



Nota de Gobierno¹

Mayo 2025

No. 001

Sistema General de Participaciones en aumento:

¿menos recaudo propio, más brechas sociales? Desafíos fiscales y desarrollo territorial

1. Introducción
2. Contexto y antecedentes
 - 2.1 Distribución y evolución del SGP
3. Evidencia empírica
 - 3.1. Principales hallazgos
 - 3.1.1. Pereza fiscal y dependencia del SGP
 - 3.1.2. Impacto limitado en desarrollo socioeconómico
 - 3.1.3. Desigualdades en la distribución del SGP
4. Reflexiones y recomendaciones
 - 4.1. Redefinir el esquema de asignación del SGP
 - 4.2. Incentivar la autonomía fiscal territorial
 - 4.3. Asegurar la compatibilidad entre el SGP y la Ley de Competencias
 - 4.4 Definir responsabilidades institucionales

Referencias

¹ Documento elaborado por Jorge Enrique Saenz Castro, con la colaboración de Carolina Cristancho, Carolina Wilches, y Henry Cardozo

1. Introducción

El 2 de diciembre de 2024, la Cámara de Representantes aprobó en su octavo y último debate la reforma al Sistema General de Participaciones (SGP). Esta reforma incrementará de manera gradual las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación a las entidades territoriales desde el 23,5 %, hasta el 39,5 %, en un período de 12 años, a partir de 2027. La implementación de esta reforma está condicionada a la aprobación de una Ley de Competencias que definirá las nuevas responsabilidades de los gobiernos locales.

El SGP “es el mecanismo mediante el cual el Gobierno nacional transfiere a los municipios, distritos y departamentos los recursos necesarios para atender los servicios básicos de educación, salud, agua y saneamiento básico (acueductos y alcantarillados) (Ministerio del Interior, s.f.). Se encuentra definido en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se nutre de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN). Por otra parte, se distribuye según “criterios como la población, las necesidades básicas insatisfechas y los niveles de pobreza de cada entidad territorial” (Ministerio del Interior, s.f.).

Cabe destacar que, aunque la participación inicial se fijó en 23,5 % (valor de referencia al momento de la aprobación del proyecto de acto legislativo), el cierre de 2024 registró un 26,84 %, es decir, 3,34 puntos por encima de lo proyectado. Para 2025, la proyección es de 26,81 %, lo que evidencia que el SGP no solo está determinado por el marco normativo, sino también por la volatilidad fiscal y económica, factor que podría incidir en su ritmo de crecimiento.

Es preciso señalar que el impacto de dicho aumento en la convergencia entre territorios sigue presentando vacíos que deben tratarse. Aunque las transferencias de compensación (que buscan corregir desajustes verticales de recursos) son fundamentales para reducir las desigualdades entre regiones, la evidencia sugiere que pueden generar problemas de incentivos perversos en los gobiernos subnacionales. En concreto, pueden reducir el esfuerzo recaudatorio propio, lo que Bird y Smart (2002) identifican como el problema del "free rider" fiscal.

Desde la teoría del federalismo fiscal, Oates (1972) argumenta que el principio de correspondencia mejora la eficiencia en la asignación de recursos, pero, exige mecanismos de responsabilidad presupuestaria. En ese contexto, Buchanan & Tullock (1962) advierten que las transferencias deben internalizar los costos de decisión para evitar efectos colaterales negativos que alteren el equilibrio fiscal entre jurisdicciones.

También es pertinente destacar que la convergencia entre territorios..., además de referirse a la redistribución de recursos, es parte de un proceso más amplio de reducción de brechas sociales y económicas entre hogares y regiones. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026 define la convergencia regional como el proceso que busca garantizar un acceso adecuado a oportunidades, bienes y servicios para todas las regiones del país, lo que requiere fortalecer los vínculos intra e interregionales. La convergencia está estrechamente relacionada con la productividad, la competitividad y la innovación en los territorios, lo que implica fortalecer las cadenas productivas en función de las vocaciones específicas de cada región.

En el contexto colombiano, los estudios sobre el impacto de las transferencias han arrojado resultados mixtos. Cadena (2002) y Junguito, Melo y Misas (1995) mostraron que dichas transferencias han reducido el esfuerzo fiscal municipal. Sin embargo, análisis más recientes, entre ellos el de Bonet-Morón y otros (2020), no encuentran evidencia concluyente de pereza fiscal a nivel agregado.

Por su parte, Espitia (2004) argumenta que la descentralización basada en transferencias no ha impulsado el crecimiento económico debido a la limitada capacidad recaudatoria local. Asimismo, Darío Restrepo (2025) advierte que incrementar las transferencias sin reformar la estructura de relaciones entre los niveles de gobierno podría perpetuar las desigualdades, en lugar de corregirlas.

Esos hallazgos sugieren que, más allá de aumentar los recursos transferidos, es fundamental rediseñar los incentivos fiscales y fortalecer la capacidad institucional para garantizar mayor autonomía y equidad territorial (Fedesarrollo, 2018).

En esta Nota de Gobierno, presentamos un análisis preliminar del problema a partir de un ejercicio econométrico parsimonioso —reconociendo que modelos más complejos podrían arrojar resultados distintos, aspecto que abordaremos en futuros estudios. Al aplicar este enfoque a los 32 departamentos con datos de 2023, encontramos que el SGP ha operado como un incentivo perverso, pues, desincentiva el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales para generar ingresos propios. Estos resultados coinciden con los hallazgos mencionados de Cadena (2002) y de Junguito, Melo y Misas (1995), quienes documentaron una disminución en el esfuerzo fiscal municipal como resultado de las transferencias.

2. Contexto y antecedentes

2.1 Distribución y evolución del SGP

El SGP representa una proporción significativa de los ingresos de los departamentos y municipios, en especial, en aquellas regiones con menor capacidad fiscal. Según datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2023), en el 80 % de los municipios del país, las transferencias del SGP constituyen entre el 60% y el 80% de sus ingresos totales, lo que muestra una alta dependencia de estos recursos. En contraste, departamentos con economías más robustas, como Antioquia y Cundinamarca, dependen en menor medida del SGP, que representa entre el 30 % y el 50 % de sus ingresos.

En Colombia, los recursos del SGP se distribuyen en un 96 % para asignaciones sectoriales y en un 4 % para asignaciones especiales, según la normativa vigente². En las asignaciones sectoriales, la educación recibe el mayor porcentaje con un 58,5 %; la siguen el sector salud con un 24,5 %, el rubro propósito general con un 11,6 % y el de agua potable y saneamiento básico (APSB) con un 5,4 %.

Por otro lado, las asignaciones especiales se orientan al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet), con un 2,9 %; a resguardos indígenas, con un 0,52 %; a alimentación escolar, con un 0,5 % y a comunidades ribereñas, con un 0,08 %. Esta composición refleja la priorización del gasto público territorial en áreas fundamentales para el desarrollo social y económico del país.

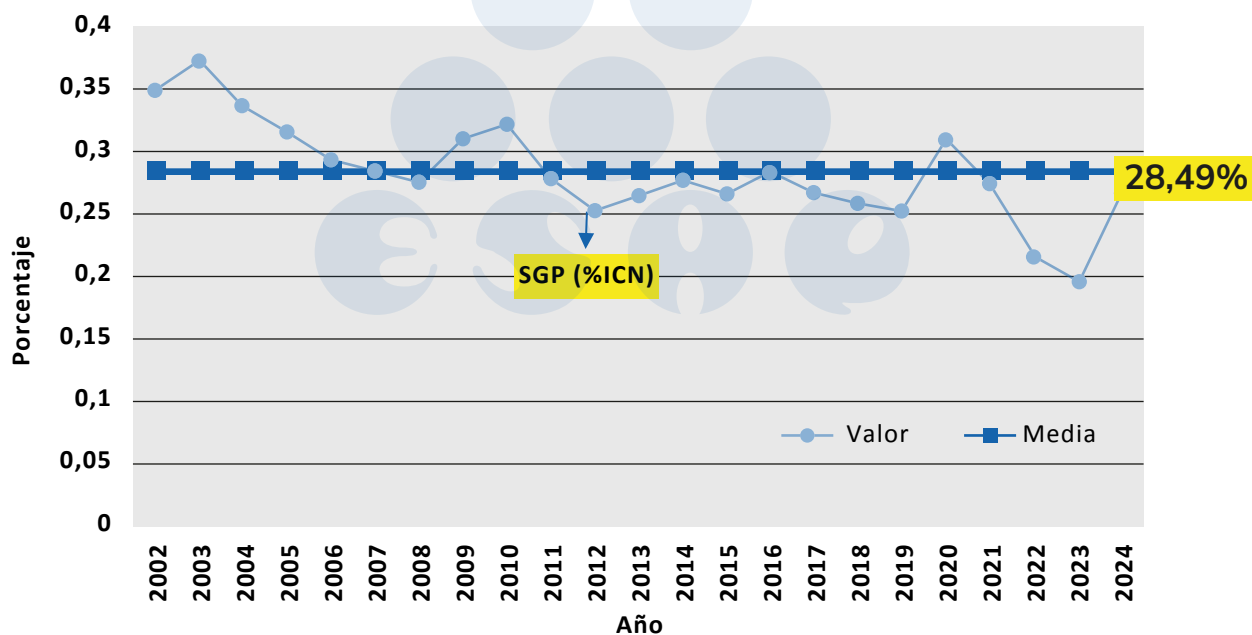
El análisis de la participación del Sistema General de Participaciones (SGP) en los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) evidencia una tendencia decreciente sostenida desde 2002, con algunas variaciones puntuales (gráfica 1). En 2002, la participación fue del 35,05 %, alcanzando su máximo histórico en 2003 con un 37,42 %. A partir de ese año, se observa un descenso gradual. En 2007, el indicador registró un 28,57 %, apenas por encima del promedio histórico (28,49 %), pero a partir de entonces se consolidó una trayectoria sistemáticamente inferior a dicho promedio.

² La distribución de los recursos del SGP en Colombia está regulada por los mencionados artículos ³⁵⁶ y ³⁵⁷ de la Constitución Política, modificados por los actos legislativos ⁰¹ de ²⁰⁰¹ y ⁰⁴ de ²⁰⁰⁷. Estos artículos establecen los porcentajes y criterios para la asignación de recursos a las entidades territoriales y priorizan, como se dijo también, la educación, la salud y el agua potable. Además, la Ley ⁷¹⁵ de ²⁰⁰¹ y su modificación por la Ley ¹¹⁷⁶ de ²⁰⁰⁷ detallan la distribución específica de estos recursos: por ejemplo, un ^{58,5} % para educación, un ^{24,5} % para salud, un ^{11,6} % para propósitos generales y un ^{5,4} % para agua potable y saneamiento básico.

Este comportamiento coincide con las reformas introducidas por el Acto Legislativo 01 de 2001, que modificó el cálculo de las transferencias territoriales, según análisis de la Escuela de Alto Gobierno (EAG). Si bien se registraron recuperaciones temporales durante la crisis financiera global (2009-2010, con 31,22 % - 32,35 %) y en la pandemia de covid-19 (2020, 31,10 %), la trayectoria general fue de contracción. Esta tendencia se acentuó en años recientes, con mínimos sin precedentes en 2022 (21,72 %) y 2023 (19,75 %) —valores que representan apenas la mitad del porcentaje inicial—.

Aunque en 2024 se observó una leve recuperación (26,84 %), el SGP se mantuvo 1,65 puntos porcentuales por debajo del promedio histórico, lo que confirma un cambio estructural en la distribución de recursos: de representar más de un tercio de los ICN en 2002-2003, pasó a ocupar menos de una quinta parte en 2023

Grafica 1. Promedio Historico del porcentaje del Sistema de Participación (SGP) en los ingresos Corrientes de la Nación (2002 - 2024)



Fuente: elaborado por la EAG sobre la base de datos de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional -Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Ejecución de ingresos y gastos de las entidades del Presupuesto General de la Nación.

3. Evidencia empírica.

Para evaluar el impacto del SGP en las finanzas territoriales y en el desarrollo socioeconómico, se aplicó un modelo econométrico parsimonioso a los 32 departamentos del país³. En particular, se analizó el efecto del SGP sobre variables fiscales, como la pereza fiscal⁴, y sobre indicadores sociales, incluidas la pobreza monetaria y la pobreza extrema, el desempleo y la desigualdad, esta última, medida por el coeficiente de GINI.

3.1. Principales hallazgos

3.1.1. Pereza fiscal y dependencia del SGP: como evidencian los hallazgos del cuadro 1, por cada 1 % adicional en las transferencias del SGP, el esfuerzo fiscal de los departamentos disminuye en un 0,79 %. Esto sugiere que un mayor flujo de recursos desde el SGP reduce los incentivos para fortalecer la recaudación propia.

3.1.2. Impacto limitado en desarrollo socioeconómico: Según los resultados presentados en el cuadro 1, no se encuentra evidencia econométrica de que el SGP tenga un efecto significativo en la reducción de la pobreza monetaria, de la pobreza extrema, del desempleo o de la desigualdad medida por el coeficiente de GINI. Aunque algunos coeficientes presentan signos esperados (pobreza extrema y coeficiente GINI), la falta de significancia estadística impide atribuir al SGP un impacto claro sobre estas variables.

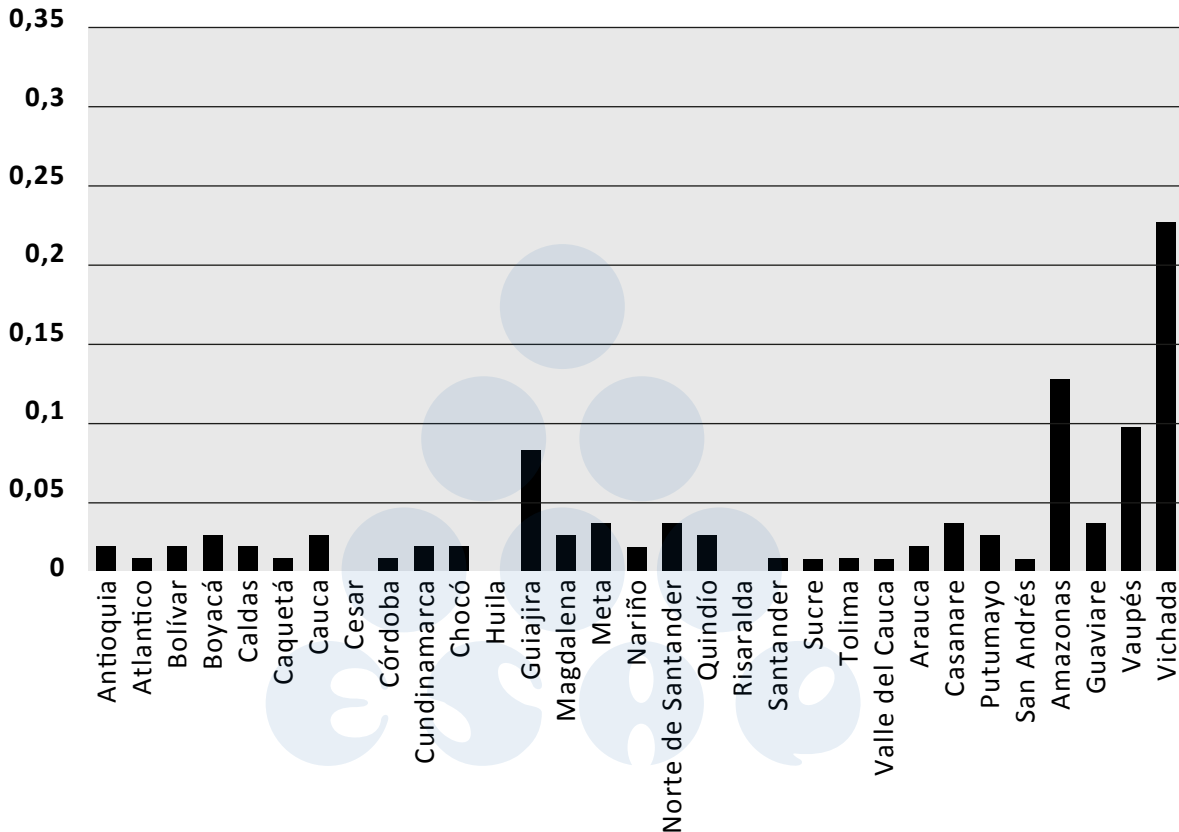
Cuadro 1. Impacto del SGP en las finanzas y el desarrollo departamental			
	Variables	Valor coeficiente	Nivel de significancia
Dependiente	Independiente		
Esfuerzo fiscal	Sistema general de participaciones	-0.79	Significativo
Pobreza monetaria	Sistema general de participaciones	-0.79	No significativo
Pobreza externa	Sistema general de participaciones	-0.79	No significativo
Desempleo	Sistema general de participaciones	-0.79	No significativo
GINI (desigualdad)	Sistema general de participaciones	-0.79	No significativo
Las variables se referenciaron en Logaritmos			
Significativo ($p < 0.05$), y No significativo ($p > 0.05$)			
Cálculos EAG con base en información de la Dirección de descentralización y Fortalecimiento Territorial del DNP y DANE			

³ Se optó por un modelo de carácter parsimonioso, es decir, un modelo económico que utiliza la menor cantidad de variables posibles para explicar un fenómeno sin perder capacidad explicativa. En este caso, se utilizaron medidas sintéticas y comparables, como la relación entre ingresos propios e ingresos totales, que permiten captar aspectos clave de la autonomía fiscal de los territorios sin recurrir a un número excesivo de indicadores.

⁴ Medidas como la relación entre ingresos propios e ingresos totales.

3.1.3. Desigualdades en la distribución del SGP: las regiones de Vichada, Vaupés, Amazonas y Guajira dependen en gran medida del SGP, mientras que Antioquia, Cundinamarca y Valle del Cauca, con economías más fuertes, requieren menos transferencias. La gráfica 2 ilustra estas desigualdades y hace concluir la necesidad de un esquema de distribución que considere tanto la capacidad fiscal, como las necesidades de cada territorio.

Gráfica 2. Distribución del Índice de Brechas Territoriales en Colombia



Fuente: elaboración de la EAG con información de la Dirección de Descentralización y Fortalecimiento Territorial del DNP y del DANE.

4. Reflexiones y recomendaciones

Este análisis exploratorio del SGP ofrece una aproximación inicial a su impacto en las finanzas territoriales y en el desarrollo socioeconómico. Dado que el estudio se centró exclusivamente en los departamentos, los resultados son preliminares y no contemplan la dinámica municipal. Sin embargo, permiten identificar tendencias clave y formular recomendaciones dirigidas a los tomadores de decisiones del alto gobierno, en el marco de la Ley de Competencias, que, según lo establecido en el Acto Legislativo, debe aprobarse antes de diciembre de 2025; no obstante, el Gobierno nacional ha manifestado su intención de adelantar su aprobación para julio del mismo año.

En la medida en que la reforma del SGP condicionará la distribución de su incremento, es fundamental que la alta dirección del Estado y la gerencia pública consideren los siguientes cuatro aspectos para fortalecer su efectividad y equidad: redefinir el esquema de asignación del SGP, incentivar la autonomía fiscal territorial, asegurar la compatibilidad entre el SGP y la Ley de Competencias y definir responsabilidades institucionales.

4.4. Redefinir el esquema de asignación del SGP.

Aunque la participación del SGP en los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) ha disminuido en forma progresiva en las últimas dos décadas —del 35,02 % en 2002, al 19,75 % en 2023—, su efecto sobre los indicadores socioeconómicos territoriales sigue siendo limitado. Esta situación evidencia que, más allá de los montos asignados, la redistribución de los recursos debe orientarse hacia la obtención de resultados concretos. En este sentido, ante el aumento proyectado por la reciente reforma constitucional, se recomienda lo siguiente:

- La futura Ley de Competencias debe incluir un mecanismo de ajuste flexible que permita revisar en forma periódica la participación del SGP en función de la ejecución real de los ICN. De ese modo, el incremento programado podrá reflejar con mayor precisión la dinámica fiscal y económica del país.
- Incorporar criterios de focalización que prioricen territorios con mayores rezagos en pobreza, desempleo y desigualdad.
- Alinear los mecanismos de asignación con los objetivos de desarrollo territorial y de capacidades fiscales diferenciadas.

4.5. Incentivar la autonomía fiscal territorial

La alta dependencia del SGP que tienen algunos departamentos puede generar pereza fiscal, lo que conduce a reducir su esfuerzo por fortalecer la recaudación propia. Para mitigar este riesgo, se recomienda:

- Crear mecanismos de incentivos que premien la gestión eficiente de ingresos propios sin afectar la estabilidad de las finanzas locales.
- Explorar esquemas de corresponsabilidad fiscal con los que las entidades territoriales que tienen mayor capacidad recaudatoria asuman de manera progresiva un rol más activo en la financiación de sus competencias.

4.6. Asegurar la compatibilidad entre el SGP y la Ley de Competencias

Puesto que la Ley de Competencias redefinirá las responsabilidades de los gobiernos subnacionales, es necesario que la reforma del SGP garantice una asignación suficiente y sostenible. Se recomienda:

- Definir con claridad qué competencias se financiarán con el SGP y cuáles requerirán fuentes complementarias.
- Establecer mecanismos de ajuste dinámico que permitan una redistribución flexible en función de las nuevas competencias asumidas por los territorios.

4.4 Definir responsabilidades institucionales

Para garantizar una implementación efectiva de las reformas, es decisivo establecer responsabilidades claras en el alto gobierno. Se recomienda:

- Designar a entidades específicas (Ministerio de Hacienda, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Interior) para liderar la reestructuración del SGP en el contexto de la Ley de Competencias.
- Implementar un sistema de monitoreo y evaluación que mida el impacto del SGP en los territorios, lo que permitirá hacer ajustes oportunos.

Referencias

Bird, R. & Smart, M. (2002). Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries. In *World Development*, 30(6), 899-912. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(02\)00016-5](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(02)00016-5)

Buchanan, J. & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. University of Michigan Press.

Bonet-Morón, J., Pérez-Valbuena, G. y Ricciulli-Marín, D. (2018). ¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia? En *Revista de Economía del Rosario*, 21(2), 247–307. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/economia/a.7196>

Cadena, X. (2002). *Descentralización y esfuerzo fiscal en Colombia*. Documentos de Trabajo. Fedesarrollo. Centro de Investigación Económica y Social. <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.redalyc.org/pdf/1691/169118100002.pdf>

Espitia, A. (2004). La descentralización y sus efectos sobre el crecimiento económico en Colombia. En *Revista de Economía del Rosario*, 7(1), 61-80. <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.banrep.gov.co/server/api/core/bitstreams/77dbdcea-c3d1-4e30-9b10-b6873f568456/content>

Fedesarrollo. Centro de Investigación Económica y Social. (2018). *La descentralización en Colombia y sus desafíos fiscales*. www.repository.fedesarrollo.org.co › 3555 › CDF_No_59_Marzo_2018

Junguito, R., Melo, J. y Misas, M. (1995). *El sistema de transferencias en Colombia y su impacto sobre la recaudación municipal*. Universidad de los Andes. https://www.researchgate.net/publication/227359735_Descentralizacion_y_Finanzas_Publicas_Colombia

Ministerio del Interior. (s. f.). *ABC Reforma al Sistema General de Participaciones*. <https://www.mininterior.gov.co/noticias/abc-reforma-al-sistema-general-de-participaciones/>

Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.

Restrepo, D. (2025, 19 de febrero). Reforma al Sistema General de Participaciones (SGP) y sus impactos en los ingresos de las regiones. En Actualidad Económica y Sectorial.

https://www.bancolombia.com/empresas/capital-inteligente/actualidad-economica-sectorial/ingresos-tributarios-entidades-territoriales?utm_source=whatsapp&utm_medium=link&utm_campaign=estacional-empresas-capital-inteligente-ser-experto-articulo-amplificadores&utm_content=&utm_campaign=whatsapp-18631-81268-0

Rodden, J. (2003). Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government. In *International Organization*, 57(4), 695-729.

<https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/reviving-leviathan-fiscal-federalism-and-the-growth-of-government/15B14863E625FB2BD34D6F91F933AA87>

