

Documento Conpes Social



153

Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación

DISTRIBUCIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES:

- RECURSOS PENDIENTES DE LAS ONCE DOCEVAS DE LA PARTICIPACIÓN PARA AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO, VIGENCIA 2012

Departamento Nacional de Planeación: DDTS - DDU - OAJ

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Versión aprobada

Bogotá, Julio 30 de 2012

Resumen

Este documento presenta ante el Conpes para su aprobación: La distribución de los recursos pendientes de las once doceavas de la Participación del SGP para Agua Potable y Saneamiento Básico, de la vigencia 2012.

Clasificación: O822

Palabras claves: Sistema General de Participaciones, Agua Potable y Saneamiento Básico, SGP 2012.

CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN	4
II.	ANTECEDENTES DE LA REFORMA DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES DE 2007 Y ANALISIS DE SU IMPACTO EN EL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO	4
III.	DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PENDIENTES DE LAS ONCE DOCEAVAS PARTES DE LA PARTICIPACIÓN PARA AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO	18
IV.	RECOMENDACIONES.....	26

I. INTRODUCCIÓN

La metodología de distribución definida por la Ley 1176 de 2007, para la participación de agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones (SGP), tienen como objetivo esencial: (i) garantizar coberturas universales en el menor tiempo posible; (ii) lograr una ejecución más eficiente de los recursos mediante la definición de incentivos que premien a las entidades territoriales que aumenten coberturas y calidad; y, (iii) articular el esquema del SGP con la política sectorial y de esta manera incidir en la reducción de la pobreza de las regiones y sectores más vulnerables de la población colombiana.

Para tal fin, la Ley en mención definió los criterios de distribución de la Participación y los usos permitidos a las entidades territoriales con cargo a estos recursos; así mismo permitió garantizar con ellos compromisos adquiridos previa expedición de la Ley, por parte de los municipios o distritos.

El presente documento Conpes realiza un balance general de los ajustes introducidos por la Ley 1176 de 2007 y distribuye el monto no distribuido de las once doceavas partes de la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones de distritos, municipios y departamentos de la vigencia 2012.

II. ANTECEDENTES DE LA REFORMA AL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES EN 2007 Y ANÁLISIS DE SU IMPACTO EN EL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

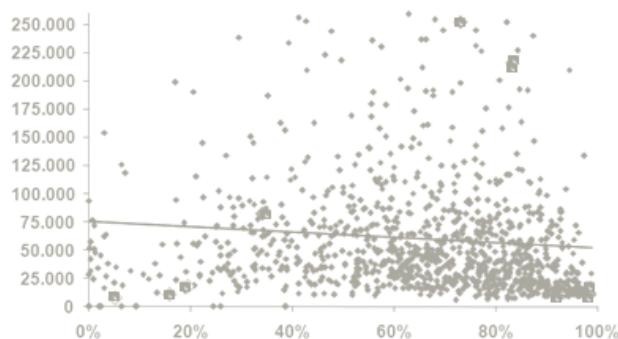
1. Antecedentes

La Ley 715 de 2001 no definía una Participación específica para Agua Potable y Saneamiento Básico. De acuerdo con lo establecido por esta norma, los recursos para financiar inversiones en este sector estaban incluidos en la participación de Propósito General de forzosa inversión, la cual se distribuía entre los distritos y municipios con base

en los siguientes criterios: i) Población del municipio (40%); ii) Nivel de pobreza (40%); iii) Eficiencia fiscal (10%); y iv) Eficiencia administrativa (10%). Una vez determinada la participación de cada municipio en este componente y descontados los recursos que pudiera dirigir a libre destinación, como mínimo el 41% debería ser orientado a proyectos de Agua Potable y Saneamiento Básico- APSB.

Dichos criterios no tomaban en cuenta las necesidades o capacidades sectoriales y en consecuencia generaban asimetrías entre la distribución del SGP para agua potable y saneamiento básico y las necesidades locales, evidenciadas en una baja correlación entre la asignación per cápita y los indicadores del sector (ver grafico 1). En adición a lo anterior, no se contaba con incentivos para la adecuada utilización de estos recursos, lo cual limitó su impacto en la ampliación de cobertura y calidad del servicio.

Gráfica 1
Asignación Per Cápita vs Cobertura Acueducto - 2007



Fuente: DNP - DDU

De otra parte, además de las asimetrías en la distribución, en materia de presupuestación y ejecución por parte de las administraciones municipales de los recursos asignados, también se presentaban ineficiencias que afectaban aún más los resultados esperados en el Sector. Una encuesta realizada por la Procuraduría General de la Nación en

el año 2005¹, que fue atendida por 674 municipios, recogió información sobre el monto asignado, la ejecución, los soportes contables y la contratación de los recursos que en el año 2004 debían invertirse en agua potable y saneamiento básico. Dicha encuesta, mostró una apropiación presupuestal menor a lo que asignó el CONPES para este fin. El 31% de los municipios de la muestra registró una apropiación inferior al 95% de los recursos asignados, y dentro de estos se encontraron 22 municipios que tuvieron una apropiación inferior al 50%.

A su vez, el 66% de los municipios encuestados ejecutaron menos del 95% de la asignación mínima sectorial, por lo tanto para el 2004 se dejó de ejecutar un monto entre el 10% y el 15% del total de la asignación del SGP del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Adicionalmente, la información desagregada de inversión para una muestra de 60 municipios, mostró que *“En 42 municipios de los 60 de la muestra, se encontró alguna aplicación irregular de recursos, y para el caso de nueve de ellos, por información incompleta, no se pudo determinar la correcta o incorrecta aplicación de dichos recursos”*², y sólo 9 de ellos tenían una aplicación adecuada. Así mismo, el análisis sobre esta información arrojó que: i) los recursos no comprometidos en vigencias anteriores no se apropiaron en los años siguientes, ii) la apropiación del gasto era inferior al presupuesto de ingresos y a su vez, superior a la ejecución final de compromisos de inversión o gasto, iii) los recursos ejecutados por terceros no eran consistentes con los transferidos por el municipio, y iv) los recursos de subsidios eran transferidos directamente a las empresas, sin pasar por los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso.

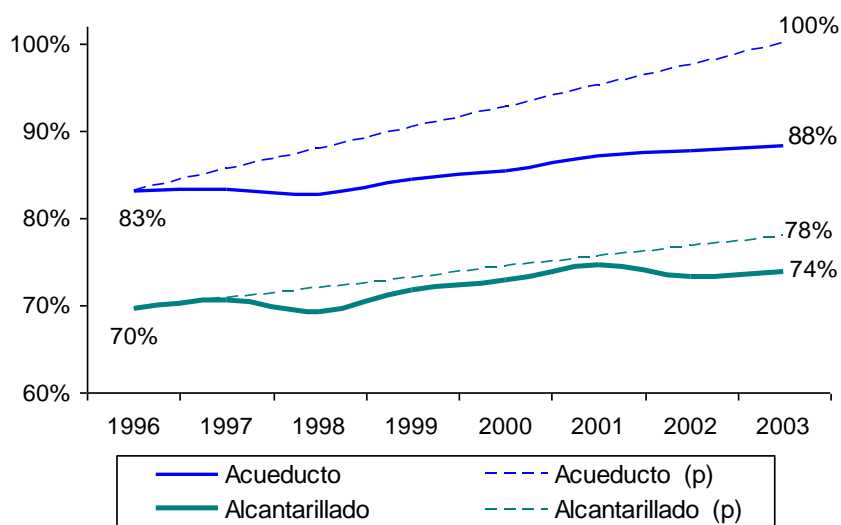
Como resultado de lo anterior, en contraste con los sectores de educación y salud, las coberturas en agua no crecieron en proporción a los recursos destinados entre 1996 y 2003 (\$ 7.43 billones de 2010) (ver grafica 2) esto se evidencia en que al final de este

¹ Uso y ejecución de las transferencias para Agua Potable y Saneamiento Básico – Estudio realizado por: DNP, SSPD y Procuraduría General de la Nación, Bogotá D.C. marzo de 2008.

² Aplicación irregular se refiere principalmente a una ejecución por fuera de los usos permitidos por la Ley.

periodo se habían transferido al sector recursos suficientes para alcanzar coberturas universales en abastecimiento de agua (de 83% a 100%) y solo se logró alcanzar un avance de 5 puntos porcentuales. Para el servicio de alcantarillado se repite esta dinámica al alcanzar un avance de 4 puntos porcentuales de 8 posibles con el nivel de recursos asignados.

Gráfica 2
Evolución de las coberturas potenciales



Fuente: DANE (ENH – ECH). Cálculos DDU-DNP

2. Reforma del SGP en Agua Potable y Saneamiento Básico

El Acto Legislativo 04 de 2007 incluyó en la composición del Sistema General de Participaciones una participación específica para Agua Potable y Saneamiento Básico que representa el 5,4% del total de estos recursos, valor equivalente a lo que históricamente se debía destinar al sector dentro de la participación de Propósito General.

En el proceso de reglamentación de dicho acto legislativo, la Ley 1176 de 2007 estableció la metodología y los criterios de distribución de los recursos destinados a este sector, incluyó a los departamentos entre los beneficiarios de los mismos (15% de la participación sectorial), definió las actividades financiables con estos recursos y creó el

proceso de certificación como un mecanismo para impulsar la prestación eficiente y adecuada de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo. En la siguiente tabla se especifica el objetivo que buscó la Ley 1176 del 2007 al definir cada uno de los criterios sectoriales.

Criterio Sectorial	Objetivo Sectorial
Déficit de Coberturas	Mejorar la correlación entre asignación per cápita y coberturas
Población atendida	Asignar recursos en función de la necesidades municipales para el pago de subsidios
Esfuerzo de la entidad territorial en la ampliación de coberturas	Incentivar la expansión de sistemas de acueducto, alcantarillado y aseo
Nivel de pobreza por distrito o municipio	Focalizar la población más pobre
criterios Criterios de eficiencia fiscal y administrativa sectorial	Incentivar cumplimiento de la Ley 142 de 1994

En cuanto a la aplicación plena de de los criterios sectoriales adoptados, el legislador definió un régimen de transición, de forma que su implementación se hiciera gradualmente durante el período comprendido entre los años 2008 a 2010.

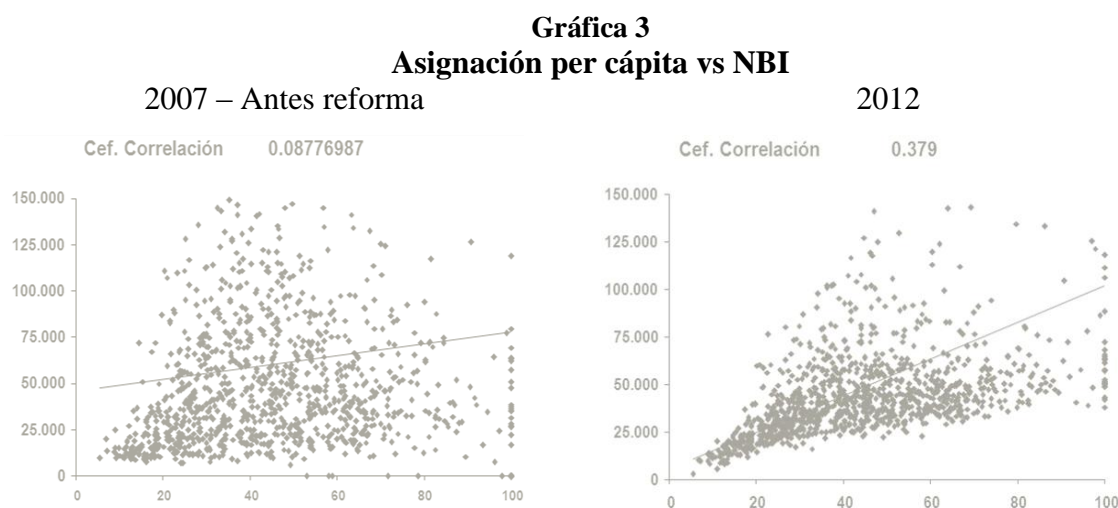
3. Los Impactos de la reforma

Las modificaciones normativas descritas generaron un efecto positivo en la correlación entre las asignaciones municipales y las necesidades sectoriales, mejorando las condiciones necesarias para cumplir las metas del sector, consignadas en el documento *Conpes Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio – 2015* y en la *Visión Colombia 2019 – II Centenario*.

Los efectos generales de la reforma al SGP, relacionados con la participación de Agua Potable y Saneamiento Básico se concentran principalmente en los efectos redistributivos de los criterios de asignación, que generan una mayor participación per cápita en departamentos y municipios con menores coberturas y mayor población por atender. Adicionalmente se obtuvieron ganancias relacionadas con la información sectorial y con el monto de recursos invertidos en el sector.

3.1. Efectos redistributivos de los criterios de asignación de la participación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Por efecto de la reforma, la asignación per cápita de la participación de Agua Potable y Saneamiento Básico aumentó en aquellos municipios con mayores necesidades sectoriales y concentración de pobreza. En este sentido, como se muestra el Grafico 3, la correlación de la asignación per cápita de la participación de SGP para Agua Potable y Saneamiento Básico con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas aumentó en el periodo de transición, lo anterior como consecuencia de que cuatro de los criterios de distribución sectorial definidos por la reforma están relacionados directamente con la reducción de la pobreza³.

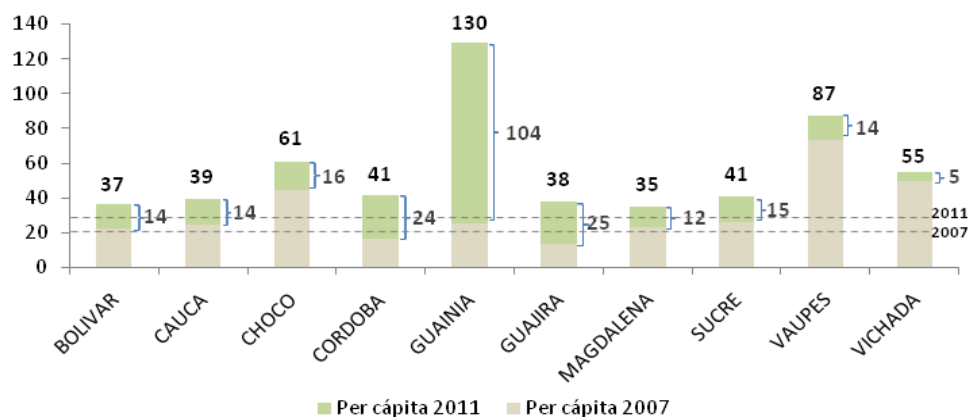


Fuente: DNP – DDU

³ Estos son: i) Déficit de coberturas; ii) Balance del esquema solidario; iii) Esfuerzo en ampliación de coberturas; y, iv) NBI.

Es así como entre el año 2007 y 2011 la asignación sectorial per cápita en los diez departamentos con mayor índice de NBI se incrementó en promedio 80% - Gráfico 4. Así mismo, al incluir las áreas no municipalizadas, los recursos de los departamentos de Guainía, Vaupés, Vichada y Amazonas presentaron incrementos importantes.

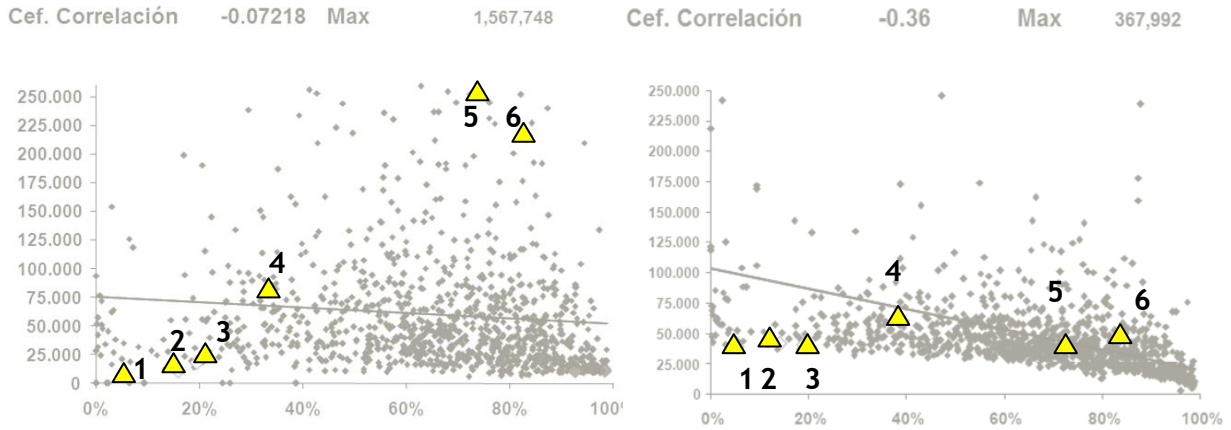
Gráfica 4
Variación en la Asignación Per Cápita de Departamentos con Mayor NBI
(miles de pesos corrientes)



Fuente: DNP - DDU

De igual manera, la implementación de la reforma llevó a un aumento en la correlación entre las coberturas de acueducto del Censo 2005 y la asignación per cápita de los municipios entre la vigencia 2007 y 2012. La asignación por habitante de los tres municipios con mayores caídas en este periodo se aproximó a la media de la vigencia 2012. Así mismo, la asignación per cápita de los tres municipios con mayores incrementos se acercó al promedio nacional del año 2012.

Gráfica 5
Asignación Per Cápita Vs Cobertura de Acueducto
2007 **2012**

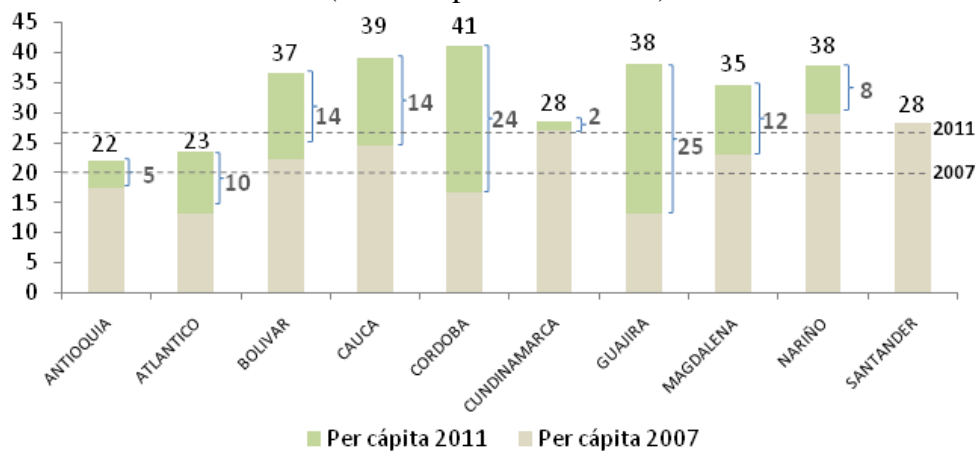


1. Uribia; 2. Quibdó; 3. San Andrés de Sotavento; 4. Cabrera (Santander); 5. Providencia; 6. Paramo

Fuente: DNP - DDU

Así mismo, en los 10 departamentos con mayor población por atender, según el Censo 2005, la variación de su asignación per cápita los acercó a la media observada en la vigencia 2011.

Gráfica 6
Variación Per Cápita en Departamentos con Mayor Población por Atender
(miles de pesos corrientes)



Fuente: DNP - DDU

3.1.1. Impacto regional

Según la Encuesta de Calidad de Vida - ECV del DANE, en el año 2008 en el que se inició la implementación de la reforma, las regiones que presentaban mayor rezago con respecto al promedio de cobertura nacional de acueducto y alcantarillado eran la región Pacífica⁴, Atlántica⁵ y Central⁶.

Durante el periodo de transición, en los años 2008 – 2010, la ECV registra los mayores incrementos de cobertura en los servicios de acueducto y alcantarillado en la región Atlántica, Antioquia, Central y Oriental. Lo cual puede estar asociado, entre otros factores, a la mayor asignación de recursos del Sistema General de Participaciones que recibieron estas regiones, tal como se observa en la Tabla 1.

Tabla 1
Ampliación de coberturas y asignación de recursos del SGP por región
(Miles de millones de pesos de 2010)

	2008		2010		2008 - 2010		Asigna 2008 - 2010*	Asigna 2005 - 2007*	Δ Asignación
	Cobertura		Cobertura		Δ Coberturas				
	Ac	Al	Ac	Al	Ac	Al			
Atlántica	72.6%	65.8%	80.2%	73.1%	7.6%	7.3%	838.5	627.3	33.7%
Pacífica	81.1%	77.2%	80.8%	74.8%	-0.3%	-2.4%	387.3	347.3	11.5%
Central	86.4%	88.7%	86.9%	90.0%	0.5%	1.2%	410.3	370.9	10.6%
Antioquia	89.2%	84.1%	90.6%	87.1%	1.4%	2.9%	384.1	366.9	4.7%
Valle del Cauca	95.8%	93.9%	96.4%	92.7%	0.7%	-1.3%	207.8	203.6	2.1%
Bogotá	99.7%	98.7%	99.8%	99.4%	0.1%	0.7%	235.2	250.9	-6.3%
Oriental	86.1%	87.5%	85.4%	91.1%	-0.7%	3.6%	775.9	830.5	-6.6%
Total	86.4%	84.1%	88.3%	86.7%	1.8%	2.6%	3,239	2,997	8.1%

(*) miles de mill de \$ de 2010

(**) No se incluye Orinoquia – Amazonia por que este indicador cuenta con un bajo número de observaciones para esta región y puede estar fuera del intervalo de confianza de la encuesta.

Fuente: DDU – DNP

⁴ Conformada por los departamentos de Chocó, Cauca y Nariño.

⁵ Conformada por los departamentos de Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre y Córdoba.

⁶ Conformada por los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima, Huila y Caquetá

Sin embargo, la mayor asignación de recursos no garantiza la disminución del rezago de coberturas de acueducto y alcantarillado en regiones como la Pacífica, en la cual se deben hacer esfuerzos desde el nivel central, regional y local para incrementar su capacidad institucional sectorial y así implementar esquemas sostenibles de prestación de estos servicios que aseguren la expansión de los sistemas.

3.1.2. Asignación a 10 de los municipios con mayores necesidades de subsidios y déficit de coberturas.

Aunado a la disminución en la dispersión de la asignación per cápita en los diferentes municipios, la reforma permitió que aquellos que se caracterizaban por niveles críticos en términos de necesidades de subsidios a la demanda, déficit de coberturas o cumplimiento de criterios de eficiencia en la prestación de los servicios, aumentaran su asignación per cápita. Tomando una muestra de 10⁷ de los municipios con mayores carencias se observa que su asignación per cápita en promedio pasó de 10.380 pesos por habitante en 2007 (52% de la media nacional) a \$22.330 en 2012 (90% de la media Nacional). Adicionalmente, según la información reportada por estos municipios en el Sistema de Información para la Captura de la Ejecución Presupuestal - SICEP, entre el año 2007 y 2010 la inversión en infraestructura y pago de subsidios aumento en un 32%

De otra parte, con base en la información de suscriptores reportada por las empresas prestadoras en estos 10 municipios, se observa que en el periodo 2008 – 2011 se atendieron en estratos subsidiables a 151.456 nuevos suscriptores con el servicio de acueducto y 106.474 con el servicio de alcantarillado. Estos incrementos fueron significativamente superiores a los presentados en el periodo 2004 – 2007, como lo muestra la Tabla 2.

⁷ En este documento se escogió una muestra de 10 municipios (Cartagena, Santa Marta, Soledad, Ciénaga de Oro, Tumaco, Buenaventura, Quibdó, Bello, Turbo y Soacha) de los 70 con mayor déficit habitacional cualitativo en zona urbana de la Red Unidos.

Tabla 2
Nuevos suscriptores atendidos por los 10 municipios de la muestra
2004 - 2011

Servicio	2004 - 2007	2008-2011	□
Acueducto	30.241	151,466	401%
Alcantarillado	38.915	106,474	174%
Total	69,156	257,940	273%

Fuente: SUI – SSPD

3.2. Mejoramiento de la información

Durante el periodo 2007 – 2010 se observó un incremento en el cargue de información por parte de los entes territoriales en el Sistema Único de Información, lo cual se debe en buena medida a la respuesta de las entidades territoriales a las obligaciones de reporte de introducidas en el marco del proceso de certificación⁸ instaurado mediante la Ley 1176 de 2007. No obstante los resultados, se debe continuar con los esfuerzos para que se cumplan los compromisos de reporte de información con la calidad y oportunidad establecida en la normatividad vigente.

Al respecto, según el Estudio Sectorial de Acueducto y Alcantarillado 2006 – 2009⁹, se puede observar un crecimiento de más del 90%¹⁰ en el registro de organizaciones autorizadas y municipios prestadores directos. Por otro lado, en el tema de calidad de agua el principal avance, durante el periodo 2006 – 2010, se logró en la confiabilidad de los resultados, debido a que en el año 2006 solo el 2% de las muestras fueron viables y en 2010 se observó que más del 71% de las muestras pudieron ser usadas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para iniciar acciones de vigilancia y control.

⁸ Los municipios y distritos deben cumplir los siguientes requisitos: a) Destinación y giro de los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico, b) Creación y puesta en funcionamiento del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, c) Aplicación de la estratificación socioeconómica, d) Aplicación de la metodología establecida por el Gobierno Nacional para asegurar el equilibrio entre los subsidios y las contribuciones. Adicionalmente, los municipios prestadores directos deben cumplir con a) Lo establecido en el artículo 6 de la Ley 142 de 1994, b) Implementación y aplicación de las metodologías tarifarias expedidas por la CRA, c) Reporte de información al SUI, d) Cumplimiento de las normas de calidad de agua

⁹ Estudio Sectorial de Acueducto y Alcantarillado 2006 – 2009 - SSPD

¹⁰ En el último cuatrienio se puede observar un crecimiento en la inscripción de prestadores ante la Superintendencia de Servicios Públicos, al pasar de 1.602 en 2007 a 2080 en 2010 respectivamente

En cuanto a la información de asignación de subsidios y balance del esquema solidario en el periodo 2008 – 2010, se logró incrementar en un 100% el cumplimiento, por parte de los entes territoriales, la creación y puesta en funcionamiento el Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso¹¹. Por otro lado, en el periodo 2009 – 2010 el cumplimiento del reporte de la adopción de la estratificación mediante decreto municipal se incrementó en 220%¹².

Por último, el comportamiento del cargue de información de las entidades territoriales, en el marco de la estrategia de Monitoreo Seguimiento y Control definida por el Decreto Ley 028 de 2008, muestra un mejoramiento continuo, pasando de un porcentaje inferior al 50% en 2008 a 88% en el 2010¹³.

4. Variación de la asignación 2012 frente a 2011 y la aplicación plena de la metodología

Como se ha mencionado a lo largo del presente documento, el Artículo 9 de la Ley 1176 de 2007 suavizó el impacto pleno de la reforma mediante la definición de un período de transición hasta el año 2010, siendo el 2011 el año de aplicación plena de la nueva metodología de distribución de los recursos del SGP para Agua Potable y Saneamiento Básico. Por la anterior resulta oportuno revisar las variaciones observadas en la asignación de los municipios durante la transición, en contraste con la variación experimentada en las asignaciones correspondientes a las vigencias 2011 y 2012, dado que en los dos años se aplica la fórmula plena. La Tabla 3 muestra cómo durante la transición se presentó una importante redistribución en las asignaciones, mientras que dicho comportamiento se normaliza en el año 2012, dejando una proporción muy baja de municipios que reciben una menor asignación que la del año inmediatamente anterior, principalmente por incumplimientos asociados a las variables del criterio de eficiencia fiscal y administrativa o por cambios en la composición de usuarios por estrato.

¹¹ Este reporte pasó de 481 municipios en 2008 a 960 en 2010.

¹² Este reporte pasó de 266 municipios en 2008 a 853 en 2010

¹³ Informe de monitoreo 2010 – Viceministerio de Agua y Saneamiento.

Tabla 3
Número de Municipios según variación

Periodo	□ <0	□ >0
2007 – 2008	920**	180
2008 – 2009	219	881
2009 - 2010	509	593
2010 – 2011	591	511
2011 – 2012	93	1,009

Fuente: DDU-DNP

(**) Es importante resaltar que, de entrada en 2008 los recursos de municipios se disminuyeron por la asignación del 15% a departamentos

Adicionalmente, el 95% de los 93 municipios que vieron disminuida su participación en el año 2012 presentó caídas inferiores al 6% de la asignación inmediatamente anterior (Tabla 4) y en promedio la reducción de los 93 municipios fue de 2.8%. De esta forma, para vigencias posteriores la probabilidad de fluctuaciones negativas en las asignaciones municipales se reduce y solo se explicarían por el comportamiento de las variables certificadas por las entidades competentes en los cuatro primeros criterios de distribución, por cambios presentados en la estratificación de los municipios o por el incumplimiento de las variables del criterio de eficiencia fiscal y administrativa.

Tabla 4
Rango de variación de la asignación
2012/2011

Rango	Municipios	%
Desde -41% hasta -24%	1	0,1%
Desde -23% hasta -7%	4	0,4%
Desde -6% hasta 0%	88	7,8%
Desde 1% hasta 10%	807	73,7%
Desde 11% hasta 27%	201	17,9%
Desde 28% hasta 44%	1	0,1%
Total*	1102	100,0%

Fuente: DDU-DNP

5. Comportamiento del SGP de Agua Potable y Saneamiento Básico a partir de 2012

El Decreto 313 de 2008¹⁴ definió las variables y las fechas en que las entidades competentes deben certificar al Departamento Nacional de Planeación la información para realizar la distribución de la vigencia correspondiente. En este sentido, se definió que las bases de datos del SISBEN y la información de coberturas del Censo 2005 serán utilizadas hasta que la información de la Superintendencia de Servicios Públicos sobre estratificación y coberturas calculadas a partir de ésta, estén disponibles para todos los municipios del país. De esta forma, el ejercicio de distribución de la participación de agua potable y saneamiento básico presentará variaciones metodológicas en el corto y mediano plazo, debido a la migración a información de estratificación. En la siguiente tabla se presentan dichas variaciones metodológicas y el criterio que impactan:

Variación Metodológica	Criterio
SISBEN a Estratificación ¹⁵	Balance del esquema solidario
Coberturas Censo 2005 a Estratificación	Población por atender
Coberturas Censo 1993 – 2005 a Estratificación	Esfuerzo

Como se puede observar, el formulario de estratificación que los municipios deben cargar en el Sistema Único de Información tendrá una alta importancia para la distribución de la participación de agua potable y saneamiento básico, por lo tanto todas las entidades territoriales deberán ponerse al día con la obligación del cargue de este formulario, ya que con esta información será calculada su asignación sectorial a partir del año 2013.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario realizar modificaciones normativas que permitan estabilizar fluctuaciones futuras, en el caso en que cambios metodológicos en el ejercicio de distribución generen variaciones superiores al 10% en las asignaciones

¹⁴ Posteriormente modificado por el Decreto 276 de 2009

¹⁵ Este cambio metodológico se espera implementar para la vigencia de 2013

municipales. Para esto, el Gobierno Nacional expedirá un decreto que determine que en cualquier caso, para modificaciones metodológicas del ejercicio de distribución de la participación de Agua Potable y Saneamiento Básico, las asignaciones municipales solo podrán disminuir máximo en un 10%, frente a la asignación del año anterior.

III. DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PENDIENTES DE LAS ONCE DOCEAVAS DE LA PARTICIPACIÓN PARA AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

Los recursos correspondientes a las Once doceavas del Sistema General de Participaciones para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico en 2012 ascienden a \$1.212.629 millones, el Conpes Social 148 distribuyó \$666.946 millones, equivalentes aproximadamente al 55% de las once doceavas partes de la vigencia 2012. En el presente Conpes se distribuyen \$545.683 millones correspondientes a los recursos pendientes para alcanzar el 100% de las once doceavas partes de los recursos. De acuerdo con la normatividad vigente, el valor a distribuir en este Conpes social es de \$81.852 millones corresponden a departamentos¹⁶ y \$463,831 millones a municipios, estas cifras se encuentran discriminadas en el Tabla 5:

Tabla 5
DISTRIBUCIÓN POR ENTIDAD TERRITORIAL DE LA VIGENCIA 2012
(Millones de pesos corrientes)

Entidad Territorial	Conpes Social 148	Presente distribución	Total 11/12
Total Agua Potable y Saneamiento Básico	666,946	545,683	1,212,629
Participación Departamental (15%)	100,042	81,852	181,894
Participación Municipal (85%)	566,904	463,831	1,030,735

¹⁶ El monto adicional asignado a los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupes, para asegurar la prestación en áreas no municipalizadas de su jurisdicción, conforme al parágrafo 2º del artículo 3 de la Ley 1176 de 2007, se encuentra sumado a la asignación municipal en la Tabla 5, no obstante en el Anexo 1 y 3 se asigna a los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupes.

La presente distribución toma en consideración la disposición del párrafo del artículo 9 de la Ley 1176 de 2007¹⁷, en relación con los montos mínimos que se deben garantizar a aquellos municipios y distritos que adquirieron compromisos con anterioridad a la fecha de expedición de dicha Ley, y los reportaron dentro del plazo legalmente establecido en el mencionado párrafo. Los municipios y el monto de la deuda fueron certificados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a este Departamento, según las comunicaciones físicas enviadas en su oportunidad por las entidades territoriales. En los casos de municipios clasificados en categorías 2, 3, 4, 5 y 6, certificados por el Ministerio, la distribución garantiza que el 85% de la asignación total de la participación de agua potable y saneamiento básico para la vigencia 2012 que corresponde como mínimo, al monto del compromiso sin incluir lo referente a subsidios, según lo definido por el Decreto 1040 de 2012. El porcentaje restante deberá ser orientado a garantizar el cumplimiento de la destinación específica del 15% de la entidad territorial para subsidios de que trata el párrafo 2 del artículo 11 de la Ley 1176 de 2007.

1. METODOLOGÍA DE DISTRIBUCIÓN DEL SGP - AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO CON DESTINO A MUNICIPIOS Y DISTRITOS. VIGENCIA 2012

A partir de la vigencia 2011 el 100% de los recursos de la participación para Agua Potable y Saneamiento Básico se distribuye conforme a la metodología definida por el

¹⁷ Párrafo. Sin perjuicio de lo señalado en el presente artículo, con el propósito de que la distribución de recursos por distrito y/o municipio garantice el monto que la respectiva entidad haya comprometido a la fecha de expedición de la presente Ley, con cargo a los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico, para pagar créditos o compromisos derivados de la estructuración financiera de un contrato con un tercero, que tengan como propósito garantizar la prestación de estos servicios, el distrito o municipio deberá informar, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, acerca de la existencia de tales compromisos al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Con base en la información reportada por las entidades territoriales el Gobierno Nacional determinará el tiempo de transición para la distribución de los recursos que garantice el cumplimiento de estos compromisos.

Artículo 7¹⁸ de la Ley 1176 de 2007, en consecuencia en la Tabla 6 se presentan los montos a distribuir por cada criterio.

Tabla 6
Distribución SGP-APSB para municipios y distritos
Vigencia 2012

\$ millones corrientes

Total Asignación	Conpes Social 148	Presente distribución	Total 11/12
Distribución por Fórmula	562,776	466,139	1,028,915
Déficit de coberturas (35%)	196.972	163,148	360,120
Población atendida (30%)	168.833	139,842	308,674
Ampliación de coberturas (5%)	28.139	23,307	51,446
Nivel de pobreza (20%)	112.555	93,228	205,783
Eficiencia fiscal y administrativa (10%)	56.278	46,614	102,891
Ajuste por transición deuda	4.128	-2,308	1,820
Total	566.904	463,831	1,030,735

1.1 Distribución por fórmula: Metodología Artículo 7 de la Ley 1176 :

De conformidad con lo establecido en el Artículo 9 de la Ley 1176 del 2007, la presente distribución por fórmula, se realizó de acuerdo con los siguientes criterios: i) déficit de coberturas; ii) población atendida y balance del esquema solidario, iii) Esfuerzo de la entidad territorial en la ampliación de coberturas iv) nivel de pobreza del respectivo distrito o municipio; y v) Eficiencia Fiscal y Administrativa de los entes territoriales en la gestión sectorial. Por este concepto el presente Conpes distribuye \$463.831 millones para completar el 100% de las once doceavas de 2012, tal como se muestra en la Tabla 6.

¹⁸ Reglamentado por el Decreto 313 de 2008, 315 de 2008, , 276 de 2009, . el 1040 de 2012 y Resolución 1466 de 2010 del MAVDT.

i. Déficit de coberturas:

Por este criterio se distribuye el 35% de la participación total de Agua Potable y Saneamiento Básico correspondiente a los municipios y distritos, lo cual en esta distribución corresponde a \$163.148 millones.

Este criterio se calcula de acuerdo con el número de personas carentes del servicio de Acueducto y Alcantarillado en el respectivo municipio o distrito, en relación con el número total de personas carentes del servicio en el país, considerando una estimación del diferencial de costos de provisión entre los diferentes servicios. Para ello se toma la proyección de la población urbana y rural para el 2012¹⁹, realizada y certificada al DNP por el DANE ,y el porcentaje de personas no cubiertas en cada una de estas áreas, de acuerdo con la información de coberturas certificada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios²⁰.

El resultado se agrega para municipios y distritos y se pondera con base en la relación disponible de costos de provisión entre los diferentes servicios.

El resultado ponderado para cada municipio o distrito se divide por la suma total de personas no atendidas, igualmente ponderada a nivel nacional. El coeficiente resultante para cada municipio o distrito se aplica al monto total de recursos a distribuir por este criterio.

ii. Población atendida y balance del esquema solidario:

Por este criterio el presente Conpes Social distribuye el 30% de los recursos, es decir \$139.842 millones. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios certificó que la información de estratificación solo está disponible para parte de los

¹⁹ Según oficio 20116630222312 del 30 de junio de 2011 del DANE

²⁰ Según oficio radicado en el DNP con número 20116630408182 del 10 de noviembre de 2011 de la SSPD

municipios del país y la Ley 1176 de 2007 determinó que este indicador se debe calcular con la población atendida por estrato o, cuando esta información no esté disponible para la totalidad de municipios del país, con la metodología del párrafo transitorio, el cual determina que este indicador se realizará con base en el número de personas registradas por nivel en SISBEN²¹ en cada entidad territorial.

Adicionalmente, en este criterio se utiliza la proporción del estrato 4 en los estratos 4, 5 y 6²², y la población total proyectada por entidad territorial para el año 2012²³.

La población a subsidiar se estima con base en la población registrada en niveles 1 (incluyendo la población ubicada en los resguardos indígenas de cada municipio, certificada por el DANE), 2 y 3 del SISBEN II, multiplicada por el porcentaje de población con servicios de acueducto y alcantarillado, de acuerdo con la información de coberturas urbanas y rurales certificada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y ponderada por los porcentajes máximos de subsidio establecidos por el artículo 125 de la Ley 1450 de 2011²⁴.

Población aportante²⁵: se estima con base en la diferencia entre la proyección de población total para 2012 y las personas reportadas en niveles 1, 2 y 3 de SISBEN²⁶. La población total en estrato 4 se estima a partir de la información disponible de suscriptores por estrato certificada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios²⁷.

²¹ Según memorando 20122940012633 del 27 de enero de 2012 de la SPCSCV del DNP

²² Según oficio radicado en el DNP con número 20116630408182 del 10 de noviembre de 2011 de la SSPD

²³ Según oficio 20116630222312 del 30 de junio de 2011 del DANE

²⁴ Los topes máximos de subsidios vigentes son: Estrato 1= 70%; Estrato 2= 40%; Estrato 3= 15%

²⁵ Esta estimación se realiza únicamente para aquellos municipios en los que la suma de los usuarios de los estratos 4, 5 y 6 es mayor al 5% del total de usuarios, en los casos en que estos estratos representan menos de este porcentaje se asume que la entidad territorial no tiene capacidad de generar aportes solidarios para el balance del esquema.

²⁶ Debido a problemas en la información se presentan casos donde se registran más personas en SISBEN 1, 2 y 3 que en la proyección del DANE de la población total. Estos casos se ajustan eliminando la diferencia del registro SISBEN y dejando el total de población DANE en sus registros 1, 2 y 3, de tal forma que en dichos municipios no habrá población aportante.

²⁷ Se utilizará la proporción del estrato 4 sobre la sumatoria de 4,5 y 6 de cada municipio, de acuerdo con la información certificada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Balance del Esquema Solidario: se calcula la diferencia entre la población a subsidiar y la población aportante²⁸ y este resultado da una medida relativa de la capacidad de cada municipio de lograr el equilibrio en su esquema solidario. Para determinar el coeficiente de distribución, la diferencia obtenida para cada municipio se divide entre la sumatoria de las diferencias del total nacional. El coeficiente resultante es el de Población Atendida y Balance del Esquema Solidario por entidad territorial y se aplica al monto total de recursos a distribuir por este criterio

iii. Esfuerzo de la entidad territorial en la ampliación de coberturas:

El 5% de los recursos distribuidos por fórmula se asigna con base en este criterio, lo cual para efectos de este Conpes corresponde a \$23.307 millones.

Para la estimación de este criterio se toman en consideración los incrementos de la población atendida en acueducto y alcantarillado de cada distrito o municipio en relación con los incrementos observados a nivel nacional. Para ello se comparan los datos de coberturas totales por servicio, certificados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y de población total en relación con el año 2005.

iv. Nivel de pobreza por distrito o municipio

Por este criterio se distribuye el 20% de los recursos, es decir que este Conpes distribuye \$93.228 millones. Para la determinación del monto a distribuir por este criterio se toma el porcentaje de personas con NBI por municipio o distrito certificado por el DANE y se divide por el agregado nacional, el coeficiente resultante se aplica a los recursos por distribuir.

²⁸ Si este resultado es negativo quiere decir que la entidad respectiva tiene mayor población aportante que población a subsidiar, caso en el que el valor del indicador será cero.

v. Cumplimiento de criterios de eficiencia fiscal y administrativa de cada entidad territorial en la gestión sectorial

Por este criterio este Conpes, distribuye el 10% de los recursos (\$46,614 millones) conforme a lo establecido por la Ley 1176 de 2007, los Decretos 313 de 2008 y 276 de 2009, y la Resolución 1466 de 2010 del MAVDT, esta última define las variables que se calificarán a los municipios en la vigencia 2012 para la asignación de recursos por eficiencia.

Para la obtención del coeficiente a aplicar por este criterio, se considera la suma de los resultados de cada municipio o distrito en los tres primeros criterios, así: i) Población por atender, ii) población atendida y balance del esquema solidario, y iii) esfuerzo de la entidad territorial en la ampliación de coberturas. El resultado anterior se multiplica por la calificación obtenida por el ente territorial y el coeficiente resultante para cada municipio o distrito se aplica al monto total de recursos a distribuir por este criterio

1.2 Ajuste por deuda

Los resultados generales de la presente distribución de la participación de Agua Potable y Saneamiento Básico muestran que 33 municipios reportaron compromisos²⁹ para la vigencia 2012, de los cuales únicamente a 2 se les aumentó la asignación correspondiente al 100% de las once doceavas partes de la vigencia 2012, en una cuantía total de \$1.820 millones³⁰.

En este sentido, aquellos municipios que no cubren la totalidad de los compromisos reportados con la asignación que les correspondió al distribuir el 55% de las once doceavas partes de participación de Agua Potable y Saneamiento Básico, se les aseguró una

²⁹ Según oficio 5000 - 2 - 137505 del 1 de noviembre de 2011 del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial.

³⁰ Los municipios a los que se les aumentó su asignación son el municipio de Marinilla en el departamento de Antioquia y Manizales en el departamento de Caldas.

asignación del 100% de dichos compromisos. Por lo tanto, en el presente Conpes a los municipios de Manizales y Marinilla no se le asignan recursos del 45% restante de las once doceavas de la vigencia 2012.

Los resultados de la distribución a los distritos y municipios realizada en el presente Conpes, así como la información de la asignación total de las once doceavas 2012 para Agua Potable y Saneamiento Básico se presentan en los anexo 2 y 4.

2. Metodología de Distribución del SGP Agua Potable y Saneamiento Básico con destino a Departamentos y del Distrito Capital.

El presente documento Conpes distribuye \$81,852 millones que corresponden al complemento de las once doceavas partes de los recursos de la participación para Agua Potable y Saneamiento Básico del Sistema General de Participaciones con destino a departamentos y al Distrito Capital, y se realiza teniendo en cuenta la participación de los distritos y municipios de su jurisdicción por concepto de los siguientes criterios: i) déficit de coberturas; ii) población atendida y balance de esquema solidario; y iii) esfuerzo de la entidad territorial en el aumento de coberturas.

Para cada departamento se suman los coeficientes que por concepto de los criterios mencionados obtuvieron los distritos, municipios y áreas no municipalizadas bajo su jurisdicción y se obtiene un coeficiente por departamento. Este coeficiente se multiplica por el monto total de las once doceavas partes a distribuir entre departamentos. Los resultados de la distribución a los departamentos y al distrito capital realizada por el presente Conpes, así como la asignación total de las once doceavas del SGP para Agua Potable y Saneamiento Básico se presentan en los anexos 1 y 3.

IV. RECOMENDACIONES

Los Ministerios de Vivienda Ciudad y Territorio, de Hacienda y Crédito Público, y el Departamento Nacional de Planeación, recomiendan al CONPES para la Política Social:

1. Aprobar la distribución territorial y sectorial del Sistema General de Participaciones justificada en este documento y presentada en los anexos adjuntos.
2. Solicitar a la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, del Departamento Nacional de Planeación, comunicar a los departamentos, distritos y municipios la distribución y ajustes realizados en el presente documento.
3. Solicitar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definir y reglamentar, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la metodología para el cálculo de suscriptores por estrato que se utilizará para hacer la distribución por el criterio de población atendida y balance del esquema solidario.
4. Solicitar al Ministerio de Vivienda ciudad y Territorio y al Departamento Nacional de Planeación reglamentar antes de finalizar el mes de noviembre de 2012 herramientas de estabilización para las asignaciones municipales de la participación de agua potable y saneamiento básico, en el caso de que por cambios metodológicos en el ejercicio de distribución, se presenten variaciones superiores al 10% de una vigencia a otra.
5. Solicitar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, informar a los municipios que hayan realizado el cargue del formato de estratificación en el Sistema Único de Información, el resultado de la coberturas de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, calculadas a partir de dicho formato.
6. Solicitar a las entidades territoriales:

- a. Realizar los ajustes presupuestales requeridos, con base en la distribución aprobada en este documento, de tal manera que se asegure la adecuada y eficiente presupuestación y ejecución de los recursos.

- b. Realizar el cargue del formato de estratificación en el Sistema Único de Información y validar ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios los resultados de cobertura de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo informados por esta institución.