derecho sobre todo el territorio nacional, contribuir a proteger los grandes ecosistemas ecológicos, a la paz, a profundizar la democracia y a estimular sistemas económicos territoriales. Para ello se requiere que el aumento de recursos esté atado al *cierre de brechas* de bienestar, capacidades institucionales y oportunidades de desarrollo económico.

El cierre de *brechas sectoriales* se refiere a los enormes diferenciales en cobertura y calidad que existen en salud, educación, agua potable y saneamiento básico. En salud, en 39 municipios el 100% de la población necesita más de 60 minutos para acceder a servicios del nivel primario. Departamentos como Chocó, Vichada y la Guajira tienen tasas de mortalidad materna superiores a 150 casos por cada cien mil nacidos vivos, tres veces el promedio nacional y diez veces más que el registrado en el Valle del Cauca. Por otro lado, 304 municipios carecen de salas de parto, 566 municipios no cuentan con Instituciones

Prestadoras de Servicios en áreas rurales y 184 no disponen de servicios de urgencias.

En educación las tasas de matrícula de niños de 3 a 4 años en Bogotá, las grandes ciudades y sus áreas metropolitanas, superan de lejos los registros de los municipios periféricos. Esta disparidad también se observa en adolescentes de 15 a 16 años. En las pruebas Saber 11 en matemáticas y lectura crítica los municipios con puntajes mayores a 50 se concentran en el centro del país, mientras que en el Pacífico, la región Caribe, la Amazonia y la Orinoquía no superan 42 puntos. En infraestructura, el 24% de las sedes educativas de secundaria no cuentan con matrícula en educación media, un porcentaje que en Bogotá y las grandes ciudades baja a menos del 10%. Además, el 55% de los establecimientos educativos no tienen conexión a agua potable, afectando principalmente a las zonas rurales.

Las brechas en acceso a agua potable y saneamiento básico son muy grandes, especialmente entre las zonas rurales y urbanas. Según el Registro de Estratificación y Coberturas (REC), 396 municipios no cuentan con agua apta para consumo humano, 52 presentan discontinuidad en el servicio de acueducto, 48 reportan una continuidad insatisfactoria y 421 municipios ni siquiera reportan información. La situación en las zonas rurales es aún más crítica: 115 municipios no registran cobertura de acueducto rural, 278 carecen de registro de alcantarillado y el 86.4% no tiene agua apta para consumo humano.

Tabla 1. Brechas en educación, 2023

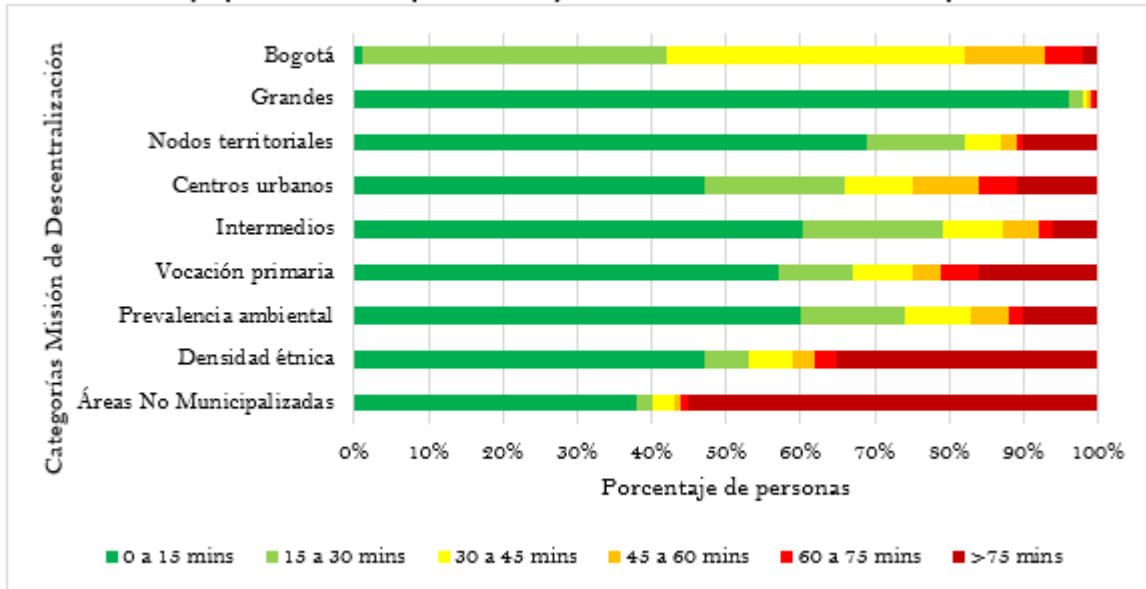
Categorías Misión de Descentralización	Tasas de matriculación por grupo etario (%)					Saber 11 Puntaje		Sedes sin educación media (%)
	3 a 4 años	5 años	6 a 10 años	11 a 14 años	15 a 16 años	Matemáticas	Lectura crítica	
Bogotá DC	31.7	72.6	90.6	99.5	96.2	53.85	55.57	3.6
Grandes ciudades	22.9	90.1	98.9	100.8	91.8	50.87	53.61	8.9
Nodos territoriales	26.6	88.5	97.8	99.8	90.6	52.25	53.89	16.2
Centros urbanos	12.3	79.7	84.0	89.0	83.6	50.76	51.68	31.3
Intermedios	14.4	80.0	83.9	88.6	82.5	50.22	52.04	20.9
Vocación primaria	16.8	80.9	83.8	86.0	74.2	45.48	47.21	30.8
Prevalencia ambiental	13.2	79.6	83.4	85.1	74.7	47.05	48.16	28.8
Densidad étnica	16.3	77.3	80.7	80.6	68.2	38.80	41.63	30.6
Nacional	22.52	83.64	91.24	93.73	85.36	50.28	52.06	24.0

Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2024).

Nota: La Misión de Descentralización propuso Nuevas Categorías de Entidades Territoriales que reconozcan un país diverso con base en el cual se establezcan políticas diferenciadas.

Gráfica 1. Brechas en salud, 2024

Tiempo promedio de desplazamiento para acceder a un servicio de salud primaria



Fuente: Accesibilidad Geográfica de servicios - Ministerio de Salud y Protección Social (2024).

Tabla 2. Brechas en cobertura de acueducto, alcantarillado y aseo, 2022 (%)

Categorías Misión de Descentralización	Cobertura (%)		
	Acueducto	Alcantarillado	Aseo
Bogotá DC	98.50	98.50	---
Grandes ciudades	73.54	71.02	---
Nodos territoriales	81.83	74.90	79.62
Centros urbanos	65.64	45.57	51.02
Intermedios	66.80	43.50	47.12
Vocación primaria	57.79	39.05	47.70
Prevalencia ambiental	58.58	40.18	43.33
Densidad étnica	69.34	51.42	62.83

Fuente: Terridata – DNP (2023).

Nota: Bogotá y las Grandes Ciudades no disponen de información de cobertura de Aseo en Terridata.

La reforma constitucional es la gran oportunidad de modificar las normas y criterios de distribución en cada uno de los sectores para el cierre de brechas, es decir, construir una arquitectura institucional para la equidad como gran legado progresista de larga duración, que continua y profundiza el acuerdo constituyente de 1991.

El cierre de *brechas institucionales* se refiere a la gigantesca diferencia en capacidad fiscal,

desarrollo administrativo y poder de agenciar los intereses locales ante las autoridades, políticas y presupuestos nacionales. Después de 38 años de iniciado el proceso de descentralización 84 municipios y 3 departamentos tienen solvencia y capacidad de inversión, complementan con recursos propios el gasto social financiado nacionalmente, tienen baja dependencia del sistema de transferencias, alta capacidad de ahorro, acceso al crédito público y privado, así como los mejores estándares en capacidades administrativas y fiscales. Por el contrario, 618 municipios y 22 departamentos se encuentran en riesgo fiscal, siguen dependiendo de las transferencias en más del 70% de sus presupuestos, no tienen capacidad de inversión ni acceso al crédito y continúan con bajas capacidades administrativas y fiscales (Tabla 3).

Tabla 3. Dependencia de las transferencias e índice de desempeño fiscal (IDF), 2023

Categorías Misión de Descentralización	Dependencia de las Transferencias (%)	Índice de Desempeño Fiscal
Bogotá DC	17.73	90.07
Grandes ciudades	41.32	69.49
Nodos territoriales	51.31	62.77
Centros urbanos	54.67	59.81
Intermedios	63.51	59.75
Vocación primaria	76.25	55.39
Prevalencia ambiental	75.28	54.64
Densidad étnica	80.60	53.66
Promedio general	67.51	57.57

Fuente: Índice de desempeño fiscal – DNP (2024).

Nota: la dependencia a las transferencias incluye SGP, SGR y otras transferencias corrientes, como proporción de los ingresos totales del municipio.

La reforma constitucional debe aprovecharse para financiar el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios más débiles: aquellos de mayor prevalencia ambiental (al menos el 60% del territorio es área protegida), densidad étnica (al menos el 33% de la población) y a los municipios con menores capacidades tributarias per cápita. El cierre de brechas y la extensión del Estado Social de Derecho sobre todo el territorio nacional se juega, no solo en los recursos transferidos, sino en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales.

Fuente: Informe Final Misión de Descentralización (2024).

Las *brechas económicas* son la médula a partir de la cual se genera la producción de las inequidades. Colombia es el segundo país más inequitativo de América Latina, la región más inequitativa del mundo, en términos de ingresos de las personas. Comparte el deshonroso palmar con Honduras y Brasil, es decir, con un PIB bajo y otro alto, siendo el colombiano medio. Los departamentos más ricos de Colombia, (Bogotá, Antioquia, Atlántico, Valle, Santander, Cundinamarca y Bolívar) concentran las mayores inequidades internas entre sus municipios, en términos del Valor agregado Municipal. De igual manera ocurre con la Guajira, Meta y Casanare, que dependen de las actividades extractivas. Es decir que la inequidad no es el resultado del atraso, de la pobreza y del subdesarrollo, sino de las características mismas del modelo de desarrollo y crecimiento, en el cual a mayor desarrollo del PIB más inequidad socio territorial se produce.

Tabla 4. Propósito General per cápita en precios del 2023, 2023-2032
Propuesta de la Misión de Descentralización

Categorías Misión de Descentralización	2023	2024	2026	2028	2030	2032	Incremento 2024 a 2032 (%)
Prevalencia ambiental	\$ 299,594	\$ 329,653	\$ 714,120	\$ 1,052,678	\$ 1,190,265	\$ 1,278,997	287.98%
Densidad étnica	\$ 360,679	\$ 390,008	\$ 738,871	\$ 1,042,940	\$ 1,162,376	\$ 1,236,886	217.14%
Vocación primaria	\$ 260,441	\$ 281,671	\$ 435,268	\$ 570,790	\$ 625,060	\$ 659,598	134.17%
Centros urbanos	\$ 175,527	\$ 191,998	\$ 337,486	\$ 466,390	\$ 519,286	\$ 553,762	188.42%
Intermedios	\$ 175,501	\$ 190,341	\$ 345,355	\$ 481,165	\$ 535,086	\$ 569,096	198.99%
Nodos territoriales	\$ 48,526	\$ 52,451	\$ 64,035	\$ 74,247	\$ 78,056	\$ 80,335	53.16%
Ciudades grandes	\$ 42,484	\$ 46,060	\$ 47,583	\$ 49,030	\$ 49,546	\$ 49,860	8.25%
Bogotá DC	\$ 41,497	\$ 44,862	\$ 45,416	\$ 46,063	\$ 46,462	\$ 46,811	4.34%
Promedio nacional	\$ 123,083	\$ 133,849	\$ 221,672	\$ 299,722	\$ 331,880	\$ 352,921	186.74%

Fuente: Informe Final Misión de Descentralización (2024).

Tabla 5. Participación del Valor Agregado Municipal (VAM) de la capital y su área metropolitana (AM), respecto del departamento, 2022

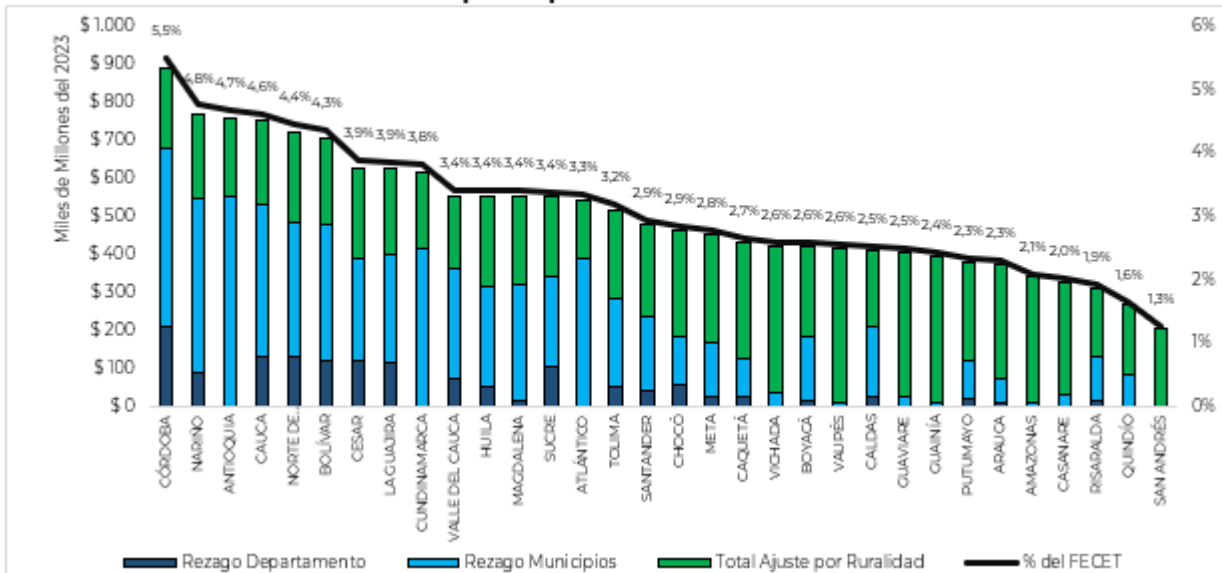
Depto	VAM capital / VAM Depto	Depto	VAM capital / VAM Depto	Depto	VAM capital / VAM Depto	Depto	VAM capital / VAM Depto	Depto	VAM capital / VAM Depto
Bogotá DC y RM/ Cundinamarca	92.2%	Cali y AM/ Valle	55.5%	Neiva /Huila	37.8%	Villavicencio / Meta	21.6%	Florencia / Caquetá	49.1%
Barranquilla y AM / Atlántico	82.0%	Armenia / Quindío	54.6%	Pasto / Nariño	39.0%	Riohacha / La Guajira	19.1%	San José / Guaviare	66.7%
Pereira y AM/ Risaralda	79.7%	Bucaramanga y AM / Santander	48.2%	Quibdó / Choco	32.7%	Mocoa / Putumayo	16.6%	Leticia / Amazonas	75.2%
Cúcuta y AM / Norte de Santander	67.3%	Arauca / Arauca	44.7%	Yopal / Casanare	30.8%	Tunja / Boyacá	13.4%	Pt Carreño / Vichada	21.7%
Cartagena / Bolívar	65.8%	Santa Marta / Magdalena	44.3%	Montería/ Córdoba	30.6%			Inírida / Guainía	84.7%
Medellín y AM/ Antioquia	65.6%	Sincelejo / Sucre	43.0%	Popayán / Cauca	27.3%			Mitú / Vaupés	76.0%
Manizales y AM/ Caldas	62.8%	Ibagué / Tolima	40.7%	Valledupar/ Cesar	27.2%				

Fuente: Informe final Misión de Descentralización (2024).

La ley de competencias es la gran oportunidad de crear un Fondo de Convergencia Económica Territorial que financie proyectos de formación bruta de capital entre los municipios con mayores rezagos tributarios en cada departamento. Todos los departamentos serían receptores del Fondo y por un criterio de equidad el per cápita sería mayor para los territorios con menor desarrollo relativo.

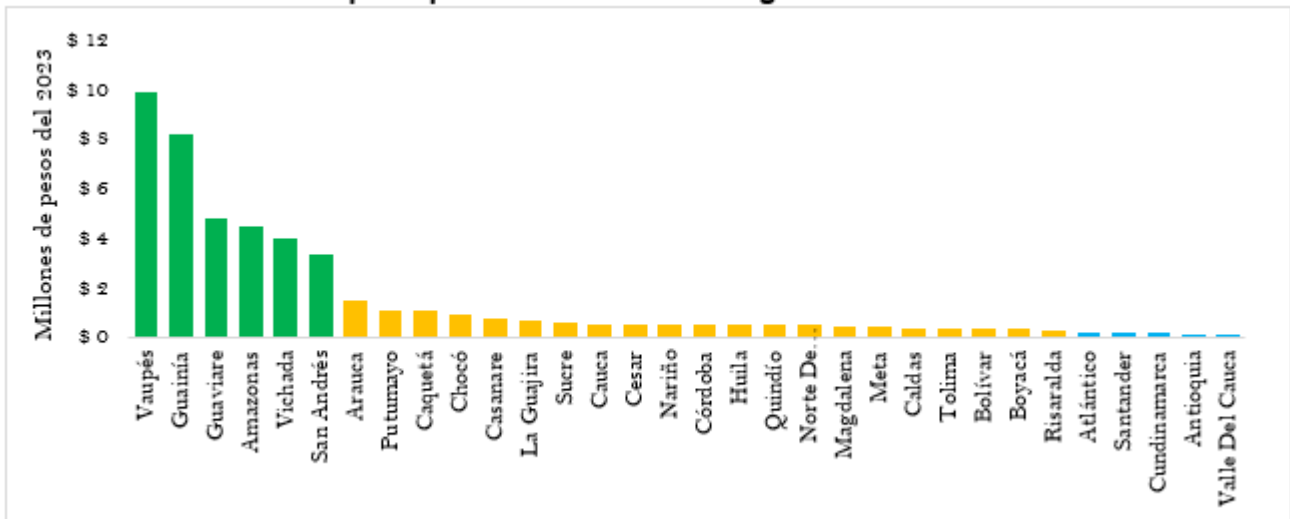
Reforma al sistema general de participaciones SGP. Oportunidad para la equidad, la inclusión y la paz territorial

Gráfica 2. Distribución de la asignación del Fondo de Convergencia Económica Territorial por departamentos.



Fuente: Informe Final Misión de Descentralización (2024).

Gráfica 3. Distribución per cápita del Fondo de Convergencia Económica Territorial.



Fuente: Informe Final Misión de Descentralización (2024).

La reforma constitucional estableció como principal objetivo del sistema general de participaciones el cierre de brechas sociales, institucionales y económicas. Gran logro que debe traducirse en las múltiples leyes que la desarrollen.



Reforma al sistema general de participaciones SGP. Oportunidad para la equidad, la inclusión y la paz territorial

Darío I Restrepo & Sergio León Álvarez

Foto tomada de: RTVC Noticias