



BANCO DE LA REPÚBLICA

CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS REGIONALES (CEER) - CARTAGENA

Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia

Jaime Bonet

Javier Pérez

Jhorland Ayala

Banco de la República - Cartagena
Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER)

IV Encuentro de Coordinación Presupuestaria, Financiera y Fiscal, Intergubernamental de Países Ibero-Americanos

- MINHACIENDA, Bogotá septiembre 8 de 2015 -

PREGUNTAS A RESPONDER

- ¿Qué se buscaba y qué se ha logrado con el SGP?
- ¿Qué relación existe entre las competencias y los recursos de las entidades territoriales?
- ¿Cuáles han sido los principales cambios en el régimen de transferencias del gobierno central a las entidades territoriales?



CONTENIDO

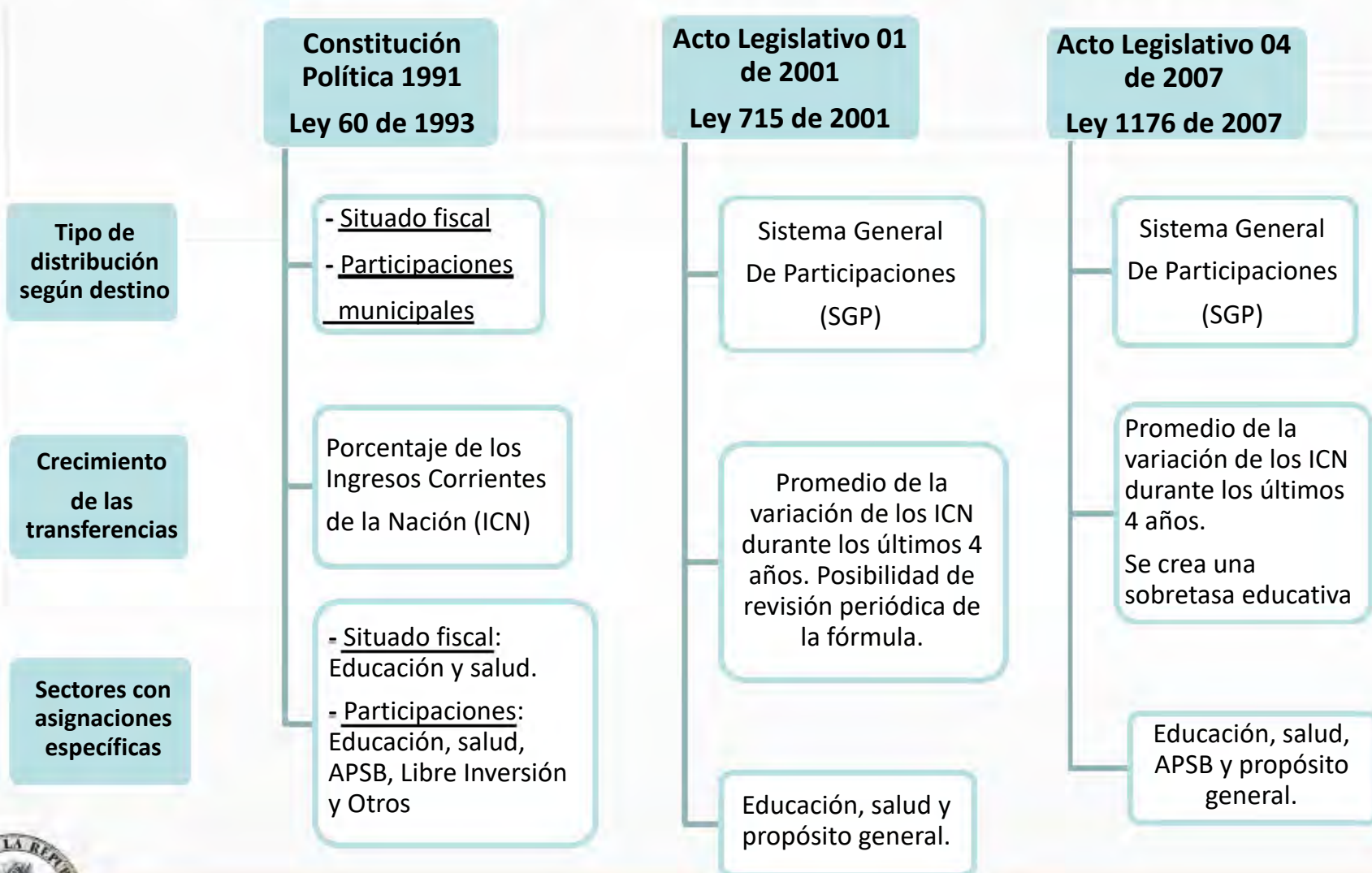
- I. Antecedentes del Sistema General de Participaciones (SGP)
- II. Revisión de logros recientes
- III. Recursos y competencias de las entidades territoriales
- IV. Conclusiones y recomendaciones



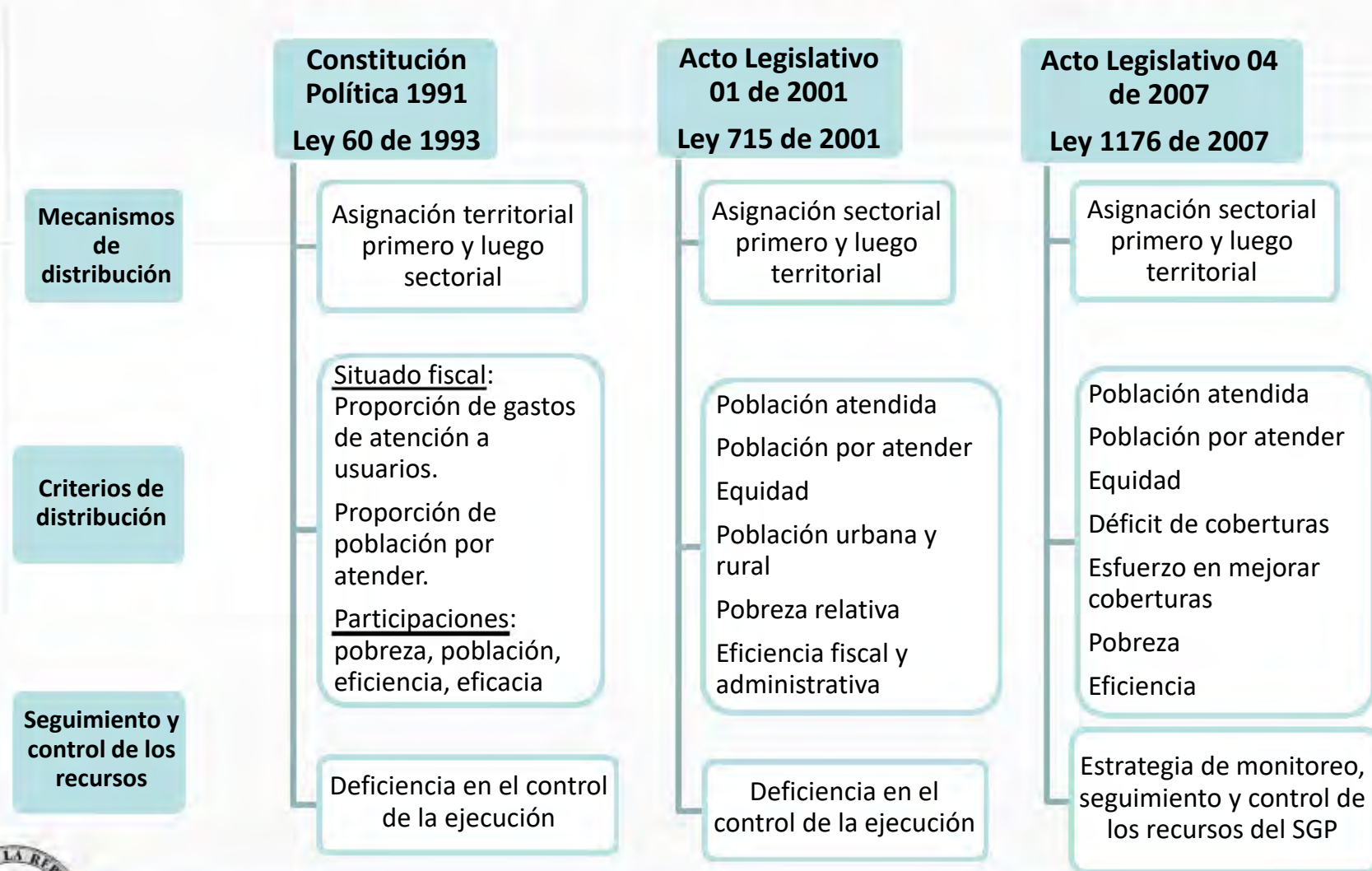
I. Antecedentes del sistema general de participaciones (SGP)



PRINCIPALES CAMBIOS NORMATIVOS



PRINCIPALES CAMBIOS NORMATIVOS

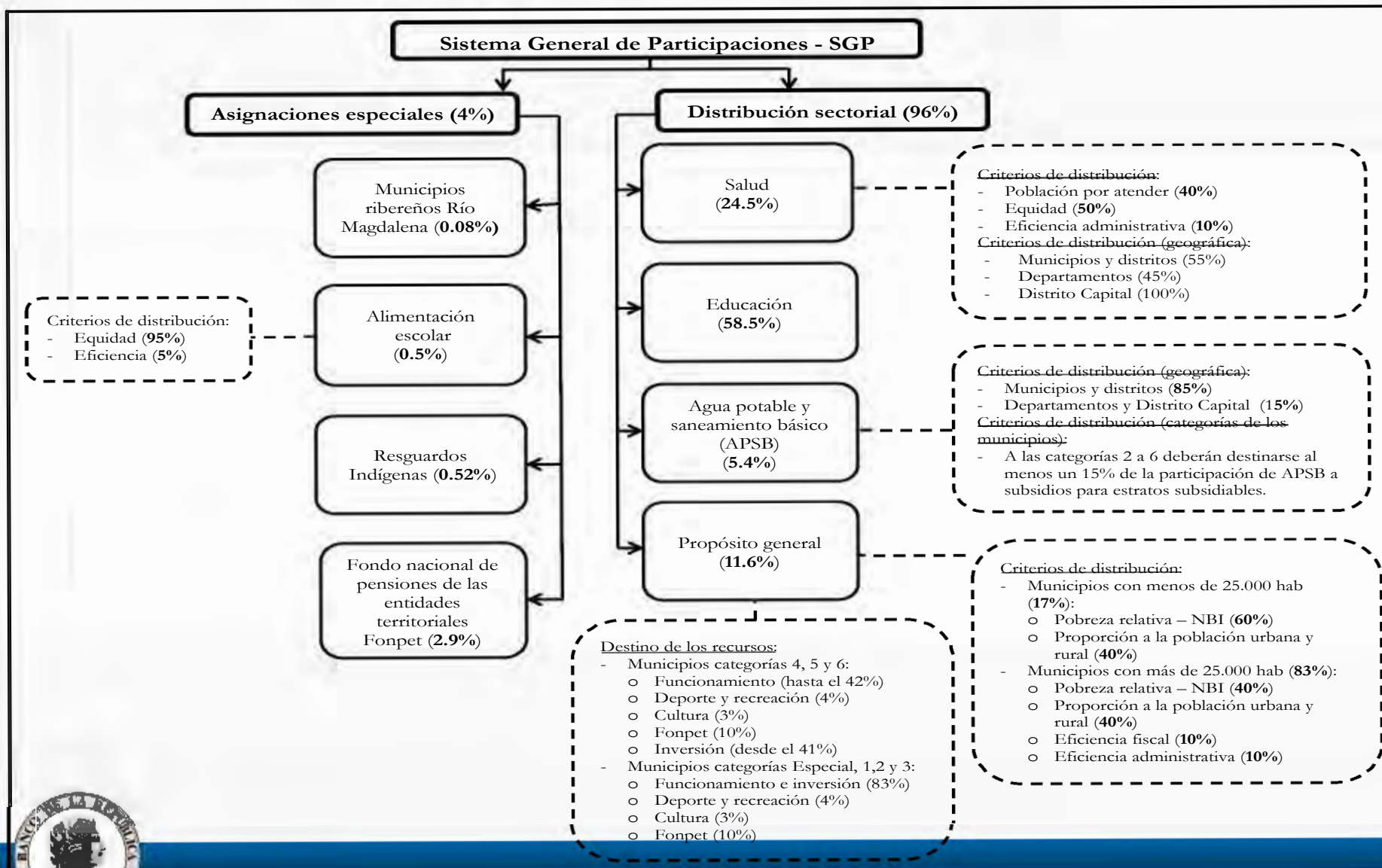


La reforma del 2007 implicaba dar continuidad al régimen de transición...

- El nuevo **período de transición** termina en el 2016.
- El **crecimiento real del SGP** se estableció de la siguiente manera:
 - 4% en 2008 y 2009.
 - 3,5% en 2010.
 - 3% entre 2011 y 2016.
- Además de una **sobretasa educativa**:
 - 1,3% (adicional) en 2008 y 2009.
 - 1,6% (adicional) en 2010.
 - 1,8% (adicional) entre 2011 y 2016.



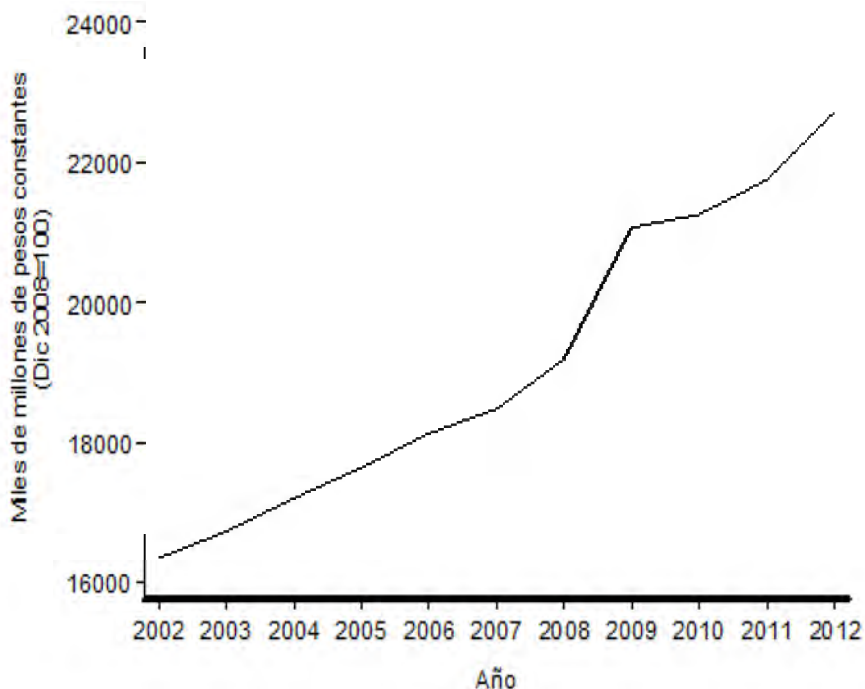
Compleja distribución del SGP...



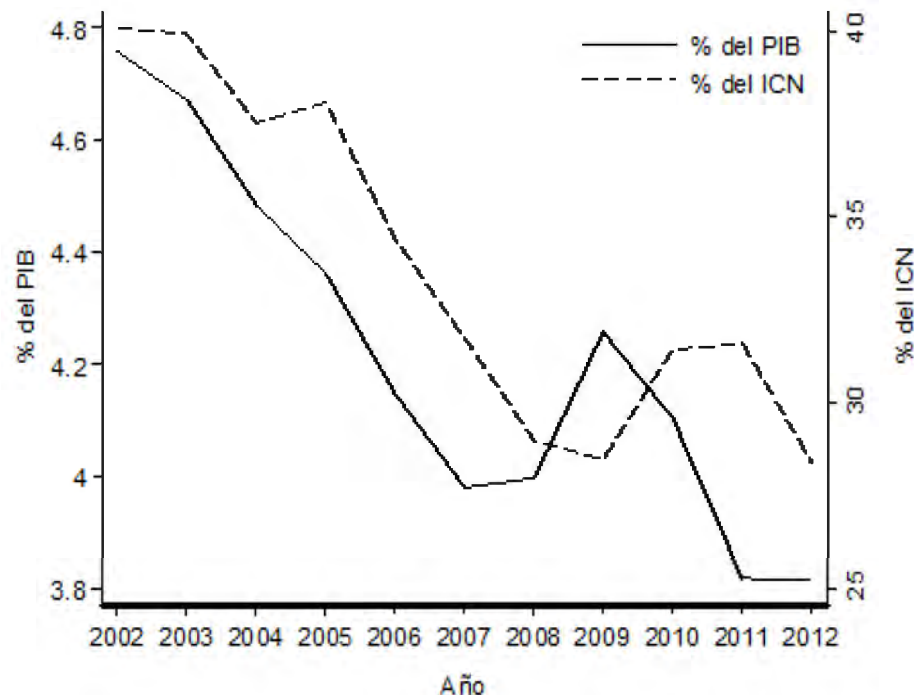
Fuente: Ley 715 de 2001, Ley 1176 de 2007.

El SGP ha seguido creciendo en términos reales a la vez que se ha reducido la participación en el PIB y los ICN

SGP – Precios constantes



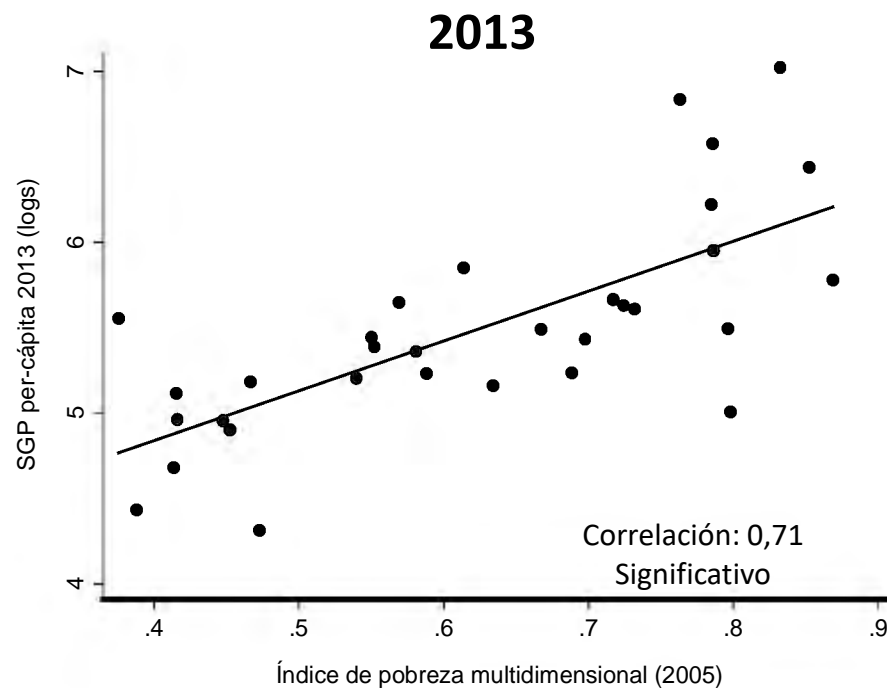
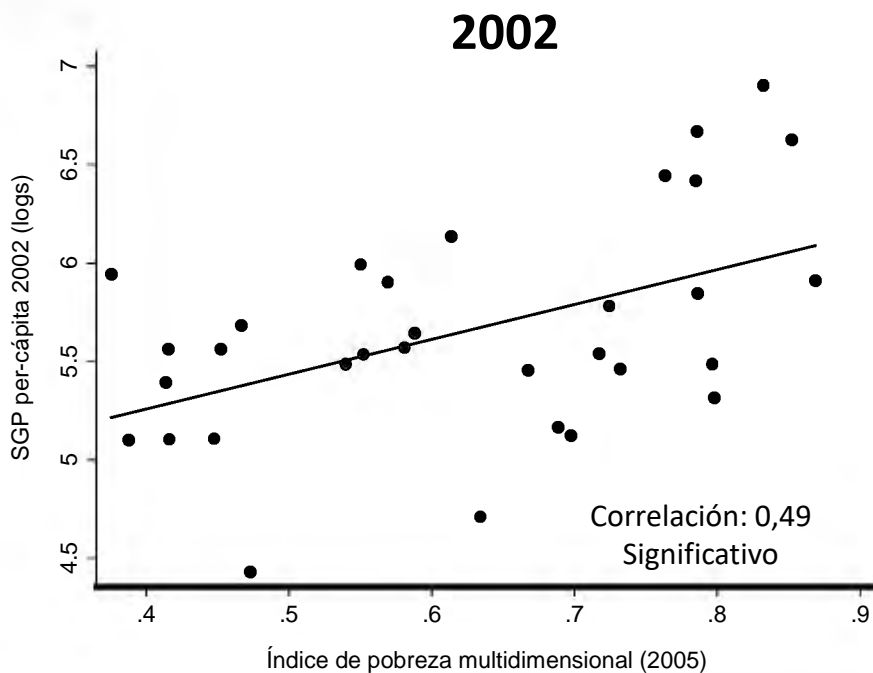
SGP – Porcentaje del PIB y de los ICN



Fuente: DNP, DANE y Minhacienda. Elaboración propia.

Se ha fortalecido la relación entre los recursos del SGP y la situación de pobreza de los departamentos

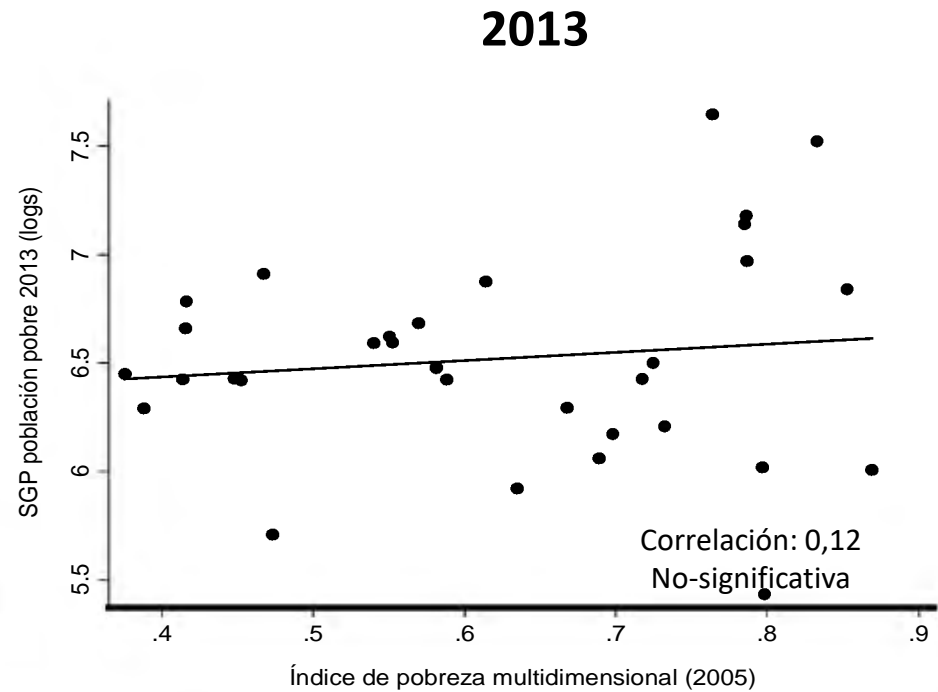
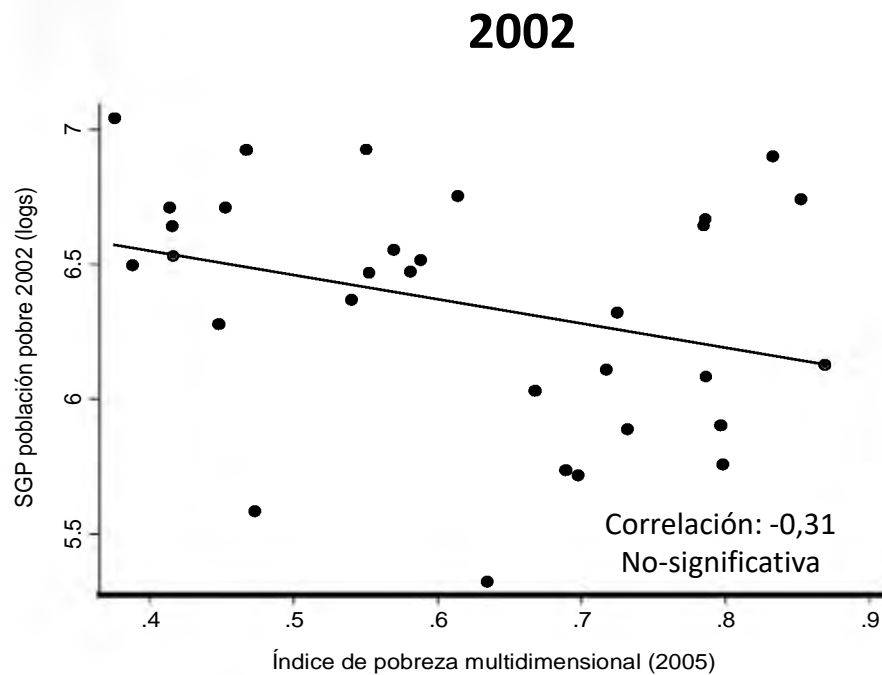
Departamentos



Fuente: DNP y DANE. Elaboración propia.

Aunque por población pobre no parece ser tan evidente...

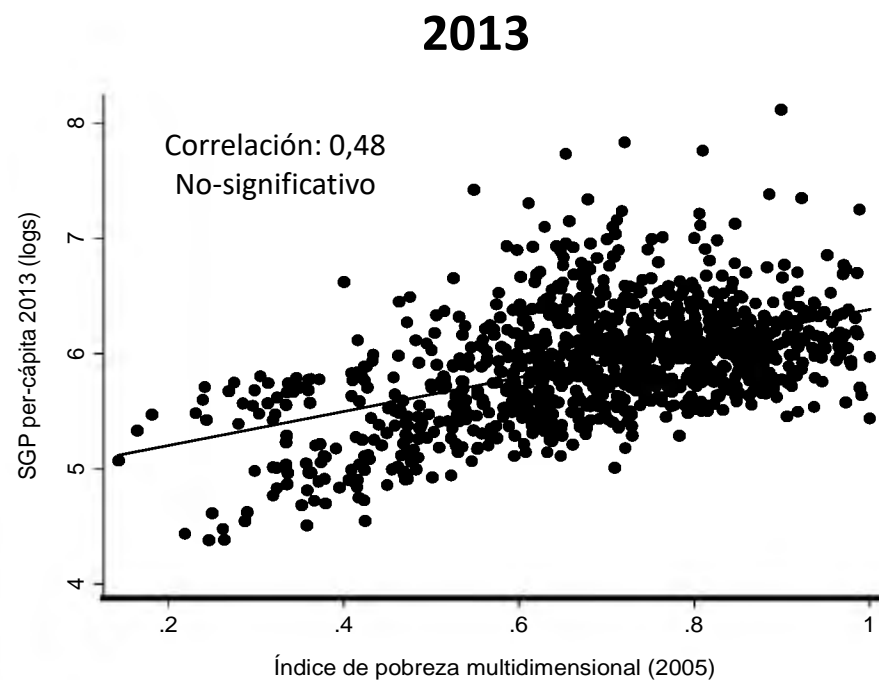
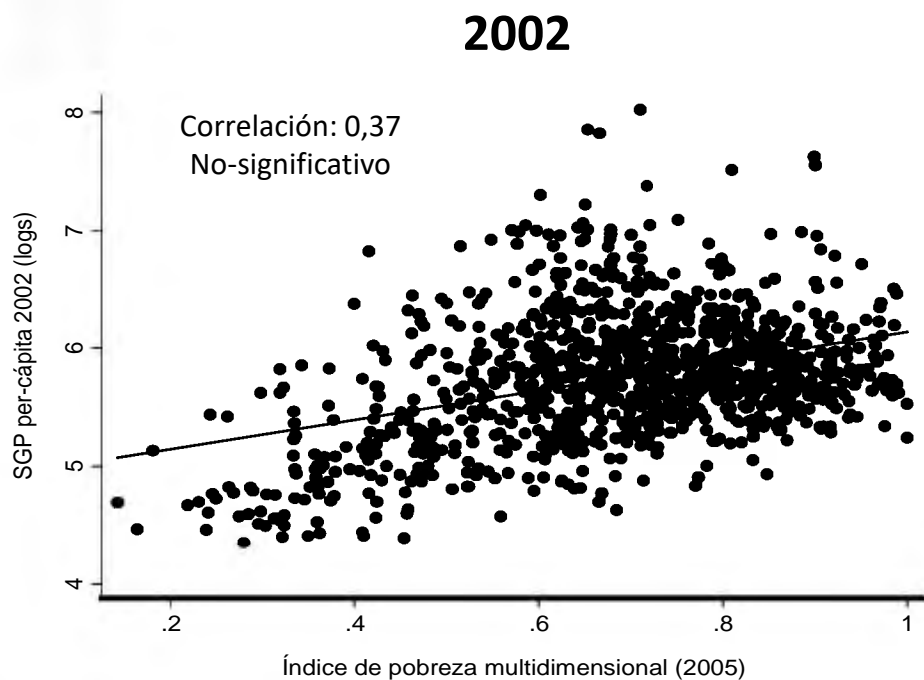
Departamentos



Fuente: DNP y DANE. Elaboración propia.

Se ha fortalecido la relación entre los recursos del SGP y la situación de pobreza de los municipios

Municipios

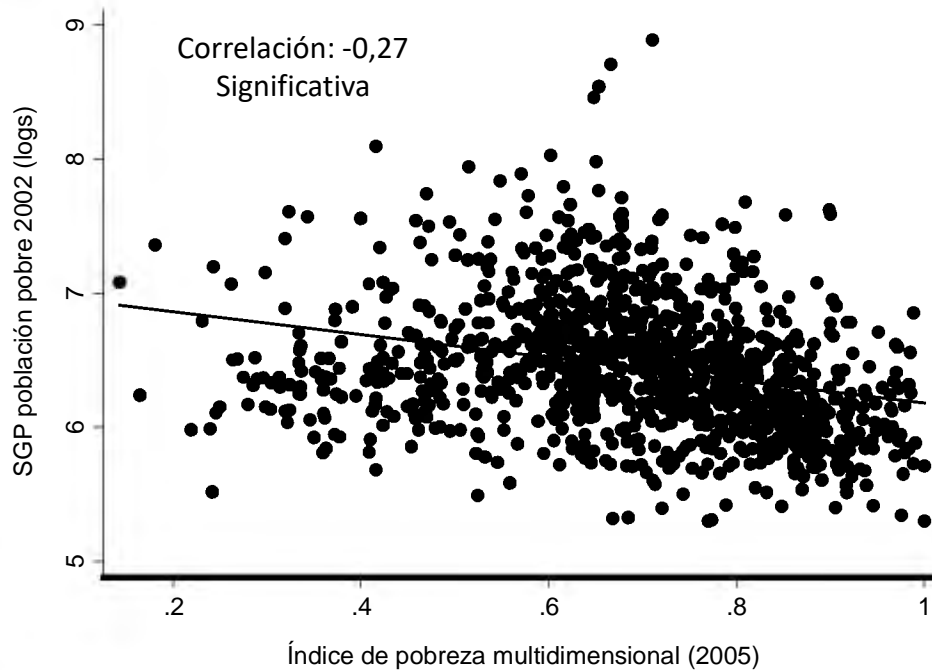


Fuente: DNP y DANE. Elaboración propia.

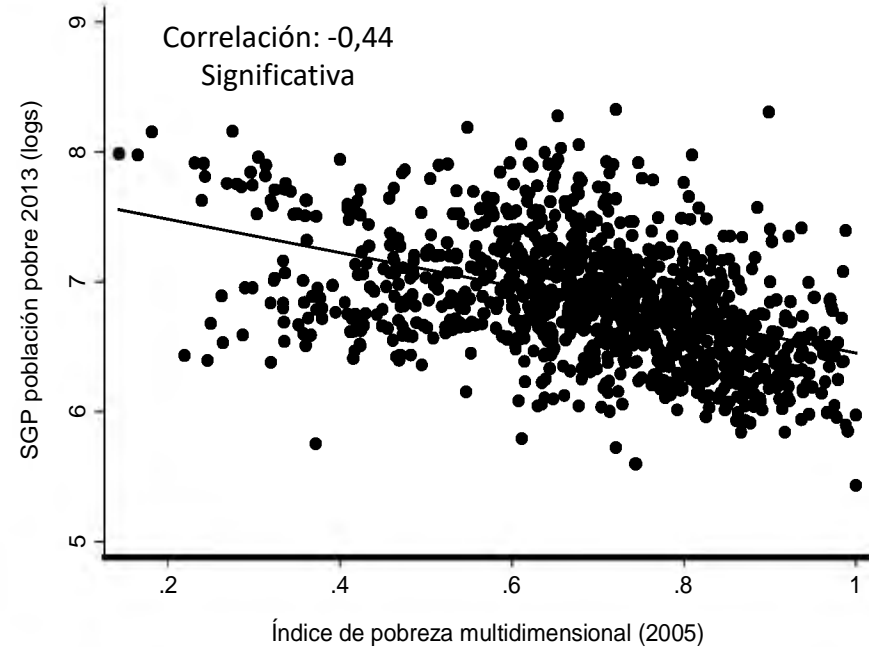
Por población pobre no parece ser tan evidente...

Municipios

2002



2013



Fuente: DNP y DANE. Elaboración propia.

II. Revisión de logros recientes del SGP



¿POR QUÉ FUE NECESARIA LA REFORMA DEL 2007?

- La **transitoriedad de la reforma del 2001**(que terminaría en 2008) implicaba regresar a la base anterior de cálculo del SGP, con los riesgos fiscales que ello implicaba.
- Se consagraba que **cada 5 años**, a iniciativa del congreso, **se podría revisar el monto y los criterios de distribución**.
- **Mejorar la cobertura y la calidad en la sector educativo** .



¿POR QUÉ FUE NECESARIA LA REFORMA DEL 2007?

- **Se buscaba mejorar el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB).** Se crea una bolsa independiente de recursos para este sector, en donde los departamentos entran a participar (con un 15%). Anteriormente, **se asignaban recursos por pobreza y población pero no por déficit de cobertura.**
- **Se estaban destinando recursos en cobertura pero no en calidad.** Se implementa la Estrategia de **Monitoreo, Seguimiento y Control de Recursos del SGP** (Decreto 028 de 2008).



METAS Y LOGROS DE LAS ÚLTIMAS REFORMAS

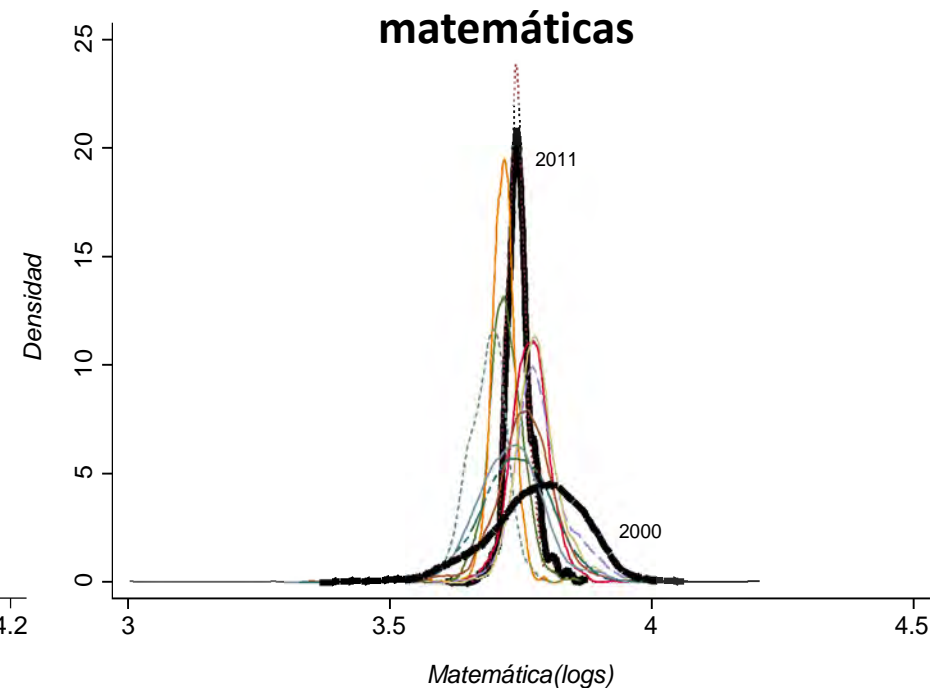
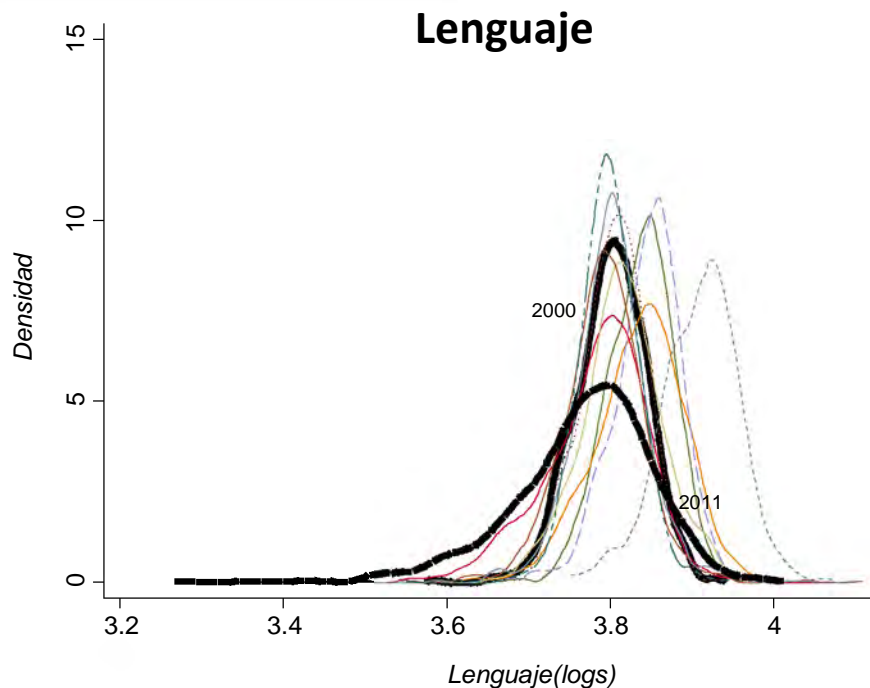
Sector	Puntos de partida (2006)	Metas (2010)	Logros (2010/11)
Educación	90,1%	100%	89.67%
Salud	73%	100%	98,3%
Acueducto	Urbano: 97,4% Rural: 68,6%	Total: 92,6%	Total: 87,6%
Alcantarillado	Urbano: 90,2% Rural: 60,1%	Total: 87,2%	Total: 75.3%
Aguas residuales tratadas	10% del caudal	30% del caudal	31% del caudal
Disposición adecuada residuos sólidos	50% de los municipios	100% de los municipios	79% de los municipios



Fuente: Exposición de motivos Ley 1176 de 2001, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Boletín de Prensa de la Encuesta de Calidad de Vida (DANE). Elaboración propia.

No se perciben cambios positivos en la calidad de la educación pública ...

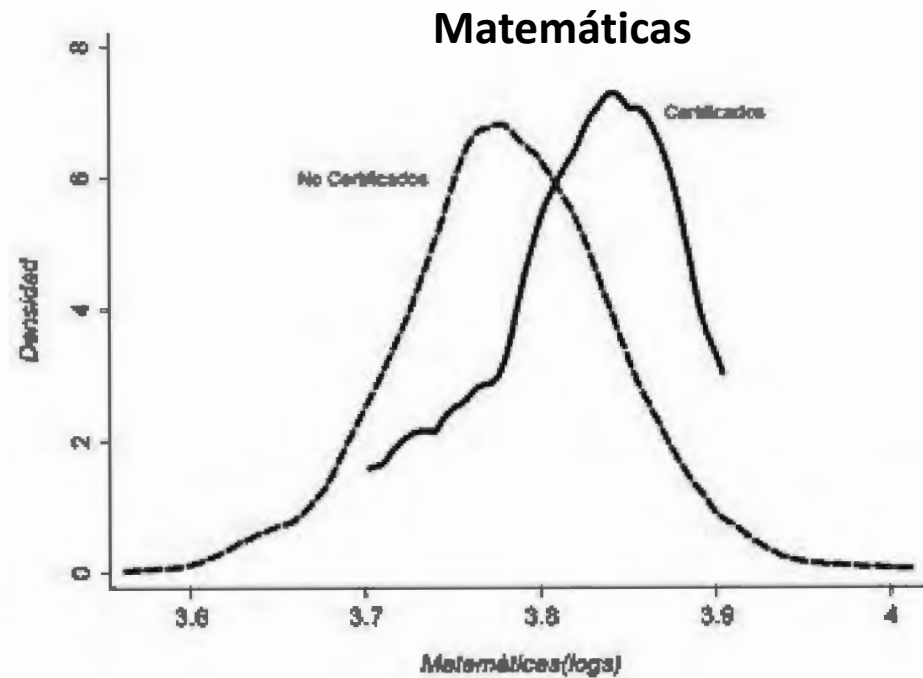
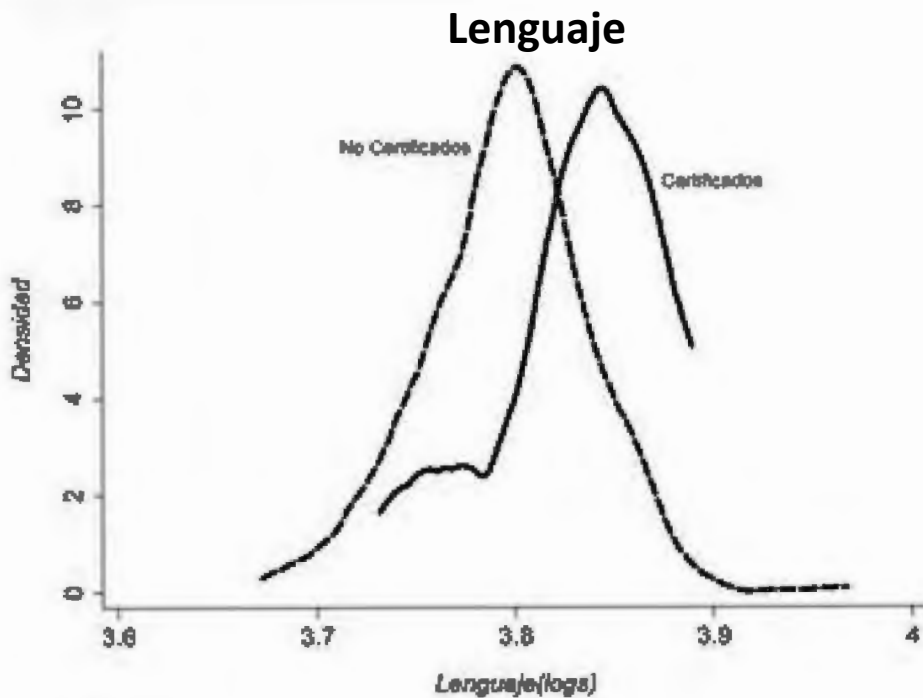
Resultados Pruebas SABER 11 – Colegios Públicos



Fuente: ICES. Elaboración propia.

Los municipios certificados lo hacen mejor que los no-certificados en las pruebas de calidad de la educación...

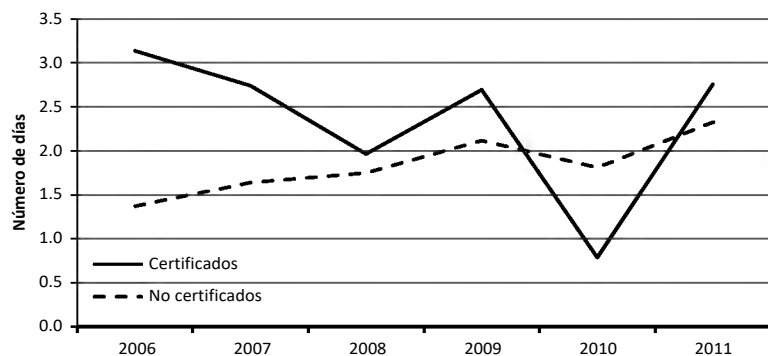
Resultados Pruebas SABER 11 – Colegios Públicos – **2011**



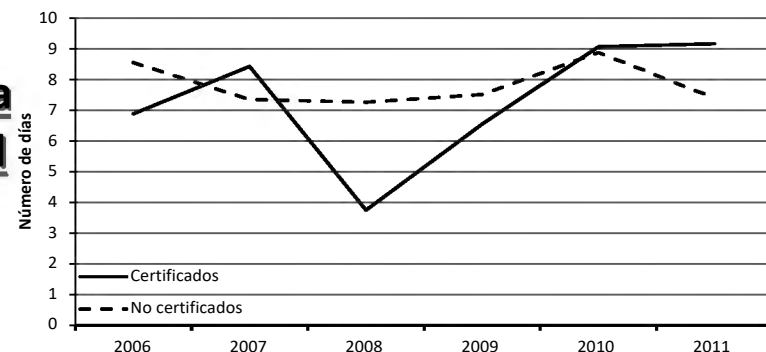
Fuente: ICFES. Elaboración propia.

No hay mejoras en los indicadores de calidad en la atención en salud, ni diferencias claras entre municipios certificados y no-certificados

Asignación de citas -medicina general

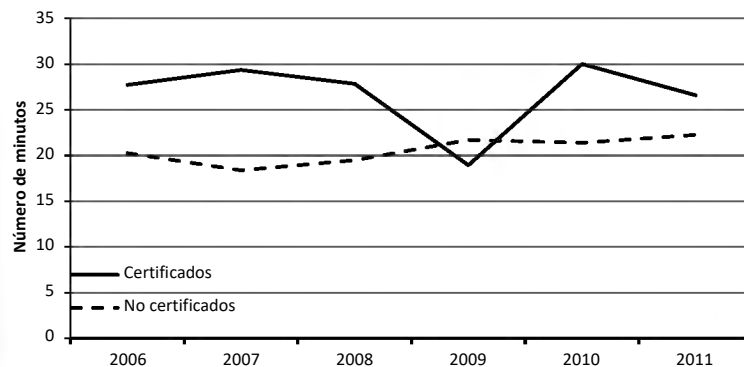


Asignación de citas -medicina especializada



Oportunidad en la atención en salud

Atención en la consulta de urgencias

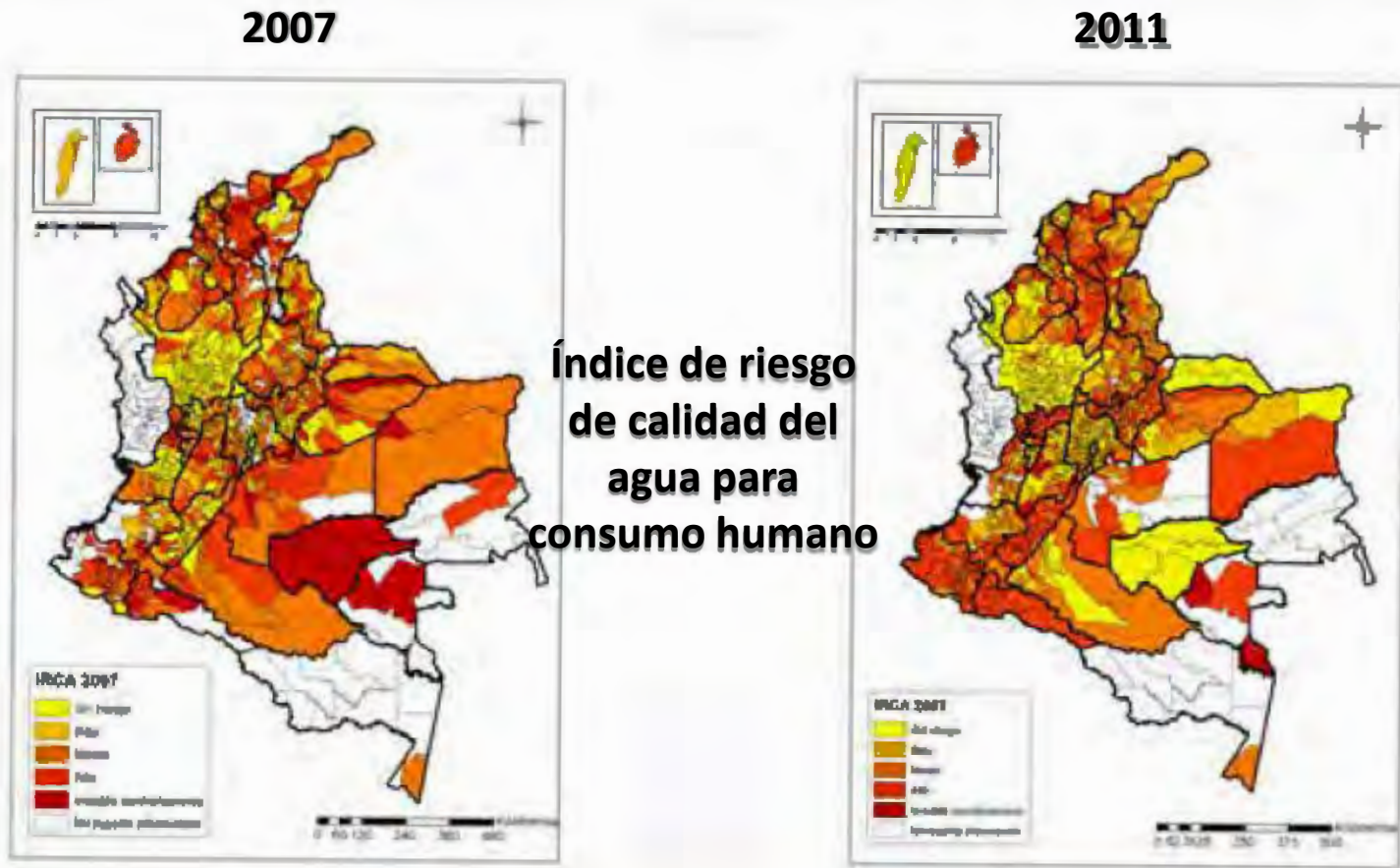


Fuente: Superintendencia Nacional de Salud.



Tampoco son evidentes cambios en la calidad del agua

...



Fuente: Superintendencia de servicios públicos domiciliarios.

La proporción de municipios con riesgo medio, alto e inviable en la calidad del agua para el consumo humano aumentó del 53% en 2007 al 57% en 2011

Índice de riesgo de calidad del agua para consumo humano (IRCA)

Categorías	2007		2011	
	# Municipios	% del total	# Municipios	% del total
1. Sin Riesgo (≥ 0 y < 5)	238	22%	253	23%
2. Bajo (≥ 5.1 y < 14)	170	15%	166	15%
3. Medio (≥ 14.1 y < 35)	243	22%	283	26%
4. Alto (≥ 35.1 y < 80)	287	26%	320	29%
5. Inviabile sanitariamente (≥ 80.1 y ≤ 100)	54	5%	23	2%
6. No reporta información	112	10%	59	5%
Total municipios	1104	100%	1104	100%

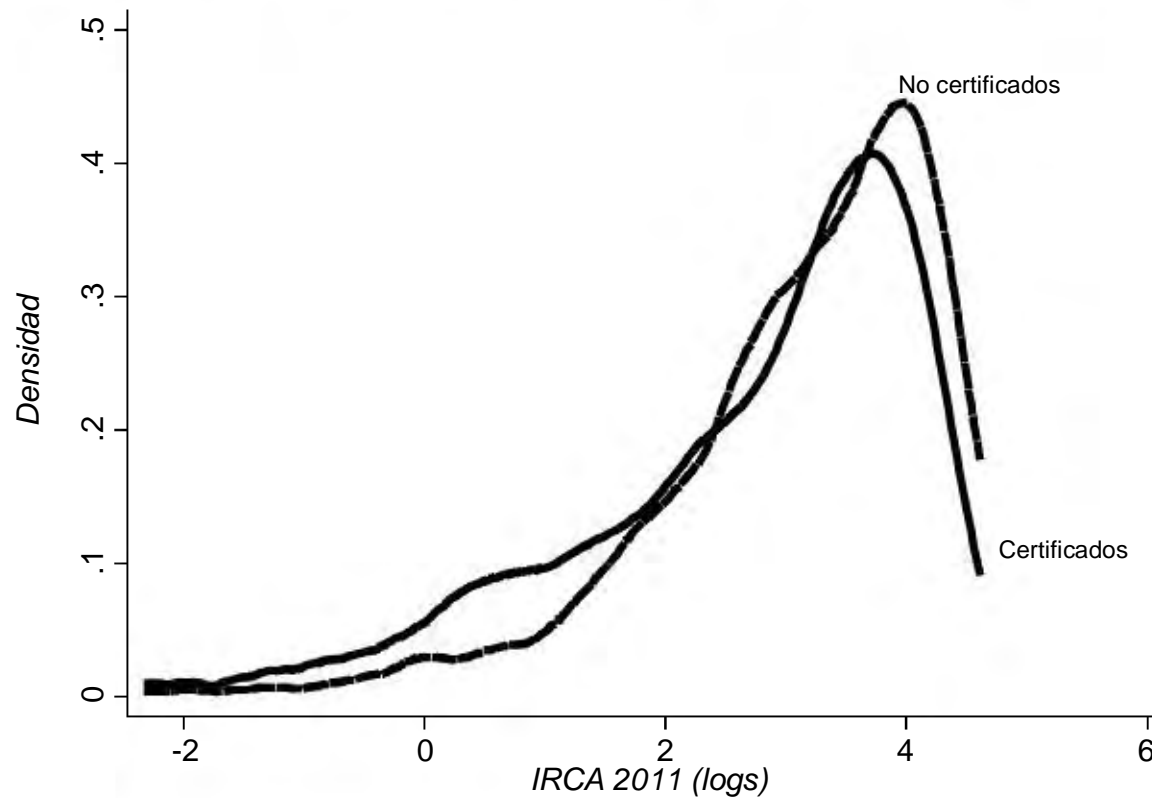
NOTA: Indicador del grado de riesgo de ocurrencia de enfermedades relacionadas con el no cumplimiento de las características físicas, químicas y microbiológicas del agua para consumo humano.



Fuente: Superintendencia de servicios públicos domiciliarios.

La certificación de los municipios no hace la diferencia en cuanto a la calidad del agua

Índice de riesgo de calidad del agua para consumo humano, 2011



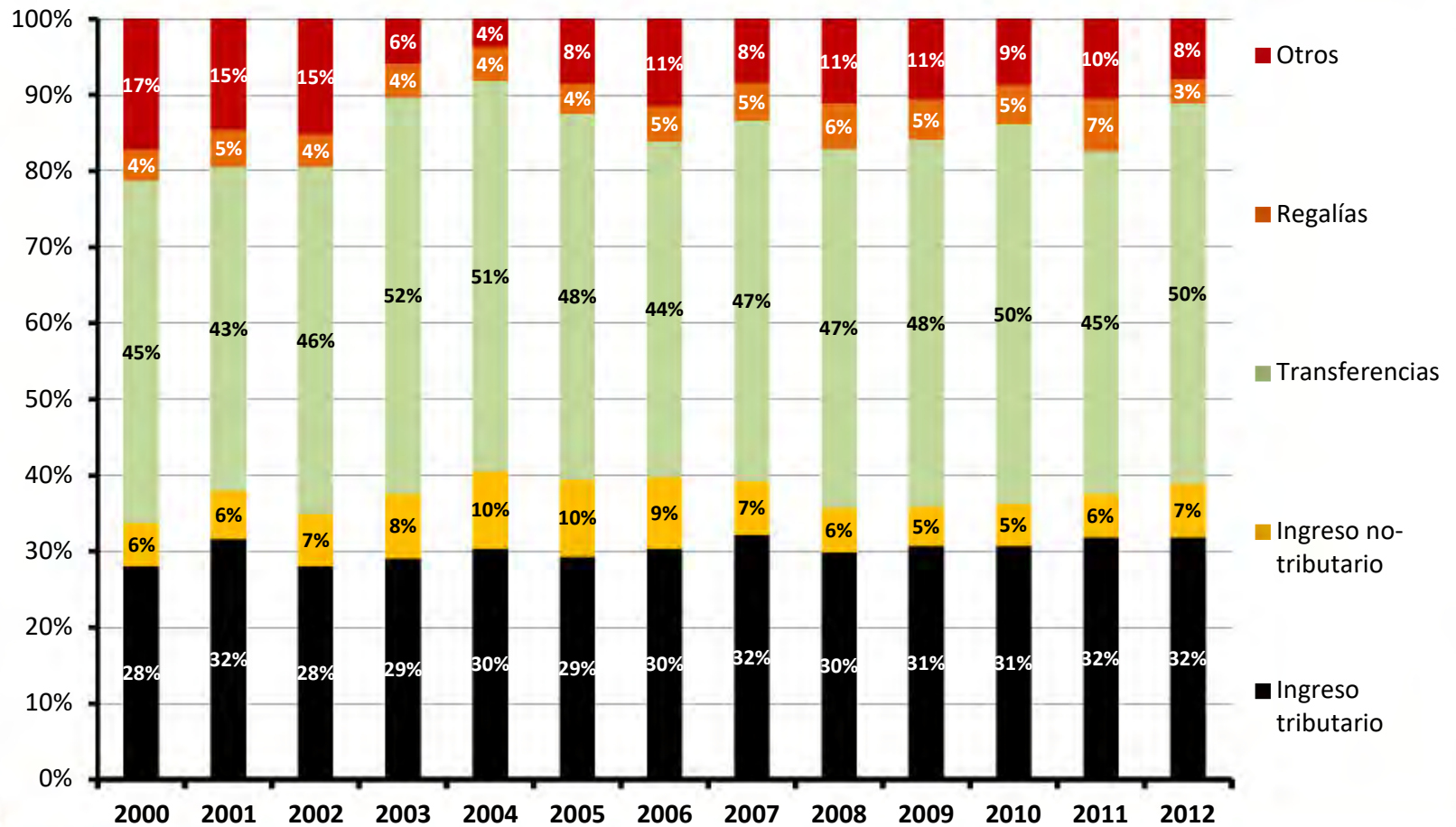
Fuente: Superintendencia de servicios públicos domiciliarios.

III. Recursos y Competencias de las Entidades Territoriales



Alta dependencia de transferencias y regalías en municipios...

Fuentes de financiación de municipios

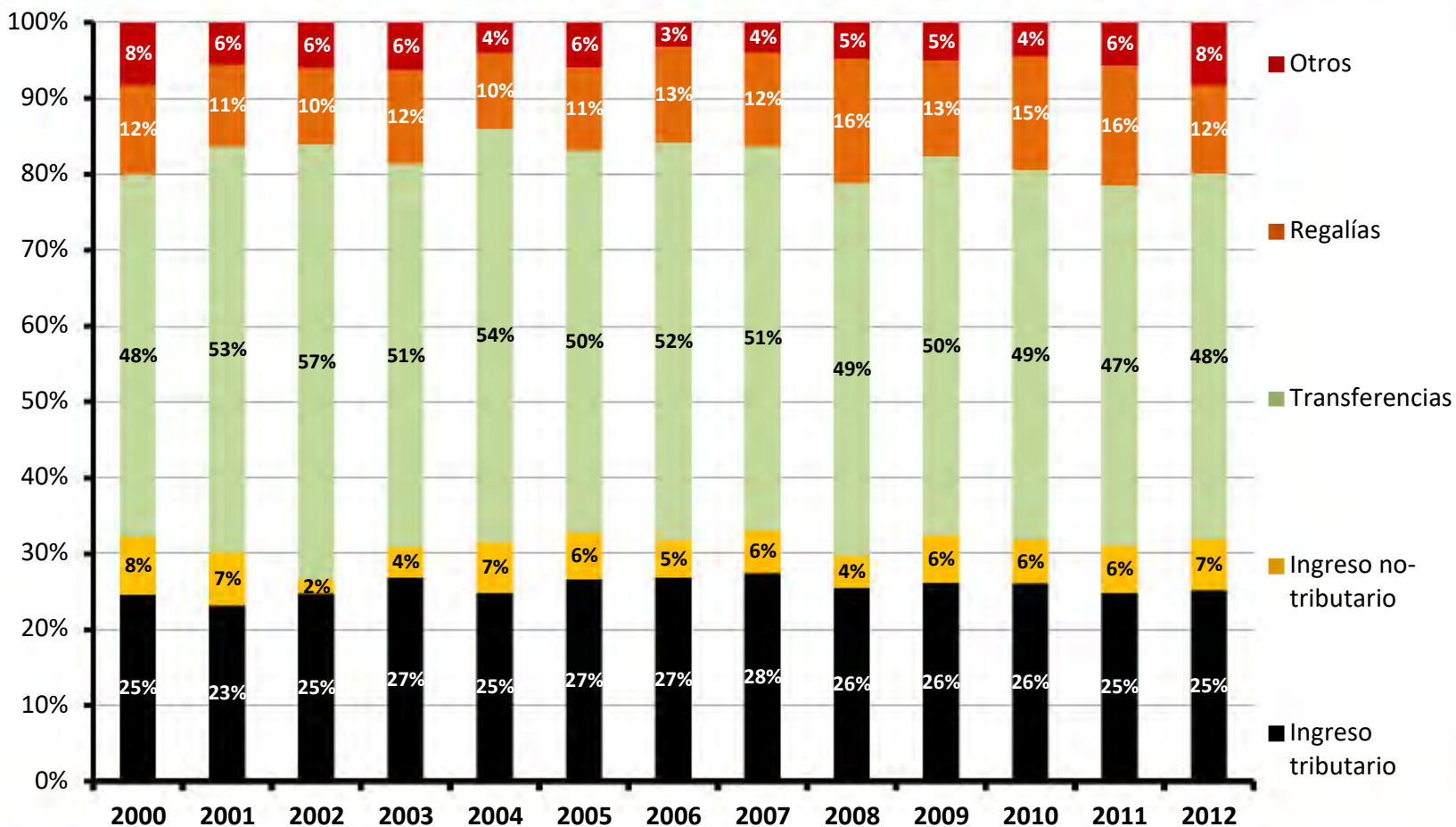


Fuente: DNP. Elaboración propia.



y departamentos, con limitada generación de recursos propios

Fuentes de financiación de departamentos

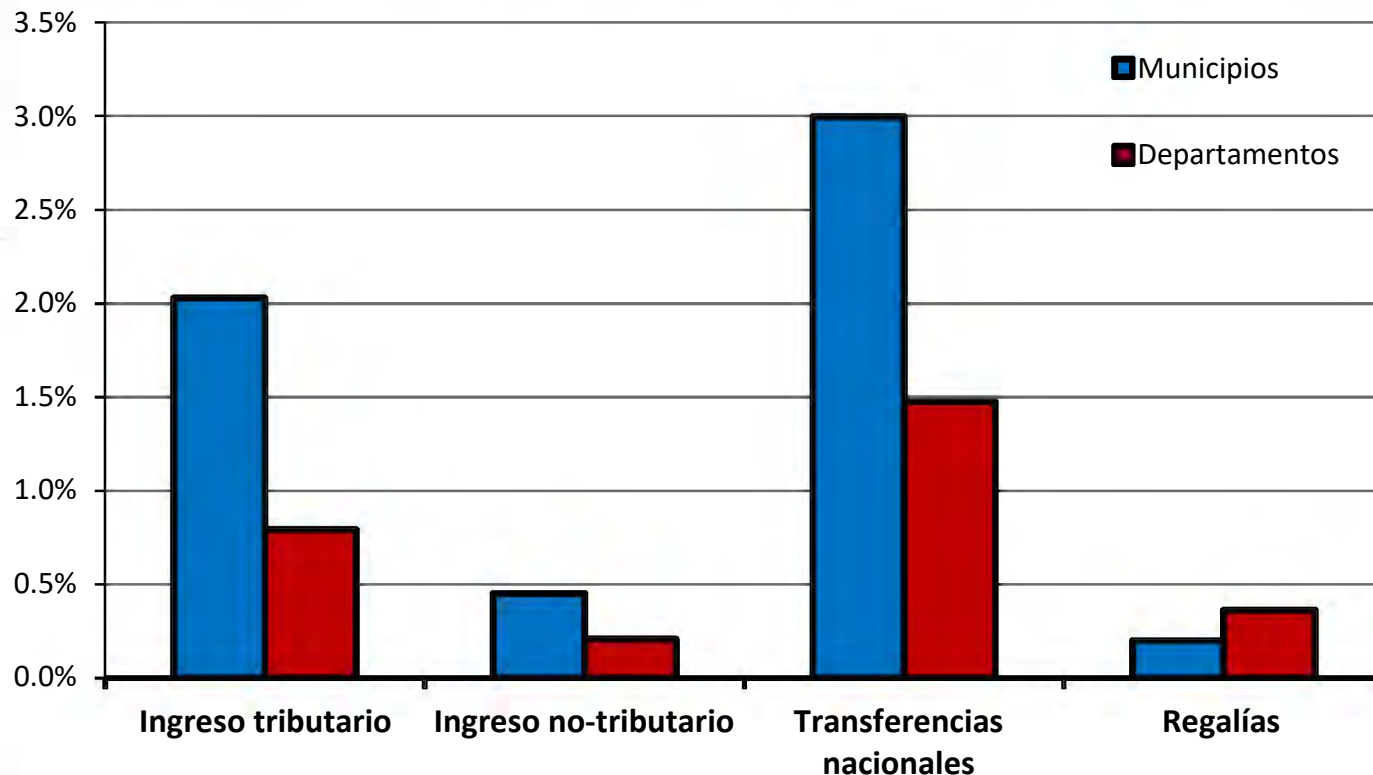


Fuente: DNP. Elaboración propia.



Mayor generación de recursos propios en los municipios que en los departamentos

Porcentajes del
PIB
2012



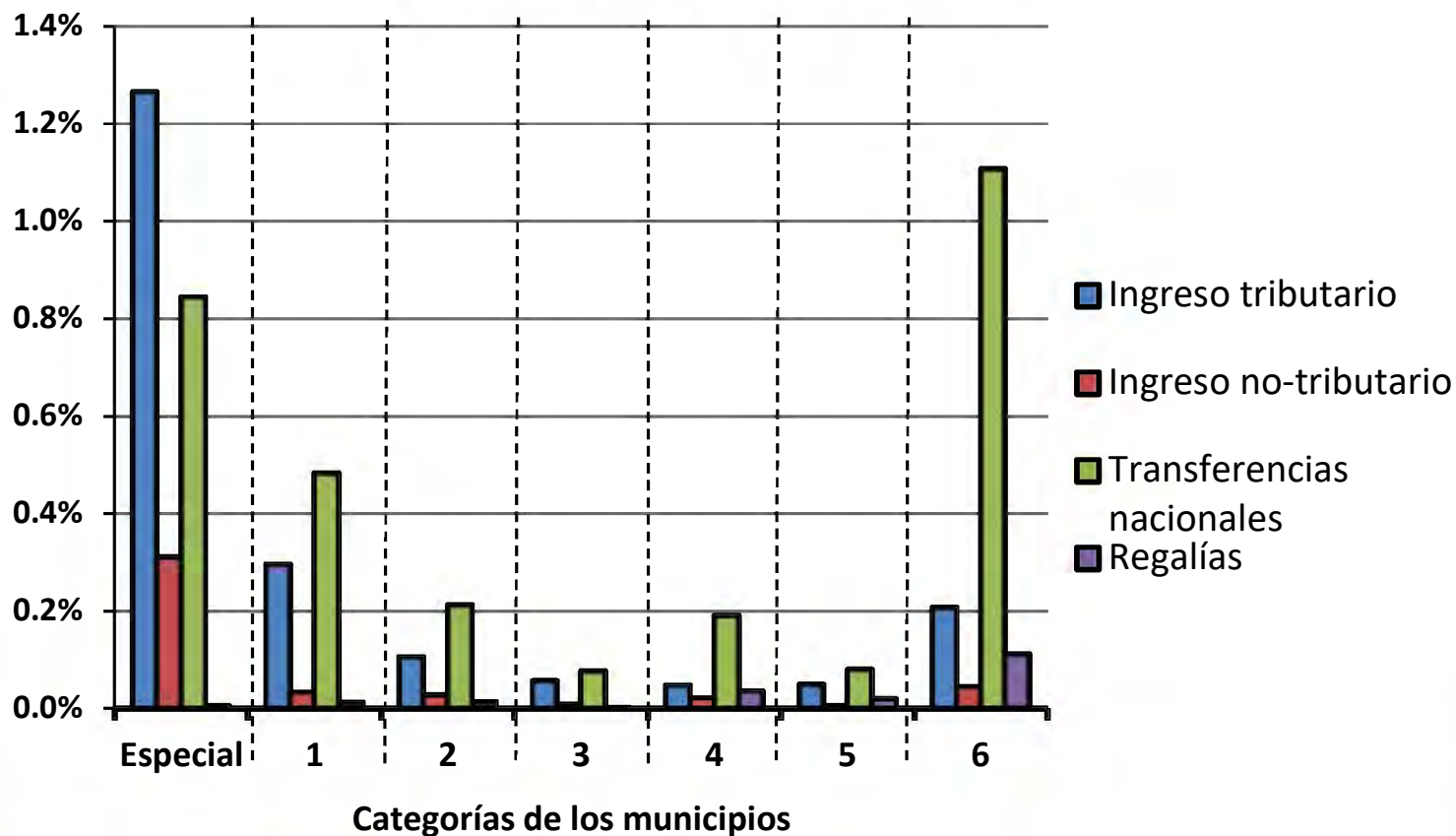
Municipios + Departamentos	%	
Ingresos corrientes	3.7%	} 8,8%
Regalías	0.6%	
Transferencias	4.5%	

Fuente: DNP. Elaboración propia.



Es evidente la heterogeneidad en la disponibilidad de recursos entre los municipios...

Porcentajes del PIB, 2012



Fuente: DNP. Elaboración propia.

DUPLICIDAD EN EL ESQUEMA DE COMPETENCIAS

Nación

- Formulación general de políticas de desarrollo.
- Regulación de la prestación de los servicios.

Departamentos

- Administración y coordinación de las redes de prestación de servicios departamentales.
- Monitoreo y evaluación de planes y acciones de los municipios a su cargo.
- Coordinación e intermediación de acciones entre municipios y entre municipios y la Nación.

Municipios

- Suministro de información a las autoridades departamentales y nacionales.

Nación y departamentos

- Prestación de asistencia técnica y administrativa.
- Supervisión y vigilancia del cumplimiento de las normas.

Nación, departamentos y municipios

- Formulación, promoción y ejecución de políticas y proyectos sectoriales.
- Promoción de la participación social.
- Recaudo de impuestos.

Municipios y departamentos

- Prestación de servicios a su cargo.
- Promoción de la participación social.
- Administración de los recursos cedidos.



Las competencias van más allá del SGP e involucran muchos sectores ...

Sectores	Marco legal		Número de competencias		Principal fuente de financiación	
	Departamentos	Municipios	Departamentos	Municipios	Departamentos	Municipios
Educación	- Constitución Política - Ley 715 de 2001	- Constitución Política - Ley 715 de 2001	22	22	SGP	SGP
Salud	- Ley 715 de 2001 - Decreto 971 de 2011	- Ley 715 de 2001 - Decreto 971 de 2011	33	22	SGP y rentas cedidas	SGP y FOSYGA
Servicios públicos domiciliarios	- Constitución Política - Ley 142 de 1994	- Constitución Política - Ley 142 de 1994	6	10	Regalías e ingresos corr.	SGP e Ingresos corrientes
Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB)	- Ley 1176 de 2007 - Decr. Ley 208 de 2008 - Ley 1283 de 2009	- Decreto 1713 de 2002 - Ley 1176 de 2007 - Decr. Ley 028 de 2008 - Ley 1283 de 2009	10	11	SGP, recursos de capital y regalías	SGP y Regalías
Cultura	- Ley 715 de 2001	- Ley 715 de 2001	11	8	Ingresos corrientes	SGP e Ingresos corrientes
Turismo	- Ley 300 de 1996	- Ley 300 de 1996	2	2	Ingresos corrientes	Ingresos corrientes
Vivienda	- Ley 388 de 1997 - Ley 1537 de 2012 (VIS y VIP)	- Ley 715 de 2001 - Ley 1537 de 2012 (VIS y VIP)	26	26	Regalías e ingresos corr.	Regalías e Ingresos corr.



Fuente: Legislación correspondiente, procuraduría general de la nación (2011) y DNP. Elaboración propia.

... sin una fuente clara de financiamiento

Sector	Marco legal		Número de competencias		Principal fuente de financiación	
	Departamentos	Municipios	Departamentos	Municipios	Departamentos	Municipios
Seguridad social	- Ley 82 de 1993 (Red Unidos)	- Ley 82 de 1993 (Red Unidos)	21	19	Transferencias nacionales	Transferencias nacionales
Transporte	- Ley 105 de 1993 - Ley 715 de 2001	- Ley 715 de 2001	9	11	Regalías e ingresos corr.	SGP y Regalías
Medio Ambiente	- Ley 715 de 2001	- Ley 715 de 2001	5	13	Regalías, cofinanciación e ingresos corr.	Regalías y SGP
Deporte y recreación	- Ley 181 de 1995 - Ley 715 de 2001	- Ley 715 de 2001 - Decreto 919 de 1989	12	13	SGP y regalías	SGP, Otras transferencias y Regalías
Prevención y atención de desastres	- Decreto 919 de 1989	- Decreto 919 de 1989	26	26	Regalías	Cofinanciación y SGP
Orden público	- Ley 62 de 1993	- Ley 62 de 1993 - Ley 136 de 1994 - Ley 715 de 2001	2	20	Ingresos corrientes	SGP e Ingresos corrientes
Ordenamiento territorial	- Ley 1454 de 2011	- Ley 1454 de 2011	7	3	Ingresos corrientes	Ingresos corrientes
Conflicto - Víctimas y Rest. de tierras	- Ley 1448 de 2011	- Ley 1448 de 2011	9	7	Transferencias nacionales	Transferencias nacionales

TOTAL COMPETENCIAS: Municipios: 213
Departamentos: 201

Fuente: Legislación correspondiente, procuraduría general de la nación (2011) y DNP. Elaboración propia.



IV. recomendaciones



Recomendaciones

- **Metas en calidad para cada uno de los sectores** (esquema de resultados e incentivos).
 - Hasta ahora se ha limitado a metas específicas en cobertura.
 - Deben establecerse metas específicas (en calidad y cobertura) con énfasis en el sector rural.
 - Calidad de los prestadores de los servicios básicos.



Recomendaciones

- **Simplificar la fórmula de asignación de transferencias.**
 - La fórmula actual es muy compleja en los criterios de distribución de los recursos.
 - Esto dificulta su seguimiento y evaluación de políticas públicas.
- **Eliminar régimen transitorio** en el crecimiento de los recursos, estableciendo una regla de mediano plazo.



Recomendaciones

- **Fortalecimiento de las competencias y recursos de los Departamentos.**
 - Aumentar su capacidad de recaudo y planificación de los departamentos:
 - Formación del recursos humano
 - Diseño de procesos (Banco de proyectos, presupuesto, oficina de monitoreo de inversiones)
 - Plataforma tecnológica
 - Fortalecimiento de las secretarías de hacienda (gestión fiscal de mediano plazo)



Recomendaciones

- Reducir su dependencia de los recursos del SGP y las regalías.
- Orientar sus competencias hacia la promoción de políticas públicas y no solamente de administración y transferencia de recursos.



GRACIAS

**Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER)
Banco de la República - Cartagena**

IV Encuentro de Coordinación Presupuestaria, Financiera y Fiscal,
Intergubernamental de Países Ibero-Americanos
- MINHACIENDA, Bogotá septiembre 8 de 2015 -

