

Reforma al Sistema General de Participaciones de Agua y Saneamiento y estrategia de monitoreo y seguimiento

Carolina Rentería Rodríguez
Directora DNP



Foro Agua Transparente
Bogotá, Marzo de 2008

Contenido

- Avances del sector y uso de las transferencias para AP y SB
- Reformas sectoriales adelantadas 2007-2008
- Impactos esperados



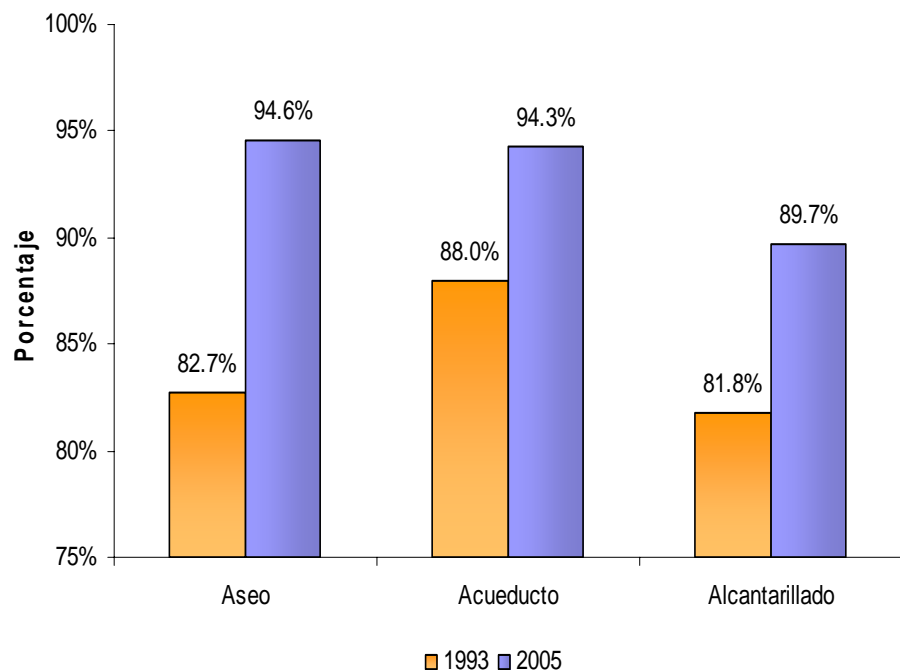
Contenido

Avances del sector y uso de las transferencias para AP y SB



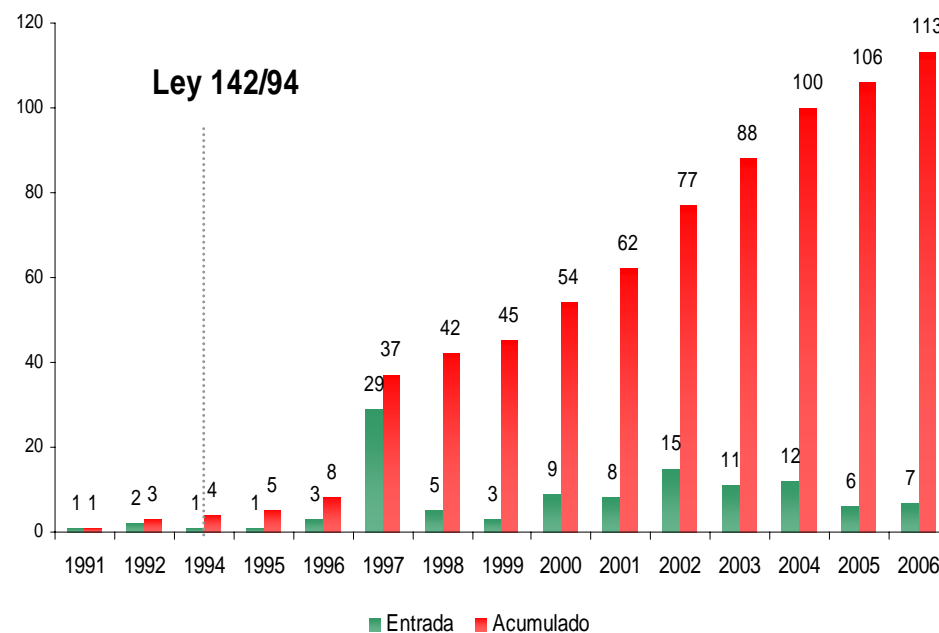
Avances desde la expedición de la Ley 142/94

Coberturas urbanas



Fuente: DANE, Censos

Participación sector privado



Fuente: SUI, SSPD

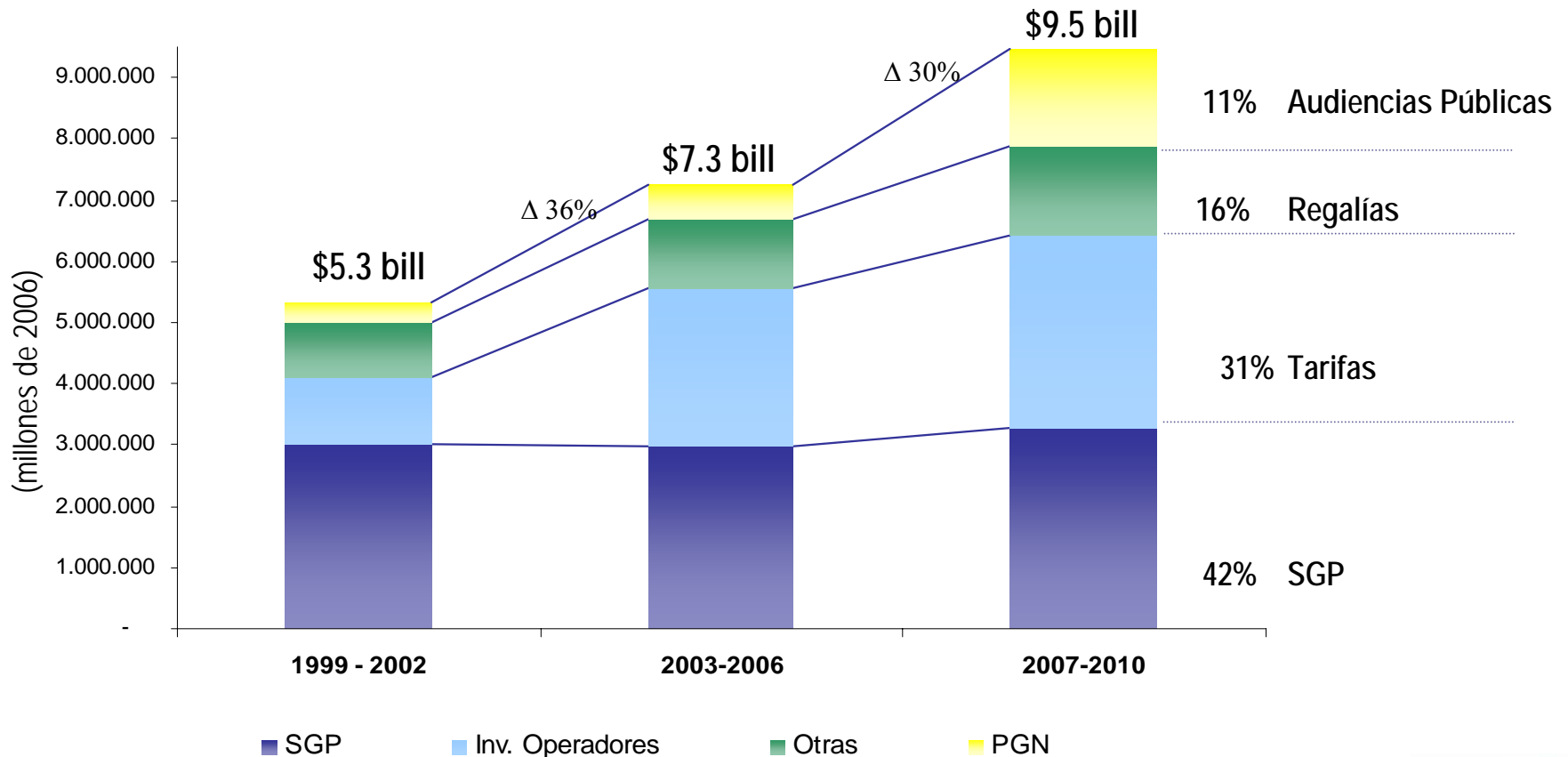
Con el marco institucional vigente se han generado cambios estructurales positivos en la dinámica del sector: **mayores coberturas, gestión empresarial y participación del sector privado**



Avances desde la expedición de la Ley 142/94

- Mayores recursos asignados al sector

Recursos del sector 1999-2010



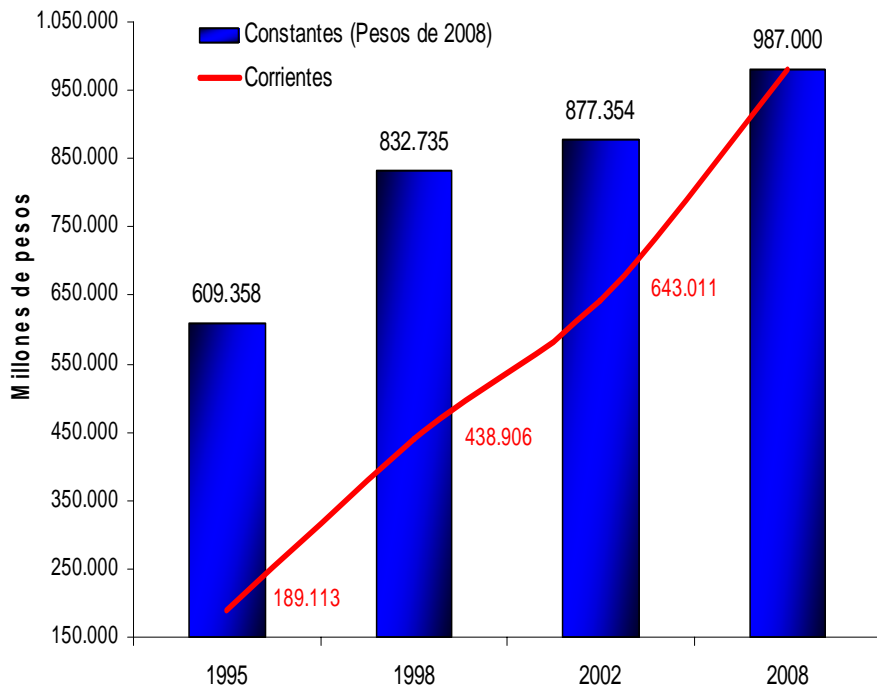
El **SGP** es la principal fuente de financiamiento del sector



Avances desde la expedición de la Ley 142/94

Comportamiento histórico del SGP

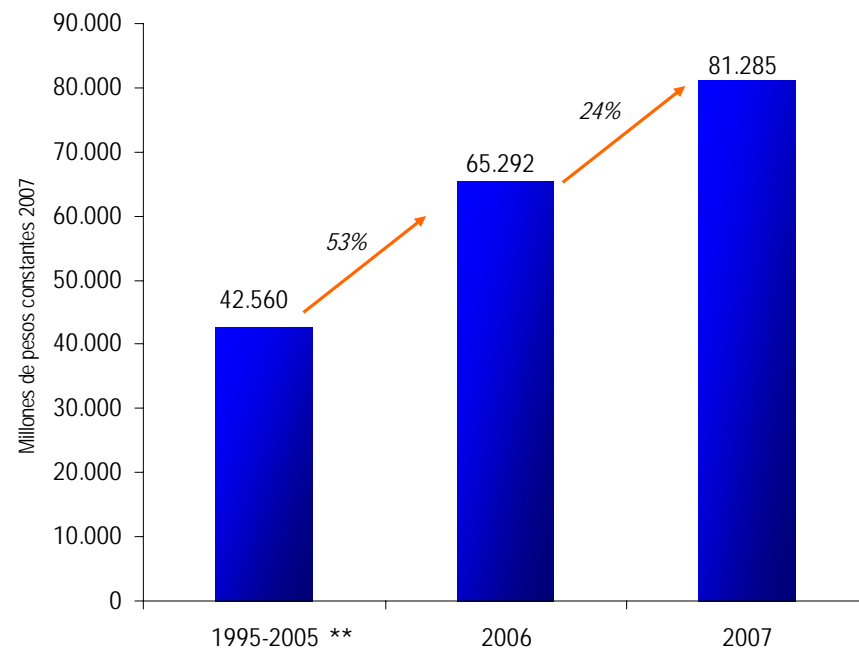
1995 – 2008



**Recursos AGUA
del SGP**

Comportamiento histórico del FNR

1995 – 2007



** Promedio anual

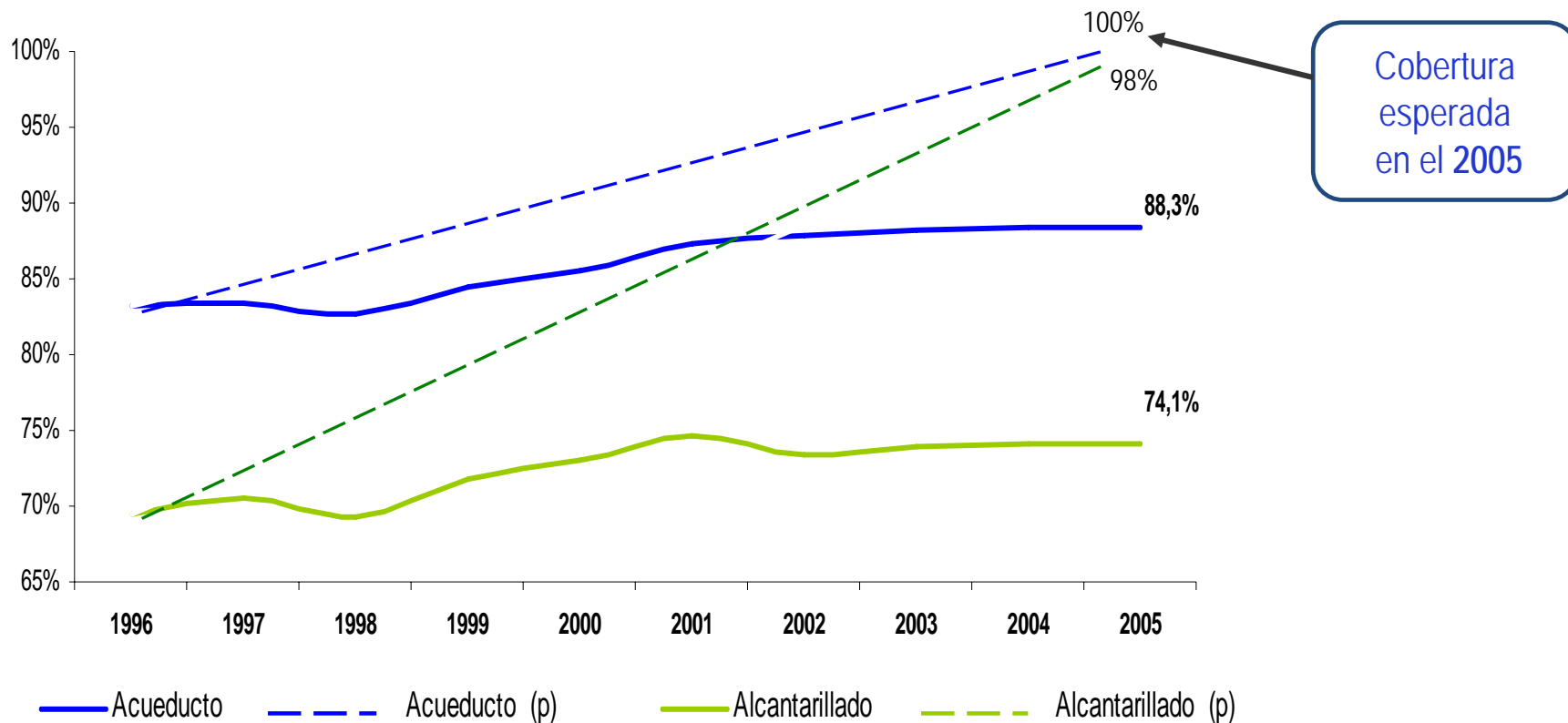


**Recursos AGUA
del FNR**



Avances desde la expedición de la Ley 142/94

Cobertura total: Evolución real vs. proyectada

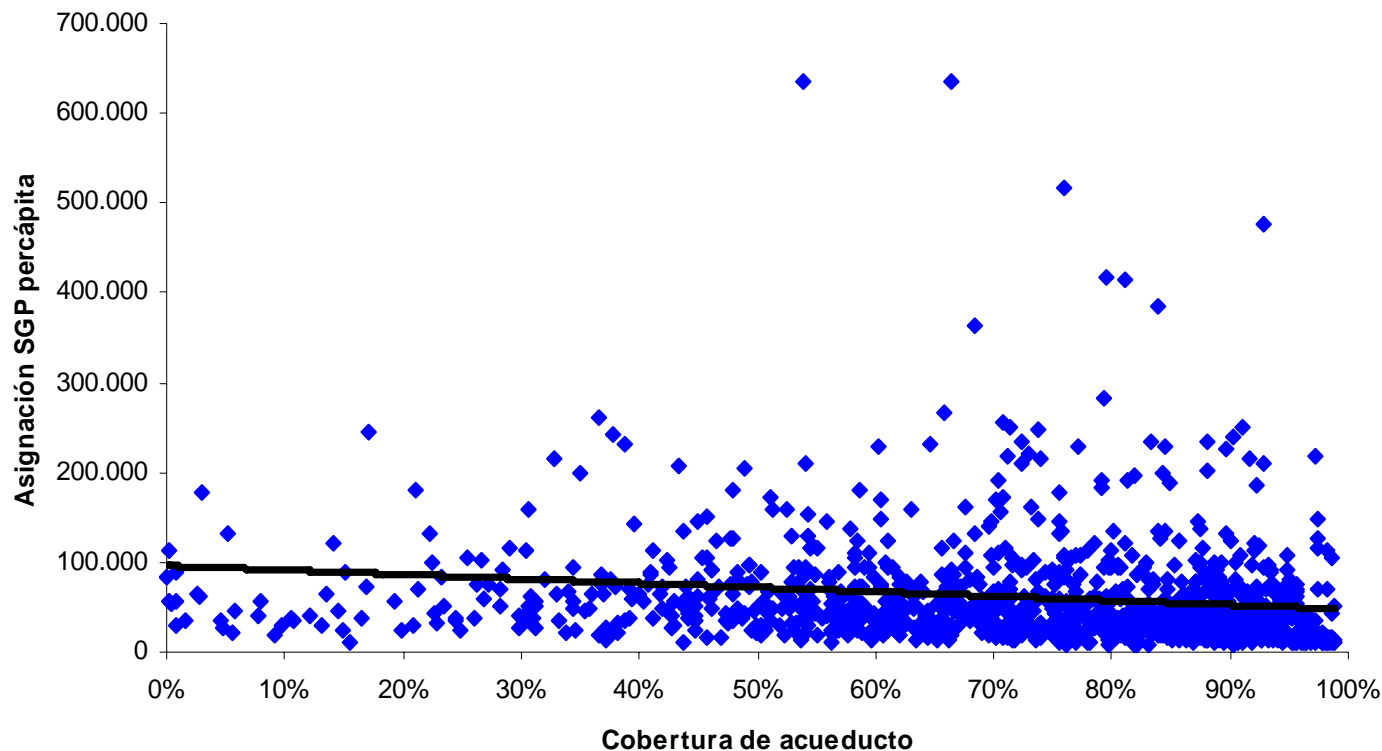


Sin embargo, estos recursos no tuvieron un mayor impacto por dos razones estructurales:

1. Distribución que no respondía a necesidades sectoriales
2. Desvío y uso ineficiente de recursos

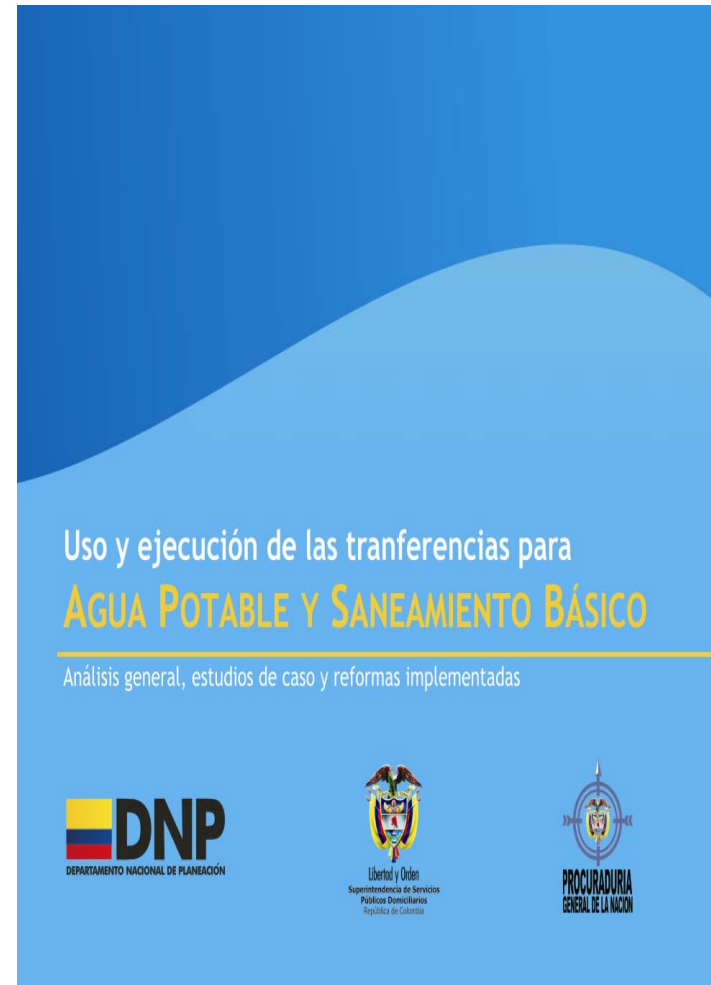
Baja correlación entre los recursos asignados y las necesidades sectoriales

Asignación per cápita SGP AP y SB 2006 vs coberturas de acueducto



Fuente: Censo 2005, Conpes Social 097 de 2006, SSPD

Dados los hallazgos mencionados, el DNP en coordinación con la Procuraduría General de la Nación y con el apoyo de la SSPD, realizó el estudio **“Uso y ejecución de las transferencias para Agua Potable y Saneamiento Básico”** que incluyó el análisis de estudios de caso.



Apropiaciones y ejecuciones menores al monto asignado

Tres niveles de análisis según información disponible:

1. Aspectos presupuestales (Encuesta Procuraduría General de la Nación: 674 municipios)

- Asignación CONPES vs. Apropiación vs. Ejecución

2. Usos efectivos vs. permitidos en la norma (64 municipios)

3. Pertinencia, eficiencia y calidad de las obras (5 casos)

Dos visitas a cada municipio:

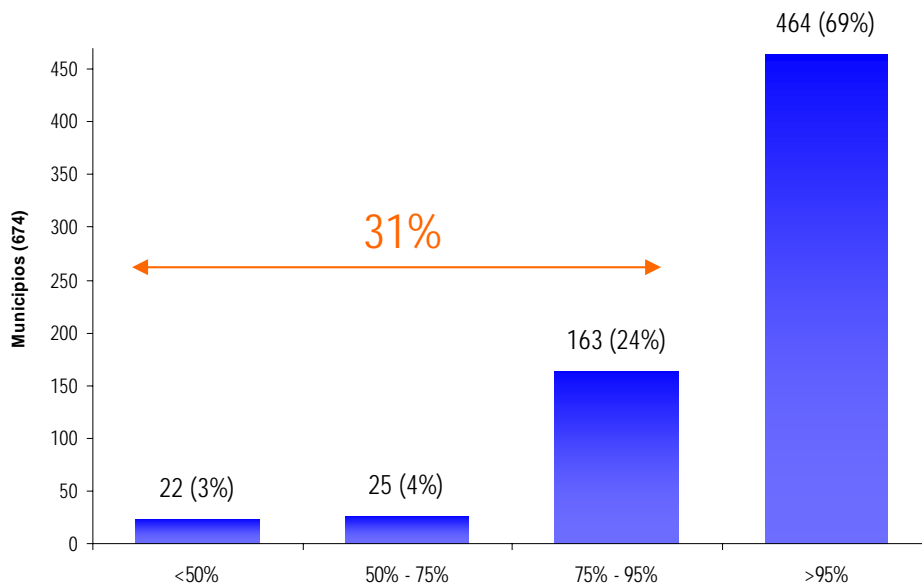
- Apoyo a reporte de la información
- Comisión equipo DNP, PGN, SSPD

Recolección soportes de contratos y aspectos presupuestales
Visitas de campo a obras
Reunión con entidades participantes (Acta de Comisión)

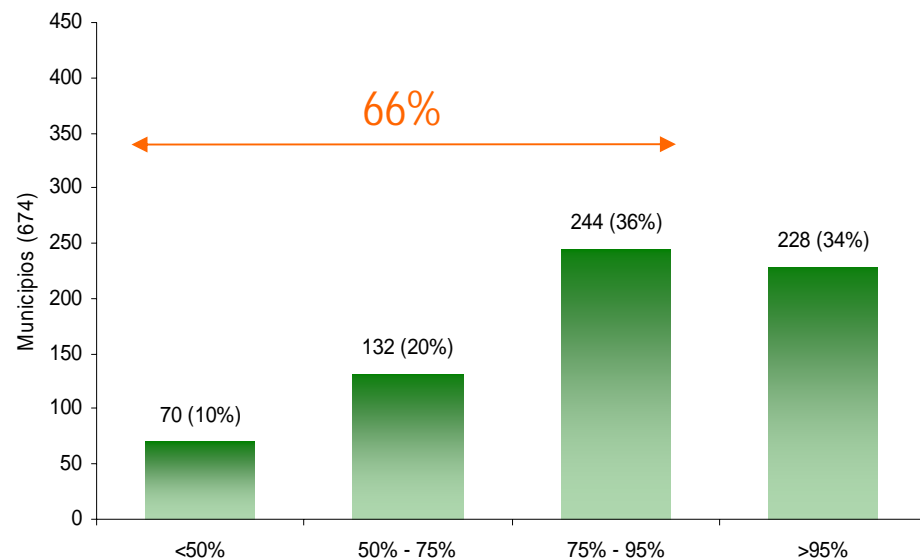


Apropiaciones y ejecuciones menores al monto asignado

Apropiación / Asignación CONPES (2004)



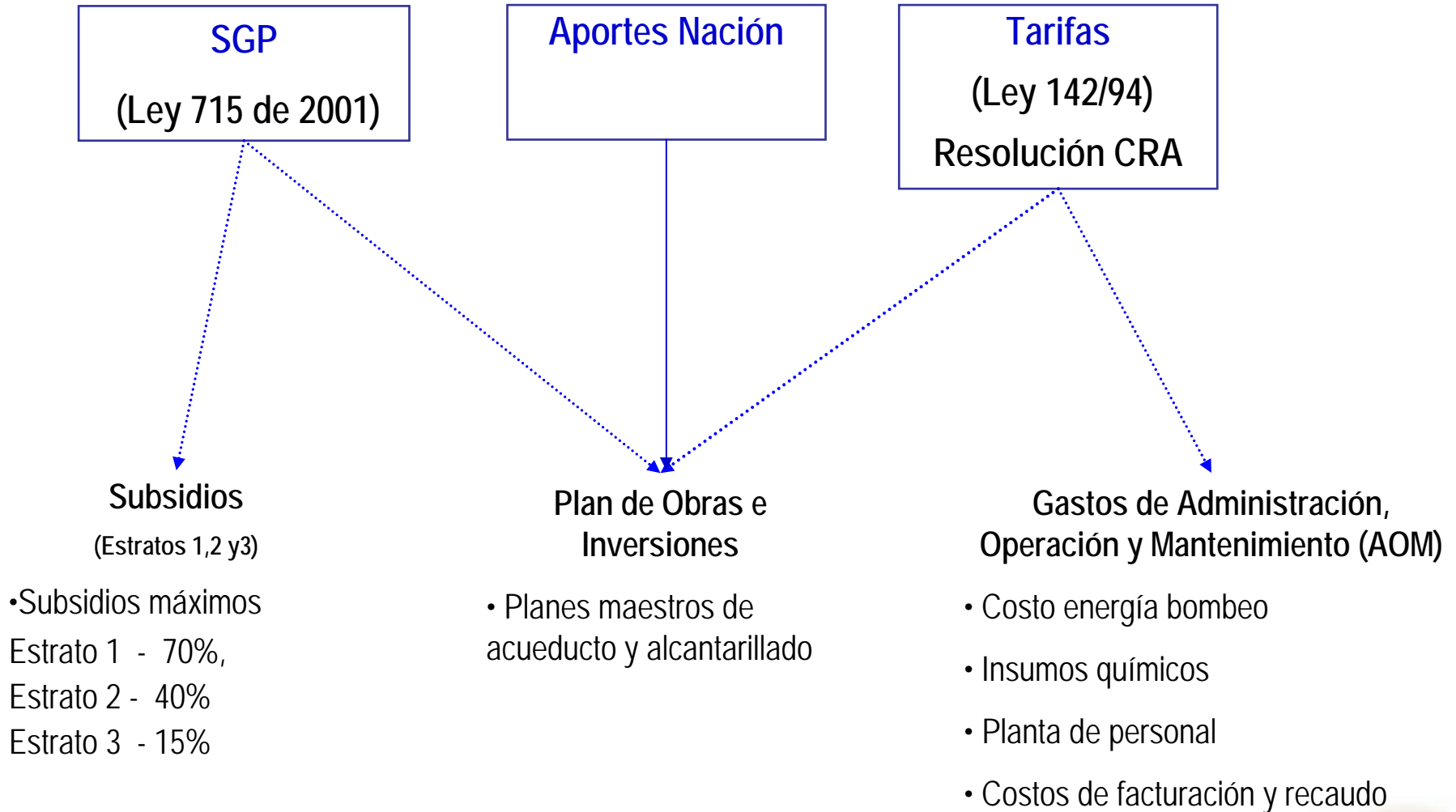
Ejecución / Apropiación (2004)



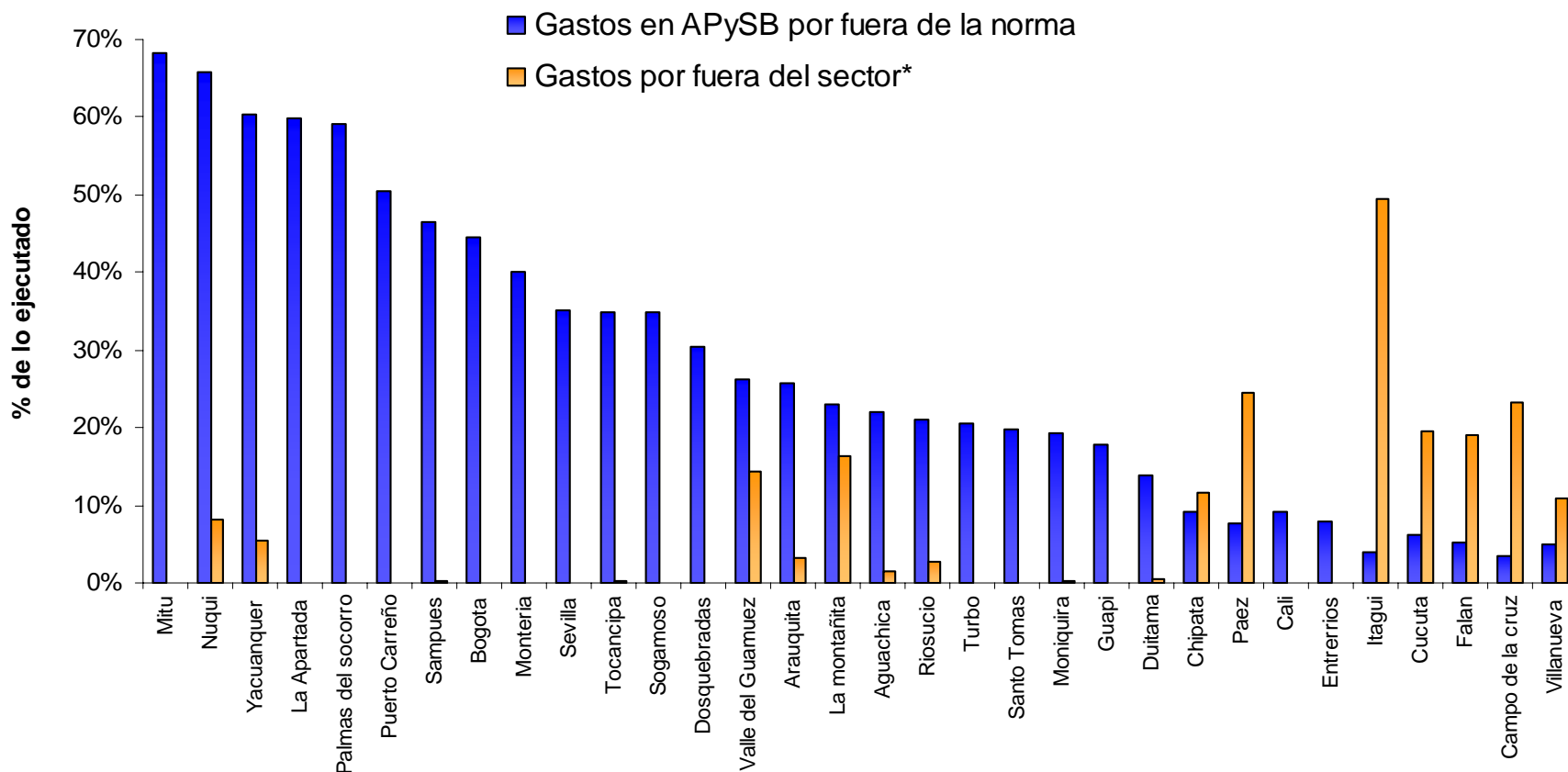
Fuente: Encuesta PGN. Cálculos DNP - DDUPA

- El 31% de los municipios apropia menos del 95% de lo asignado
- Los recursos no apropiados equivalen a por lo menos el 14% de la asignación total de estos municipios.
- El 66% de los municipios ejecutan menos del 95% de lo apropiado

Usos del SGP, tarifas y aportes de la Nación



Recursos ejecutados destinados a actividades por fuera de la norma



AOM: Administración, Operación y Mantenimiento * Incluye contratos con objeto no identificado por el municipio

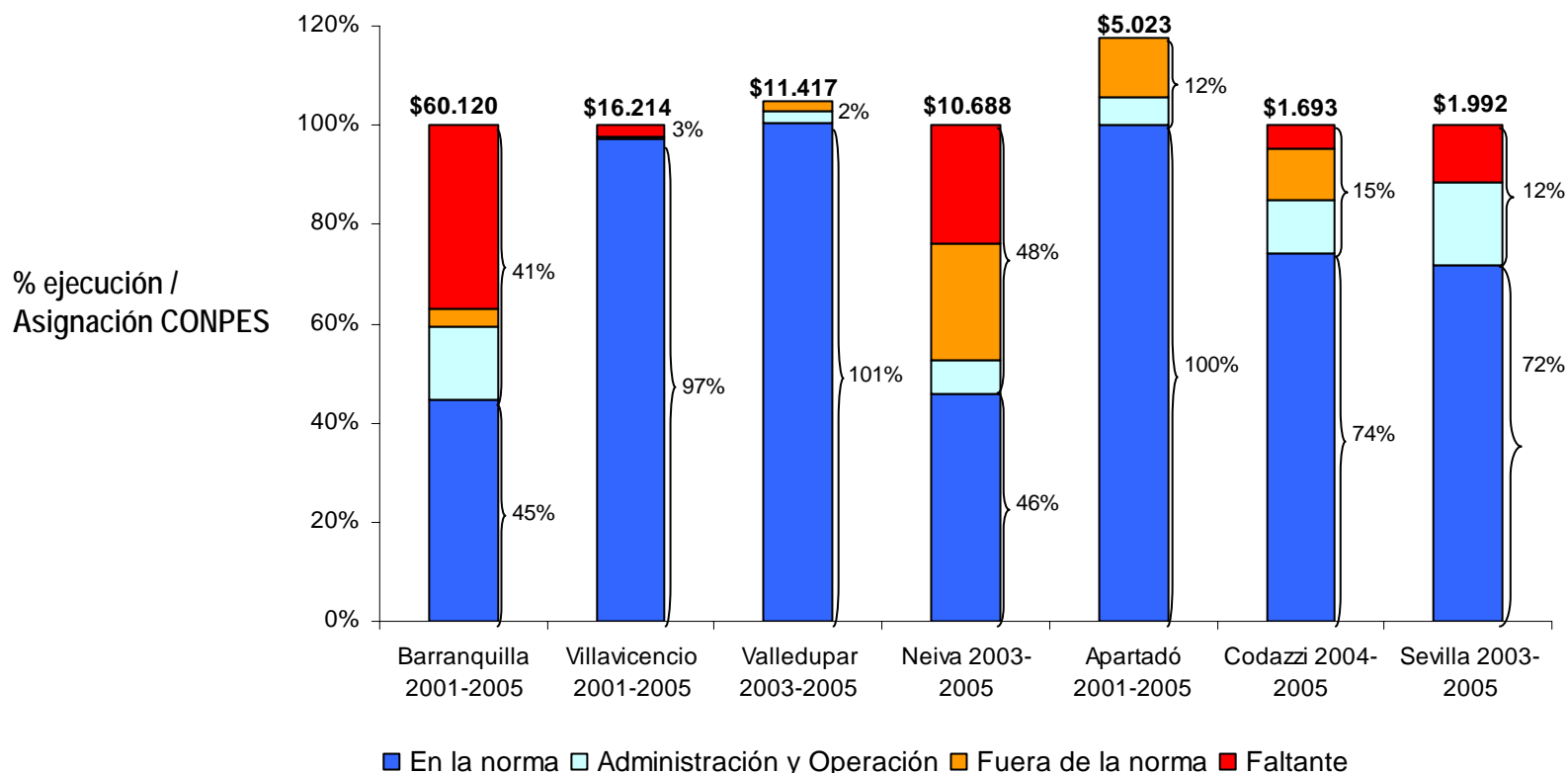
En algunos municipios una parte importante de la aplicación irregular corresponde a **AOM** que deben **financiarse con las tarifas (Ley 142/94)**



Análisis de la ejecución y los usos de los recursos

Estudios de caso

Distribución de la aplicación de los recursos girados del SGP a la luz del Decreto 849 de 2002 (% y monto en \$Millones)



Focos de ineficiencia y prácticas por fuera de la norma en los procesos presupuestales, contables, de planeación, de contratación y ejecución

En Conclusión ...

- ✓ Para alcanzar las metas de cobertura propuestas en el PND 2006-2010, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2015) y la **Visión 2019** se definió que los recursos del sector (Audiencias Públicas y SGP) serán distribuidos con criterios sectoriales
- ✓ En complemento a lo anterior, fue fundamental introducir incentivos en la asignación de recursos de SGP, para **“premiar” a los municipios que realicen una buena gestión sectorial en el nivel local** y **“castigar”** a quienes desvían recursos de AP y SB
- ✓ Para liderar las estrategias del sector y cumplir las metas definidas, se fortaleció el rol de **los departamentos**

Reformas sectoriales adelantadas

2007-2008



Reformas sectoriales adelantadas 2007 y 2008

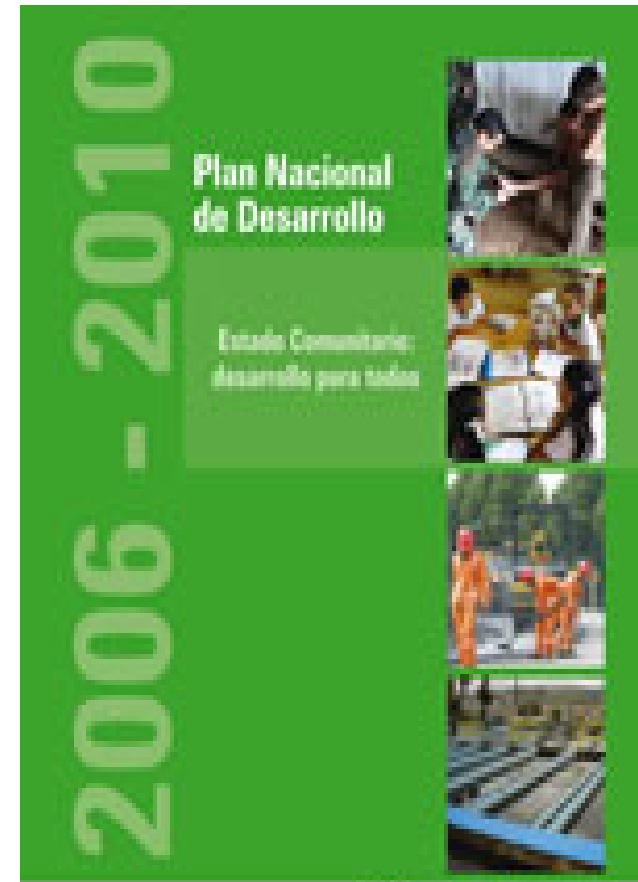
1. Ley 1151 de 2007 (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010)
2. Acto Legislativo 04 de 2007 (Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política)
3. Ley 1176 de 2007 (Reglamentación de AL 04 de 2007)
4. Decreto Ley 028 de 2008 (Monitoreo, seguimiento y control integral del SGP)
5. Acciones de Control y Seguimiento a Regalías



1 Ley 1151 de 2007 (Plan Nacional de Desarrollo)

- ✓ Definió Planes Departamentales de Agua y Saneamiento (PDA) como principal estrategia del sector (Art.6 numeral 3.5 y Art.91)
- ✓ Distribución por recursos \$1 billón de audiencias públicas con criterios de equidad regional (Art.93)
- ✓ Condicionamiento de recursos del Gobierno en PDA a compromisos del SGP y regalías (Art.91)

Los Decretos reglamentarios de estos artículos se encuentran en trámite



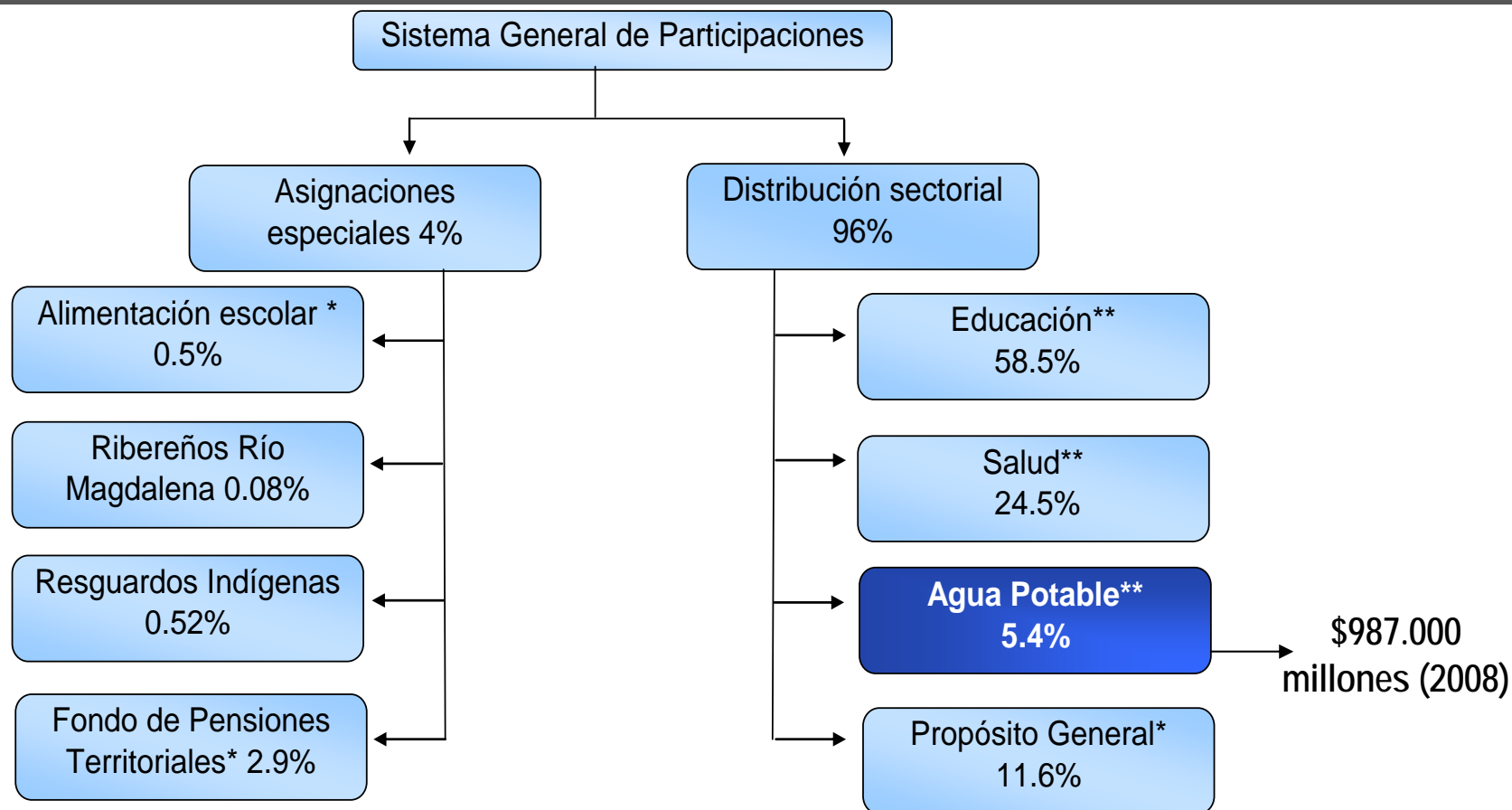
- Modifica los artículos 356 y 357 de la Constitución Política
- Creó una participación de Agua Potable y Saneamiento Básico en el SGP
- Estos recursos se deben distribuir de acuerdo con:
 - 1) Población atendida
 - 2) Población por atender
 - 3) Pobreza
 - 4) Eficiencia administrativa y fiscal
- Proporciona herramientas para efectuar un mayor seguimiento y control al gasto de entidades territoriales

Principales componentes

1. Participación de APSB corresponde al **5.4% del SGP**.
2. Define **beneficiarios**: Departamentos con 15% y distritos y municipios con 85%.
3. Establece competencias a los departamentos.
4. Determina con mayor precisión las **inversiones permitidas**.
5. Define **criterios de distribución** acorde con necesidades del sector.
6. Crea proceso de **certificación** para los municipios.
7. Permite la constitución de **patrimonios autónomos**.
8. **Giros directo** a prestadores, fiducias o patrimonios autónomos.

3

Ley 1176 de 2007 (reglamentación AL 04/07)



* Distritos y Municipios

** Departamentos, distritos y municipios

La bolsa sectorial da estabilidad a los recursos de AP y SB y garantiza la distribución con criterios del sector



3 Ley 1176 de 2007 (reglamentación AL 04/07)

Beneficiarios del SGP para APSB

Datos 2008

**Participación
APSB (5.4%)**
\$987.000 mill

Municipios
85%
\$838.950 mill

Transición hasta el 2011
en aplicación de la fórmula

**Departamentos y
Bogotá 15%**
\$148.050 mill

Articuladores de
Planes Departamentales
PDAs

Programa de
Saneamiento del
Río Bogotá
(Aprox \$10.000 mill)*

* Proyección con base en asignación Conpes
112 de 2008

3 Ley 1176 de 2007 (reglamentación AL 04/07)

Distribución acorde con criterios sectoriales



Criterio (Ley 1176/07)	% (Conpes 112/08)
• Déficit de Cobertura	35%
• Población atendida y balance del esquema solidario	30%
• Ampliación de Cobertura	5%
• Pobreza (NBI)	20%
• Eficiencia Administrativa	10%

Actividades financiables con el SGP – Municipios (Ley 1176/07 - Art.11)

- Preinversión, construcción y mejoramiento de sistemas de AAA
- Subsidios a estratos bajos
- Programas de reducción de agua no contabilizada
- Programas de macro y micromedicación
- Diseño e implementación de esquemas para la prestación de servicios
- Pago de servicio de deuda

Actividades financiables con el SGP – Departamentos (Ley 1176/07-Art.10)

En el marco de los PDA:

- Proyectos de abastecimiento de agua.
- Tratamiento, aprovechamiento y disposición final de aguas residuales y residuos sólidos.
- Pagos de servicio de deuda (PDA).
- En el caso de vinculación de operadores especializados en el marco del PDA, será posible, previa autorización expedida por el MAVDT, cofinanciar y por una sola vez, el pago de pasivos laborales de las empresas de servicios públicos y municipios prestadores, causados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.

3

Ley 1176 de 2007 (reglamentación AL 04/07)

Certificación:

Requisitos de certificación:

- Uso de los recursos en actividades destinadas a garantizar prestación de los servicios (Ley 715 de 2001)
- Creación y puesta en funcionamiento Fondo Solidaridad y Redistribución de Ingreso (Art. 89 Ley 142/94)
- Aplicación Estratificación Socio económica (Art.101 Ley 142/94)
- Metodología de subsidios y contribuciones (Art.99 Ley 142/94)

En caso de ser municipio prestador, se debe además acreditar:

- Cumplimiento procedimiento transformación (Art. 6 Ley 142/94)
- Aplicación Metodologías tarifarias (Art. 86 Ley 142/94)
- Reporte de información al SUI (Art. 53 Ley 142/94)
- Cumplimiento de normas de calidad del agua (Ley 142/94)

Plazo de certificación (Parágrafo 3, Art.4 Ley 1176/07): Hasta 18 meses una vez expedida la Ley y un año adicional para causas no imputables al municipio.



- ✓ Define estrategias de monitoreo, seguimiento y control al gasto de entidades territoriales con el SGP
- ✓ Especifica los responsables institucionales del monitoreo, seguimiento y control
- ✓ Determina los eventos de riesgo
- ✓ Establece las medidas preventivas y correctivas

4

Monitoreo, Seguimiento y Control Integral

Decreto Ley 028 de 2008

Monitoreo,
Seguimiento y
Control integral

Monitoreo

- Recopilación, consolidación, análisis y verificación de información
- Cálculo de indicadores

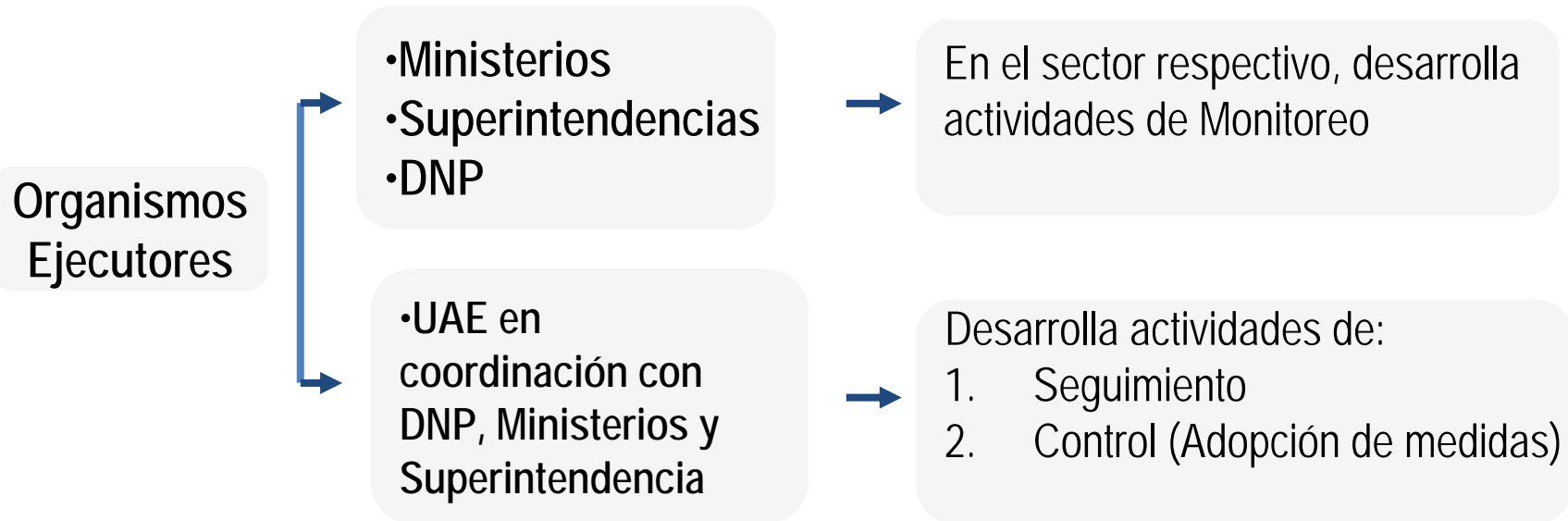
Seguimiento

- Evaluación y análisis de los procesos que evidencien eventos de riesgo

Control

- Adopción de medidas preventivas y/o correctivas

Responsables institucionales



Artículo. 8 Actividades de los Departamentos: sin perjuicio de la Ley 715/01, los departamentos acompañarán la estrategia en los municipios de su jurisdicción así: apoyarán a las autoridades competentes en el ejercicio de las medidas preventivas y correctivas; actuarán como intermediarios entre la Nación y sus respectivos municipios; y colaborarán en la superación de las situaciones de riesgo

Principales eventos de riesgo en el sector:

- Incumplimiento entrega de información reglamentada por el Gobierno Nacional en el marco de las auditorias.
- Cambio de destinación de los recursos o administración indebida.
- Realización de procesos de selección contractual cuyo objeto no asegura la adecuada prestación de los servicios y el cumplimiento de metas.
- No disponer de interventores o supervisores de contratos y convenios y/o de un proceso de evaluación de informes de los interventores y supervisores.
- No cumplimiento de metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios.
- Afectación de los recursos del Sistema General de Participaciones con medidas cautelares.

Medidas Preventivas: Plan de desempeño

- Mitigar eventos de riesgo identificados en actividades de monitoreo o seguimiento.
- La ET lo elabora y presenta para revisión y aprobación a la entidad encargada (Máximo un mes).
- Una vez aprobado por entidad encargada, ET lo adopta (máximo 15 días)
- El Concejo municipal deberá adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento (máximo 30 días hábiles)
- Su no adopción o incumplimiento da lugar a medidas correctivas

Medidas correctivas

- Suspensión de giros a la entidad territorial.
- Giro directo.
- Asunción temporal de competencia.
- Suspensión de procesos contractuales.

Artículo 14 de la Ley 141 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 756 de 2002

Departamentos

COBERTURA 60%

Agua potable, alcantarillado, educación, salud y mortalidad infantil

PRIORITARIOS 30%

Hasta 5% interventoría Técnica 5% gastos de operación

Definidos como tales en el Plan de Desarrollo Departamental o en los Planes de Desarrollo de sus Municipios.

Certificada la entidad en cumplimiento de coberturas, la inversión será el 90% en proyectos de inversión prioritarios.

Artículo 15 de la Ley 141 de 1994, modificado por el artículo 14 de la Ley 756 de 2002

Municipios

COBERTURA 75%

Agua potable, alcantarillado, educación, salud y mortalidad infantil

PRIORITARIOS 15%

Hasta 5% interventoría Técnica 5% gastos de operación

Proyectos de saneamiento ambiental, construcción y ampliación de infraestructura de servicios de salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos básicos esenciales, contenidos en sus planes de desarrollo.

Decreto 416 de 2007

- **Ajuste en los tiempos para trámite de los proyectos:** tanto para los Ministerios viabilizadores así como para el Consejo Asesor tienen plazo para sus actuaciones
- **Certificación de coberturas:** A partir de 2007 las entidades responsables: Los Ministerios de la Protección Social, de Educación Nacional, DANE, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
- Se adecua la normatividad en regalías con los nuevos desarrollos en materia de competencias (Ley 715 de 2001 y 1176 de 2007).
- Se hacen mas estrictas las causales para la suspensión de giros, la cual debe acompañarse con la suspensión en la ordenación del gasto.

Para la correcta utilización de las regalías y atendiendo las finalidades y porcentajes de Ley, la Dirección de Regalías podrá de manera preventiva y correctiva:

- Practicar de visitas a las entidades beneficiarias.
- Solicitar a las entidades beneficiarias o ejecutoras de los recursos de regalías la remisión oportuna de la información.
- Realizar audiencias públicas de auditores visibles, en las cuales las IAF, los interventores técnicos y las entidades beneficiarias de los recursos rindan cuentas públicamente sobre la administración y destino de los mismos.

Otras acciones

- **Visita de campo por los Ministerios, previo al concepto de viabilidad y elegibilidad** de los proyectos presentados por las entidades territoriales para acceder a los recursos del Fondo Nacional de Regalías.
- Modificación de la Resolución 690 de 2004 de giro de recursos, donde se solicita concepto favorable de la primera visita efectuada por la IAF ó DNP, sobre:
 - Que el proyecto aprobado no se encuentra ejecutado;
 - Constatación de los términos y condiciones de ejecución;
 - Los estudios de conveniencia y oportunidad y los prepliegos de los procesos de selección de los contratos financiados con recursos FNR son concordantes con el objetivo y alcance del proyecto aprobado.
 - Modificación de los porcentajes de giro de recursos.

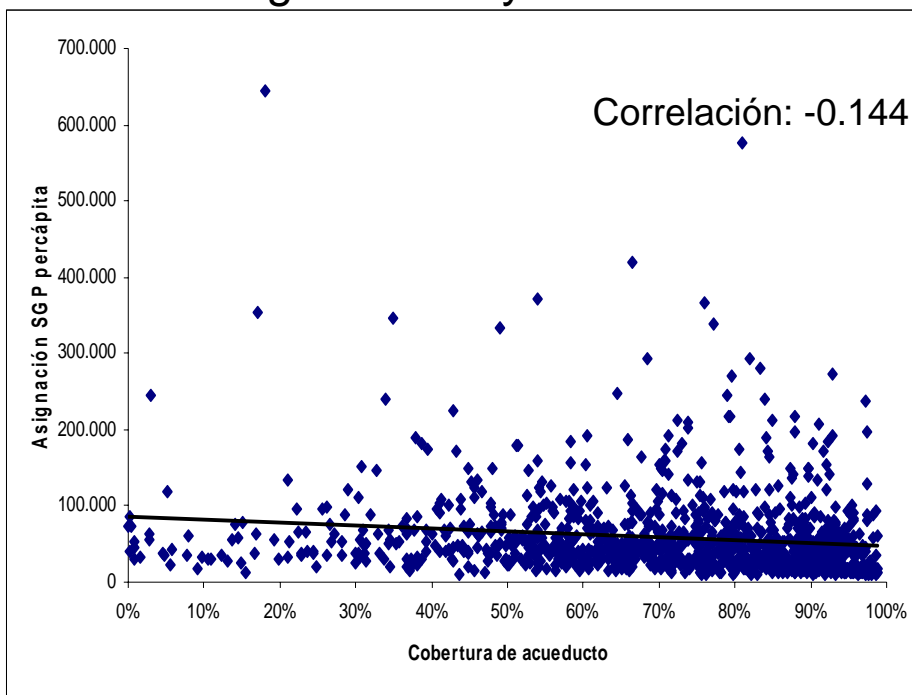
Impactos esperados



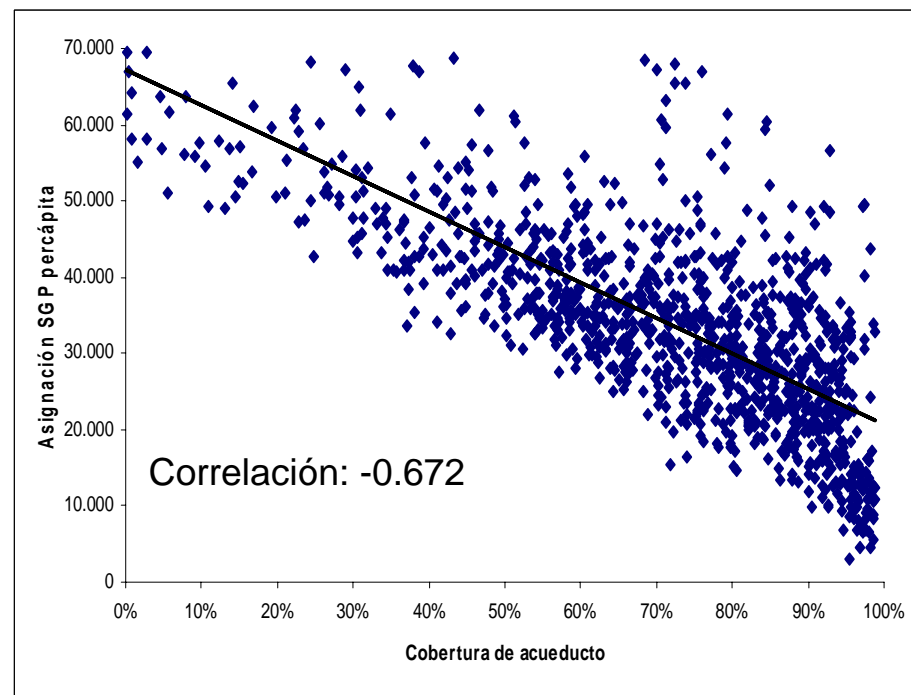
Impactos esperados

- Distribución del SGP más consistente con las necesidades sectoriales

Asignación Ley 715 de 2001



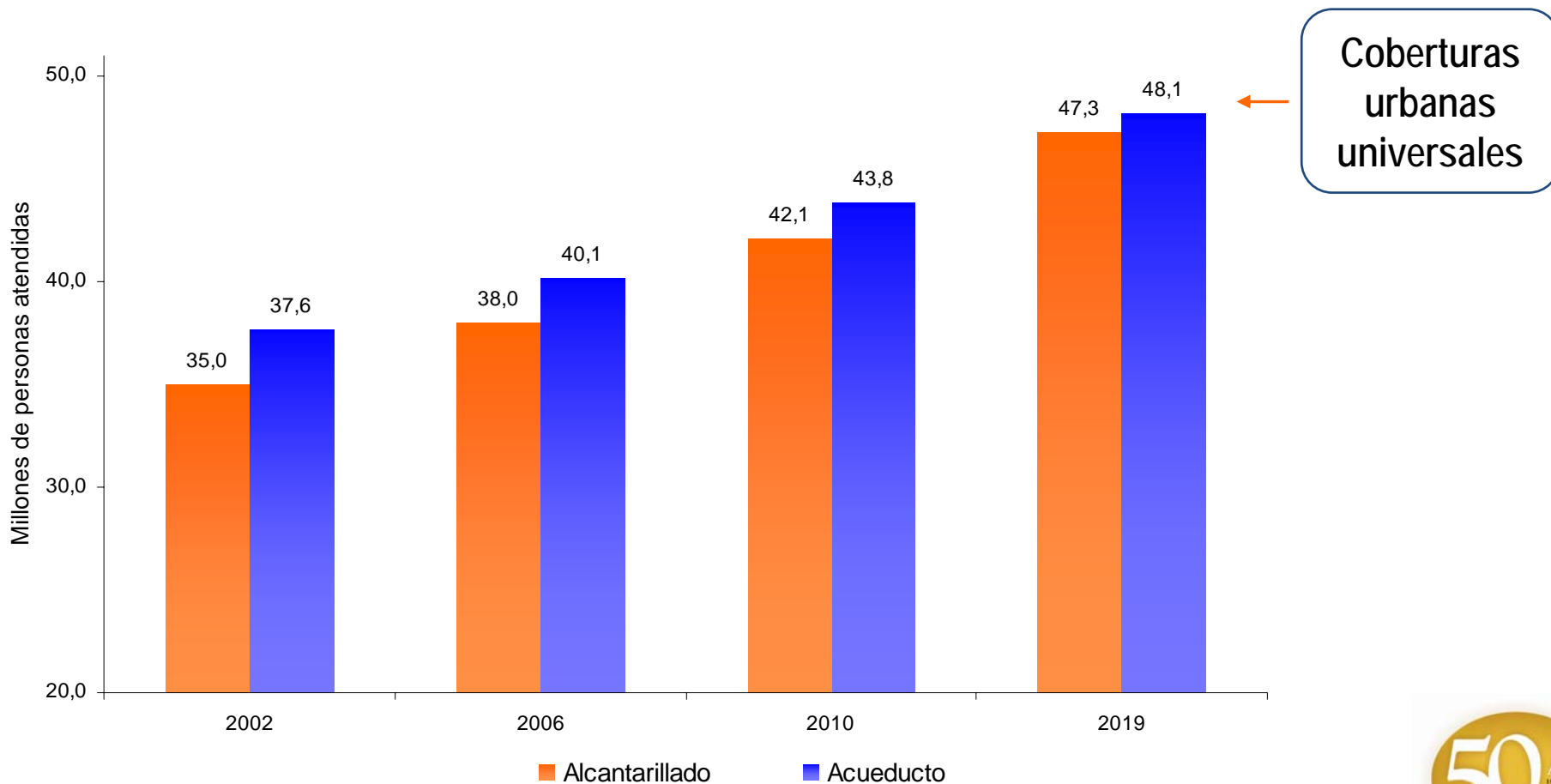
Asignación 1176 de 2007*



*Finalizado el periodo de transición

Impactos esperados

- Logro de las metas de cobertura en acueducto y alcantarillado planteadas para 2010 y 2019



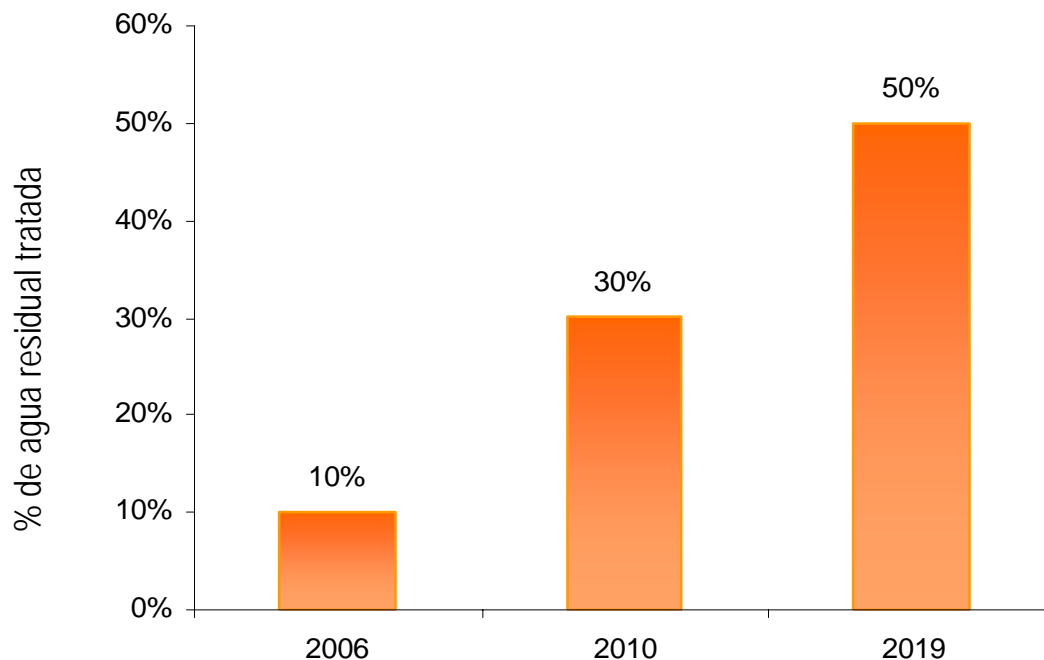
Fuente: ECH- DANE- Cálculos DDUPA (DNP)

Nota: Los cálculos incluyen soluciones individuales en el área rural



Impactos esperados

- Logro de la meta de tratamiento de aguas residuales para 2010 y 2019



- Implementación de los 32 planes departamentales de agua y saneamiento
- Fortalecimiento de la información sectorial para seguimiento y formulación de políticas y las funciones de inspección y vigilancia.

Reforma al Sistema General de Participaciones de Agua y Saneamiento y estrategia de monitoreo y seguimiento

Carolina Rentería Rodríguez
Directora DNP



www.dnp.gov.co