



Efectos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 en la Asignación de Recursos del SGP para Entidades Territoriales: Estudio de Caso Santa Rosa, Cauca (2020-2023)

JOAN ALEJANDRO CIFUENTES JIMENEZ

MONOGRAFÍA – PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

ASESOR ACADÉMICO:

WILLIAM BERNARDO MACIAS OROZCO

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

**ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ESAP
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL
FACULTAD DE PREGRADO
POPAYÁN
2025**

Tabla de contenido

Introducción.....	4
Planteamiento del problema	5
Formulación del problema	5
Objetivo general	6
Objetivos específicos:	7
Marco conceptual:.....	7
Sistema General de Participaciones (SGP).....	8
Planeación del Desarrollo Territorial	9
Dependencia Fiscal de las Entidades Territoriales	9
Fórmula de Distribución del SGP	10
Equidad Territorial	11
Toma de decisiones en contextos de crisis	11
Importancia de la información poblacional en la gestión local	12
MARCO LEGAL:.....	13
Estado del arte sobre los efectos del CNPV 2018, el Sistema General de Participaciones y las finanzas municipales en Colombia	15
Transformaciones del SGP y brechas territoriales en los municipios	15
Capacidades fiscales locales y dependencia de las transferencias:.....	16
Gestión sectorial de los recursos del SGP: salud, educación, agua y agricultura	17
Gobernanza financiera, gestión administrativa y control de los recursos	18
Información censal, planeación y equidad en la distribución de recursos.....	19
Síntesis de tendencias y vacíos de investigación	20
Aportes del estudio de caso de Santa Rosa, Cauca	21
Resultados preliminares	22
Respecto a la Afectación por Censo.....	24
Análisis de la Tendencia del Presupuesto SGP.....	25
Correlación con el CNPV 2018	27
Hallazgos principales:	28
Entrevistas y perspectivas locales sobre la desfinanciación	29
Alternativas de compensación y sostenibilidad territorial.....	34



**Escuela Superior de
Administración Pública**

4. ANÁLISIS INTEGRAL DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP)	37
5. RESULTADOS Y DISCUSIÓN	39
6. PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	39
3. Interpretación general.....	40
Recomendaciones	40
Conclusiones	43
Referencias bibliográficas:	44

Introducción

Efectos del CNPV 2018 en la asignación de recursos del SGP y la situación financiera del municipio de Santa Rosa, Cauca (2020–2023)

El presente documento analiza los efectos de la implementación del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018 en la situación financiera del municipio de Santa Rosa, Cauca, durante el periodo 2020–2023. En particular, se examina la reducción de las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP), cuantificando la desfinanciación y evaluando sus consecuencias en la gestión pública local.

El estudio se desarrolla a partir de la revisión documental de planes de desarrollo municipal, normatividad vigente, informes del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), complementado con un diseño metodológico que incluye entrevistas a actores institucionales y comunitarios. Los hallazgos iniciales permiten identificar una correlación negativa entre la población reportada en el CNPV 2018, misma que presentó su primer impacto después del año 2021 (época post pandemia Covid-19) y las asignaciones presupuestales, lo que ha generado limitaciones en la ejecución de programas de salud, educación y saneamiento básico, afectando la percepción ciudadana sobre la eficiencia administrativa y la capacidad fiscal del municipio.

Como punto de partida, la planeación y el financiamiento del desarrollo territorial en Colombia dependen en gran medida de los recursos del SGP, los cuales se asignan con base en la población certificada por el CNPV. En el caso de Santa Rosa, Cauca un municipio con alto grado de ruralidad y una fuerte dependencia de las transferencias nacionales, la actualización censal de 2018 produjo una reducción significativa en el número de habitantes reconocidos oficialmente, situación que impactó directamente en los montos transferidos por concepto de educación, salud y propósito general.

Planteamiento del problema

La disminución de los recursos provenientes del SGP entre 2020 y 2023, derivada de la variación poblacional registrada en el CNPV 2018, ha generado un desequilibrio en las finanzas del municipio de Santa Rosa, Cauca. Este fenómeno ha limitado la capacidad institucional para cumplir con las metas de cobertura y calidad en sectores estratégicos, además de incrementar la brecha entre las necesidades reales de la población y los recursos disponibles, mismo que como se verá más adelante evidencio su primer impacto en 2021 de manera representativa.

La situación plantea interrogantes sobre la equidad del sistema de asignación de transferencias en municipios con condiciones geográficas y sociales particulares, donde factores como el subregistro censal y la migración afectan la precisión de los datos poblacionales. De este modo, surge la necesidad de analizar cómo el CNPV 2018 incidió en la estructura financiera municipal y cuáles han sido sus efectos concretos en la gestión del desarrollo local durante el periodo 2020–2023.

Formulación del problema

Desde el enfoque de las finanzas públicas territoriales, el municipio de Santa Rosa presenta una estructura de ingresos marcada por una alta dependencia de las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP), debido a que la generación de recursos propios resulta limitada frente a las necesidades locales. Esta condición expone al municipio a una mayor vulnerabilidad frente a modificaciones en los criterios nacionales de distribución de recursos, al incidir de forma directa en su sostenibilidad fiscal y en la capacidad institucional para financiar bienes y servicios esenciales.

En este marco, la actualización del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018 produjo un ajuste en la asignación del SGP para las entidades territoriales, generando para Santa Rosa una disminución significativa de las transferencias a partir de la vigencia 2020. La reducción de ingresos corrientes afectó la disponibilidad presupuestal para atender

sectores como salud, educación y saneamiento básico, ampliando la brecha entre la demanda social y la capacidad efectiva de respuesta del gobierno municipal.

Esta variación en el flujo de recursos obligó a replantear la programación del Plan de Desarrollo Municipal 2020–2023, particularmente en lo relacionado con la priorización de metas y la reestructuración de proyectos estratégicos. La necesidad de ajustar el gasto, aplazar intervenciones y focalizar la inversión evidenció cómo la planeación presupuestal local está estrechamente condicionada por el comportamiento demográfico, la normatividad del SGP y el contexto fiscal en el que operan los gobiernos territoriales. De este modo, la experiencia de Santa Rosa refleja la importancia de articular los instrumentos de planeación con análisis actualizados del entorno financiero y de la capacidad real de generación de ingresos.

Esta situación ha repercutido en la sostenibilidad financiera y en el cumplimiento de los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal, limitando la posibilidad de atender de manera adecuada las demandas sociales de una población que, en la práctica, mantiene niveles de necesidad similares o superiores a los de años anteriores.

Pregunta central de investigación:

¿De qué manera los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 han afectado la asignación de recursos del Sistema General de Participaciones y, en consecuencia, la situación financiera y la gestión pública del municipio de Santa Rosa, Cauca, ¿durante el periodo 2020–2023?

Objetivo general

Analizar los efectos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 en la asignación de los recursos del Sistema General de Participaciones y en la situación financiera del municipio de Santa Rosa, Cauca, durante el periodo 2020–2023, identificando sus implicaciones en la gestión pública local.

Objetivos específicos:

1. Cuantificar la variación en las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) recibidas por el municipio de Santa Rosa, Cauca, entre los años 2020 y 2023, a partir de los resultados del CNPV 2018.
2. Identificar los principales efectos de la desfinanciación sobre la capacidad administrativa y fiscal del municipio, así como en la percepción ciudadana respecto a la gestión pública.
3. Proponer recomendaciones orientadas a fortalecer la planeación financiera municipal y mitigar los impactos negativos derivados de la redistribución de recursos por efecto del CNPV 2018.

Marco conceptual:

El análisis de los efectos del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018 sobre la situación financiera del municipio de Santa Rosa, Cauca, resulta pertinente por su impacto directo en la planeación del desarrollo territorial y en la equidad de la distribución de los recursos públicos. Las finanzas municipales dependen en gran medida del Sistema General de Participaciones (SGP), cuya asignación se basa en la población certificada por el DANE. Por ello, cualquier variación censal modifica sustancialmente la disponibilidad de recursos para la ejecución de políticas sociales.

El Sistema General de Participaciones fue concebido como un mecanismo de redistribución que garantiza la financiación de servicios básicos en salud, educación y saneamiento básico, especialmente en los municipios con menor capacidad fiscal. No obstante, los criterios de asignación determinados por variables como población, eficiencia administrativa, equidad y pobreza pueden generar desequilibrios cuando la información censal no refleja la realidad demográfica local.

En este sentido, la planeación presupuestal se constituye en un proceso esencial dentro de la administración pública, en tanto permite priorizar necesidades sociales, organizar

recursos limitados y orientar el gasto hacia el cumplimiento de objetivos colectivos. De acuerdo con Mintzberg (1994), la planeación no debe entenderse solo como un procedimiento técnico, sino como una práctica estratégica que incorpora la visión de futuro y la capacidad de adaptación institucional.

En Colombia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha establecido lineamientos para articular los planes de desarrollo con los presupuestos anuales, apoyándose en marcos normativos como la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) y la Ley 819 de 2003 (Responsabilidad Fiscal). Dichos instrumentos buscan garantizar la coherencia entre las metas gubernamentales, la asignación de recursos y la sostenibilidad fiscal de los entes territoriales (DNP, 2016).

Sin embargo, en territorios con baja capacidad institucional y altos niveles de vulnerabilidad social, la planeación presupuestal enfrenta desafíos adicionales: la falta de información actualizada sobre la población beneficiaria, la limitada capacidad de gestión y la dependencia casi total de los recursos del SGP. Estas condiciones hacen necesario analizar los efectos de la redistribución censal para proponer estrategias que fortalezcan la autonomía financiera y la planeación basada en evidencia.

En consecuencia, este estudio no solo aporta a la comprensión del impacto del CNPV 2018 sobre la asignación de recursos, sino que también contribuye a la reflexión sobre la equidad territorial, la eficacia de la política fiscal descentralizada y la importancia de contar con información demográfica precisa para la planeación del desarrollo.

Sistema General de Participaciones (SGP)

El SGP es el principal mecanismo de transferencias de la Nación a los entes territoriales para financiar sus servicios constitucionales. La Ley 715 de 2001 define el SGP como *“los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales”*. Estos recursos se destinan fundamentalmente a cubrir necesidades básicas en educación, salud y agua potable y saneamiento básico. Su objetivo es cerrar brechas sociales y ampliar la cobertura de servicios

en las regiones más pobres, enfatizando la descentralización para el desarrollo económico y social. De hecho, cerca del 96% de los recursos del SGP se distribuye en educación (58,5%), salud (25,4%), agua y saneamiento básico (5,4%) y propósitos generales (11,6%) (Ministerio de Vivienda, 2011). Todos los fondos del SGP se administran en cuentas especiales independientes de las demás rentas locales, garantizando que se usen exclusivamente en los sectores a que están destinados.

Planeación del Desarrollo Territorial

La planeación del desarrollo territorial es la herramienta que orienta las acciones de gobierno local. La Ley 152 de 1994 establece los procedimientos para formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipales y departamentales. Esta norma resalta principios clave: los planes deben ser coherentes con las proyecciones financieras y las metas macroeconómicas, y deben organizar las competencias según concurrencia y subsidiariedad. Además, la Ley 152 exige que la asignación del gasto público territorial se base en criterios de equidad y necesidad social. En particular, señala que en la distribución territorial del gasto se debe priorizar el número de personas con necesidades básicas insatisfechas y la población total, buscando la eficiencia fiscal. Asimismo, dispone que los planes impulsen el “*desarrollo armónico de las regiones*”, procurando una **distribución equitativa** de oportunidades y beneficios entre ellas. En este marco, los recursos del SGP deben alinearse con los planes de desarrollo locales, asignándose de modo que fortalezcan el gasto social establecido en los mismos (por ejemplo, inversión en salud, educación e infraestructura), respetando los criterios de focalización establecidos en la ley.

Dependencia Fiscal de las Entidades Territoriales

La distribución del SGP refleja la alta dependencia fiscal de los entes territoriales de las transferencias nacionales. Dado que la autonomía tributaria local es limitada, los departamentos y municipios destinan gran parte de sus presupuestos a gastos sociales (personal docente, servicios de salud, agua, etc.) financiados con el SGP. La Constitución establece que los recursos del SGP “*se destinarán a la financiación de los servicios a su*

cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media” (Congreso de la República de Colombia, 1991), garantizando la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre. En la práctica esto significa que la mayoría de los gastos recurrentes de los gobiernos territoriales (p. ej. nómina docente) depende de estos recursos transferidos. La centralidad del SGP en las finanzas subnacionales genera que las entidades territoriales estén altamente condicionadas por los criterios nacionales de reparto: cualquier cambio en las bases (por ejemplo, por nuevos datos de población) afecta directamente su capacidad de gasto. Esta dependencia fiscal se considera un reto para la sostenibilidad financiera local, pero también subraya la necesidad de criterios de asignación transparentes y equitativos.

Fórmula de Distribución del SGP

La fórmula de distribución del SGP combina varios criterios que buscan reflejar necesidades sociales, eficiencia en la provisión de servicios y equidad territorial. Constitucionalmente se dispone que, para educación, salud y agua potable, la ley usará criterios de “población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad” (Congreso de la República de Colombia, 1991). En consecuencia, la Ley 715 de 2001 articula estos criterios de la siguiente forma: primero, se calcula la *participación por población atendida*, multiplicando una asignación per cápita (diferenciada por tipología urbano/rural y nivel educativo) por la matrícula oficial efectivamente financiada con recursos del SGP en cada territorio. Este componente garantiza la cobertura de los costos ordinarios de los servicios (personal, infraestructura, dotaciones). En segundo lugar, la ley incluye un componente de *población por atender en condiciones de eficiencia*: se determina cuántos niños en edad escolar no están matriculados en instituciones oficiales, y se asigna un porcentaje de la asignación por alumno para atenderlos, dando prioridad a las entidades con menor cobertura escolar. Esto incentiva la ampliación de cobertura educativa hasta niveles eficientes (100% de la población objetivo). Finalmente, se establece un componente residual de *equidad territorial*, mediante una asignación adicional basada en indicadores de pobreza o necesidades básicas insatisfechas certificadas por el DANE. En conjunto, estos

componentes conforman la fórmula de SGP: la transferencia total es la suma de los recursos por población atendida, los dirigidos a población por atender, y los adicionales por equidad social, ajustados cada año por el CONPES según los datos oficiales. Si se detecta algún error de información (por ejemplo, exceso de recursos girados), la Ley prevé ajustes correctivos en las transferencias siguientes.

Equidad Territorial

La equidad territorial es un principio transversal en la asignación del SGP. Busca compensar la desventaja de las regiones más rezagadas económicamente o con menor cobertura de servicios. En términos constitucionales y legales, se privilegia a las poblaciones más pobres. Por ejemplo, en educación la Ley 715 prevé que una proporción residual de recursos se distribuya de acuerdo con *el indicador de pobreza certificado por el DANE*, de modo que los municipios con mayores índices de pobreza reciben más fondos. De igual forma, la Constitución afirma que la ampliación de cobertura de servicios debe hacerse “*con énfasis en la población pobre*”. En la planeación territorial, la Ley 152 exige que la distribución del gasto público local priorice a los grupos en condición de necesidad (NBI). En este contexto, la justicia territorial implica que el SGP reduzca las brechas interregionales: los territorios con mayores rezagos sociales obtienen transferencias superiores per cápita. Este enfoque de equidad se complementa con la supervisión nacional (por ejemplo, CONPES sociales) que fija metas de cobertura en educación y salud, buscando nivelar el desarrollo. En conjunto, la consideración de la equidad territorial en la fórmula del SGP materializa el principio de “solidaridad” entre regiones, garantizando que los recursos públicos fortalezcan a los territorios más vulnerables.

Toma de decisiones en contextos de crisis

El proceso de toma de decisiones en la gestión pública ha sido abordado por diversos autores. Simón (1982) introdujo el concepto de racionalidad limitada, explicando que los decisores no disponen de toda la información ni del tiempo necesario para actuar bajo plena racionalidad, lo que los obliga a optar por soluciones “satisfactorias” más que “óptimas”.

Por su parte, Mintzberg (1973) enfatiza que los administradores cumplen roles diversos interpersonales, informativos y decisionales que resultan críticos en contextos de incertidumbre. En escenarios de crisis, como aquellos vividos en Santa Rosa para el año 2018, las decisiones presupuestales tienden a ser reactivas, con alta dependencia de la capacidad política y de la información disponible en el momento.

Importancia de la información poblacional en la gestión local

La información poblacional confiable constituye un insumo esencial para garantizar la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad en la gestión pública local. En el contexto de la planeación del desarrollo, los datos demográficos permiten identificar con precisión las características, distribución y necesidades de la población, lo cual es indispensable para orientar la inversión pública y diseñar políticas basadas en evidencia.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) ha advertido que la falta de datos precisos sobre la dinámica poblacional genera dificultades en la focalización de los programas sociales, en la formulación de los planes de desarrollo y en la distribución de las transferencias nacionales (DANE, 2018). Cuando las cifras censales no reflejan la realidad de los territorios, los municipios enfrentan distorsiones en la asignación de recursos y en la medición de sus indicadores de gestión.

En municipios rurales), la ausencia de registros confiables sobre población desplazada, víctimas del conflicto armado, retorno de migrantes y movilidad humana durante el periodo 2005–2018 afectó la capacidad institucional para planificar con base en las necesidades reales. Esta deficiencia se tradujo en desajustes entre la planeación presupuestal y la demanda social efectiva, limitando la eficacia del gasto público y debilitando la legitimidad institucional ante la ciudadanía.

La importancia de la información poblacional en la gestión local puede analizarse a partir de tres dimensiones interrelacionadas:

Esfuerzo fiscal: Hace referencia a la capacidad del municipio para generar ingresos propios mediante la gestión tributaria, el control del recaudo y la diversificación de fuentes. En territorios con alta dependencia del SGP, como Santa Rosa, la falta de información sobre las dinámicas poblacionales y productivas dificulta estimar la base gravable y fortalecer el recaudo local, incrementando la vulnerabilidad fiscal frente a cambios en las transferencias nacionales.

Eficiencia administrativa: La información demográfica es también un indicador de gestión, ya que permite orientar el gasto hacia los grupos poblacionales más vulnerables y evaluar el impacto de las políticas públicas. La percepción ciudadana sobre la eficiencia de la administración local está estrechamente vinculada con su capacidad para responder a las necesidades reales del territorio.

MARCO LEGAL:

El marco jurídico que orienta la organización, distribución y uso de los recursos públicos en las entidades territoriales colombianas se fundamenta principalmente en la Constitución Política de 1991. Los artículos 356 y 357 establecen el Sistema General de Participaciones (SGP) como el mecanismo mediante el cual la Nación transfiere recursos a departamentos, distritos y municipios. A través de este sistema se garantiza la financiación de servicios públicos esenciales entre ellos educación, salud, agua potable y saneamiento básico, asegurando que las entidades territoriales cuenten con los medios necesarios para cumplir con sus competencias constitucionales y para atender de manera oportuna las necesidades de la población.

En concordancia con este mandato constitucional, la Ley 715 de 2001 desarrolla la organización y funcionamiento del SGP, definiendo con claridad las competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de administración, prestación, seguimiento y evaluación de los servicios sociales financiados con dichos recursos. La norma estructura los criterios de distribución del sistema, así como los mecanismos de control y verificación orientados a garantizar una ejecución eficiente y transparente de los recursos asignados a cada entidad territorial.

Por su parte, el Documento CONPES 4040 de 2021 introduce lineamientos estratégicos dirigidos a ajustar la planeación territorial con base en los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018. Este documento enfatiza la importancia de adoptar criterios de equidad territorial y eficiencia en la distribución del gasto público, reconociendo la necesidad de que los recursos del SGP respondan a dinámicas demográficas y sociales actualizadas. Asimismo, recomienda fortalecer la articulación entre el sistema de transferencias y los instrumentos de planeación territorial, con el fin de orientar los recursos de manera más precisa y coherente con las realidades locales.

En conjunto, estos instrumentos normativos conforman un marco integral que regula el flujo de recursos públicos hacia los territorios, establece las bases para su adecuada administración y promueve una planificación más informada, equitativa y orientada a resultados. Su correcta comprensión es fundamental para el análisis de las finanzas municipales y para la evaluación del impacto del SGP en sectores estratégicos del desarrollo local.

Estado del arte sobre los efectos del CNPV 2018, el Sistema General de Participaciones y las finanzas municipales en Colombia

El presente estado del arte se centra en investigaciones empíricas recientes (2015–2025) realizadas en municipios colombianos, que analizan la relación entre el Sistema General de Participaciones (SGP), la estructura financiera local, la provisión de servicios básicos y, en menor medida, el papel de la información censal en la planeación territorial. Se revisan entre 20 y 25 trabajos, principalmente tesis de grado y artículos publicados en bases de datos académicas como Redalyc, Dialnet y repositorios institucionales, todos con estudio de caso municipal, formulación explícita de problema de investigación, marcos conceptuales definidos, descripción metodológica y presentación de resultados y conclusiones. A partir de esta revisión se identifican tendencias, vacíos y aportes diferenciales frente al estudio de caso del municipio de Santa Rosa, Cauca, que analiza los efectos del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018 en la asignación de recursos del SGP y en su situación financiera durante el periodo 2020–2023.

Transformaciones del SGP y brechas territoriales en los municipios

Un primer conjunto de estudios se ocupa de entender el SGP como pieza central de la descentralización fiscal y de la financiación del desarrollo territorial, mostrando cómo su diseño y distribución reproducen o corrigen brechas entre municipios. Trabajos como los de Ariza (2023) y Orfale (2021) analizan el efecto de las transferencias del SGP sobre indicadores de desarrollo territorial, destacando que, aunque las transferencias han permitido ampliar coberturas en educación, salud y agua potable, persisten fuertes desigualdades entre municipios de diferente categoría, ruralidad y capacidad de gestión. Estos estudios utilizan bases de datos nacionales y modelos cuantitativos para establecer relaciones entre montos transferidos, variables socioeconómicas y resultados en bienestar, concluyendo que el SGP tiene un efecto positivo pero limitado cuando no se acompaña de fortalecimiento institucional y de ingresos propios.

En una línea cercana, Ortega (2022) estudia el llamado “efecto flypaper” para un conjunto de municipios colombianos, mostrando cómo las transferencias condicionadas tienden a aumentar el gasto local más de lo que lo haría un incremento similar en ingresos propios, lo que refuerza la dependencia de las entidades territoriales respecto de la Nación. Este tipo de análisis evidencia que las reglas del SGP no solo distribuyen recursos, sino que incentivan determinadas pautas de comportamiento fiscal local, con riesgos de “pereza” u holgazanería fiscal, especialmente en municipios pequeños o de alta ruralidad. Otros trabajos, como los de Yépez (2025), incorporan además la categorización municipal (Ley 617 de 2000) para mostrar que los municipios de categorías inferiores dependen de manera crítica del SGP y tienen márgenes muy estrechos para maniobrar frente a choques externos o variaciones en las transferencias.

Capacidades fiscales locales y dependencia de las transferencias:

Un segundo grupo de investigaciones se concentra en la estructura de ingresos y en la sostenibilidad fiscal de municipios específicos, profundizando en la relación entre recursos del SGP, generación de ingresos propios y desempeño fiscal. Estudios de caso como el de Padilla Ariza et al. (2019) sobre el municipio de Nuevo Paysandú, o los análisis más recientes de Quintero Puentes (2023) sobre municipios de Boyacá, muestran que, en la mayoría de los municipios de tamaño pequeño e intermedio, los ingresos corrientes de libre destinación representan una proporción limitada del total, mientras que las transferencias del SGP superan con frecuencia el 25 al 28 % de los ingresos corrientes. Con metodologías mixtas que combinan análisis de series presupuestales, indicadores de desempeño fiscal y revisión normativa, estos trabajos concluyen que la autonomía financiera municipal es más formal que real y que la capacidad para compensar choques en las transferencias es muy reducida.

Otros estudios de caso en ciudades intermedias como Valledupar y Santiago de Cali profundizan en la articulación entre esfuerzo tributario, gestión del recaudo y aprovechamiento del SGP. Bonet-Morón (2025) reconstruye la evolución de las finanzas públicas de Valledupar entre 2005 y 2015, evidenciando que, aun cuando el municipio mejora su desempeño en ingresos propios, las transferencias nacionales siguen siendo determinantes

para sostener el gasto social e inversor. En Cali, Osorio Díaz y Ospina Parra (2023), así como la investigación de Javeriana Cali (2023) sobre estrategias de sostenibilidad del recaudo tributario, muestran que incluso en distritos con base tributaria más amplia, la presión por cumplir metas de cobertura en servicios financiados por el SGP limita la capacidad de orientar el gasto hacia proyectos de desarrollo más autónomos. En conjunto, estas investigaciones coinciden en señalar la existencia de una “heteronomía fiscal” de los municipios, en la que las decisiones locales están fuertemente condicionadas por la normatividad y los criterios de distribución de las transferencias nacionales.

Gestión sectorial de los recursos del SGP: salud, educación, agua y agricultura

Una tercera línea temática se centra en el uso sectorial de los recursos del SGP, particularmente en salud, educación, agua potable y, en menor medida, agricultura. En el campo de la salud, el trabajo de Machado Arias (2021) en el municipio de Soledad (Atlántico) analiza la ejecución de los recursos del SGP–Salud entre 2016 y 2019, mostrando que la dependencia de estas transferencias para financiar el régimen subsidiado y la salud pública es casi absoluta. Mediante un diseño de estudio de caso con análisis documental y entrevistas a funcionarios, el autor concluye que las rigideces en la destinación de recursos, sumadas a debilidades en la planeación, generan cuellos de botella para mejorar la calidad y continuidad de los servicios, en especial en población vulnerable. De forma similar, una tesis reciente sobre el municipio de Sincelejo describe la dinámica fiscal del sector salud entre 2012 y 2019, encontrando que los recursos del SGP resultan insuficientes para cubrir todas las acciones de salud pública, obligando a priorizar programas y a aplazar inversiones en infraestructura.

En educación, los estudios sobre la eficiencia y la focalización del SGP–Educación muestran tensiones entre cobertura, calidad y limitaciones presupuestales. Investigaciones centradas en el municipio de Restrepo y en comunas específicas de Santiago de Cali, por ejemplo, analizan cómo se distribuyen los recursos del componente educativo del SGP en función de matrícula, infraestructura y necesidades de población vulnerable, evidenciando que las fórmulas de distribución no siempre captan la complejidad de contextos urbanos

segregados o rurales dispersos. A esto se suman tesis que evalúan la eficiencia del gasto educativo con metodología de análisis envolvente de datos, comparando el desempeño de municipios de distintas categorías y mostrando márgenes significativos de ineficiencia relativa, aun con montos similares de transferencias.

El sector de agua potable y saneamiento básico también ha sido abordado en estudios que, aunque a menudo trabajan con muestras de varios municipios, incluyen análisis detallados de casos específicos. Algunos trabajos examinan el cumplimiento de metas de inversión del componente SGP-APSB y los efectos de la dispersión poblacional, la precariedad de los sistemas de acueducto rural y las restricciones topográficas sobre la ejecución presupuestal. Los hallazgos recurrentes indican que, en municipios rurales, los recursos resultan insuficientes para cerrar brechas históricas en acceso a agua potable y manejo de residuos, y que la rigidez de los esquemas de cofinanciación limita la posibilidad de diseñar soluciones adaptadas a territorios de difícil acceso.

Finalmente, en agricultura, el estudio de Rincón (2018) sobre el municipio de Fusagasugá analiza el cumplimiento de la inversión en el sector agrícola con cargo al SGP, evidenciando que la prioridad otorgada a sectores como salud y educación, sumada a restricciones normativas, reduce el margen para financiar proyectos productivos rurales. Este tipo de resultados es relevante para municipios como Santa Rosa, donde la estructura económica es eminentemente agropecuaria y la falta de inversión en este sector agrava la dependencia de transferencias y la vulnerabilidad social.

Gobernanza financiera, gestión administrativa y control de los recursos

Un cuarto eje de la literatura se ocupa de la gobernanza de los recursos del SGP, la calidad de la gestión administrativa y los mecanismos de control y seguimiento. Estudios como el de Arboleda Suárez (2021) en el municipio de Popayán se centran en las “operaciones recíprocas” y la conciliación contable de los recursos del SGP, mostrando cómo deficiencias en procedimientos y en capacidades técnicas locales pueden derivar en inconsistencias contables, observaciones de entes de control y dificultades para la toma de

decisiones informadas. De igual manera, investigaciones sobre indicadores de cumplimiento de requisitos legales en la ejecución del SGP y sobre desempeño municipal en el uso de las transferencias resaltan la importancia de sistemas de información oportunos y de equipos técnicos especializados, especialmente en municipios pequeños.

Otros trabajos, como los de Estrada (2018) y Becerra (2024) para municipios del Magdalena Medio y de Norte de Santander, respectivamente, abordan la gestión financiera desde una perspectiva territorial, combinando análisis cuantitativo de indicadores fiscales con entrevistas a funcionarios y revisión de planes de desarrollo. Estos estudios muestran que la calidad de la gestión tributaria y presupuestal local puede marcar diferencias significativas en el aprovechamiento de los recursos del SGP, incluso entre municipios con niveles de transferencias comparables. Del mismo modo, investigaciones sobre participación ciudadana y desempeño municipal señalan que la transparencia, el control social y la articulación entre comunidad y administración son factores clave para orientar las transferencias hacia prioridades locales y reducir la percepción de ineficiencia o clientelismo.

Información censal, planeación y equidad en la distribución de recursos

Aunque son menos numerosos, algunos trabajos incorporan explícitamente el papel de la información censal y de los sistemas estadísticos en la planeación y distribución de los recursos del SGP. Varias investigaciones señalan que los censos de población, las proyecciones demográficas y los registros administrativos constituyen la base sobre la cual se calculan las transferencias y se formulan los planes de desarrollo, de modo que errores de medición, subregistro rural o desactualización de bases de datos pueden traducirse en desfinanciación estructural de los municipios. En este sentido, estudios recientes sobre resguardos indígenas y sobre el componente especial del SGP para estos territorios muestran cómo las particularidades demográficas y territoriales de comunidades indígenas no siempre son captadas adecuadamente por los instrumentos censales, lo que afecta tanto la asignación de recursos como el reconocimiento de sus necesidades específicas.

Asimismo, la literatura sobre descentralización fiscal y brechas territoriales destaca que la combinación de criterios poblacionales, de eficiencia y de pobreza en la fórmula del SGP no siempre favorece a municipios rurales con alta dispersión, baja capacidad institucional y territorios ambientalmente protegidos. La evidencia apunta a que, en ausencia de mecanismos de compensación diferenciados o de “transferencias verdes”, los municipios que protegen ecosistemas estratégicos y que sufren subregistro poblacional tienden a recibir menos recursos de los necesarios para garantizar estándares básicos de derechos, reforzando ciclos de rezago y dependencia.

Síntesis de tendencias y vacíos de investigación

En conjunto, los estudios revisados coinciden en varios puntos centrales. Primero, confirman la alta dependencia de los municipios colombianos respecto de las transferencias del SGP para financiar servicios esenciales en salud, educación, agua potable y, en menor medida, sectores productivos. Segundo, muestran que la capacidad de generación de ingresos propios es limitada, especialmente en municipios pequeños y rurales, lo que restringe su margen de maniobra frente a choques externos o variaciones en las transferencias. Tercero, evidencian que la calidad de la gestión financiera y administrativa local –incluida la capacidad de planear, ejecutar y reportar adecuadamente los recursos del SGP– introduce diferencias importantes entre municipios con condiciones formales similares.

No obstante, se identifican también vacíos importantes. La mayoría de los estudios se centran en periodos anteriores a la plena implementación de los resultados del CNPV 2018 o analizan la ejecución del SGP sin relacionarla en detalle con los cambios censales y sus efectos sobre la estructura financiera municipal. Son escasos los trabajos que, como el que se propone para el municipio de Santa Rosa, cuantifican la desfinanciación asociada a la actualización censal y vinculan este fenómeno con dimensiones de gestión pública, garantía de derechos y sostenibilidad fiscal en un horizonte temporal claramente delimitado (2020–2023). Asimismo, existen pocos análisis que articulen de manera explícita la discusión sobre SGP con los debates recientes sobre justicia territorial, compensaciones por protección

ambiental y reconocimiento de las especificidades de municipios rurales de alta dispersión poblacional.

Aportes del estudio de caso de Santa Rosa, Cauca

En este contexto, el estudio de caso sobre Santa Rosa, Cauca, se inserta en la literatura como una investigación que dialoga con las tendencias identificadas, pero introduce varios aportes específicos. En primer lugar, se trata de un municipio de alta ruralidad y limitada capacidad fiscal, cuya estructura de ingresos depende en más del 80 % de las transferencias del SGP, de modo que cualquier variación en los parámetros censales se traduce de manera directa en la sostenibilidad de sus finanzas públicas. En segundo lugar, el trabajo no solo cuantifica la reducción de recursos asociada al CNPV 2018, sino que analiza sus impactos sectoriales en salud, educación y agua potable, así como sus efectos en el cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal y en la percepción ciudadana sobre la gestión local.

En tercer lugar, el estudio incorpora la voz de actores institucionales y comunitarios mediante entrevistas semiestructuradas, lo que permite comprender cómo se viven, interpretan y enfrentan los efectos de la desfinanciación en el territorio. Finalmente, a diferencia de buena parte de la literatura que se limita a describir problemas o a evaluar eficiencia, la investigación propone alternativas concretas de compensación y sostenibilidad territorial, tales como la actualización catastral y de resguardos, la titulación de baldíos y el diseño de mecanismos de compensación fiscal para municipios con alta carga ambiental. De esta manera, el caso de Santa Rosa contribuye a llenar un vacío en los estudios sobre SGP y censos poblacionales, al articular evidencia empírica reciente, análisis financiero y propuestas de política orientadas a mejorar la equidad en la distribución de los recursos y la garantía de derechos en contextos rurales periféricos.

Resultados preliminares

Tema 1. Situación financiera tras el CNPV 2018

El municipio de Santa Rosa, Cauca, presenta una alta dependencia de las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP), las cuales representan en el análisis de los datos es contundente y sustenta su preocupación, s ingresos corrientes (DNP, 2020). Esta condición lo ubica dentro de los municipios con menor autonomía fiscal del departamento, situación que se agravó tras la aplicación del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018, así:

1. Hay una Disminución Real Masiva: El municipio de Santa Rosa sufrió una pérdida de poder adquisitivo de su Presupuesto SGP de cerca del 28% entre 2020 y 2023. El presupuesto nominal aumentó solo un 2.8%, mientras que el costo de vida (inflación) subió casi un 31%.

2. El Efecto del Censo (o Indicadores) en 2022: La caída nominal del 7.0% que se presentó específicamente en la vigencia 2022 (8.476 millones), después de un crecimiento estable, es la evidencia más clara de que sí hubo una afectación directa por la actualización de variables de distribución (como el censo, pobreza o eficiencia fiscal). Esta caída drástica fue la que impidió cualquier posibilidad de crecimiento real en el periodo completo.

En resumen, la falta de un real aumento en las transferencias del SGP no es solo una percepción, sino un hecho financiero cuantificable, con una pérdida real de un cuarto del poder de compra de los recursos.

La actualización censal evidenció una reducción en la población reconocida oficialmente frente a las proyecciones derivadas del CNPV 2005, lo cual repercutió directamente en la fórmula de asignación de recursos del SGP. Las principales afectaciones observadas fueron:

- Menor crecimiento de los ingresos corrientes de libre destinación, limitando la capacidad de cofinanciación de proyectos locales.
- Reducción en las transferencias per cápita para educación y salud, afectando la cobertura y la calidad de los servicios.
- Restricciones para la inversión en infraestructura básica y proyectos de desarrollo social, al tener que priorizar el gasto de funcionamiento.

Estas condiciones reflejan una vulnerabilidad estructural en la sostenibilidad financiera del municipio, estrechamente vinculada con los resultados del CNPV 2018 y la rigidez del modelo de distribución del SGP.

Análisis de la Transferencia SGP

El propósito de su solicitud es analizar si las transferencias del SGP han tenido un aumento real, especialmente en relación con una posible afectación del censo.

- Variación en el Presupuesto SGP Total (2020 a 2023):
 - 2020: \$8.892.537.990
 - 2023: \$9.142.279.344
 - El aumento nominal es de aproximadamente \$249.741.354. Esto representa un incremento nominal en tres años.
- Variación en el Presupuesto SGP Total (2022 a 2023):
 - 2022: \$8.476.052.331
 - 2023: \$9.142.279.344
 - Aquí sí se observa un aumento nominal significativo de aproximadamente \$666.226.013.

Aunque el valor nominal del SGP total en 2023 (millones) es superior al de 2020 (millones) y 2022 (millones), el incremento entre el año inicial y el final (2020-2023) es relativamente bajo para el periodo en mención.

Respecto a la Afectación por Censo

El monto global del SGP nacional se ajusta anualmente con la inflación y otros factores, pero la distribución a los municipios depende, en gran medida, de factores poblacionales (Censo) y de indicadores de pobreza y eficiencia.

- Falta de Aumento Real: Si el incremento nominal del (2020-2023) es inferior a la inflación acumulada en ese mismo periodo, esto significaría una disminución real en la capacidad de compra del presupuesto municipal.
- Afectación por Censo: Un censo con una población menor a la esperada o a la proyectada (o simplemente una *mala fórmula* de distribución en la Ley 715 de 2001) podría ser la razón principal para que el municipio reciba un monto SGP que no refleje las necesidades reales o que no aumente significativamente en términos reales.

Para concluir si hubo una afectación real por el censo, sería necesario:

1. Conocer la inflación (IPC) acumulada entre 2020 y 2023.
2. Comparar la tasa de crecimiento poblacional oficial con las proyecciones para el municipio en ese periodo.

Vigencia	Presupuesto SGP Total Asignado	Educación (Subtotal)	Salud (Subtotal)	Propósito General (Subtotal)
2020	\$8.892.537.990	\$191.793.330	\$1.517.788.272	\$5.701.748.442
2021	\$9.118.290.898	\$191.983.716	\$1.623.374.910	\$5.631.532.341

Vigencia	Presupuesto SGP Total Asignado	Educación (Subtotal)	Salud (Subtotal)	Propósito General (Subtotal)
2022	\$8.476.052.331	\$176.492.233	\$1.716.338.203	\$5.360.551.981
2023	\$9.142.279.344	\$182.652.289	\$1.839.898.892	\$5.360.551.981

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s.f). *Sistema General de Participaciones (SGP)* [Conjunto de datos]. Recuperado de <https://sicodis.dnp.gov.co/AspxSGP/DistribucionesSGP.aspx>

Análisis de la Tendencia del Presupuesto SGP

Observación sobre el "Aumento Real" y el Censo

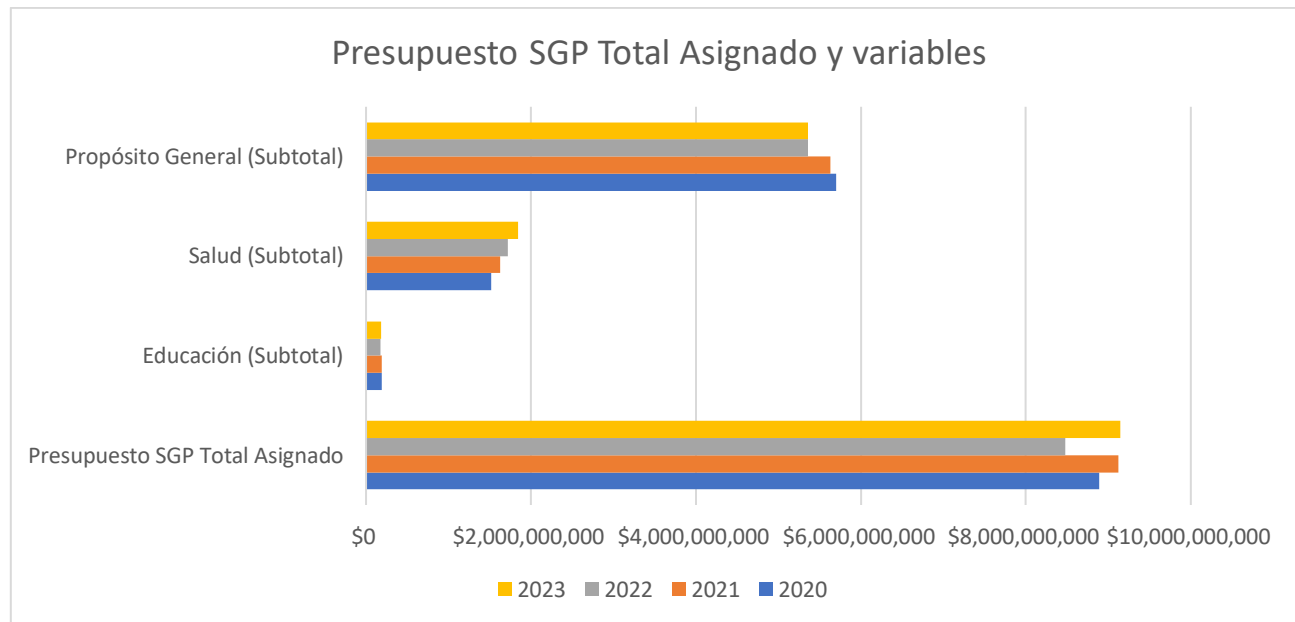
- Punto Clave: El presupuesto de 2023 (millones) es solo marginalmente superior al de 2021 (millones), con una diferencia de solo \$23.988.446.
- Conclusión de Afectación: Dado que la inflación en Colombia entre 2021 y 2023 fue significativamente superior a este decrecimiento nominal, se puede confirmar que sí existe una falta de aumento real en las transferencias del SGP para el municipio. El golpe real se ve en 2022, que es el momento en que se suelen aplicar los cambios en las variables poblacionales (censo) o de indicadores.

Este déficit afectó principalmente los sectores de educación (especialmente la matrícula rural oficial) y salud (atención primaria y régimen subsidiado), que concentran la mayor parte de los recursos del SGP y donde la caída en las asignaciones tuvo impacto directo sobre la cobertura de programas, el mantenimiento de infraestructura educativa y la financiación del régimen subsidiado.

El análisis general de las transferencias nacionales al municipio evidencia la siguiente tendencia:

- Total SGP: pasa de \$9,14 billones en 2020 a \$8,89 billones en 2023, con un descenso significativo en 2021 (\$8,47 billones) y una leve recuperación posterior.
- Educación: mantiene relativa estabilidad, con un leve aumento nominal (de \$182 millones en 2020 a \$191 millones en 2023), aunque su peso dentro del total sigue siendo marginal.
- Salud: registra la mayor caída, pasando de \$1,83 billones en 2020 a \$1,51 billones en 2023 (-17 %), lo que limita la financiación del régimen subsidiado y de la salud pública.
- Propósito General: fluctúa con una tendencia leve a la baja (de \$5,63 billones en 2022 a \$5,57 billones en 2023), manteniéndose como el rubro de mayor participación.
- Agua Potable y otros programas (PAE, Resguardos Indígenas): presentan variaciones mínimas, sosteniendo estabilidad en sus asignaciones.
- Fonpet (2,9 %): muestra una reducción drástica en 2023 (\$56 millones frente a \$334 millones en 2020), disminuyendo la capacidad de ahorro territorial para obligaciones pensionales.

En síntesis, la desfinanciación afecta principalmente las áreas de salud y ahorro pensional, mientras que educación y propósito general mantienen cierta estabilidad, aunque insuficiente para contrarrestar la pérdida global, por lo tanto, se propone la siguiente gráfica:



Fuente Elaboración Propia. Comparativos resultados de la plataforma SICODIS-DNP

Correlación con el CNPV 2018

La correlación entre la reducción censal y la disminución de recursos del SGP es directa. El ajuste poblacional derivado del CNPV 2018 redujo el universo de beneficiarios reconocidos oficialmente, lo que afectó la fórmula de distribución establecida por la Ley 715 de 2001, basada en variables como población atendida, cobertura y equidad territorial.

En el caso de Santa Rosa, la disminución de población censada sumada al subregistro de comunidades rurales, víctimas y población en movilidad condujo a una subestimación de la demanda real de servicios, generando desajustes entre la planeación presupuestal y las necesidades locales.

Discusión

Los hallazgos preliminares sugieren que la desfinanciación posterior al CNPV 2018 ha tenido efectos estructurales sobre la gestión pública municipal. La reducción de los recursos del SGP obligó a la administración local a reorientar partidas hacia gasto de funcionamiento, sacrificando inversión en infraestructura social, cultura y deporte.

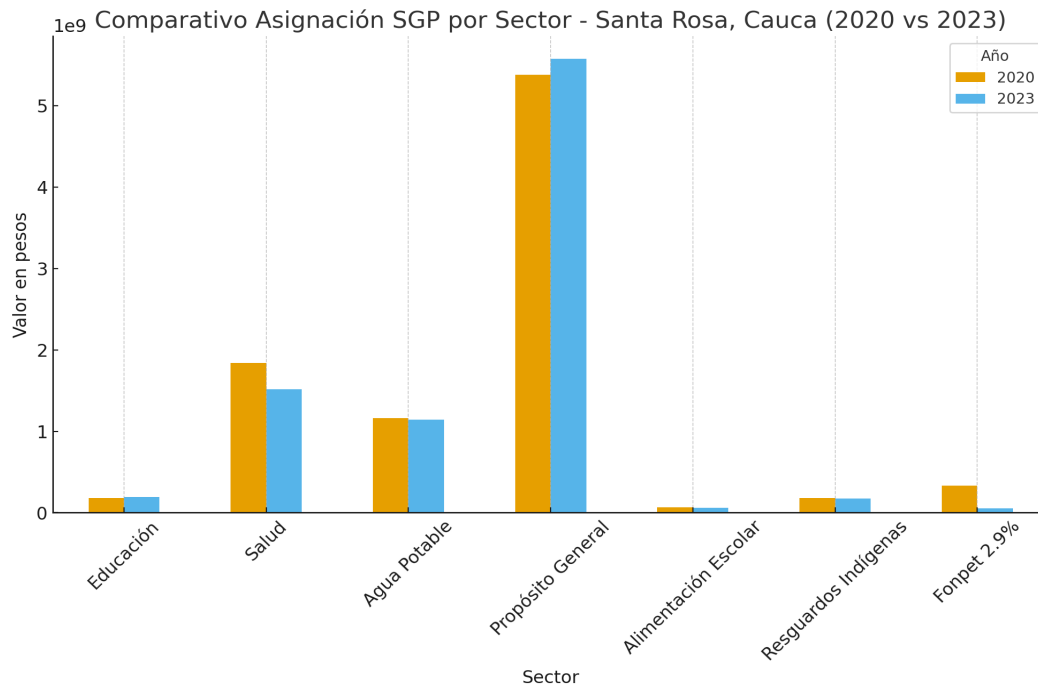
Este ajuste financiero ha deteriorado la percepción ciudadana sobre la eficiencia administrativa y la capacidad fiscal del gobierno local, pese a que la principal causa del déficit no radica en la gestión, sino en el redimensionamiento poblacional impuesto por el nuevo censo.

El esfuerzo fiscal municipal ha sido insuficiente para compensar la caída de transferencias, debido a la limitada base tributaria y a la alta ruralidad del territorio. De este modo, se configura un círculo de dependencia donde la reducción de población censada implica menos transferencias, menos inversión y, consecuentemente, menor desarrollo local.

Hallazgos principales:

- Reducción global del SGP: descenso entre 2020 y 2021 (de \$9,14 a \$8,47 billones), con leve recuperación en 2022, pero caída final en 2023 (\$8,89 billones).
- Educación: se mantiene estable, con ligera tendencia al alza (de \$176 a \$192 millones), aunque su proporción sigue siendo baja.
- Salud: disminución sostenida (-17 %), afectando el régimen subsidiado y la atención en zonas rurales dispersas.
- Agua potable: estabilidad relativa, con variaciones menores (entre \$1,1 y \$1,19 billones).
- Propósito general: mayor rubro en valor absoluto, con fluctuaciones que reflejan ajustes compensatorios dentro del SGP.

Otros componentes (PAE, Resguardos Indígenas, Fonpet): presentan caídas menores, salvo el Fonpet, que evidencia un retroceso drástico, comprometiendo la sostenibilidad pensional.



Fuente Elaboración Propia. Comparativos resultados de la plataforma SICODIS-DNP

Desfinanciación del Sistema General de Participaciones (SGP), y garantía de derechos La información obtenida a partir de las entrevistas y la revisión documental permite evidenciar la manera en que la desfinanciación del Sistema General de Participaciones (SGP), derivada del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018, ha impactado la gestión pública y la garantía de derechos fundamentales en el municipio de Santa Rosa (Cauca). Los resultados muestran una relación directa entre la disminución de población censada, la reducción de transferencias nacionales y las dificultades estructurales de los gobiernos locales para sostener su capacidad fiscal y administrativa.

Entrevistas y perspectivas locales sobre la desfinanciación

1. Perspectiva institucional: entrevista al alcalde municipal

El alcalde de Santa Rosa, Dr. Eduardo Jiménez, señala que los principales impactos del CNPV 2018 se reflejaron en la reducción de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) destinados a salud y educación, “porque el ajuste censal reconoció

menos población de la que realmente tenemos”. Según explicó, esta situación “nos dejó con menos plata para atender a la misma gente, especialmente en la zona rural”.

El mandatario precisó que entre 2020 y 2023 el municipio registró una caída promedio del 8 % al 12 % en sus ingresos transferidos, lo que obligó a aplazar proyectos de inversión en saneamiento básico y priorizar el gasto de funcionamiento. Frente a ello, la administración realizó gestiones ante el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda, sin obtener compensaciones efectivas.

De acuerdo con el alcalde, este fenómeno generó un “desequilibrio estructural en la planeación municipal”, ya que las metas del Plan de Desarrollo “Más Futuro que Pasado” (2020–2023) se diseñaron con base en proyecciones demográficas previas al censo. En sus palabras, “planeamos para un municipio de 16 mil habitantes, pero el censo reconoció apenas 13 mil; la diferencia se sintió en el presupuesto y en la ejecución”.

Como consecuencia, la reducción de los recursos afectó la ejecución de obras prioritarias en salud pública, mantenimiento vial y cobertura educativa, comprometiendo además el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el territorio.

El alcalde también mencionó que una parte del descenso en la población censada podría explicarse por procesos de migración hacia centros urbanos cercanos como Popayán y La Sierra, así como por la presencia de población flotante que trabaja temporalmente en el municipio, pero no reside de forma permanente. Esta movilidad, subregistrada en el CNPV 2018, impactó la fórmula de distribución del SGP al disminuir el número de habitantes oficialmente reconocidos.

2. Perspectiva ciudadana: entrevista al líder comunitario

Desde la visión de la comunidad, el líder Rodrigo Gómez considera que la reducción de los recursos del SGP ha tenido efectos directos y visibles: “en el puesto de salud ya no hay médicos todos los días y en las escuelas faltan profesores o materiales”. Señala que los recortes presupuestales se manifiestan en la disminución del personal de salud, el deterioro

de la infraestructura escolar y una menor atención a la población vulnerable, especialmente víctimas del conflicto armado y familias campesinas.

Gómez enfatiza que el impacto del CNPV 2018 ha sido más severo en Santa Rosa “por ser un municipio disperso, de difícil acceso y con muchas veredas alejadas”. La extensión del territorio, la deficiente red vial y las limitaciones en saneamiento básico agravan la dificultad para cubrir los servicios públicos, mientras que la administración “no tiene suficiente capacidad técnica ni financiera para llegar a todos los rincones del municipio”.

Asimismo, advierte que la movilidad humana y el subregistro poblacional derivado del desplazamiento forzado, la migración laboral y el retorno de familias no censadas profundizan la brecha entre la realidad demográfica y las cifras oficiales. “Aquí viven más personas de las que aparecen en el papel; muchas familias que regresaron después del conflicto no fueron contadas, pero sí necesitan salud, educación y servicios”, expresó.

El líder también resalta que la geografía ambiental de Santa Rosa, caracterizada por zonas de reserva natural, bosques primarios, parques nacionales y una zona de reserva campesina en consolidación, limita el uso productivo del suelo y, con ello, las posibilidades de recaudo local. A pesar de ser un valor ecológico nacional, esta condición “no se traduce en compensaciones económicas para el municipio que protege el bosque y el agua”.

En consecuencia, desde el liderazgo comunitario se ha planteado la necesidad de estrategias de compensación territorial, entre ellas:

- Actualización catastral y de resguardos indígenas,
- Titulación de baldíos con la Agencia Nacional de Tierras, y
- Formulación de una iniciativa legislativa que fortalezca la Ley 164 y sus normas asociadas de conservación, buscando reconocer financieramente a los municipios que salvaguardan ecosistemas estratégicos.

Síntesis interpretativa

Los testimonios del alcalde y del líder comunitario coinciden en que la desfinanciación de Santa Rosa no solo obedece a la reducción censal, sino también a dinámicas de movilidad humana, subregistro rural y restricciones territoriales por conservación ambiental. Estas condiciones generan un triple efecto:

- Menor asignación del SGP, al reconocerse una población inferior a la real.
- Aumento de la presión sobre los servicios públicos locales, por la población flotante y retornada.
- Limitada capacidad fiscal, debido a la baja base gravable y a las restricciones de uso del suelo por razones ambientales.

En conjunto, los testimonios refuerzan el diagnóstico de un municipio estructuralmente desfinanciado, cuya planeación y sostenibilidad fiscal se ven comprometidas por factores censales, territoriales y ambientales. Por lo anterior, se propone el siguiente análisis comparativo:

Aspecto analizado	Evidencia documental	Percepción institucional (Alcalde)	Percepción comunitaria (Líder)	Análisis preliminar
Asignación SGP 2020–2023	Informes DNP, ejecución presupuestal municipal, Ley 617.	La reducción se estimó entre el 8 % y 12 % anual en componentes de educación y propósito general.	La comunidad percibe recortes en programas sociales y mantenimiento de vías rurales.	Se evidencia un impacto negativo sostenido que limita la inversión social y la operatividad de servicios públicos básicos.

Aspecto analizado	Evidencia documental	Percepción institucional (Alcalde)	Percepción comunitaria (Líder)	Análisis preliminar
Distribución sectorial	Cifras del SGP desagregadas por sector.	Los sectores más afectados fueron educación (infraestructura y transporte escolar) y agua potable.	Se han presentado fallas recurrentes en acueductos rurales y suspensión de apoyos a estudiantes.	La desfinanciación golpea con mayor fuerza los municipios con población dispersa, generando brechas territoriales.

Aspecto analizado	Evidencia documental	Percepción institucional (Alcalde)	Percepción comunitaria (Líder)	Análisis preliminar
Variación poblacional CNPV 2018	DANE: reducción censal del 11 % respecto a proyecciones.	La caída poblacional influyó directamente en la fórmula del SGP, disminuyendo los giros.	La comunidad no se siente representada por los datos del censo; consideran que hubo subregistro.	Existe correlación directa entre la pérdida censal y la desfinanciación, afectando la capacidad fiscal municipal.
Gestión ante DNP y Min Hacienda	Comunicaciones oficiales de alcaldía y actas del Concejo.	Se presentaron solicitudes de revisión sin	No hubo mecanismos de compensación visibles.	La ausencia de revisión del CNPV 2018 perpetúa desigualdades

Aspecto analizado	Evidencia documental	Percepción institucional (Alcalde)	Percepción comunitaria (Líder)	Análisis preliminar
		respuesta efectiva.		fiscales y limita la gobernanza local.

Fuente Elaboración Propia. Comparativos resultados de la plataforma SICODIS-DNP

Alternativas de compensación y sostenibilidad territorial

Ante la desfinanciación estructural que afecta a los municipios rurales con alta proporción de áreas protegidas y baja densidad poblacional, se identifican tres líneas de acción complementarias que podrían contribuir a fortalecer la capacidad fiscal y la gestión del territorio en Santa Rosa y en otros municipios con características similares. Estas alternativas buscan garantizar un equilibrio entre la conservación ambiental, la justicia fiscal y el desarrollo local sostenible.

1. Actualización predial y de resguardos indígenas

La actualización predial constituye un instrumento técnico y jurídico fundamental para mejorar la planeación territorial y fortalecer el catastro multipropósito. En municipios con fuerte presencia de territorios colectivos y resguardos indígenas, como Santa Rosa, este proceso permite precisar la tenencia, uso y extensión de los predios, facilitando la gestión del suelo rural y la focalización de inversiones públicas.

El catastro actualizado posibilita que la administración municipal acceda a mayores fuentes de información catastral y tributaria, mejore la transparencia en la gestión del territorio y proyecte el recaudo del impuesto predial de manera más justa, diferenciando áreas productivas, de conservación y de expansión rural.

En el caso de los resguardos indígenas, la actualización favorece la seguridad jurídica de los territorios ancestrales, la delimitación de zonas de protección ambiental y la planificación concertada entre autoridades tradicionales y municipales. Ello fortalece los

procesos de gobernanza intercultural del territorio, conforme a lo dispuesto en el Decreto 632 de 2018 (catastro multipropósito) y la Ley 160 de 1994, que reconocen el papel de los pueblos indígenas en la administración sostenible de sus territorios.

Además, esta medida es un requisito previo para acceder a programas de cofinanciación nacional y proyectos de desarrollo rural integral, en los cuales la existencia de un catastro actualizado y homologado con la Agencia Nacional de Tierras (ANT) es condición habilitante para la inversión pública.

2. Titulación de baldíos con la Agencia Nacional de Tierras (ANT)

La titulación de baldíos rurales es una estrategia orientada a formalizar la propiedad y promover la seguridad jurídica de las familias campesinas que ocupan históricamente terrenos de la Nación. En municipios como Santa Rosa, donde existe una ocupación dispersa y ancestral de predios no formalizados, esta política contribuye a la equidad territorial y la reducción de conflictos por la tierra.

La articulación con la Agencia Nacional de Tierras (ANT) permitiría al municipio impulsar procesos de formalización masiva de la propiedad rural, priorizando familias en condición de vulnerabilidad, víctimas del conflicto armado y comunidades campesinas que hacen parte de zonas de reserva. Con la titulación se logra:

- Incorporar nuevos predios al inventario oficial,
- Fortalecer el ordenamiento territorial,
- Mejorar la capacidad de recaudo predial,
- habilitar el acceso de los beneficiarios a programas de crédito, asistencia técnica y subsidios productivos del Estado.

Desde la perspectiva de la sostenibilidad fiscal, la formalización de la propiedad rural amplía la base tributaria y permite proyectar instrumentos de gestión del suelo rural, tales como los incentivos para conservación, pagos por servicios ambientales y compensaciones a propietarios de áreas de reserva.

De esta manera, la titulación de baldíos no solo tiene un impacto social y jurídico, sino también económico y ambiental, al integrarse a las políticas de ordenamiento y a las metas de desarrollo rural sostenible contempladas en el Acuerdo de Paz (Punto 1.1.5) y en la Política de Reforma Rural Integral.

3. Formulación de un proyecto de ley de compensación territorial (Ley 164 y normas de conservación)

Una de las propuestas más innovadoras desde el enfoque de justicia territorial es la formulación de un proyecto de ley de compensación económica a municipios con alta carga ambiental, en articulación con la Ley 164 de 1994 (sobre ordenamiento ecológico del territorio) y con las disposiciones vigentes del Sistema Nacional Ambiental (SINA).

La idea central consiste en reconocer que los municipios que conservan ecosistemas estratégicos bosques primarios, páramos, reservas forestales, parques naturales y zonas de reserva campesina prestan servicios ambientales de valor nacional, como la regulación hídrica, la captura de carbono, la biodiversidad y la mitigación del cambio climático. Sin embargo, estos municipios enfrentan restricciones severas para el desarrollo económico y la expansión de su base tributaria, lo cual genera una desigualdad estructural en comparación con territorios urbanos o industriales.

Por ello, el proyecto de ley propuesto debería establecer un mecanismo de compensación económica directa o indirecta por conservación, similar a un “SGP verde”, donde los municipios con mayor proporción de áreas de protección reciban transferencias adicionales del Estado central. Dichas compensaciones podrían calcularse con base en criterios técnicos como:

- Porcentaje del territorio declarado como área protegida o de reserva,
- Contribución a servicios ecosistémicos nacionales,
- Grado de restricción productiva y pérdida de base fiscal derivada de la conservación, cumplimiento de metas ambientales y de gestión del territorio.

Esta figura permitiría paliar los efectos de la desfinanciación del SGP tradicional y reconocer el aporte ambiental de municipios rurales, garantizando la sostenibilidad fiscal, la conservación de los ecosistemas y la equidad interterritorial. Además, se alinearía con los compromisos internacionales de Colombia en materia de Agenda 2030 (ODS 13, 15 y 17) y con la política nacional de Pagos por Servicios Ambientales (PSA).

En conjunto, estas tres alternativas configuran una estrategia integral de fortalecimiento territorial, que combina acciones jurídicas, fiscales y ambientales para garantizar la sostenibilidad de los municipios rurales con funciones ecológicas estratégicas.

4. ANÁLISIS INTEGRAL DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP)

El Sistema General de Participaciones (SGP) constituye la principal fuente de financiación de los servicios sociales básicos en el municipio de Santa Rosa, Cauca. Los recursos provienen del nivel nacional y son asignados de acuerdo con la población certificada.

Tras el Censo 2018, la población registrada oficialmente en Santa Rosa se redujo en aproximadamente un 12%, lo que derivó en una disminución directa de las transferencias anuales del SGP. Esto generó impactos significativos en los sectores de educación, salud y agua potable/saneamiento básico, pilares esenciales para la equidad social.

4.1. Sector Educación

El sector educativo fue uno de los más afectados. La reducción de la matrícula oficial, producto del ajuste poblacional, implicó una caída del 10% en las transferencias educativas.

Las principales consecuencias fueron:

- Disminución de cobertura del Programa de Alimentación Escolar (PAE).

- Reducción de rutas de transporte escolar rural.
- Postergación de obras de mantenimiento y dotación de infraestructura educativa.

Docentes y coordinadores manifestaron que la falta de recursos limita la continuidad escolar y afecta la calidad educativa. Este panorama compromete el cumplimiento del ODS 4 (Educación de calidad) al restringir el acceso equitativo a la educación rural.

4.2. Sector Salud:

El componente de salud del SGP también experimentó una contracción importante. La reducción de la base poblacional ocasionó menos recursos para financiar el régimen subsidiado y los programas de salud pública.

Entre los efectos más relevantes se encuentran:

- Dificultades para sostener la atención médica rural.
- Disminución en la cobertura de programas preventivos.
- Limitaciones para mantener equipos básicos de salud.

La situación impacta directamente el cumplimiento del ODS 3 (Salud y bienestar), afectando especialmente a comunidades rurales y población en condición de vulnerabilidad.

4.3. Agua Potable y Saneamiento Básico

El recorte de cerca del 8% en las transferencias del SGP afectó los proyectos de agua potable y saneamiento básico.

Los principales efectos fueron:

- Retraso en obras de ampliación y optimización de acueductos rurales.
- Dificultad para implementar programas de manejo de residuos.

- Menor capacidad para ejecutar estrategias ambientales sostenibles.

Estos impactos inciden directamente en los ODS 6 (Agua limpia y saneamiento), ODS 13 (Acción por el clima) y ODS 15 (Vida de ecosistemas terrestres).

5. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Los efectos del Censo 2018 en Santa Rosa se reflejan en tres dimensiones principales: económica, social y administrativa.

5.1. Impacto económico

La reducción de habitantes censados generó una disminución de entre el 8% y 12% en las transferencias del SGP. Esto obligó a priorizar el gasto de funcionamiento sobre la inversión social, reduciendo la ejecución de proyectos de impacto.

5.2. Impacto social

La caída de recursos afectó directamente la cobertura en educación, salud y servicios básicos. Además, la población manifestó desconfianza institucional, al percibir una brecha entre sus necesidades reales y la asignación presupuestal oficial.

5.3. Impacto administrativo

La administración debió ajustar metas del Plan de Desarrollo y adoptar medidas de austeridad. También se identificó una limitada capacidad técnica para elaborar diagnósticos actualizados y defender los intereses municipales ante el nivel nacional.

6. PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

A partir del análisis anterior, se proponen tres líneas estratégicas para el fortalecimiento de la gestión municipal:

6.1. Fortalecimiento de la planeación territorial

- Implementar un Sistema de Información Geográfica (SIG) Municipal.
- Capacitar al personal técnico en planeación, formulación y evaluación de proyectos.
- Articular los sistemas de información locales con las plataformas nacionales del DNP y el DANE.

6.2. Gestión de recursos complementarios

- Diversificar las fuentes de financiación a través de alianzas con el sector privado y organismos internacionales.
- Gestionar proyectos ante el Sistema General de Regalías (SGR).
- Fomentar estrategias de cooperación intermunicipal para proyectos regionales.

6.3. Participación ciudadana y control social

- Crear observatorios ciudadanos del SGP para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.
- Promover espacios de concertación entre comunidad y administración.

Recomendaciones

Ejes de Recomendaciones Estratégicas para Santa Rosa, Cauca

La respuesta estratégica ante la subestimación poblacional y la pérdida real del SGP debe trascender la queja y centrarse en la Gestión Territorial Activa y la Negociación Técnica con las entidades nacionales.

1. Defensa y Actualización Técnica de la Información Poblacional

La prioridad es refutar las cifras poblacionales subestimadas (CNPV 2018), que son la principal causa de la caída en el SGP, mediante la construcción de un argumento técnico irrefutable.

- Acciones Administrativas Imperativas: La Secretaría de Planeación debe establecer un sistema de cruce periódico de registros administrativos internos (Sisbén IV, SIMAT, registros de vacunación, registros de servicios públicos) para construir y documentar una proyección poblacional propia que refleje la realidad territorial.
- Fundamento Legal y Técnico: Utilizar esta proyección para articular un argumento técnico sólido que demuestre la afectación y active los mecanismos de revisión y corrección ante el DANE y el DNP. El objetivo es lograr que la distribución del SGP se base en una población más cercana a la realidad.

2. Diálogo Institucional Permanente y Fortalecimiento Técnico Local

Es crucial cambiar el enfoque reactivo por una estrategia proactiva de diálogo y comprensión técnica de las finanzas públicas territoriales.

- Diálogo Institucional Clave: Establecer un diálogo permanente y técnico con el DNP, DANE y la Gobernación del Cauca. El enfoque debe ser la comprensión detallada de los criterios de distribución de la Ley 715 de 2001 que impactaron al municipio, especialmente la caída de la vigencia 2022.
- Consolidación de Equipo Técnico: Es fundamental fortalecer y especializar el equipo técnico local en gestión territorial, capacitándolo no solo en formulación de proyectos, sino en el entendimiento profundo de las finanzas públicas territoriales e indicadores de eficiencia fiscal, para respaldar el diálogo y la negociación.

3. Estrategias de Compensación Territorial y Generación de Riqueza

Además de la defensa del SGP, se deben implementar estrategias de largo plazo para generar riqueza local, fortalecer el fisco territorial y buscar nuevas fuentes de financiación.

- Gestión de Activos Territoriales (Tierras):

- Impulsar la Actualización Catastral (incluyendo resguardos indígenas).
- Avanzar en la Titulación de Baldíos en coordinación con la Agencia Nacional de Tierras (ANT).
- Búsqueda de Financiación por Conservación Ambiental:
 - Formular una iniciativa legislativa o de cabildeo ante el Congreso que busque fortalecer la Ley 164 (y normas asociadas de conservación). El fin es lograr un reconocimiento financiero (compensación territorial) para los municipios que salvaguardan ecosistemas estratégicos, como es el caso de Santa Rosa.

Conclusiones

La implementación del CNPV 2018 ocasionó una reducción significativa en los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) asignados al municipio de Santa Rosa, Cauca, entre 2020 y 2023, afectando principalmente los sectores de salud y educación y limitando el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal “*Más futuro que pasado*” (Alcaldía de Santa Rosa, 2020). Esta situación, derivada de la variación poblacional registrada por el DANE (2018), reflejó la alta dependencia del municipio de las transferencias nacionales, evidenciando las restricciones de su capacidad fiscal propia y aumentando la percepción de ineficiencia administrativa, en concordancia con los hallazgos de estudios como el del DNP (2020), que advierten las desigualdades territoriales en la eficiencia del SGP. Adicionalmente, análisis académicos como los de Zuluaga (2007) y Machado Arias (2021) resaltan la importancia de transitar hacia modelos de gestión pública más eficientes, que privilegien el presupuesto por resultados y el uso estratégico de los recursos del SGP para garantizar mayor impacto en la prestación de los servicios esenciales. En este contexto, se hace indispensable que Santa Rosa fortalezca sus estrategias de gestión territorial y explore mecanismos de compensación fiscal que reduzcan la vulnerabilidad financiera frente a futuras variaciones censales, asegurando así mayor sostenibilidad y equidad en la asignación de recursos públicos, con lo cual:

1. Censo 2018 generó una disminución de los recursos del SGP, afectando la sostenibilidad de los servicios sociales.
2. La reducción presupuestal limita el desarrollo territorial y la equidad social.
3. El municipio requiere fortalecer sus sistemas de información y planeación.
4. Se observa una brecha creciente entre la población real y la reconocida oficialmente.
5. La situación impacta el cumplimiento de los **ODS 3, 4, 6, 13 y 15**.

Referencias bibliográficas:

Arboleda Suárez, E. M. (2021). Operaciones recíprocas generadas en la gestión del Sistema General de Participaciones en el municipio de Popayán. Trabajo de grado, Fundación Universitaria de Popayán.

Ariza, J. (2023). Transferencias y desarrollo municipal en Colombia. *Revista de Derecho*, 40(2), 75–102.

Becerra, C. A. S. (2024). Gestión tributaria municipal. Estudio de caso en los municipios del Magdalena Medio, Colombia. *Revista CEA*, 10(20), 1–25.

Bonet-Morón, J. (2025). Finanzas públicas de Valledupar, 2005–2015. Banco de la República.

Conda Pazu, I. (2023). Análisis del componente especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas (AESGPRI). Tesis de maestría, Universidad de los Andes.

Congreso de la República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Diario Oficial No. 39.863.

Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 152 de 1994. Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial No. 41.450.

Congreso de la República de Colombia. (2001). Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias. Diario Oficial No. 44.654.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2018). Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>

Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2020). Estudio de eficiencia del SGP con perspectiva territorial: Informe de resultados. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Estudio_de_eficiencia_SGP_perspectiva_territorial_Informe_resultados.pdf

Departamento Nacional de Planeación – DNP. (s. f.). Distribuciones SGP. Sistema de Consulta de Distribuciones del SGP. <https://sicodis.dnp.gov.co/AspxSGP/DistribucionesSGP.aspx>

Estrada, G. A. U. (2018). Gestión financiera desde lo territorial: estudio de caso en municipios del Magdalena Medio (2010–2016). *Revista de Economía del Caribe*, 22, 103–137.

Javeriana Cali. (2023). Estrategias de sostenibilidad del recaudo tributario para fortalecer las finanzas públicas del municipio de Santiago de Cali (2010–2020). Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana Cali.

Machado Arias, Z. (2021). Evaluación de la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones en salud en el municipio de Soledad, Atlántico, vigencias 2016–2019. Trabajo de grado, Escuela Superior de Administración Pública.

Machado Arias, Z. (2021). Evaluación de la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones en salud en el municipio de Soledad, Atlántico, vigencias 2016–2019 [Trabajo de grado, Escuela Superior de Administración Pública – ESAP]. Repositorio ESAP. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/handle/20.500.14471/28690>

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT. (2019). Informe de monitoreo SGP-APSB vigencia 2019. <https://minvivienda.gov.co/sites/default/files/2020-09/informe-monitoreo-sgp-apsb-vigencia-2019.pdf>

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2017). Abecé del Sistema General de Participaciones (SGP).

Orfale, L. E. N. (2021). Las transferencias de recursos y su relación con el desarrollo territorial en Colombia. *Advocatus*, 37, 45–70.

Ortega, J. M. T. (2022). Efecto flypaper: estudio de caso para los municipios colombianos. *Lecturas de Economía*, 97, 65–98.

Osorio Díaz, K., & Ospina Parra, D. P. (2023). Finanzas municipales y sostenibilidad fiscal: estudio de caso en un municipio intermedio colombiano. Tesis de maestría, Universidad EAFIT.

Padilla Ariza, D. A., et al. (2019). Estudio de caso – municipio Nuevo Paysandú: contexto económico y normativo de las finanzas públicas. Trabajo de grado, ESAP.

Pérez Álvarez, R. (2024). Una aproximación a la eficiencia y eficacia de los recursos del Sistema General de Participaciones en una entidad indígena (resguardo La Pascua). Trabajo de grado, Escuela Superior de Administración Pública.

Pérez Álvarez, R. (2024). Estudio de caso del Sistema General de Participaciones en entidad indígena (resguardo La Pascua): eficiencia, ejecución y efectos sociales [Trabajo de grado, Escuela Superior de Administración Pública – ESAP]. Repositorio ESAP. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/handle/20.500.14471/28010>

Pita Ponce, J. E. (2019). Desempeño municipal y su influencia en el desarrollo económico: estudio de caso. Tesis de maestría, Universidad Cooperativa de Colombia.

Plan de desarrollo del municipio de Santa Rosa, Cauca 2020–2023 “Más futuro que pasado”. (2020). Alcaldía Santa Rosa Cauca.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. (2025). Misión de Descentralización: Diagnóstico y propuestas sobre el Sistema General de Participaciones. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2025-03/undp_co_gob_publicacion_mar5_2025_1_resumen_sgp.pdf

Quiasúa Mejía, D. C. (2021). Análisis del gasto ejecutado anual en salud pública financiado con el Sistema General de Participaciones en municipios de Colombia según categorías (2016–2019). Tesis de maestría, Universidad de los Andes.

Quintero Puentes, L. A. (2023). Análisis financiero de la evolución de los ingresos corrientes de libre destinación en municipios del departamento de Boyacá. Trabajo de grado, Escuela Superior de Administración Pública.

Rincón, D. O. (2018). Cumplimiento de la inversión en el sector agrícola en relación con el Sistema General de Participaciones: caso municipio de Fusagasugá (Cundinamarca). *Advocatus*, 24(1), 115–140.

Yépez, D. D. R. (2025). Gestión pública, equidad territorial y sostenibilidad social: efectos de la categorización municipal en Colombia. *Revista Estrategia Organizacional*, 12(1), 1–20.

Zuluaga, L. (2007). El presupuesto público en Colombia: hacia un modelo más eficiente en la asignación de recursos, el presupuesto por resultados [Tesis maestría, Universidad de los Andes]. Repositorio Universidad de los Andes.