



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

# **Análisis del efecto del Sistema General de Participaciones sobre la pobreza multidimensional en los departamentos de Colombia**

**Yulli Yaneth Vargas Monroy**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Economía  
Bogotá, Colombia

2025

# **Análisis del efecto del Sistema General de Participaciones sobre la pobreza multidimensional en los departamentos de Colombia**

**Yulli Yaneth Vargas Monroy**

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:  
Magíster en Ciencias Económicas

Director:  
Gustavo Adolfo Junca Rodríguez PhD

Línea de Investigación:  
Economía Pública y Políticas

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Economía  
Bogotá, Colombia

2025





*A mi familia, por ser raíz e impulso.*

*A las amistades, por sostenerme con ternura,  
escucha y palabra.*

*A mis referentes, por abrir caminos, transformar e  
inspirar.*

*Y a mi universidad, por ser motor de  
transformación en mi vida, en la de quienes me  
rodean y en la sociedad a la que sueño seguir  
aportando.*

## Agradecimientos

Gracias a mis padres, Yanet y Antonio, a mi hermana Laura, a mi hermano Andrés y a mis amigas del alma, porque no solo me han acompañado en este proceso: también han sido soporte, recuperación y sanación en una vida que me sigue mostrando la fortaleza y la valentía que habitan en mí, y que no habría sido tan llevadera sin su presencia.

Gracias al respiro del momento presente, que me permite mirar con ojos de gratitud cada paso que doy y avanzar desde la compasión hacia mí misma y hacia mi cuerpo. Esta etapa me ha enseñado que la vida es un proceso progresivo y cambiante, que se nutre de la constancia, el autocuidado y la compañía de quienes han decidido estar a mi lado con el corazón. Gracias por estar, por cuidarme y por permitirme ser y crecer en cada etapa.

Que la vida siga encontrando formas de enseñar y de cumplir sueños, pues sé y confío en que siempre nos muestra un camino más amplio del que alguna vez imaginamos.

Gracias a Gustavo Junca, por su impulso para dar este primer paso e iniciar este camino. Gracias a Mario Galindo, por su clase de políticas públicas, que ayudó a dar estructura a este trabajo.

Gracias a Esteban Gómez, por su acompañamiento técnico y metodológico.

Gracias a Brayan Villalba, por su lectura, sus comentarios a este documento y, sobre todo, por su amistad y apoyo constante en nuestras distintas etapas de vida.

Finalmente, gracias a la vida y a la fuerza interna de mi cuerpo y de mi mente, por la disciplina y por todos los aprendizajes que esta etapa me ha dejado. Cierro este capítulo con la certeza de que el cuidado y la perseverancia son los pilares que me sostendrán, y de que cada nuevo comienzo traerá consigo caminos aún más amplios y llenos de propósito.

# Resumen

## **Análisis del efecto del Sistema General de Participaciones sobre la pobreza multidimensional en los departamentos de Colombia**

Este estudio analiza la relación entre las asignaciones del Sistema General de Participaciones (SGP) y los niveles de pobreza multidimensional en los departamentos de Colombia durante el período 2018–2023. A partir de un modelo de datos panel con efectos fijos, se evalúa si las transferencias del SGP han tenido un efecto significativo en la reducción del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) a nivel departamental. Los resultados muestran que, en la mayoría de las especificaciones, el SGP no presenta un efecto significativo sobre la pobreza. Sin embargo, cuando se incorpora el total de recursos del SGP —incluyendo aquellos ejecutados por los municipios— y se controla por ciertas condiciones educativas, se encuentra evidencia de un efecto negativo y significativo del SGP sobre el IPM. Este hallazgo sugiere que el impacto de las transferencias podría depender del entorno institucional, educativo y de gobernanza en el que se implementan, lo que refuerza la importancia de considerar estos factores en el diseño de políticas públicas de transferencias intergubernamentales.

**Palabras clave:** (pobreza multidimensional, programas de gobierno, gasto público, Sistema General de Participaciones (SGP)).

## **Abstract**

### **Analysis of the Effect of the General System of Participations on Multidimensional Poverty in the Departments of Colombia**

This study analyzes the relationship between the allocations of the General System of Participations (SGP) and levels of multidimensional poverty in Colombia's departments during the period 2018–2023. Using a fixed-effects panel data model, the study evaluates whether SGP transfers have had a significant effect on reducing the Multidimensional Poverty Index (MPI) at the departmental level. The results show that in most specifications, the SGP does not have a statistically significant impact on poverty. However, when the analysis includes the total SGP resources—accounting for those executed by municipalities—and controls for certain educational conditions, evidence of a significant negative effect of SGP on MPI emerges. This finding suggests that the impact of transfers may depend on the institutional, educational, and governance context in which they are implemented, reinforcing the importance of incorporating these factors into the design of intergovernmental transfer policies.

**Keywords:** (Multidimensional poverty, government programs, public spending, General System of Participations (SGP)).

# Contenido

	Pág.
<b>Resumen</b> .....	<b>VII</b>
<b>Lista de figuras</b> .....	<b>XI</b>
<b>Lista de tablas</b> .....	<b>XIII</b>
<b>Abreviaturas</b> .....	<b>XIV</b>
<b>1. Marco teórico</b> .....	<b>6</b>
1.1. Sistema General de Participaciones en Colombia .....	6
1.1.1. Estructura para la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones .....	10
1.2. Enfoques para la medición de la pobreza: debates conceptuales y aplicación en Colombia .....	16
1.2.1. Enfoques conceptuales y debates sobre la pobreza .....	16
1.2.2. Medición de la pobreza en Colombia .....	19
<b>2. Revisión de literatura</b> .....	<b>23</b>
<b>3. Datos</b> .....	<b>28</b>
<b>4. Diseño metodológico</b> .....	<b>42</b>
<b>5. Resultados</b> .....	<b>46</b>
<b>6. Conclusiones y recomendaciones</b> .....	<b>55</b>
Conclusiones .....	55
Recomendaciones .....	56
<b>A. Anexo: Porcentajes de destinación de recursos del SGP a los municipios y departamentos</b> .....	<b>58</b>
<b>7. Bibliografía</b> .....	<b>59</b>

X

Análisis del efecto del Sistema General de Participaciones sobre la pobreza multidimensional en los departamentos de Colombia

---

## Lista de figuras

	<b>Pág.</b>
Figura 1 Distribución de recursos del Sistema General de Participaciones .....	8
Figura 2 Evolución del Sistema General de Participaciones (SGP), 2002-2023 .....	9
Figura 3 Participación del SGP en los Ingresos Corrientes de la Nación y el PIB 2002-2022 .....	10
Figura 4 Asignación per cápita del Sistema General de Participaciones 2023.....	33
Figura 5 Incidencia de la pobreza multidimensional - Departamentos (2023) y Municipios (2018).....	34
Figura 6 Relación entre el IPM y las transferencias per cápita del SGP asignadas directamente a los departamentos - 2023.....	36
Figura 7 Relación entre el IPM y el total de transferencias per cápita del SGP a nivel departamental, incluyendo recursos canalizados por municipios - 2023.....	36
Figura 8 Relación entre el IPM y el PIB per cápita departamental .....	37
Figura 9 Relación entre el IPM y el puntaje promedio en matemáticas.....	38
Figura 10 Relación entre el IPM y el puntaje promedio en lectura crítica.....	39
Figura 11 Relación entre el IPM y el Índice de Desempeño Fiscal .....	40
Figura 12 Relación entre el IPM y la cobertura bruta en educación básica - 2022.....	40



## Lista de tablas

	<b>Pág.</b>
Tabla 1 Componentes salud pública.....	12
Tabla 2 Resumen de departamentos tomados por fuente y periodo para la muestra de datos panel.....	29
Tabla 3 Distribución sectorial del Sistema General de Participaciones (SGP), 2002-2023 .....	32
Tabla 4 Resultados, efecto del SGP sobre el IPM Recursos exclusivos a las competencias de los departamentos .....	47
Tabla 5 Resultados, efecto del SGP sobre el IPM Total de recursos a nivel departamental – Modelo con variables educativas.....	50
Tabla 6 Resultados, efecto del SGP sobre el IPM Total de recursos a nivel departamental – Modelo con variables económicas e IDH.....	52
Tabla 7 Porcentajes de destinación de recursos del SGP a los municipios y departamentos .....	58

## Abreviaturas

<b>Abreviatura</b>	<b>Término</b>
ANM	Áreas no Municipalizadas
BANREP	Banco de la República
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECV	Encuesta Nacional de Calidad de Vida
ICN	Ingresos Corrientes de la Nación
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
NBI	Índice de Necesidades básicas Insatisfechas
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SGP	Sistema General de Participaciones
ANM	Áreas no Municipalizadas
BANREP	Banco de la República
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECV	Encuesta Nacional de Calidad de Vida
ICN	Ingresos Corrientes de la Nación
IDH	Índice de Desarrollo Humano

# Introducción

En Colombia, a pesar de los diversos programas y acciones, la pobreza y la desigualdad social siguen siendo un problema que afecta a una parte de la población y la mantiene en condiciones de vulnerabilidad. Crisis como la pandemia han reflejado estos problemas sin resolver. Los cierres obligatorios de gran parte de los sectores económicos dejaron a las familias sin ingresos con una contracción de alrededor del 16% (Nuñez, 2020) y sin posibilidad de cubrir sus necesidades básicas, lo que pone de manifiesto la necesidad de realizar esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de estas personas y abrir un debate sobre el tipo de políticas y el uso de recursos que se deben emplear para encontrar soluciones efectivas.

De acuerdo con las cifras del DANE para 2023, el 33,0% de la población en Colombia se encontraba en pobreza monetaria, lo que representa una disminución de 3,6 puntos porcentuales con respecto a 2022. Además, durante 2023, el 11,4% de la población estaba en pobreza monetaria extrema (DANE, 2023), en comparación con el 13,8% de 2022. En términos monetarios, esto significa que una persona con un ingreso mensual per cápita por debajo de COP \$435.375 (US \$108) en 2023 estaría en situación de pobreza monetaria, mientras que aquellas con un ingreso mensual inferior a COP \$218.846 (US \$55) se encontrarían en pobreza extrema.

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) presentado por el DANE para 2023 muestra que la incidencia de la pobreza<sup>1</sup> a nivel nacional fue del 12,1%, con una reducción de 0,8 puntos porcentuales respecto a 2022. Sin embargo, existen marcadas diferencias según el área geográfica y el nivel departamental. En las cabeceras municipales, la incidencia fue del 8,3%, mientras que en los centros poblados y zonas rurales dispersas alcanzó el

---

<sup>1</sup> Porcentaje de la población que vive en condición de pobreza de acuerdo a la metodología del IPM.

25,1%. A nivel departamental, Vichada registró la mayor incidencia del país, con un 65,4%, mientras que en Cundinamarca, Valle del Cauca y Antioquia, entre otros, el índice se mantuvo por debajo del 10%.

Estas diferencias evidencian que las cifras nacionales no reflejan plenamente las desigualdades territoriales. Mientras algunos departamentos, como Antioquia y Cundinamarca, presentan niveles de pobreza relativamente bajos, otros como Guainía, Vaupés y Vichada superan el 50%, según cifras del DANE 2023. Esto resalta la importancia de un análisis a nivel departamental para comprender los factores diferenciadores, como el acceso a recursos y la diversificación económica, pueden incidir en la pobreza multidimensional.

Es por eso por lo que es importante reconocer estos factores diferenciales entre departamentos con el objetivo de encontrar acciones y alternativas que tengan en cuenta elementos clave como el nivel de desarrollo de las economías en los territorios para mejorar las condiciones de vida de las personas. Esto no solo implica proporcionar ayudas existentes, como transferencias monetarias condicionadas o no condicionadas, sino también destinar recursos a otros aspectos fundamentales para superar la pobreza, como el acceso a la salud, la educación y el saneamiento básico.

Por su parte, el Sistema General de Participaciones (SGP) ha sido uno de estos intentos, ya que tiene como objetivo "destinar recursos a sectores específicos, como la educación, la salud, el agua potable y el saneamiento básico" (Bonet, Pérez y Ayala, 2014) en las entidades territoriales (departamentos, municipios y distritos). Este mecanismo de gasto público con destinación específica busca mejorar la provisión de servicios básicos y relaciona algunas de las dimensiones establecidas en la medición del índice de pobreza multidimensional, como las condiciones educativas, las condiciones de niñez y juventud, el trabajo, la salud y las condiciones de vivienda y servicios públicos.

Los recursos forman parte de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) y, en 2023, representaron aproximadamente el 30% de estos ingresos (DNP, 2024). Su propósito es servir como un mecanismo de distribución entre departamentos, municipios y distritos, fortaleciendo la autonomía de las entidades territoriales en la gestión de sus finanzas y el

desarrollo de políticas públicas. En términos de Bonet, Pérez y Ayala (2014), esto ha implicado una mayor profundización del proceso de descentralización.

Para su asignación, se consideran factores como la población, la cobertura y algunos componentes del indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), entre otros. Además, los criterios de distribución varían según las diferentes asignaciones del SGP, con el objetivo de promover una distribución más equitativa, reducir las brechas territoriales y avanzar en el proceso de descentralización en Colombia.

Este sistema ha experimentado diversas reformas a lo largo del tiempo y, actualmente, se encuentra en curso una nueva modificación que busca, entre otros objetivos, avanzar en el mandato establecido por la Constitución Política de 1991 y fortalecer la autonomía fiscal de las entidades territoriales. La reforma actual plantea un incremento progresivo en la participación de las entidades territoriales en los ICN, alcanzando el 39,5% en un plazo de 12 años a partir de 2027. Este aumento busca devolver mayor independencia fiscal y económica a las regiones, para lo cual se discute una Ley de Competencias que definiría las funciones que la Nación transferirá a los gobiernos locales, garantizando que puedan ser financiadas con estos nuevos recursos (Ministerio del Interior, 2024).

Estas reformas responden a la necesidad de mejorar la eficiencia en la asignación y uso de los recursos, asegurando que contribuyan efectivamente a la reducción de desigualdades y al fortalecimiento del desarrollo regional. Sin embargo, resulta fundamental analizar la efectividad del SGP en la consecución de estos objetivos, lo que hace necesario un estudio más profundo de su efecto.

Existe entonces una hipótesis central que plantea que los recursos del SGP no han contribuido significativamente a reducir la pobreza multidimensional en los departamentos del país. Centrando así la realización de este trabajo en la necesidad de comprender la efectividad de los recursos del SGP en la reducción de la pobreza multidimensional, así como evaluar la pertinencia de este tipo de gasto público teniendo en cuenta su efecto en la pobreza y lograr identificar además las posibles diferencias en los efectos entre los departamentos de Colombia.

Asimismo, se busca contribuir a la escasa literatura existente sobre el SGP y su relación con la pobreza, ya que, a pesar de las investigaciones existentes como la de Ramírez (2018), Galvis (2014) y el análisis de Fedesarrollo (Villar et al., 2016), sigue habiendo una falta de estudios que aborden específicamente la relación entre el SGP y la pobreza multidimensional a nivel departamental en Colombia. Por lo tanto, este estudio busca aportar a las investigaciones que estudian el efecto del SGP en la pobreza multidimensional en los departamentos del país durante el periodo de 2018-2023.

Para abordar esta problemática, el estudio se centra en el análisis a nivel departamental debido a la falta de información desagregada del IPM por municipio a lo largo del tiempo. No obstante, reconocer la importancia de un enfoque municipal permitirá, en futuras investigaciones, complementar los hallazgos aquí presentados con un análisis más detallado.

Adicionalmente, se empleará una metodología de datos panel con efectos fijos, con el propósito de aislar factores invariables en el tiempo, como la distancia de los departamentos a la capital, entre otros. El panel abarcará el período 2018-2023 e incluirá, además de las variables de interés —IPM y SGP—, controles relacionados con características económicas y de educación de los departamentos, tales como diversas fuentes de ingreso y la eficiencia en el desempeño fiscal.

Este documento está estructurado en siete secciones. La primera es la presente introducción. La segunda sección detalla el marco teórico sobre el que se enmarcara este trabajo haciendo una breve descripción del funcionamiento del Sistema General de Participaciones (SGP) y el enfoque de pobreza utilizado, materializado en el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). La tercera sección recoge la revisión de literatura sobre los efectos del SGP en variables como desigualdad, educación y salud, entre otras. La cuarta sección presenta los datos, sus fuentes y un análisis descriptivo. La quinta sección expone el diseño metodológico. En la sexta sección se discuten los resultados obtenidos. Finalmente, la séptima sección presenta las principales conclusiones y recomendaciones, con el propósito de aportar evidencia sobre la efectividad del SGP en la reducción de la pobreza multidimensional.



# 1. Marco teórico

El análisis de la relación entre las transferencias intergubernamentales y la pobreza requiere comprender tanto el funcionamiento del Sistema General de Participaciones (SGP) como la medición de la pobreza multidimensional en Colombia. El SGP ha sido históricamente uno de los mecanismos de descentralización fiscal del país, asignando recursos a las entidades territoriales para sectores clave como educación, salud y saneamiento básico. Por otro lado, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) permite evaluar las privaciones que afectan el bienestar de la población más allá del ingreso, proporcionando una visión integral de la pobreza en el país.

En esta sección se presenta el marco teórico sobre ambos componentes. Primero, se describe el SGP, su evolución normativa y los criterios que definen la asignación de recursos a los territorios. Posteriormente, se introduce el concepto de pobreza, abordando los principales debates teóricos sobre su enfoque y medición. Finalmente, se analizan las metodologías utilizadas en Colombia, con especial énfasis en el IPM, dada su utilidad en la evaluación de las políticas públicas.

## 1.1. Sistema General de Participaciones en Colombia

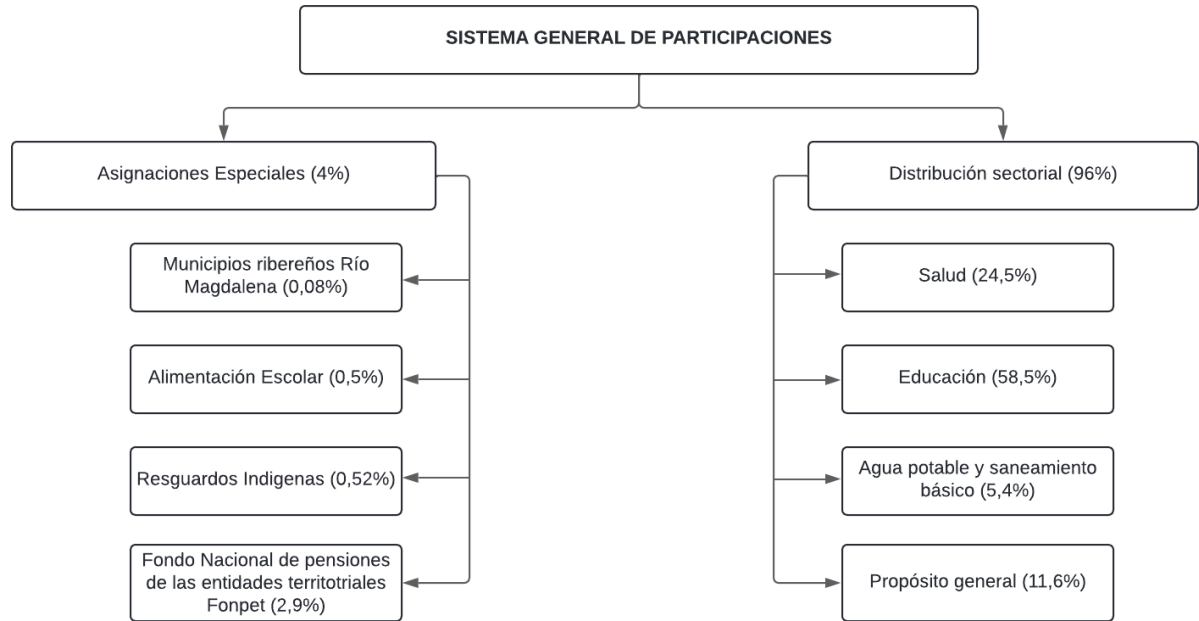
A nivel nacional, Colombia ha implementado el Sistema General de Participaciones (SGP) como una forma de descentralizar los recursos y fortalecer la autonomía de las entidades territoriales en la gestión de políticas públicas (Bonet, Pérez y Ayala, 2014). El SGP asigna recursos a los departamentos, municipios y distritos para financiar sectores clave como la educación, la salud, el agua potable y el saneamiento básico. Sin embargo, la efectividad de estos recursos en la reducción de la pobreza multidimensional a nivel departamental en el país aún no se ha estudiado ampliamente.

El SGP es uno de los sistemas de transferencias a entidades territoriales que, según Bonet, Pérez y Ayala (2014), surge como un esfuerzo por descentralizar los recursos de la nación y otorgar autonomía fiscal, garantizando un aumento significativo de los recursos transferidos a los gobiernos subnacionales. Estos recursos forman parte de una destinación específica que busca dirigirlos a salud, educación, agua y saneamiento básico, principalmente. Aunque también existe un componente destinado a propósitos generales, que puede ir destinado a la inversión en infraestructura, cultura, deporte, entre otros.

El SGP fue reglamentado en 2001 bajo la Ley 715 "por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones". En esta ley se establecen las generalidades del funcionamiento del sistema e incluye además un régimen de transición hacia este tipo de transferencia. Asimismo, expone la distribución que se realizará para educación y salud, y denomina la participación de propósito general, dentro de la cual se incluyen aspectos relacionados con infraestructura, vivienda, entre otros.

A esta ley le sigue una reforma constitucional materializada bajo la Ley 1176 de 2007, cuyo objetivo principal es crear el rubro de agua potable y saneamiento básico, separándolo así del rubro de propósito general. Con estas reformas, la distribución tiene, por un lado, un 4% para las asignaciones especiales que incluyen los municipios ribereños, alimentación escolar, resguardos indígenas y recursos destinados al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), dejando un 96% de los recursos para destinarse a Salud, Educación, Agua potable y Saneamiento básico, y Propósito General. (Figura 1)

Figura 1 Distribución de recursos del Sistema General de Participaciones

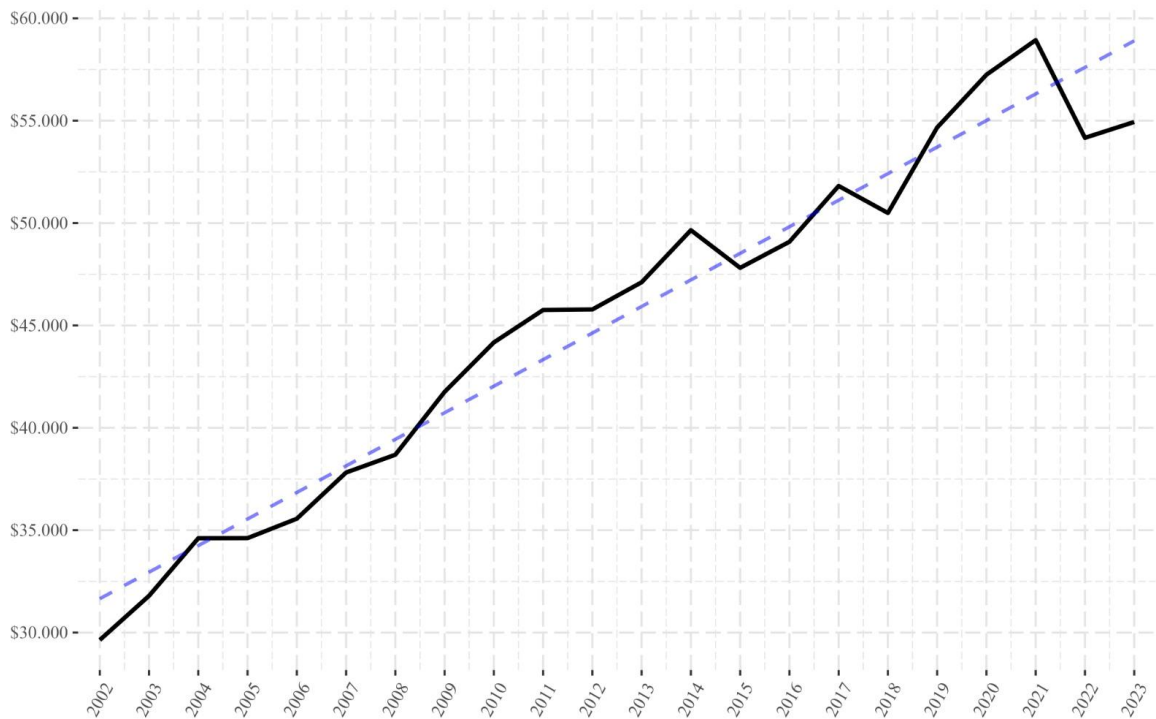


Fuente: Bonet, Pérez y Ayala (2014)

Además de la reforma de 2007, en la que se separó la financiación de Agua Potable y Saneamiento Básico del Propósito General, entre 2007 y 2015 se estableció que el crecimiento de los recursos sería equivalente a la tasa de inflación, con un incremento adicional del 3% y un 1,8% específico para el sector educativo (Bonet, Pérez y Ayala, 2014). Posteriormente, la reforma de 2016 dispuso que los recursos del SGP serían calculados con base en el promedio de los ingresos corrientes de la nación de los cuatro años anteriores, un esquema que se mantiene. Sin embargo, actualmente, los recursos del SGP están en transición debido a la actualización del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, ya que la población es una de las variables clave para la asignación de recursos a las entidades territoriales, adicional a los cambios que se puedan dar una vez aprobada y definida la actual reforma al SGP, aprobada en diciembre de 2024, junto con lo que quede establecido en la Ley de competencias.

De acuerdo con cifras del Departamento Nacional de Planeación (DNP), la evolución del Sistema General de Participaciones (SGP) desde su creación en 2002 evidencia un crecimiento real y sostenido en los recursos asignados. Estos pasaron de \$29 billones en 2002 a \$55 billones en 2023, lo que representa un aumento de aproximadamente \$25 billones en términos reales, equivalente a un incremento del 85,4 % (Figura 2). El crecimiento promedio anual fue del 3,1 %, con variaciones destacadas como el aumento del 8,3 % entre 2018 y 2019, y una caída del 8,1 % entre 2021 y 2022. Para el periodo de análisis (2018-2023), se resalta que, a pesar del decrecimiento observado entre 2021 y 2022, los recursos del SGP aumentaron en \$4,4 billones, superando en términos reales los niveles registrados en 2018.

Figura 2 Evolución del Sistema General de Participaciones (SGP), 2002-2023  
Miles de millones de pesos colombianos - Precios constantes de 2023

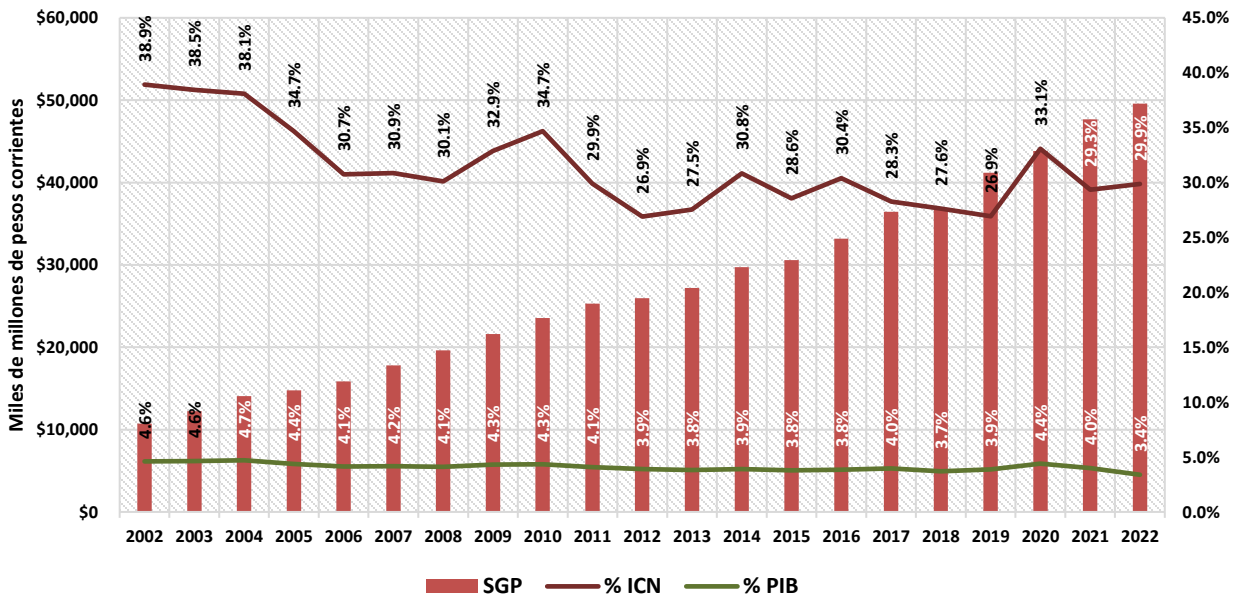


Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Banco de la República (BANREP). Elaboración propia.

De acuerdo con el informe presentado la Subdirección de Distribución de Recursos Territoriales del DNP (2024), los recursos destinados al SGP han representado en

promedio el 4,3% del PIB entre 2002 y 2022, con una participación máxima del 4,7% en 2004 y una mínima del 3,4% en 2022. Adicionalmente, los recursos del SGP han pasado de una participación del 38,9% sobre los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) en 2002 a un 29,9% en 2022. A pesar de las fluctuaciones en los ICN, se observa una tendencia decreciente durante el periodo analizado en el Figura 3.

Figura 3 Participación del SGP en los Ingresos Corrientes de la Nación y el PIB 2002-2022



Fuente: Tomado de DNP (2024)

### 1.1.1. Estructura para la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones

El funcionamiento y la distribución del Sistema General de Participaciones (SGP) están regulados por la Constitución Política de Colombia (artículos 356 y 357), la Ley 715 de 2001, el Acto Legislativo 04 de 2007 y la Ley 1176 de 2007. Conforme a esta normativa, el SGP se estructura en un componente sectorial, que representa el 96% del total, y unas

asignaciones especiales, que corresponden al 4%, cuyas distribuciones fueron presentadas previamente en el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..**

Ahora bien, según la *Guía para la distribución del SGP* (DNP, 2019), además de la división por componentes, existen criterios técnicos específicos que determinan la asignación de los recursos dentro de cada uno de ellos, en función de variables definidas en la metodología. En esta sección se presenta un resumen de dicha metodología, organizado en torno a las cinco secciones que corresponden a las principales asignaciones del SGP.

- **Educación**

El componente de Educación del SGP es el más representativo en cuanto a participación de recursos, un 58,5% de los mismos, y se asigna exclusivamente a las Entidades Territoriales Certificadas (ETC). De acuerdo con la *Guía para la distribución del SGP* (DNP, 2019) la metodología asigna los recursos de acuerdo con los siguientes componentes:

1. **Población atendida:** Corresponde a la matrícula oficial registrada en la vigencia anterior y validada para cada una de las ETC, diferenciada por nivel educativo (preescolar, básica y media), zona (urbana o rural) y características particulares (etnias, jornada única, internados, entre otros). También se reconoce parcialmente la atención de estudiantes desertores y con discapacidad. Se pondera con base en los costos promedio definidos para cada tipo de estudiante con el objetivo de garantizar que se logra cubrir el 100% de los costos asociados a la prestación de los servicios educativos.
2. **Población por atender en condiciones de eficiencia:** Reconoce el crecimiento de la matrícula con respecto a la vigencia anterior por tipología y población por atender. Los beneficiarios son las ETC.
3. **Componente de equidad:** Los recursos para este criterio son residuales y se distribuyen de acuerdo con tres componentes: Asignación de desempeño (20%), Asignación mejoramiento en el desempeño (20%) y Asignación equidad ajustado por NBI (60%). Los beneficiarios de estos recursos son los Municipios, Distritos y Áreas no Municipalizadas.

- **Salud**

El componente de recursos destinados a salud representa el segundo mayor porcentaje del SGP, con un 24,5% de los recursos. De acuerdo con lo señalado por el DNP (2019), estos recursos se dirigen a la financiación de tres grandes componentes:

- 1. Financiación a la población pobre mediante subsidios a la demanda:** estos recursos corresponden principalmente a la población beneficiaria del régimen subsidiado, que es el componente del sistema de salud encargado de garantizar el acceso a servicios médicos a la población sin capacidad de pago, mediante el financiamiento público de su afiliación al sistema. Los beneficiarios de estos recursos son los municipios, distritos y departamentos con áreas no municipalizadas (ANM). Según cifras del DNP para 2023, este componente representó el 87% del total de los recursos asignados al rubro de salud.
- 2. Acciones de salud pública:** estos recursos corresponden al componente de salud pública y sus beneficiarios son los distritos, municipios y ANM, para 2023 este rubro correspondió al 10% del total de recursos asignados al componente de salud. Este rubro se distribuye teniendo en cuenta las siguientes variables detalladas en la Tabla 1.

Tabla 1 Componentes salud pública

<b>Salud Pública</b>	<b>100%</b>
Población	68%
Ruralidad	5%
Porcentaje de Pobreza (NBI)	15%
Densidad poblacional	5%
Eficiencia administrativa	7%

Fuente: Elaboración propia con base en DNP (2023)

- 3. Subsidio a la oferta:** estos recursos son destinados a la prestación del servicio de salud a la población pobre que no está cubierta con los subsidios a la demanda.

Según cifras del DNP para 2023, este componente representó el 3% del total de los recursos asignados al rubro de salud y para su apropiación se tiene en cuenta criterios de población, ruralidad, NBI y densidad poblacional.

- **Agua potable y saneamiento básico**

Este componente tiene una participación del 5,4% del SGP, y los beneficiarios directos de estos recursos son los departamentos, municipios y áreas no municipalizadas (ANM); en el caso de estas últimas, los recursos son administrados por el departamento correspondiente. El 85% de los recursos se distribuye entre los municipios y el 15% restante entre los departamentos.

**Asignación departamental:** incluye criterios como el déficit de cobertura de los servicios, la población atendida y los esfuerzos de la entidad territorial en el aumento de la cobertura.

**Asignación municipal:** para esta asignación se tienen en cuenta criterios como el déficit de coberturas, el esfuerzo en la ampliación de la cobertura, la población atendida, el balance del esquema solidario, el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y la eficiencia fiscal y administrativa.

- **Participación Propósito General**

El componente de Propósito General corresponde al 11,6% de los recursos del SGP y brinda mayor flexibilidad a las entidades territoriales, para financiar actividades y proyectos que no están directamente cubiertos por los componentes sectoriales (educación, salud, agua potable y saneamiento básico). Entre sus posibles usos se encuentran el fortalecimiento institucional, la inversión en infraestructura, cultura, deporte, recreación y promoción del desarrollo económico local (DNP, 2024).

La distribución de estos recursos se realiza a los municipios, distritos y el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. La fórmula de distribución



en dos grupos: departamental y municipal. El monto para distribuir por cada grupo se determina en proporción al pasivo pensional registrado y certificado por el MHCP. La distribución atiende los siguientes criterios: pasivo pensional no cubierto, NBI, población y proporción en la participación en el SGP sin contar las asignaciones especiales.

- **Recursos para resguardos indígenas:** se asignan de acuerdo con el total de la población indígena certificada por el DANE y según la población indígena de cada resguardo.
- **Asignación para municipios ribereños del río Magdalena:** estos recursos se distribuyen entre los municipios que limitan con el Río Grande de la Magdalena certificados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).
- **Programa de Alimentación Escolar (PAE):** para su distribución se tienen en cuenta criterios de equidad (95%), que consideran la matrícula oficial atendida, y criterios de eficiencia (5%) como incentivo a la reducción de la deserción escolar. Ambos criterios incorporan variables de población, dispersión geográfica y NBI.

Es así como puede observarse que la distribución del SGP responde a una estructura normativa y técnica compleja, que incorpora múltiples criterios orientados a garantizar equidad, eficiencia y cobertura en la provisión de servicios fundamentales, como la salud, la educación y el agua potable y saneamiento básico, los cuales representan el 88,4% del total de recursos del sistema.

Cada componente —Educación, Salud, Agua Potable y Saneamiento Básico, Propósito General y Asignaciones Especiales— presenta una lógica de asignación diferenciada, basada en variables que reflejan las características específicas de cada entidad territorial. En este sentido, resulta relevante estudiar el funcionamiento y la efectividad del SGP, no solo por su magnitud dentro del presupuesto público, sino también porque sus recursos están principalmente orientados a garantizar derechos y mejorar las condiciones de vida en las entidades territoriales. El sistema les otorga recursos que les permiten atender las necesidades identificadas, de acuerdo con los rubros y competencias definidas por la normativa del SGP.

Evaluar el impacto del SGP en dimensiones sociales como la pobreza multidimensional permite analizar si su estructura de distribución cumple con lo establecido en el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia, el cual señala que deben considerarse los principios de “solidaridad, complementariedad y subsidiariedad”, garantizando que la Nación concorra en la financiación de estos gastos conforme a las competencias de las entidades territoriales. En esta línea, comprender a fondo los criterios de asignación y los efectos del SGP resulta clave para diseñar políticas públicas más efectivas y con mayor capacidad transformadora en los territorios.

Dado que el SGP busca, además de otorgar una mayor autonomía fiscal, reducir brechas de desarrollo territorial a través de la provisión de bienes y servicios esenciales, resulta fundamental evaluar su impacto en la pobreza y, en particular, entender los enfoques conceptuales y metodológicos utilizados para medir este fenómeno en Colombia. A continuación, se presenta un análisis del concepto de pobreza, con el objetivo de contextualizar el enfoque bajo el cual se evaluará el impacto del SGP en esta investigación. Esta revisión permitirá comprender la construcción del IPM, sus dimensiones y su utilidad como herramienta para evaluar las condiciones de vida en los departamentos del país.

## **1.2. Enfoques para la medición de la pobreza: debates conceptuales y aplicación en Colombia**

### **1.2.1. Enfoques conceptuales y debates sobre la pobreza**

En la literatura sobre desarrollo económico la forma en la que se concibe y mide el desarrollo ha experimentado una transformación significativa a lo largo del tiempo. Desde enfoques centrados exclusivamente en el crecimiento económico, medido a través del Producto Interno Bruto (PIB) o el Ingreso Nacional Bruto (INB), se ha transitado hacia modelos más integrales que consideran múltiples dimensiones de la vida humana y social.

Esta evolución ha sido impulsada por discusiones que se han dado en diferentes contextos de organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y las Naciones Unidas. Según Morgan & Bach (2018), se ha promovido el uso de indicadores más complejos y representativos a través de iniciativas como el Índice de Desarrollo Humano (IDH), los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y posteriormente los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La ampliación de la agenda de desarrollo se refleja también en el paso de sistemas “simples” de medición, como el IDH que se convirtió “en un punto de inflexión audaz... que desafió las ideologías políticas” (Ward, 2004; citado por Morgan & Bach 2018) al involucrar la multidimensionalidad, más allá de la asignación de PIB per cápita. Pasando a sistemas más complejos como “el Índice de Pobreza Multidimensional [...], que se suponía reflejaban mejor las privaciones en los países en desarrollo” (PNUD, 2006; citado por Morgan & Bach 2018). Este y otros indicadores han dado lugar a sistemas de medición más detallados, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que diversifican los componentes que definen el desarrollo y generan una creciente complejidad metodológica. Esta evolución ha estado acompañada de un fuerte componente político, lo que algunos autores han denominado la “economía política de los números” (Morgan & Bach, 2018), es decir, la manera en que la selección y uso de indicadores tiene implicaciones concretas en la formulación y orientación de políticas públicas.

En este contexto existen autores que han planteado aproximaciones teóricas que amplían la comprensión de la pobreza. Banerjee y Duflo (2011) destacan que comprender a las personas que viven en pobreza requiere ir más allá de su ingreso, observando cómo toman decisiones bajo restricciones estructurales como saber leer o escribir. Desde su perspectiva, el problema no es solo la falta de dinero, sino también cómo gastarlo ante la imposibilidad de planear a largo plazo o acceder a servicios esenciales, lo cual contribuye a perpetuar ciclos de pobreza, ya que intervenciones más modestas y mejor dirigidas pueden generar grandes efectos.

Complementariamente, el documento titulado *Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de la literatura* Feres y Mancero (2001) plantean que existen distintos enfoques para medir la pobreza: el enfoque monetario, el de necesidades básicas

insatisfechas (NBI), y el enfoque de capacidades, entre otros. Cada uno permite observar dimensiones distintas del fenómeno. El enfoque monetario, aunque ampliamente utilizado, ha sido criticado por no capturar carencias estructurales. El enfoque de NBI introduce un criterio más estructural al considerar aspectos como el hacinamiento, el acceso a servicios y la educación básica, pero se mantiene limitado por su enfoque estático y de umbral. Sin embargo, los autores también señalan que esta discusión es distinta para los países desarrollados y los que están en vía de desarrollo, ya que para los primeros se han logrado atender las necesidades básicas y por tanto el enfoque sobre pobreza tiende a ser relativo a otros factores.

En este sentido, Townsend (1962) en su crítica al enfoque absoluto, propone que la pobreza debe entenderse en términos relativos: “La pobreza no es un estado absoluto, es privación relativa. La sociedad misma está cambiando continuamente e impone nuevas obligaciones a sus miembros. Los que, a su vez, desarrollan nuevas necesidades. Son ricos o pobres de acuerdo con la distribución de los recursos que están disponibles para todos.”. Esta visión pone el foco en la exclusión social y permite contextualizar las carencias en función de la estructura social y cultural de la comunidad en la que se habita.

Amartya Sen (2000) profundiza esta discusión al proponer su enfoque de las capacidades. Para él, la pobreza es una privación de libertades fundamentales, es decir, de lo que las personas pueden ser y hacer. Según Sen (2000), lo importante no es solo la tenencia de recursos, sino la capacidad de transformarlos en logros valiosos como tener educación, participar en la vida social o vivir con dignidad. En su artículo “Poor, Relatively Speaking” (1983), Sen introduce la noción de que la pobreza puede ser relativa en el espacio de los recursos, pero absoluta en el espacio de las capacidades, lo que permite compatibilizar la crítica a los enfoques puramente relativos sin negar la relevancia del contexto.

Estos aportes coinciden en señalar que la pobreza es un fenómeno complejo que no puede reducirse a una sola variable. Por tanto, para efectos de este trabajo se tomará el enfoque propuesto por Sen (1983,2000) al involucrar con su enfoque de capacidades la pobreza como un fenómeno absoluto y a la vez relativo (Townsend, 1962) que tiene en cuenta el contexto social de la población más allá de necesidades no satisfechas. Teniendo en

cuenta las múltiples dimensiones de la pobreza el uso de indicadores que capturan esta complejidad de forma integral permite una evaluación más precisa de las carencias ante un fenómeno que es complejo y que afecta la calidad de vida de la población.

### **1.2.2. Medición de la pobreza en Colombia**

En línea con los compromisos globales adoptados por Colombia, la erradicación de la pobreza extrema fue establecida como uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) propuestos por las Naciones Unidas para el año 2030. Especialmente tras la pandemia del Covid 19 del año 2020, este objetivo se ha vuelto prioritario para la política pública, que ha buscado no solo aliviar condiciones financieras mediante transferencias monetarias, sino también mejorar el acceso a educación, salud y servicios públicos, haciéndolo parte de los Planes Nacionales de Desarrollo de los últimos gobiernos.

En el país coexisten múltiples enfoques para medir la pobreza, cada uno con metodologías y enfoques distintos. De acuerdo con el Boletín de Indicadores Sociales Departamentales del DNP (2008) algunos indicadores se centran en aspectos de bienestar general, como el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que sintetiza logros en capacidades humanas teniendo en cuenta variables de ingreso, salud y educación, o el Índice de Calidad de Vida (ICV), que clasifica a los hogares en un continuo según su nivel de vida, considerando dimensiones como vivienda, entorno, salud y educación.

Otros indicadores, como el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y las líneas de pobreza, identifican carencias específicas relacionadas con el acceso a servicios básicos o la insuficiencia de ingresos. En el marco de esta investigación, y dado su enfoque territorial, se profundizará en dos dimensiones: el NBI, por ser un criterio clave en la distribución de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP); y el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), por ofrecer una visión más integral de las privaciones que enfrentan los hogares en distintas dimensiones del bienestar, además de ser uno de los principales indicadores de seguimiento de la política pública (DANE, 2014).

El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es uno de los indicadores tradicionales para medir pobreza estructural (DNP, 2008). Su principal fortaleza radica en

que permite identificar condiciones de privación a partir de variables simples que reflejan si las necesidades mínimas de los hogares están o no cubiertas. En Colombia, el NBI ha sido ampliamente utilizado para orientar políticas públicas y distribuir recursos presupuestales, como ocurre en el caso del Sistema General de Participaciones.

De acuerdo con el DANE (2021) la metodología del NBI considera cinco dimensiones de privación: i) viviendas inadecuadas, ii) viviendas con servicios inadecuados, iii) hacinamiento crítico, iv) inasistencia escolar de niños entre 7 y 11 años, y v) alta dependencia económica, para que un hogar se considere pobre basta con que se considere insuficiente en alguna de estas dimensiones.

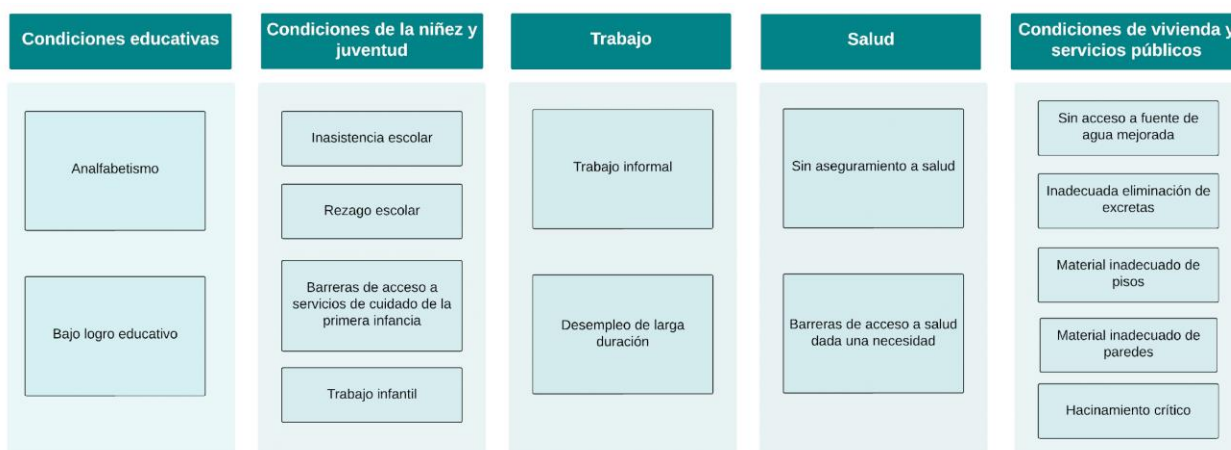
Entre las críticas que se le realiza a este indicador se encuentra la definición de pobreza señalada anteriormente, ya que basta con que una de las dimensiones sea insuficiente para ser catalogado como hogar en pobreza a pesar de que en las demás se cumpla. Adicionalmente, el DNP (2008) señala que una de sus principales limitaciones es que tres de las cinco variables consideradas dependen de características físicas de la vivienda, lo que no necesariamente refleja el nivel de vida ya que estas características pueden depender del nivel de urbanización del lugar que se habita, y como se discutió previamente la pobreza es un fenómeno que abarca múltiples dimensiones.

Por otro lado, y considerando los enfoques señalados previamente, este trabajo busca una forma de medir la pobreza que abarque aspectos más allá de la satisfacción de necesidades básicas y los ingresos mínimos para superar la línea de pobreza. En Colombia, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) fue adoptado como indicador oficial de pobreza no monetaria a través del CONPES Social 150 de 2012. Su construcción está basada en la metodología de Alkire y Foster (2007), la cual permite identificar no solo la incidencia, sino también la intensidad de la pobreza, entendida como la acumulación de privaciones que pueden experimentar simultáneamente los hogares en distintas dimensiones del bienestar, enfoque que además va en línea con lo planteado por Amartya Sen (2000). A diferencia de los enfoques tradicionales que miden la pobreza con base en el ingreso, el IPM se enfoca en condiciones de vida, reconociendo que la pobreza es una experiencia multidimensional que va más allá de la falta de ingresos.

El IPM en Colombia se calcula a partir de la información recolectada por la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) y considera cinco dimensiones ponderadas. Estas dimensiones, evaluadas a nivel de hogar, comprenden: i) condiciones educativas, ii) condiciones de la niñez y juventud, iii) trabajo, iv) salud y v) condiciones de vivienda y servicios públicos domiciliarios, lo que a su vez comprende 15 indicadores distribuidos equitativamente entre las dimensiones, como se muestra en el Cuadro 1.

Conforme a la metodología del IPM (DANE, 2014) un hogar se considera pobre multidimensional si presenta privaciones equivalentes o superiores al 33% del total ponderado. Este umbral permite clasificar a los hogares como no pobres, pobres y pobres extremos. Además, el índice permite estimar tanto la incidencia (proporción de hogares pobres) como la intensidad (promedio de privaciones de los hogares pobres), lo que brinda una visión más completa de la situación de pobreza en el país y facilita la focalización de políticas públicas.

Cuadro 1 Medición de la pobreza multidimensional en Colombia



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Elaboración propia.

Teniendo en cuenta lo anterior, el IPM es el indicador más adecuado para este estudio, dado su enfoque multidimensional y su relevancia en el contexto colombiano como herramienta oficial de seguimiento a la política pública en materia de pobreza. A diferencia de otros enfoques, como el de NBI, el IPM ofrece una visión más integral del bienestar de los hogares, al considerar dimensiones como educación, salud, trabajo, vivienda y condiciones de la niñez. Si bien el NBI se emplea con fines institucionales, como la



## 2. Revisión de literatura

El debate sobre la descentralización fiscal y su capacidad para contribuir al desarrollo social y económico ha ocupado un lugar central en la literatura económica y de políticas públicas. La teoría clásica de la descentralización, basada en los aportes de Musgrave (1958), sostiene que la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos subnacionales puede generar mayores niveles de eficiencia en la asignación del gasto público, al permitir que las decisiones sobre la provisión de bienes y servicios se adopten más cerca de los ciudadanos, ajustándose mejor a sus necesidades y preferencias.

De acuerdo con la investigación de la CEPAL realizada por Galilea, Letelier y Ross (2011), si bien existe una relación positiva entre el ingreso por habitante y los niveles de descentralización fiscal, esta se ve limitada por problemas de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. En este sentido, los argumentos a favor de la descentralización destacan que esto permite agilizar los canales de comunicación entre distintos estamentos del Estado (Hooghe y Marks, 2009, citado por Galilea et al., 2011), lo cual contribuye a mejorar la eficiencia en la gestión pública, especialmente en contextos con estructuras estatales multinivel.

Asimismo, Galilea, Letelier y Ross (2011) advierten que el debate en torno a la descentralización incorpora matices complejos respecto a los costos y beneficios que conlleva. Por un lado, se destaca la necesidad de asegurar equidad distributiva entre regiones y niveles de gobierno, en cuanto a la provisión de servicios básicos. Por otro lado, se plantea el principio de equivalencia fiscal, según el cual los ciudadanos que contribuyen mediante impuestos deben ser quienes reciben los beneficios de los servicios públicos. Este conflicto permanente entre eficiencia, autonomía y equidad está atravesado por factores como la estructura demográfica, los niveles de ingreso, la historia institucional y la configuración política de los Estados.

También se han señalado limitaciones importantes a esta perspectiva. Galilea, Letelier y Ross (2011), en su estudio comparativo para Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México, que los procesos de descentralización en América Latina han sido heterogéneos y que su efectividad depende no solo de la distribución de competencias, sino también de la disponibilidad de recursos, la capacidad institucional subnacional y la existencia de mecanismos efectivos de coordinación intergubernamental. Dentro de los hallazgos Galilea, Letelier y Ross (2011) señalan que si bien se han logrado avances en términos de cobertura de servicios esenciales como salud, educación, seguridad, recolección de residuos y fomento productivo, persisten brechas importantes en cuanto a calidad, equidad y capacidad de respuesta, debido a la distancia entre el diseño institucional y la práctica operativa.

En el caso colombiano, la descentralización ha sido históricamente objeto de discusión, atravesado por el debate entre centralismo y federalismo. Esta discusión no es reciente, pero ha tomado fuerza nuevamente a raíz de la reforma al Sistema General de Participaciones (SGP) y la puesta en marcha de la Misión de Descentralización, creada mediante el Decreto 1665 de 2021. Dicha misión buscaba generar insumos técnicos y propuestas normativas para evaluar y reformar el modelo actual de descentralización en el país (DNP, 2024). En este contexto, han resurgido posturas que abogan por revisar el modelo vigente, ya sea con el fin de lograr una distribución más equitativa de los recursos entre regiones o permitir una mayor autonomía fiscal a los departamentos con mayores niveles de recaudo y capacidades de gestión.

Como lo documentan Bonet, Pérez y Ayala (2014), el proceso de descentralización en Colombia ha estado marcado por hitos importantes, desde la elección popular de alcaldes en 1986 hasta la Constitución de 1991, que introdujo un modelo más amplio de descentralización política, administrativa y fiscal. Esta transformación respondió, en parte, a la necesidad de mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos, promover la representación local y reducir las desigualdades territoriales.

La literatura nacional ha destacado el papel del SGP como el principal mecanismo de transferencia intergubernamental en Colombia, al tiempo que ha subrayado sus

limitaciones para alcanzar los objetivos de equidad y eficiencia que motivaron su creación, como lo han señalado Bonet, Pérez y Ayala (2014) o la Contraloría General de la República (2017). Según el DNP (2024), aunque el modelo se presenta como descentralizado, las entidades territoriales no gozan de una autonomía plena, ya que el 94 % de los recursos transferidos tienen destinación específica. En este marco, resulta relevante evaluar el efecto que estos recursos han tenido en los sectores sociales prioritarios —salud, educación y agua potable— para determinar si, a pesar de las restricciones en autonomía y flexibilidad presupuestal, se han logrado avances sustantivos en los objetivos de política social que el SGP busca atender.

Diversos estudios han evidenciado que, a pesar del volumen significativo de recursos transferidos, los efectos del SGP sobre el bienestar social han sido limitados. Ramírez (2018) analizó el impacto del SGP en la desigualdad social de los departamentos colombianos durante el período 2006-2016. Mediante la construcción de un índice de desigualdad social y la estimación de un modelo de convergencia, se concluyó que las brechas de desigualdad no se reducen en el tiempo, lo que sugiere que las transferencias del SGP no han tenido un efecto redistributivo sustantivo ni han promovido una convergencia socioeconómica entre los territorios.

Por su parte, Galvis (2014) evaluó la eficiencia en el uso de los recursos del SGP en los sectores de salud y educación, como los sectores de mayor concentración de recursos en el sistema. Utilizando la metodología de Análisis Envolvente de Datos (DEA), encontró que la eficiencia promedio en cobertura fue de 62,3 % para educación y 63,4 % para salud, lo que sugiere que con ese porcentaje de recursos se lograrían los mismos resultados de cobertura. Por otro lado, la eficiencia en calidad era aún más baja: 48,8 % en educación y 50,6 % en salud. Estos hallazgos ponen en evidencia las brechas existentes para mejorar la gestión y la utilización de los recursos transferidos a los entes territoriales.

Complementando este panorama, un estudio de Fedesarrollo (Villar et al., 2016) analizó la relación entre las transferencias del SGP destinadas a educación y los avances en calidad educativa. El informe muestra que, en escenarios de crecimiento moderado de los ingresos corrientes de la Nación, el costo de la nómina docente tiende a crecer más rápido que los ingresos del sistema, lo que reduce los recursos disponibles para otros componentes

fundamentales de la canasta educativa. Esta situación ha limitado las mejoras en aspectos como infraestructura escolar y formación docente. Además, se advierte que la rigidez en la asignación de los recursos restringe la autonomía de departamentos y municipios, dificultando la adecuación de la gestión educativa a las necesidades territoriales.

Ante estas limitaciones, el estudio de Fedesarrollo propone una reforma integral del SGP enfocada en racionalizar la nómina, fortalecer la calidad del cuerpo docente y otorgar mayor flexibilidad a los entes territoriales en el manejo de los recursos. Asimismo, sugiere simplificar la fórmula de distribución y establecer un nuevo esquema de transferencia, orientado exclusivamente al desarrollo de infraestructura y calidad educativa. En conjunto, concluye que el diseño actual del sistema, al concentrar buena parte de los recursos en el pago de nómina y operar bajo una metodología compleja, limita la eficiencia del gasto y exige una revisión profunda.

La literatura institucional también ha evaluado el papel redistributivo del SGP. La Contraloría General de la República (2017) identificó que, si bien la distribución de recursos tiene un carácter progresivo —al asignar mayores montos per cápita a los municipios con mayores niveles de pobreza—, las desigualdades estructurales entre territorios persisten, y los recursos resultan insuficientes para atender sus necesidades prioritarias. Estas limitaciones afectan la efectividad del sistema para cerrar brechas regionales, especialmente en sectores clave como salud y educación.

En el plano empírico, la Contraloría realizó análisis de convergencia para ambos sectores. En educación, se examinan variables entre 2005 y 2014, y se concluye que, aunque las brechas en secundaria se cierran más rápidamente que en primaria, el cierre total podría tardar entre 30 y 48 años. Para salud, con un análisis entre 2002 y 2014, se encontró que las tasas de convergencia en cobertura son mayores que las del sector educativo, por lo que el cierre de brechas tomaría la mitad del tiempo respecto a los datos estimados para educación. A partir de estos hallazgos, el informe sugiere avanzar hacia un sistema de transferencias más diferenciado, en el cual los municipios más pobres reciben recursos superiores al promedio y en proporción mayor a la de los municipios con mejores condiciones fiscales y sociales.

---

A pesar de estos esfuerzos de investigación, la literatura sobre el impacto del SGP en dimensiones más amplias del bienestar, como la pobreza multidimensional, es aún escasa. La mayoría de los estudios se han concentrado en indicadores sectoriales o en medidas de desigualdad basadas en ingreso y cobertura, sin profundizar en la relación entre las transferencias y la reducción de privaciones en múltiples dimensiones del bienestar. Esta brecha resulta especialmente relevante si se tiene en cuenta que el Acto Legislativo 04 de 2007 establece expresamente que los recursos del SGP deben destinarse prioritariamente a la financiación de servicios para la población pobre, con el propósito de garantizar su prestación y ampliar las coberturas. Por lo tanto, resulta relevante indagar si estas transferencias han tenido un efecto significativo en la pobreza multidimensional a nivel departamental, entendida como una medida integral que incorpora dimensiones como salud, educación, vivienda y condiciones de vida, entre otras.

Este estudio busca, por tanto, contribuir a la literatura existente al analizar el efecto del SGP sobre la pobreza multidimensional en los departamentos colombianos durante el periodo 2018-2023, ofreciendo un análisis empírico que complemente los estudios previos y permita avanzar en la comprensión de las fortalezas y limitaciones del modelo de descentralización fiscal en Colombia.

## 3. Datos

### Fuentes de información

Este documento utiliza información de cuatro fuentes principales, que permiten construir una base de datos panel para Colombia en el período 2018-2023, con un enfoque subnacional a nivel departamental. Las principales fuentes son:

- Departamento Nacional de Planeación (DNP): información sobre las asignaciones del Sistema General de Participaciones (SGP) para los departamentos y municipios, desagregado además por cada uno de los conceptos del SGP.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE): datos sobre el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) a nivel departamental y municipal, Producto Interno Bruto (PIB) a nivel departamental, Coeficiente de Gini departamental.
- Terridata (DNP): información sobre los ingresos tributarios de los departamentos, regalías per cápita, indicador de desempeño fiscal, estudiantes matriculados y puntajes promedio en las pruebas Saber 11 en Lectura Crítica y Matemáticas, todas a nivel de departamento.
- Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Índice de Desarrollo Humano (IDH) a nivel de departamento.

A partir de las fuentes mencionadas, se construyó un conjunto de variables relevantes para el análisis, las cuales se detallan en la siguiente tabla:

Tabla 2 Resumen de departamentos tomados por fuente y periodo para la muestra de datos panel

<b>Variable</b>	<b>Fuente</b>	<b>Periodo</b>	<b>Nivel de agregación</b>	<b>Descripción</b>	<b>Total, datos para trabajar con la muestra de departamentos</b>
Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)	DANE	2018-2023	Departamental	Variable dependiente que mide la pobreza multidimensional.	198
Asignación SGP per cápita	DNP	2018-2023	Departamental	Principal variable explicativa. Recursos asignados por el SGP, ajustados per cápita.	198
Ingresos tributarios per cápita	DNP	2018-2022	Departamental	Variable de control económico.	165
Producto Interno Bruto (PIB) per cápita	DANE	2018-2023	Departamental	Variable de control económico.	198
Índice de desempeño fiscal	DNP	2018-2020	Departamental	Indicador de la eficiencia fiscal de cada departamento.	99
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	DNP	2018-2022	Departamental	Variable de control.	165
Resultados de las pruebas Saber 11 en matemáticas	DNP	2018-2022	Departamental	Variable de control asociada a la calidad educativa.	165
Resultados de las pruebas Saber 11 en lectura crítica	DNP	2018-2022	Departamental	Variable de control asociada a la calidad educativa.	165

Cobertura bruta en educación secundaria <sup>2</sup>	DNP	2018-2022	Departamental	Variable de control educativo.	165
--	-----	-----------	---------------	--------------------------------	-----

Fuente: Elaboración propia con base en la disponibilidad de información en DANE, Terridata y PNUD

### Tratamiento de datos

Las variables monetarias fueron convertidas a precios constantes de 2023 utilizando la serie histórica de índice de precios al consumidor (IPC) del Banco de la República (BANREP). Asimismo, las variables de transferencias, ingresos y PIB se expresan en términos per cápita para controlar el tamaño poblacional de cada departamento. Las variables monetarias fueron transformadas en logaritmos para facilitar la interpretación de los coeficientes y corregir sesgos en la distribución, es decir buscar mayor normalidad. Se construyó una base de datos en formato panel, desbalanceado, con información para los 32 departamentos del país durante el período 2018-2023. La variable IPM a nivel municipal solo está disponible para el año 2018; por ello, el análisis se centra en el nivel departamental.

### Análisis descriptivo de los datos

La Tabla 3 presenta los montos, a precios constantes, de los recursos transferidos a las entidades territoriales a través del Sistema General de Participaciones (SGP) desde la implementación del sistema en 2002. Las cifras muestran un comportamiento creciente y sostenido para cada uno de los sectores, con una mayor concentración de recursos en el componente de educación, que registró un aumento superior a los 10 billones de pesos colombianos entre 2022 y 2023. Además, se destaca que el mayor crecimiento promedio anual durante el periodo analizado corresponde al rubro de salud, específicamente a los

---

<sup>2</sup> Cantidad o porcentaje de la totalidad de estudiantes matriculados en el sistema educativo.

recursos destinados al régimen subsidiado, que también presenta el mayor incremento acumulado entre 2002 y 2023.

Tabla 3 Distribución sectorial del Sistema General de Participaciones (SGP), 2002-2023<sup>3</sup>  
Miles de millones de pesos colombianos - Precios constantes (2023=100)

Año	Total SGP	Salud						Propósito General						Alimentación Escolar	Ribereños	Resguardos Indígenas	Fonpet 2,9%	Primera Infancia
		Educación	Total Salud	Régimen Subsidiado	Salud Pública	Subsidio a la Oferta	Agua Potable	Total Prop. General	Libre Destinación	Deporte	Cultura	Libre Inversión	Fonpet					
2002	29634.1	17167.1	7162.3	3337.4	803.9	3021	1629.1	3340.7	996.5	278.1	119.2	1946.9	0	152.3	24.4	158.4	0	0
2003	31793	18086.4	7874.4	3772.1	876.2	3226.1	1768.6	3695.3	1150.2	302	129.4	2113.7	0	167.4	26.8	174.1	0	0
2004	34605.3	20335.9	8197.8	3959.3	884.8	3353.8	1836.8	3851.4	1208.2	190.6	134.4	1930.1	388.2	174.3	27.9	181.2	0	0
2005	34610.3	19963.6	8414.5	4142.9	891	3380.6	1882.3	3956.3	1247.6	183.6	137.7	1955.1	432.2	178.9	28.6	186	0	0
2006	35558.5	20566.1	8613.1	4356.9	894.6	3361.6	1926.8	4049.6	1276.9	188	141	2006.6	437.1	183.1	29.3	190.4	0	0
2007	37814.3	20659.2	8694.6	4847.1	856.7	2990.9	1955.4	4095.6	1281.8	190.8	143.1	2035.8	444.2	185.4	29.7	192.8	2001.6	0
2008	38683.4	21659	8858.6	5377.5	910.6	2570.5	1950.1	4180	1333.7	186.8	140.1	2315.5	204	187.8	30	195.3	1089.3	533.2
2009	41753	24164.5	9645.8	6237.1	974.2	2434.5	2126	4567	1457.8	199.5	149.6	2561.1	199.1	205.1	32.8	213.3	100.7	698
2010	44168.6	25443.5	10086.2	6556	1018.7	2511.5	2223.1	4775.5	1527.2	196.3	147.2	2699.1	205.7	214.4	34.3	223	1168.7	0
2011	45753.1	25793.6	10083.4	6665	1008.2	2410.2	2241.6	4815.3	1536.3	194.9	146.2	2730.8	207.2	216.2	34.6	224.9	2343.6	0
2012	45779.8	26090.1	10456.8	6912.3	1055.5	2489	2326.4	4997.5	1637.1	223.4	167.6	2770.3	199.1	224.4	35.9	233.4	1301.4	113.8
2013	47106.7	27078.9	10944	7275.1	1110.2	2558.7	2447	5256.4	1727.1	236.5	177.3	2928.1	187.4	236	37.8	245.5	115.6	745.8
2014	49650.7	27841	10988.8	7290.5	1112.6	2585.7	2452.2	5267.6	1733.9	237	177.7	2933.2	185.7	236.5	37.8	246	2580.8	0
2015	47811.8	27138.7	10916.4	8667.6	1098.3	1150.5	2420.7	5200.1	1707.1	231.5	173.6	2942.3	145.5	233.5	37.4	242.8	1354.2	268
2016	49083.7	27915.3	11177.6	9028.7	1128.6	1020.3	2487.5	5343.5	1760.1	232.6	174.5	3034.7	141.7	239.9	38.4	249.5	1391.5	240.4
2017	51811.4	29605.2	11991.4	9690.1	1211.3	1090.1	2669.7	5734.9	1892.8	233.9	175.4	3291.2	141.6	257.5	41.2	267.8	1024.6	219.1
2018	50491.2	29938.7	11756.7	9500.4	1187.5	1068.8	2617.5	5622.7	1854.9	226	169.5	3186.1	186.1	252.5	40.4	262.8	0	0
2019	54668	31498.4	13675.7	11183.4	1281.8	1210.5	2825.3	6069.1	1993.3	243.5	182.7	3453.3	196.3	272.5	43.6	283.4	0	0
2020	57244.7	33501.5	13415.4	11612.9	1342	460.5	2957.9	6354	2087.2	254.9	191.2	3636.7	184	285.3	45.6	296.7	388.2	0
2021	58934	33174.4	13819.9	12023.3	1382	414.6	3046	6543.3	2153.9	262.2	196.6	3645.3	285.4	293.8	47	305.5	1704	0
2022	54162.3	30470	12710.9	11058.4	1271.1	381.3	2801.6	6018.2	1986.4	240.7	180.5	3342.4	268.2	270.2	43.2	281	1567.2	0
2023	54936.4	30740.6	12821.6	11148.3	1287.2	386.1	2837	6094.3	1983.4	246	184.5	3416.2	264.3	273.6	43.8	284.6	1840.9	0
Crecimiento promedio Anual	2.98%	2.81%	2.81%	5.91%	2.27%	-9.33%	2.68%	2.9%	3.33%	-0.58%	2.1%	2.71%	-2%	2.83%	2.83%	2.83%	-0.52%	-9.41%
Crecimiento del Periodo	85.38%	79.07%	79.01%	234.04%	60.11%	-87.22%	74.15%	82.43%	99.04%	-11.56%	54.78%	75.47%	-31.93%	79.71%	79.71%	79.71%	-8.03%	-58.92%

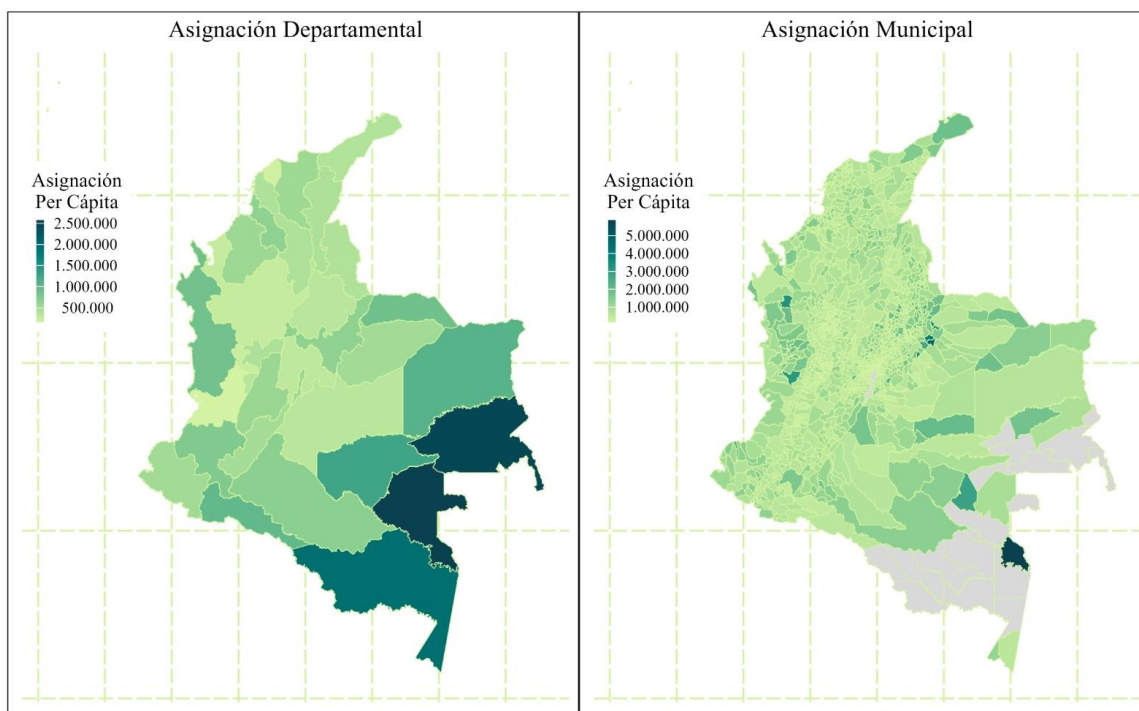
Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).  
Elaboración propia.

<sup>3</sup> El valor total del SGP considera para los años 2008, 2009, 2012, 2013, 2015, 2016 y 2017 cuenta con un monto extra correspondiente a los recursos de la primera infancia de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 04 de 2007 (Congreso de Colombia, 2007). Adicionalmente, para los años 2018 y 2019 no se giraron recursos Fonpet para el rubro de asignaciones especiales. Las tasas de crecimiento se corresponden con el primer y último año del que se tiene información de la variable.

De igual forma, resulta pertinente realizar una revisión de la asignación de recursos a nivel departamental y municipal. La Figura 4 presenta la asignación per cápita de recursos del SGP en los departamentos y municipios del país para el año 2023. En el caso departamental, se observa que los mayores montos per cápita se concentran en los departamentos de Guainía y Vaupés, seguidos por Amazonas y Chocó. Por su parte, la distribución a nivel municipal revela que las diferencias per cápita no son tan marcadas como en el ámbito departamental. Si bien destaca un municipio en Vaupés con una asignación per cápita considerablemente alta, también se evidencia la ausencia de asignación de recursos en algunos municipios de Amazonas, Vaupés y Guainía.

Cabe aclarar que estos resultados no necesariamente indican una concentración desproporcionada de recursos en dichos municipios, ya que, conforme a lo establecido en las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, los recursos asignados a las entidades territoriales son de libre gestión para cada departamento y municipio. Una excepción corresponde a las áreas no municipalizadas (ANM), donde los recursos son administrados directamente por los departamentos correspondientes.

Figura 4 Asignación per cápita del Sistema General de Participaciones 2023  
Precios Corrientes

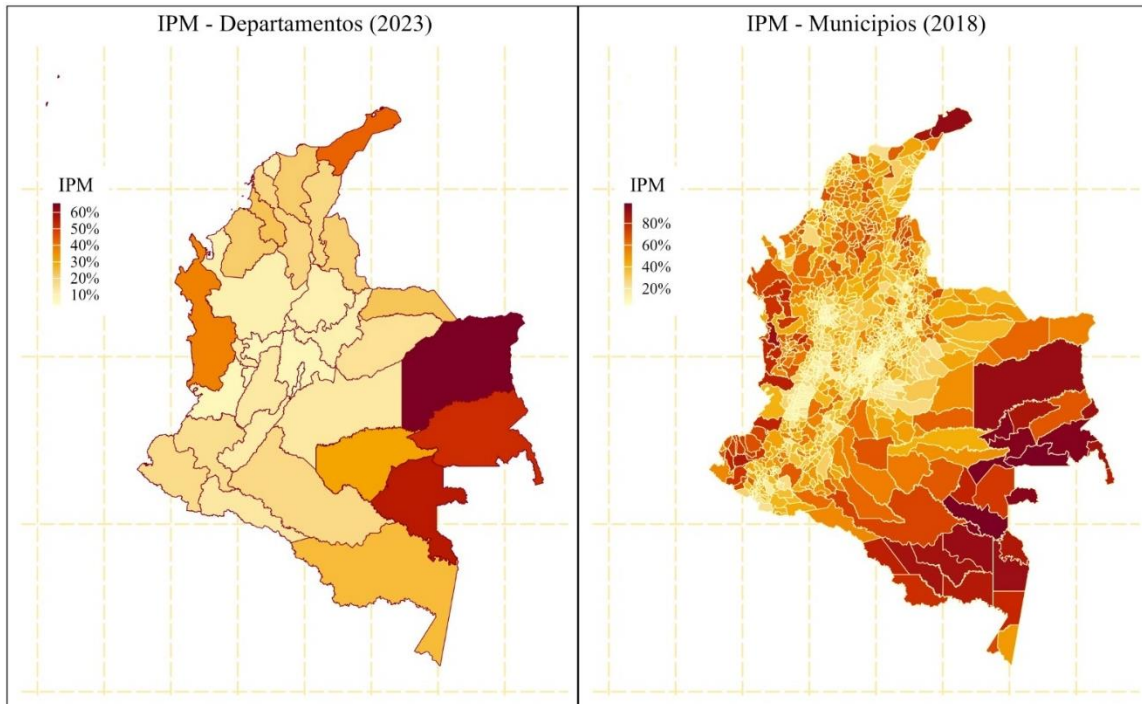


Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Elaboración propia.

Por otro lado, los datos disponibles sobre pobreza multidimensional permiten observar importantes disparidades territoriales. La información correspondiente al año 2023 muestra que, a nivel nacional, la incidencia de la pobreza multidimensional disminuyó en 0,8 puntos porcentuales (p.p.), pasando de 12,9% en 2022 a 12,1% en 2023. Sin embargo, los resultados departamentales reflejan diferencias significativas. Como se observa en la Figura 5, departamentos como Quindío, Cundinamarca y Caldas registran niveles de pobreza multidimensional por debajo del 10%, mientras que en Vichada, Vaupés y Guainía la incidencia supera el 50%.

Además, la información disponible a nivel municipal para el año 2018 evidencia que esta tendencia se mantiene e incluso se intensifica en algunos territorios. En varios municipios, la incidencia de la pobreza multidimensional supera el 90%. Tal es el caso de Pana Pana, en el departamento de Guainía, donde la incidencia alcanza el 98,5%, en contraste con municipios como Sabaneta, en Antioquia, donde la incidencia es de apenas el 4,5%.

Figura 5 Incidencia de la pobreza multidimensional -  
Departamentos (2023) y Municipios (2018)



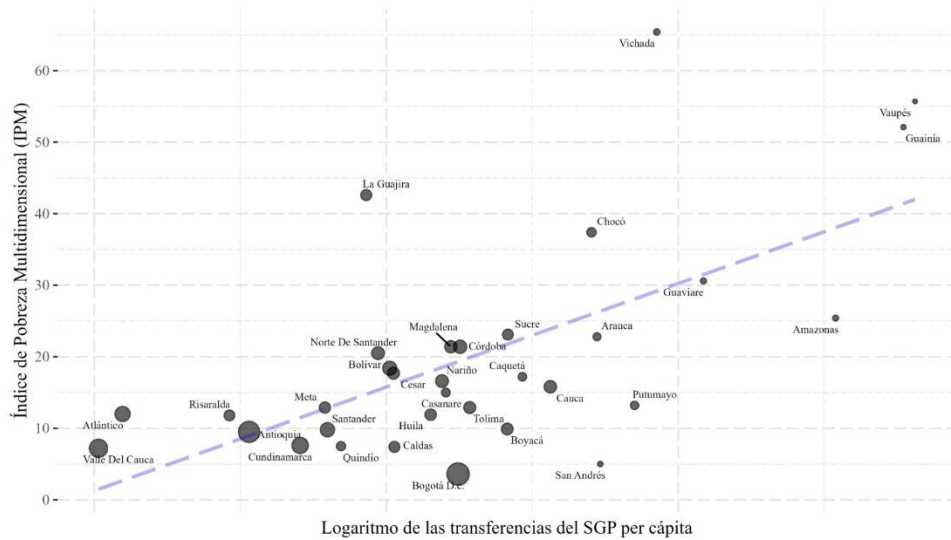
Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Elaboración propia.

Además del análisis de distribución sectorial y territorial, se realizaron gráficas de dispersión que permiten observar de forma preliminar la relación entre el logaritmo de las transferencias del SGP per cápita y el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) a nivel departamental. Para ello, se toman los datos de pobreza multidimensional más recientes publicados por el DANE en 2023 y se relacionan con los recursos asignados del SGP correspondientes al mismo año. El tamaño de los puntos en las gráficas está en función de la población total de cada departamento, lo que permite dimensionar visualmente la magnitud poblacional asociada a cada observación. Estas gráficas permiten explorar si existe algún patrón entre la magnitud de los recursos asignados y el nivel de pobreza multidimensional en los territorios.

La Figura 6 presenta esta relación utilizando únicamente los recursos del SGP asignados directamente a los departamentos, mientras que la Figura 7 incorpora el total de recursos del SGP, incluyendo aquellos canalizados a través de los municipios. En ambos casos se observa una tendencia creciente: los departamentos con mayores niveles de pobreza

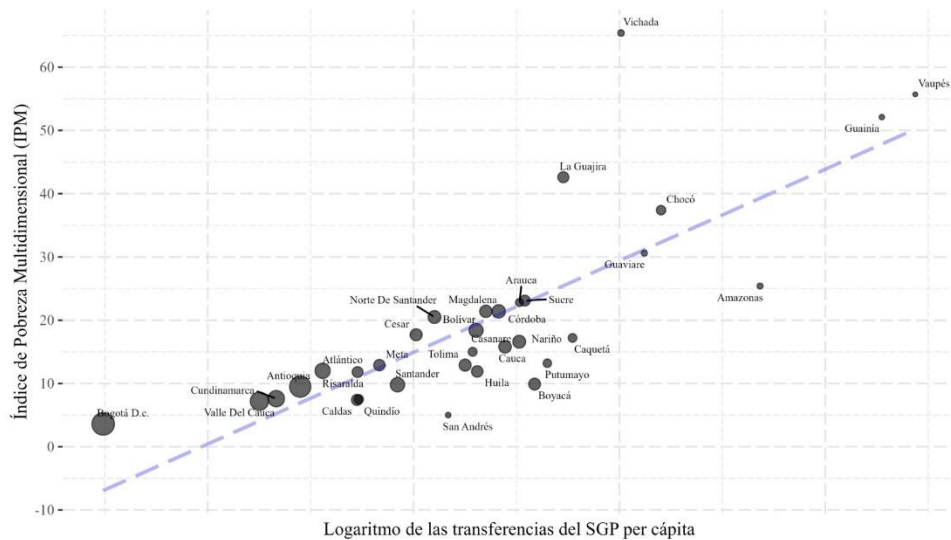
también tienden a recibir más recursos per cápita, lo cual es consistente con los criterios de distribución que incorporan indicadores como el NBI o la población atendida.

Figura 6 Relación entre el IPM y las transferencias per cápita del SGP asignadas directamente a los departamentos - 2023



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Elaboración propia.

Figura 7 Relación entre el IPM y el total de transferencias per cápita del SGP a nivel departamental, incluyendo recursos canalizados por municipios - 2023

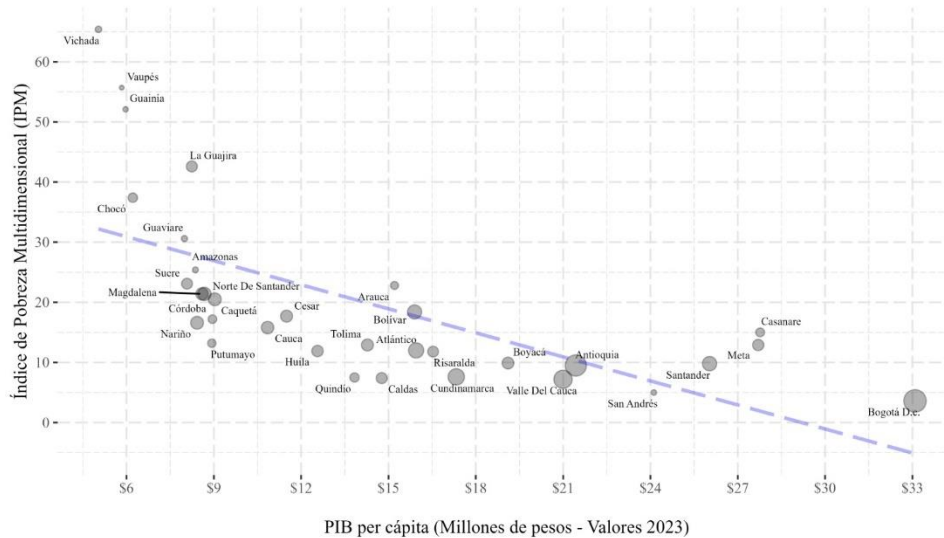


Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Elaboración propia.

Sin embargo, la dispersión de los puntos muestra que esta relación no es lineal ni uniforme entre todos los departamentos. Departamentos como Vaupés, Guainía, Vichada y Chocó presentan niveles de pobreza multidimensional considerablemente altos incluso con transferencias relativamente elevadas pero diferenciadas para el nivel de IPM, lo que sugiere que el monto de los recursos, por sí solo, no garantiza una mejora sustancial en los indicadores sociales.

Así mismo, se incluyeron también otras variables clave que podrían ayudar a explicar las variaciones en el IPM. La Figura 8 muestra la relación entre el IPM y el PIB per cápita, donde se evidencia una pendiente negativa: los departamentos con mayor ingreso per cápita tienden a registrar menores niveles de pobreza. Un caso llamativo es Bogotá D.C., que combina un alto PIB con un IPM bajo, en contraste con departamentos como Vichada y Guainía, que, a pesar de recibir transferencias significativas, tienen bajos niveles de ingreso y altos niveles de pobreza.

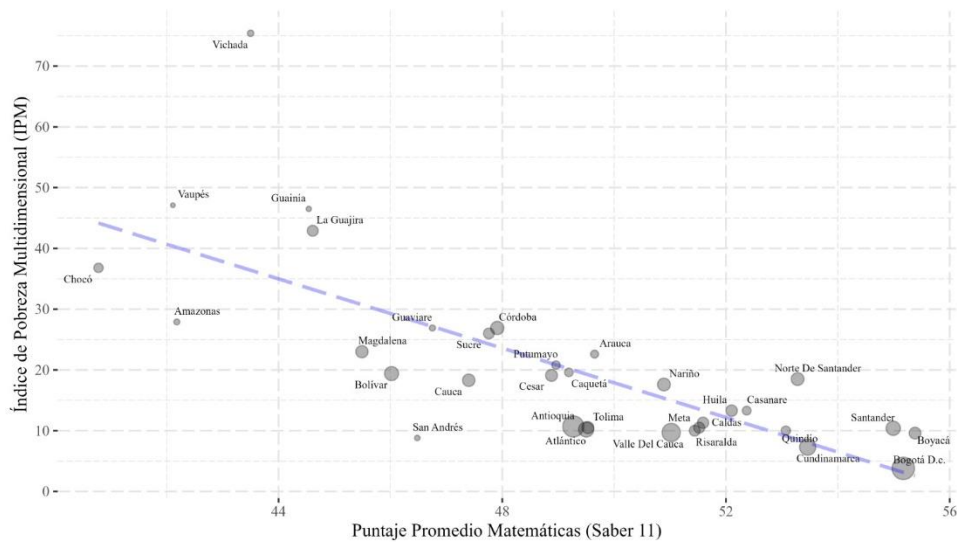
Figura 8 Relación entre el IPM y el PIB per cápita departamental (Millones de pesos constantes de 2023)



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).  
Elaboración propia.

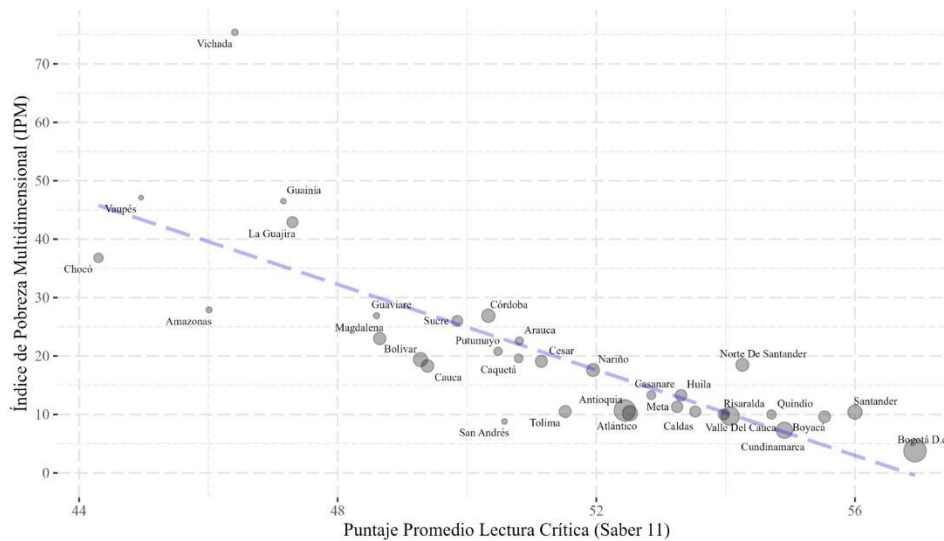
La Figura 9 y la Figura 10 presentan la relación del IPM con los puntajes promedio en matemáticas y lectura crítica en las pruebas Saber 11, respectivamente. En ambos casos se observa una relación negativa, más clara en el caso de lectura crítica, lo que sugiere una posible asociación entre mayores niveles de logro educativo y menores niveles de pobreza. Este comportamiento es particularmente visible en departamentos como Bogotá D.C., Cundinamarca y Santander, que registran puntajes elevados y bajo IPM. Aunque esta relación requiere ser evaluada con mayor rigor, los patrones observados motivan su inclusión como variable relevante en el análisis econométrico.

Figura 9 Relación entre el IPM y el puntaje promedio en matemáticas - 2022



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Elaboración propia.

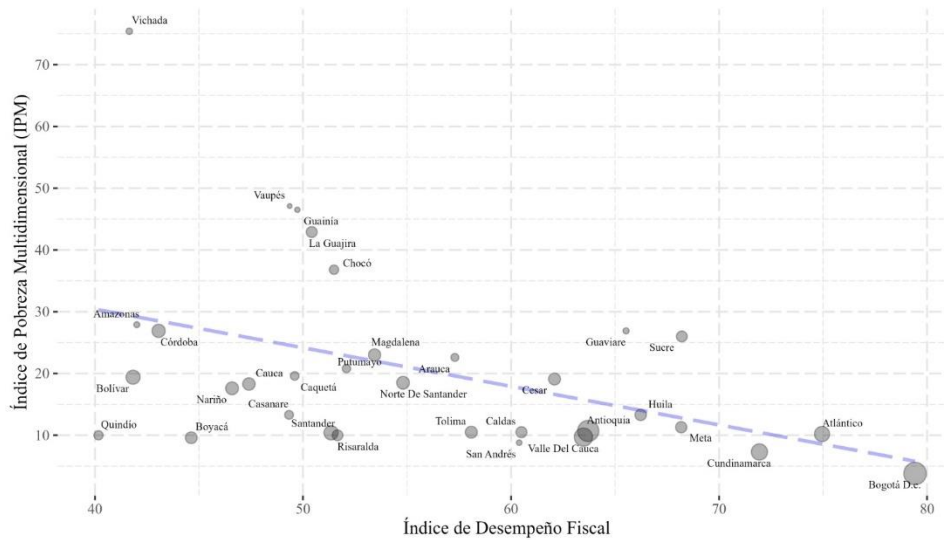
Figura 10 Relación entre el IPM y el puntaje promedio en lectura crítica - 2022



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Elaboración propia.

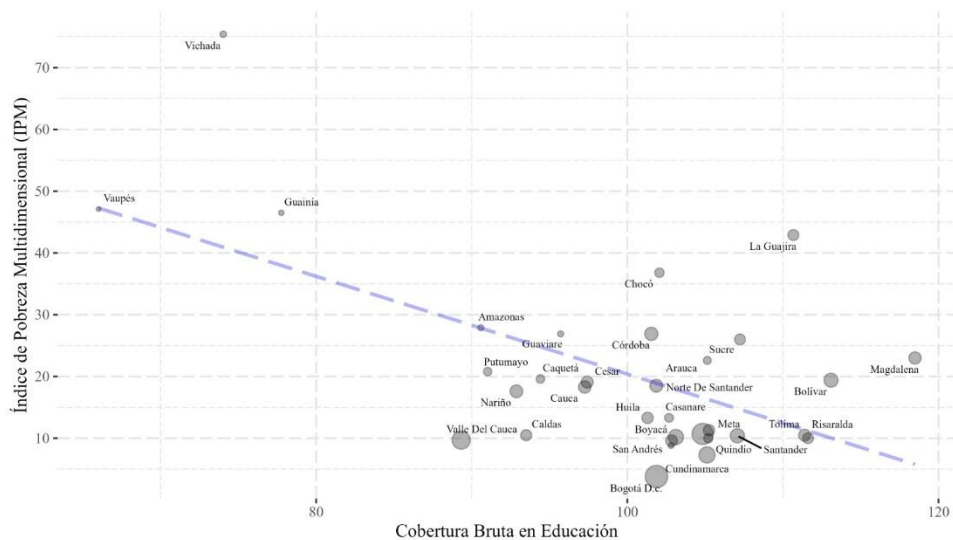
Así mismo, la Figura 11 muestra una tendencia decreciente entre el Índice de Desempeño Fiscal y el IPM, con casos como Atlántico y Bogotá D.C. mostrando un alto desempeño fiscal y bajos niveles de pobreza, mientras que otros departamentos como Vaupés y Vichada presentan bajo desempeño y altos niveles de privación. Por su parte, la Figura 12 evidencia una relación inversa entre el IPM y la cobertura bruta en educación básica, con Cundinamarca, Bogotá D.C., Santander y Quindío destacando por su amplia cobertura educativa y bajo nivel de pobreza multidimensional. En contraste, Vaupés, Guainía y Vichada presentan las coberturas más bajas y, al mismo tiempo, los niveles más altos de pobreza. Estos patrones exploratorios respaldan la necesidad de emplear modelos econométricos que controlen por otros factores estructurales, institucionales y educativos, tal como se plantea en el enfoque metodológico de esta investigación.

Figura 11 Relación entre el IPM y el Índice de Desempeño Fiscal - 2022



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Elaboración propia.

Figura 12 Relación entre el IPM y la cobertura bruta en educación básica - 2022



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Elaboración propia.



## 4. Diseño metodológico

Teniendo en cuenta el marco teórico y la revisión de la literatura, esta investigación adopta un enfoque cuantitativo basado en técnicas econométricas para datos de panel, con el propósito de analizar si las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) han contribuido a reducir la pobreza multidimensional en Colombia. El análisis se desarrolla a nivel departamental y cubre el período comprendido entre 2018 y 2023. La variable dependiente es el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), construido por el DANE, el cual permite capturar privaciones simultáneas en múltiples dimensiones.

Considerando las metodologías aplicables al análisis de datos panel, se estiman modelos de efectos fijos, los cuales permiten controlar por heterogeneidad no observable entre departamentos, bajo la premisa de que existen características estructurales constantes en el tiempo que pueden estar correlacionadas con las variables explicativas. Adicionalmente, con el fin de contrastar los resultados, se estiman modelos de efectos aleatorios, los cuales permiten aprovechar tanto la variación entre departamentos como dentro de ellos, y facilitan la inclusión de variables invariantes en el tiempo.

La especificación general del modelo de efectos fijos que permite estimar el efecto del SGP sobre la pobreza multidimensional es la siguiente:

$$IPM_{i,t} = \beta_i + SGP_{i,t} + X_{i,t} + \alpha_i + \varepsilon_{i,t}$$

Donde:

- $IPM_{i,t}$  representa el nivel de pobreza multidimensional del departamento  $i$  en el año  $t$ .

- $SGP_{i,t}$  corresponde a la asignación per cápita del SGP recibida por el departamento  $i$  en el año  $t$ .
- $X_{i,t}$  vector de variables de control dentro de las que se incluye PIB, desempeño fiscal, ingresos tributarios, transferencias del SGR, el IDH y variables educativas como los puntajes de las pruebas Saber 11 y cobertura.
- $\alpha_i$  captura el efecto combinado de todas las variables que distinguen a los departamentos entre sí y permanecen constantes de lo largo del tiempo.
- $\varepsilon_{i,t}$  es el término de error.

Los modelos se estiman en tres especificaciones. La primera incluye variables monetarias en niveles, expresadas en unidades de 100 mil pesos colombianos constantes de 2023. La segunda especificación transforma estas variables a logaritmos naturales para mejorar la interpretación en términos de elasticidades. La tercera especificación conserva la transformación logarítmica e incorpora además variables educativas.

La transformación logarítmica se aplica debido a que variables como el PIB per cápita, los ingresos tributarios y las transferencias del SGP presentan distribuciones asimétricas con sesgo positivo. Esta transformación contribuye a corregir problemas de no normalidad, reducir la heterocedasticidad, facilitar la interpretación en términos relativos y linealizar relaciones potencialmente no lineales entre las variables.

Con el objetivo de robustecer el análisis, se estiman modelos diferenciando entre los recursos del SGP asignados exclusivamente a competencias departamentales y aquellos que incluyen el total de recursos canalizados al nivel departamental, incorporando también los transferidos a través de los municipios. Esta distinción responde al hecho de que entre 2018 y 2023 aproximadamente el 60 % del total del SGP fue asignado a los municipios, mientras que cerca del 40 % se destinó a competencias departamentales (Ver Anexo A). Un caso ilustrativo es el componente de salud, en el cual alrededor del 85 % de los recursos fueron dirigidos a los municipios, limitando la participación directa de los departamentos.

Por tanto, se opta por utilizar como variable principal el total de recursos del SGP asignados al nivel departamental, incluidos aquellos canalizados a través de los municipios. Esto se fundamenta en que, aunque los departamentos administran directamente una fracción del SGP, muchas de las inversiones ejecutadas desde el nivel municipal tienen efectos agregados a escala departamental. Además, esta elección mejora la cobertura del panel y fortalece la consistencia estadística de las estimaciones.

Un aspecto metodológico relevante es la posible endogeneidad entre las transferencias del SGP y los niveles de pobreza. Aunque algunos componentes del SGP consideran el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) como criterio de distribución, su relación con el IPM no es directa ni sistemática. En primer lugar, no todos los componentes lo incluyen en sus fórmulas, y en aquellos que lo hacen, su peso es marginal. Por ejemplo, en los sectores de educación y salud —que representan aproximadamente el 83 % del total del SGP— el NBI tiene una participación limitada.

En el componente educativo, el NBI solo se emplea en el criterio de calidad de la matrícula oficial, cuyos recursos son residuales y dependen del monto asignado previamente según la población atendida (DNP, 2023). En 2023, dicho componente representó apenas el 1,9 % del total destinado a educación. En el componente de salud, el NBI se considera dentro del subcomponente de salud pública con un peso del 15 % en la fórmula, aunque este subcomponente representa solo el 10 % del total del rubro (DNP, 2023).

Adicionalmente, el IPM captura dimensiones de pobreza que no están contempladas en el NBI, como el acceso a la educación, empleo digno o servicios públicos. Tal como se explicó en el marco teórico, el NBI se centra en carencias habitacionales, y tres de sus cinco variables se refieren a características de la vivienda. Esto evidencia una diferencia metodológica sustancial: mientras el IPM adopta un enfoque multidimensional, el NBI se restringe principalmente a una sola dimensión.

Por tanto, aunque podrían existir algunas coincidencias parciales entre el NBI y el IPM, esto no compromete la exogeneidad de la variable SGP frente al IPM. Esta afirmación se sustenta tanto en el uso limitado del NBI en la distribución del SGP como en la

---

incorporación de controles estructurales en el modelo econométrico, que mitigan posibles sesgos.

Para determinar el modelo más adecuado entre efectos fijos y aleatorios, se aplicó la prueba de Hausman. Esta permitió sustentar la elección de los modelos con efectos fijos, dado que en la mayoría de las especificaciones los resultados condujeron al rechazo de la hipótesis nula de no correlación entre los efectos individuales y las variables explicativas. Esta evidencia respalda la utilización de los modelos de efectos fijos, ya que estos ofrecen estimadores consistentes bajo dicha condición.

Para el análisis se construyó un panel no balanceado de 32 departamentos para el periodo 2018–2023. Las fuentes de información incluyen el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Todas las variables monetarias fueron ajustadas a precios constantes de 2023. Se incluyeron efectos fijos por año y variables de control como el PIB per cápita, los ingresos tributarios per cápita, las transferencias del Sistema General de Regalías, el índice de desempeño fiscal, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y variables educativas.

## 5. Resultados

Los resultados de medir el efecto de los recursos del SGP sobre la pobreza multidimensional se presentan a continuación, diferenciando entre los recursos que son exclusivos de las competencias de los departamentos y el total de recursos a nivel departamental.

### **Recursos exclusivos a los departamentos**

En esta primera fase del análisis se estimaron modelos econométricos considerando únicamente los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) asignados directamente a las competencias exclusivas de los departamentos. El objetivo fue evaluar si dichas transferencias tienen un efecto significativo sobre la pobreza multidimensional, medida a través del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). La hipótesis del trabajo plantea que el SGP no tiene un efecto significativo sobre el IPM.

Se estimaron modelos de efectos fijos y aleatorios bajo distintas especificaciones, incluyendo variables en niveles, logaritmos y controles educativos. De acuerdo con los resultados del test de Hausman y la estabilidad de los coeficientes, se seleccionan los modelos de efectos fijos como los más apropiados metodológicamente.

Tabla 4 Resultados, efecto del SGP sobre el IPM  
Recursos exclusivos a las competencias de los departamentos

	<i>Dependent variable:</i>		
		IPM	
	(1)	(2)	(3)
SGP	-1.733 (11.43)	-12.285 (8.207)	-14.376 (8.823)
PIB	-17.487 (14.219)	-22.691* (12.775)	-22.981* (12.795)
Tributarios	-9.497 (4.904)	-8.547* (4.967)	-10.74** (5.059)
SGR	-0.216 (0.385)	-0.319 (0.378)	-0.206 (0.389)
Des. Fiscal	-0.03 (0.088)	-0.055 (0.087)	-0.047 (0.087)
IDH	-129.311 (81.306)	-62.92 (73.566)	-98.806 (72.5)
Icfes Mate.	0.904 (0.802)		
Icfes Lect.		-1.012 (0.875)	
Cober. Educación			0.214 (0.206)
Observaciones	94	94	94
R2	0.498	0.485	0.482
R2 Ajustado	0.111	0.113	0.108
F Statistic (df = 7; 54)	7.238***	7.256***	7.185***
Prueba Hausman	34.101*** (1.65E-05)	24.026*** (0.001)	22.249*** (0.002)

Note: \*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

De acuerdo con la regresiones realizadas el modelo más adecuado para representar los resultados es el que utiliza variables monetarias en logaritmos y controla por variables educativas. Esta especificación incorpora elementos clave relacionados con el capital humano, que son centrales en la explicación de la pobreza multidimensional. De acuerdo con los resultados de la Tabla 4 en estos modelos, el coeficiente del SGP no es estadísticamente significativo, lo que respalda la hipótesis del trabajo.

El modelo (1) utiliza variables monetarias en logaritmos y se incluyeron puntajes promedio en matemáticas de las pruebas Saber 11, el coeficiente del SGP fue negativo, pero no significativo, lo cual es consistente con la hipótesis del trabajo. En cuanto a las variables económicas de PIB, ingreso tributarios, SGR y desempeño fiscal, estas cuentan con los signos esperados ya que un incremento de estas supondría una disminución del IPM. Sin embargo, solamente la variable de ingresos tributarios per cápita alcanza un nivel de significancia marginal lo que supondría que ante mayores ingresos tributarios por parte de los departamentos estos generarán una reducción en el IPM, las demás variables no alcanzan niveles de significancia.

El modelo (2) toma los resultados de las pruebas Saber 11 en lectura crítica y mantiene las variables económicas y de IDH. En este modelo, el coeficiente del SGP sigue sin ser estadísticamente significativo, y la variable educativa muestra signo negativo, lo que indica que un mejor desempeño educativo está relacionado con una reducción del IPM. En este modelo la única variable marginalmente significativa es el PIB, variable que además cuenta con el signo esperado ya que se espera que ante un mayor PIB per cápita en los departamentos, estos reduzcan su IPM. Por otro lado, este modelo presenta el mejor  $R^2$  ajustado (0.113) entre todas las especificaciones estimadas con los recursos destinados exclusivamente a la competencias de los departamentos, lo que indica una mejor capacidad explicativa.

En el modelo (3), se integra la variable de cobertura en educación junto con los controles económicos como el PIB per cápita, ingresos tributarios y desempeño fiscal. El coeficiente del SGP permanece no significativo, lo cual refuerza la conclusión de que este no tiene un efecto estadísticamente comprobado sobre el IPM. En este caso, el PIB per cápita también se asocia negativamente con el IPM, lo cual concuerda con la literatura existente que vincula mayores niveles de ingreso con menores niveles de pobreza. En cuanto a los ingresos tributarios per cápita, el coeficiente es negativo y significativo, lo que sugiere que una mayor capacidad de generación de ingresos propios podría estar relacionada con mejores condiciones de vida. El índice de desempeño fiscal también presenta un coeficiente negativo, lo cual está en línea con la expectativa de que una gestión fiscal más eficiente puede contribuir a una reducción en las privaciones multidimensionales, aunque

en este no alcanza significancia estadística. Finalmente, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) muestra un coeficiente negativo, coherente con su naturaleza sintética orientada al bienestar, pero sin alcanzar niveles de significancia.

Estos resultados en conjunto indican que, al incluir controles más completos y relevantes, el SGP no muestra un efecto estadísticamente significativo sobre la pobreza multidimensional, mientras que las variables económicas sí explican de forma significativa parte de la variación del IPM entre departamentos. Aun cuando algunas variables no resultaron significativas, sus signos son coherentes con las expectativas teóricas y sugieren relaciones plausibles que podrían explorarse con mayor profundidad en futuras investigaciones.

### **Total de recursos a nivel departamental**

En esta segunda etapa del análisis se consideraron los modelos en los que la variable SGP corresponde al total de recursos canalizados al nivel departamental, incluyendo tanto los asignados directamente a los departamentos como aquellos ejecutados por los municipios. Este enfoque reconoce que, si bien los municipios son los principales ejecutores de recursos, muchas de las decisiones, impactos y externalidades derivadas de estos flujos se manifiestan a escala departamental.

Tabla 5 Resultados, efecto del SGP sobre el IPM  
Total de recursos a nivel departamental – Modelo con variables educativas

	<i>Dependent variable:</i>		
	IPM		
	(1)	(2)	(3)
SGP	-5.803 (15.295)	-24.360** (10.779)	-12.658 (9.381)
PIB	-28.324** (12.846)	-27.934** (10.302)	-27.313** (10.819)
Tributarios	-15.246** (7.255)	-17.386** (6.686)	-19.171** (7.423)
SGR	-0.881 (0.733)	-1.454** (0.676)	-0.882 (0.665)
Des. Fiscal	-0.053 (0.143)	-0.021 (0.137)	-0.054 (0.141)
IDH	-92.357 (67.342)	-79.384 (61.13)	-98.825 (63.751)
Icfes Mate.	0.168 (0.755)		
Icfes Lect.		-1.905** (0.8)	
Cober. Educación			0.251 (0.202)
Observaciones	98	98	98
R2	0.498	0.542	0.510
R2 Ajustado	0.160	0.234	0.181
F Statistic (df = 7; 54)	8.215***	9.811***	8.638***
	39.534***	45.166***	38.930***
Prueba Hausman	(1.54E-06)	(1.27E-07)	(2.01E-06)
Note:	*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01		

El análisis se centró nuevamente en modelos de efectos fijos, con distintas especificaciones. El modelo más robusto y metodológicamente sólido fue el modelo (2), que emplea variables monetarias en logaritmos e incluye como variable educativa el puntaje promedio en lectura crítica. Esta especificación presenta el mejor ajuste global entre los modelos estimados para el total de los recursos que van a los departamentos, con un R<sup>2</sup> ajustado de 0.234 y un estadístico F de 9.811, lo que indica una alta capacidad explicativa del modelo. Además, el coeficiente del SGP resultó estadísticamente

significativo al 5%, con un signo negativo, lo que muestra un efecto de como mayores transferencias del SGP pueden estar asociadas con una reducción del IPM a nivel departamental.

Este hallazgo resulta relevante, ya que representa una excepción a la hipótesis planteada en este trabajo. Sin embargo, lejos de debilitar el análisis, contribuye a enriquecer la comprensión del fenómeno. La contradicción con la hipótesis puede explicarse en primer lugar por el hecho de que, en este modelo, se incluyen el total de los recursos asignados a los territorios, lo cual permite observar cómo el conjunto de transferencias —y no solo aquellas administradas directamente por los departamentos— puede tener un efecto positivo sobre el IPM. Este resultado, además, podría reforzar la hipótesis de que mayores niveles de descentralización contribuyen a mejores resultados, en la medida en que permiten a los territorios orientar los recursos hacia las necesidades que conocen y consideran más apremiantes, generando así, en este caso, un impacto favorable sobre la pobreza multidimensional.

En segundo lugar, estos resultados pueden estar asociados a la inclusión del puntaje en lectura crítica como indicador educativo. Este tipo de competencia no solo refleja niveles de calidad educativa, sino que también puede estar vinculado con una mayor capacidad de la ciudadanía para ejercer control social sobre el gasto público. Una población con mejor formación en comprensión lectora podría estar en mejores condiciones para acceder, interpretar y cuestionar la gestión de los recursos públicos, lo que eventualmente contribuiría a una ejecución más eficiente del gasto. Este mecanismo potencial merece ser explorado en mayor profundidad en futuras investigaciones, ya que son resultados que sugieren que el efecto de las transferencias podría depender del contexto institucional, educativo y de participación ciudadana de cada territorio.

En cuanto a las demás variables, el PIB per cápita y los ingresos tributarios per cápita fueron significativos y negativos, como se esperaba, lo cual sugiere que mayores niveles de ingreso y una mayor autonomía fiscal se asocian con menores niveles de pobreza multidimensional. Las transferencias del SGR también resultaron significativas y negativas. El índice de desempeño fiscal e IDH mantuvieron signos negativos, aunque no

significativos, mientras que la variable educativa presentó el signo negativo esperado y fue significativa, lo que refuerza su relevancia como control.

Por otro lado, el modelo (1) incorpora únicamente el puntaje promedio en matemáticas como variable educativa. El coeficiente del SGP no es significativo, y la variable educativa tampoco presenta significancia, además de tener un signo positivo, contrario a lo esperado. Resultados similares se obtuvieron en el modelo (3) en donde se incluye únicamente la cobertura bruta en educación básica como control educativo, junto con los controles económicos. El coeficiente del SGP tampoco es significativo en esta especificación y la cobertura bruta no es estadísticamente significativa y presenta un signo positivo, al igual que los resultados del modelo (1).

Tabla 6 Resultados, efecto del SGP sobre el IPM  
Total de recursos a nivel departamental – Modelo con variables económicas e IDH

	<i>Dependent variable:</i>
	IPM
	-8.57
SGP	(8.823)
	-29.887**
PIB	(10.667)
	-15.699**
Tributarios	(6.906)
	-0.946
SGR	(0.666)
	-0.054
Des. Fiscal	(0.142)
	-87.639
IDH	(63.397)
Observaciones	98
R2	0.497
R2 Ajustado	0.174
F Statistic	9.733***
	34.347***
Prueba Hausman	(5.76E-06)
Note:	*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

En contraste, el modelo presentado en la Tabla 6 el cual involucra variables económicas y el IDH presentó un  $R^2$  ajustado relativamente alto (0.174) y un F significativo (9.733), aunque tampoco encontró evidencia significativa para el coeficiente del SGP. Este modelo, al incluir únicamente controles económicos, sirve como comparación útil para observar cómo el ingreso, la tributación y otros factores fiscales se asocian con la pobreza multidimensional en ausencia de variables educativas. Si bien no es el modelo más robusto, su inclusión en el análisis permite contrastar resultados y refuerza el análisis de los resultados del modelo (2) presentados anteriormente.

### **Conclusión de los resultados**

Los resultados obtenidos en ambas fases del análisis permiten evaluar con mayor precisión la hipótesis del trabajo, según la cual las transferencias del SGP no tienen un efecto significativo sobre la pobreza multidimensional en los departamentos de Colombia. En efecto, la mayoría de los modelos estimados, tanto con recursos exclusivos a los departamentos como con el total de recursos del SGP a nivel departamental, muestran que el coeficiente del SGP no es significativo, lo cual apoya dicha hipótesis.

No obstante, se destaca que en el modelo (2) de la Tabla 5, que involucra el total de recursos del SGP a nivel departamental y ciertos controles educativos, presenta un efecto estadísticamente significativo sobre la pobreza multidimensional, lo que sugiere que las transferencias pueden tener impacto bajo determinadas condiciones. Estos resultados llevan a sugerir que los impactos de las transferencias no son automáticos, sino que dependen del entorno institucional, educativo, social y de gobernanza territorial en el que se implementan.

En términos generales, los modelos con el total de los recursos a nivel departamental presentan una mejor capacidad explicativa que los que solamente involucran los recursos administrados por los departamentos. Esto se refleja en mayores valores de  $R^2$  ajustado y significancia global, lo que sugiere que el uso del total de recursos transferidos (incluyendo los canalizados por municipios) capta de forma más completa las dinámicas territoriales que inciden sobre el IPM. Esta evidencia refuerza la importancia de considerar no solo el origen institucional de los recursos, sino también su nivel de impacto territorial y la



## 6. Conclusiones y recomendaciones

### Conclusiones

Este trabajo evaluó el efecto de las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) sobre la pobreza multidimensional a nivel departamental en Colombia durante el período 2018–2023. A través de un modelo de datos panel con efectos fijos y controles económicos, institucionales y educativos, se analizó si el volumen de recursos transferidos por el SGP ha contribuido a reducir el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en los territorios.

Los resultados permiten concluir que, en general, las transferencias del SGP no presentan un efecto estadísticamente significativo sobre el IPM en la mayoría de las especificaciones. Esta evidencia respalda la hipótesis inicial de que el SGP, tal como está diseñado y ejecutado, no ha generado un impacto directo comprobable en la reducción de la pobreza multidimensional en los departamentos del país.

Sin embargo, el modelo que incluye el total de recursos del SGP canalizados a nivel departamental —incluidos los ejecutados por los municipios— y que incorpora como control el puntaje promedio en lectura crítica, sí muestra un efecto negativo y estadísticamente significativo sobre el IPM. Este hallazgo sugiere que, bajo ciertas condiciones institucionales y educativas, las transferencias del SGP pueden estar asociadas con reducciones en la pobreza multidimensional. En particular, la inclusión de indicadores como lectura crítica puede reflejar no solo la calidad educativa, sino también la capacidad ciudadana de ejercer control social sobre los recursos, lo que podría favorecer una ejecución más eficiente del gasto.

Asimismo, los modelos que consideraron únicamente los recursos asignados directamente a las competencias departamentales mostraron menor capacidad explicativa, lo que refuerza la importancia de tener en cuenta el impacto combinado de los recursos canalizados a través de los distintos niveles de gobierno. Esta diferencia también sugiere que el SGP, aunque con destinación específica, actúa dentro de un ecosistema institucional más amplio, donde los resultados dependen de la articulación territorial, la capacidad de gestión local y el entorno educativo y fiscal.

En así como estos hallazgos confirman que el impacto de las transferencias públicas no puede entenderse de forma aislada ni uniforme, sino que está condicionado por múltiples factores estructurales y contextuales. La pobreza multidimensional, como fenómeno complejo y territorialmente diferenciado, requiere instrumentos de política más integrales y adaptados a las realidades locales.

## **Recomendaciones**

Los resultados de este trabajo permiten plantear una serie de aspectos que podrían considerarse en futuras reformas al Sistema General de Participaciones, así como en investigaciones similares que busquen profundizar en su impacto territorial sobre la pobreza multidimensional.

En primer lugar, se destaca la necesidad de avanzar hacia un diseño del SGP más alineado con los objetivos de reducción de la pobreza multidimensional. Esto implica revisar y ajustar los criterios de asignación, especialmente en aquellos componentes donde la relación con los resultados sociales es más débil, e integrar de forma más explícita indicadores que reflejen las condiciones estructurales de los territorios.

Asimismo, los hallazgos subrayan la importancia de considerar el total de los recursos canalizados a los territorios —no solo aquellos administrados directamente por los departamentos—, así como de fortalecer la articulación entre niveles de gobierno. Una

mejor coordinación entre el ámbito municipal y departamental podría permitir una ejecución más coherente y focalizada de los recursos, con mayor impacto en el bienestar multidimensional.

Desde la perspectiva educativa e institucional, resulta pertinente promover el uso de variables como el desempeño en lectura crítica como proxy de entornos donde puede haber mayor capacidad para ejercer control social y vigilancia ciudadana sobre la ejecución del gasto. Explorar este tipo de indicadores puede ser útil no solo en futuras investigaciones, sino también en la formulación de estrategias de seguimiento y evaluación de impacto de las transferencias.

Con esto en cuenta, los resultados presentados a través de esta investigación invitan a fortalecer las capacidades locales en planificación y gestión, así como a fomentar el uso de herramientas de análisis territorial y evaluación de políticas públicas. Esto contribuiría a una mejor asignación de los recursos del SGP y a una comprensión más precisa de su impacto, permitiendo que la política pública responda con mayor eficacia a las múltiples dimensiones de la pobreza.

## A. Anexo: Porcentajes de destinación de recursos del SGP a los municipios y departamentos

Tabla 7 Porcentajes de destinación de recursos del SGP a los municipios y departamentos<sup>4</sup>

Año	Total SGP		Educación		Salud		Agua Potable		Propósito General		Alimentación Escolar		Ribereños		Resguardos Indígenas		Fonpet 2,9%		Primera Infancia	
	Mpios	Deptos	Mpios	Deptos	Mpios	Deptos	Mpios	Deptos	Mpios	Deptos	Mpios	Deptos	Mpios	Deptos	Mpios	Deptos	Mpios	Deptos	Mpios	Deptos
2002	44.2%	55.8%	22.8%	77.2%	58.8%	41.2%	92%	8%	94.4%	5.6%	93.6%	6.4%	100%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%
2003	52%	48%	35%	65%	60.1%	39.9%	91.9%	8.1%	94.5%	5.5%	93.6%	6.4%	100%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%
2004	51.5%	48.5%	35.4%	64.6%	60%	40%	91.9%	8.1%	94.5%	5.5%	93.6%	6.4%	100%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%
2005	52.6%	47.4%	36.3%	63.7%	60.7%	39.3%	92%	8%	94.5%	5.5%	93.7%	6.3%	100%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%
2006	52.6%	47.4%	36.2%	63.8%	61.2%	38.8%	92%	8%	94.5%	5.5%	93.7%	6.3%	100%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%
2007	53.3%	46.7%	36.1%	63.9%	64.1%	35.9%	92%	8%	94.5%	5.5%	93.7%	6.3%	100%	0%	100%	0%	52.5%	47.5%	0%	0%
2008	54.6%	45.4%	38%	62%	66.1%	33.9%	79.9%	20.1%	94.7%	5.3%	95.3%	4.7%	100%	0%	100%	0%	53.5%	46.5%	96%	4%
2009	55.1%	44.9%	38%	62%	68.9%	31.1%	79.2%	20.8%	94.5%	5.5%	95.1%	4.9%	100%	0%	100%	0%	52.9%	47.1%	96%	4%
2010	55.7%	44.3%	40.3%	59.7%	69.3%	30.7%	79.4%	20.6%	94.5%	5.5%	95.3%	4.7%	100%	0%	100%	0%	54.2%	45.8%	0%	0%
2011	56.3%	43.7%	40.9%	59.1%	70.2%	29.8%	79.8%	20.2%	94.5%	5.5%	95.8%	4.2%	100%	0%	99.5%	0.5%	56.3%	43.7%	0%	0%
2012	57.3%	42.7%	42.1%	57.9%	70.4%	29.6%	79.8%	20.2%	94.6%	5.4%	96%	4%	100%	0%	99.8%	0.2%	54.9%	45.1%	96%	4%
2013	58.2%	41.8%	42%	58%	71.2%	28.8%	80.4%	19.6%	94.6%	5.4%	96%	4%	100%	0%	99.5%	0.5%	54.2%	45.8%	96%	4%
2014	57%	43%	41.8%	58.2%	70.7%	29.3%	80.7%	19.3%	94.6%	5.4%	95.8%	4.2%	100%	0%	100%	0%	54.9%	45.1%	0%	0%
2015	59.6%	40.4%	42%	58%	81.7%	18.3%	79.6%	20.4%	94.6%	5.4%	96.1%	3.9%	100%	0%	100%	0%	42%	58%	96%	4%
2016	59.4%	40.6%	41.7%	58.3%	83%	17%	79.4%	20.6%	94.6%	5.4%	96.1%	3.9%	100%	0%	100%	0%	34.8%	65.2%	96%	4%
2017	59.3%	40.7%	41%	59%	82.9%	17.1%	79.6%	20.4%	94.5%	5.5%	95.6%	4.4%	100%	0%	100%	0%	34.7%	65.3%	96%	4%
2018	59.1%	40.9%	40.6%	59.4%	83%	17%	79.3%	20.7%	94.5%	5.5%	95.9%	4.1%	100%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%
2019	59.8%	40.2%	40.3%	59.7%	83.4%	16.6%	79.6%	20.4%	94.5%	5.5%	96.2%	3.8%	100%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%
2020	59.9%	40.1%	40.1%	59.9%	87.5%	12.5%	79.8%	20.2%	94.8%	5.2%	96.3%	3.7%	100%	0%	100%	0%	32.4%	67.6%	0%	0%
2021	60%	40%	40.6%	59.4%	87.2%	12.8%	80.5%	19.5%	94.9%	5.1%	96.6%	3.4%	100%	0%	100%	0%	32.5%	67.5%	0%	0%
2022	59.7%	40.3%	39.9%	60.1%	87.3%	12.7%	80.8%	19.2%	94.9%	5.1%	96.8%	3.2%	100%	0%	100%	0%	32.5%	67.5%	0%	0%
2023	59.7%	40.3%	40.3%	59.7%	86.9%	13.1%	81%	19%	94.9%	5.1%	96.9%	3.1%	100%	0%	100%	0%	33.9%	66.1%	0%	0%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Elaboración propia.

<sup>4</sup> El valor total del SGP considera para los años 2008, 2009, 2012, 2013, 2015, 2016 y 2017 cuenta con un monto extra correspondiente a los recursos de la primera infancia de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 04 de 2007 (Congreso de Colombia, 2007). Adicionalmente, para los años 2018 y 2019 no se giraron recursos Fonpet para el rubro de asignaciones especiales.

## 7. Bibliografía

- Alkire, S., & Foster, J. (2007). *Counting and multidimensional poverty measurement* (OPHI Working Paper No. 7). Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI). [https://ophi.org.uk/sites/default/files/ophi-wp7\\_vs2.pdf](https://ophi.org.uk/sites/default/files/ophi-wp7_vs2.pdf)
- Banerjee, A., & Duflo, E. (2012). *Repensar la pobreza*. Taurus.
- Bonet, J., Pérez, J & Ayala, J. (2014). *Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia*. Documentos de trabajo sobre economía regional. Banco de la República. Recuperado de: [https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser\\_205.pdf](https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_205.pdf)
- Congreso de la República. (2001). *Ley 715 de 2001*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4452>
- Congreso de Colombia. (2007). *Acto Legislativo 04 de 2007*. Diario Oficial N° 46686. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=25671>
- Congreso de la República. (2007). *Ley 1176 de 2007*. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=28306>
- Contraloría General de la República. (2017). Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones. Bogotá
- Galvis, L. A. (2014). *Eficiencia en el uso de los recursos del SGP: los casos de la salud y la educación*. Documentos de trabajo sobre economía regional, 207.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2021). Justificación de actualización de los datos del NBI. CNPV 2018. <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/CNPV-2018-NBI-justificacion-actualizacion-febrero-2021.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2014). *Metodología Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)*. Dirección Técnica de Metodología y Producción Estadística. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/met-IPM.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2023, 22 de septiembre). *Pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2023, 23 de mayo). *Pobreza multidimensional*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2008). Indicadores sociales departamentales (Boletín No. 37). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/boletin37.pdf>

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

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). *Guía para la distribución del Sistema General de Participaciones (SGP)*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Gu%C3%ADa%20SGP%202019.pdf>

- Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Sistema General de Participaciones – SGP 2023* [Presentación]. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblcas/Documentos%20GFT/Documentos\\_SGP/Presentaci%C3%B3n%20SGP-2023.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblcas/Documentos%20GFT/Documentos_SGP/Presentaci%C3%B3n%20SGP-2023.pdf)
- Feres, J. C., & Mancero, X. (2001). *Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de la literatura* (Vol. 4). Santiago de Chile: Cepal.
- Galilea, S., Letelier, L., & Ross, K. (2011). Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento. *Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (cepal) y Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (giz)*.
- Galvis, L. A. (2014). Eficiencia en el uso de los recursos del SGP: los casos de la salud y la educación. *Documento de Trabajo sobre Economía Regional, Banco de la República*.
- Ministerio del Interior. (2024). *Colombia da un paso hacia la autonomía territorial con sostenibilidad fiscal*: Congreso aprobó en último debate reforma al SGP <https://www.mininterior.gov.co/noticias/colombia-da-un-paso-hacia-la-autonomia-territorial-con-sostenibilidad-fiscal/>
- Morgan, M. S., & Bach, M. (2018). Measuring Development—from the UN's Perspective. *History of Political Economy*, 50(S1), 193-210.
- Núñez Méndez, J. (2020). *Impacto de la pandemia y los aislamientos obligatorios por COVID-19 sobre la pobreza total y extrema en Colombia* [Documento de trabajo]. Fedesarrollo.

OCDE. (2022). *2022 OECD Economic Survey of Colombia: Towards a more sustainable recovery*. París. Recuperado de <https://www.oecd.org/colombia/oecd-economic-surveys-colombia-25222961.htm>

Ramírez Varón, J. F. (2018). Análisis del efecto del Sistema General de Participaciones (SGP) en la desigualdad social de los departamentos de Colombia: 2006-2016.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Colombia: Planeta.

Sen, A. (1983). *Poor, relatively speaking*. Oxford economic papers.

Subdirección de Recursos Territoriales del DNP. (2023). *Presentación sobre el Sistema General de Participaciones. Departamento Nacional de Planeación*. Recuperado de [https://www.dnp.gov.co/LaEntidad\\_/subdireccion-general-inversiones-seguimiento-evaluacion/direccion-programacion-inversiones-publicas/Paginas/sistema-general-de-participaciones.aspx](https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-inversiones-seguimiento-evaluacion/direccion-programacion-inversiones-publicas/Paginas/sistema-general-de-participaciones.aspx)

Villar, L., Salazar, N., Simpson, M., Delgado, M., Steiner, R., Zapata, J. G., ... & Vega, C. (2016). Sistema General de Participaciones y su vínculo con las políticas e incentivos dirigidos a la excelencia docente y el mejoramiento continuo de la calidad de la educación.

Townsend, P. (1962). *El significado de la pobreza*.