



Propuestas para mejorar el Uso de los recursos del Sistema General de Participaciones en Colombia.

Grupo Estrategia de Monitoreo Seguimiento y Control

Bogotá Septiembre 10 de 2015



DIAGNOSTICO OFICIAL

PLAN DE DESARROLLO 2015-2018

- Marcada Divergencia Regional
- Heterogeneidad de Capacidades Institucionales

SOLUCIONES:

- ✓ Cerrar Brechas Institucionales
- ✓ Modificar el enfoque sectorial de la planeación
- ✓ Mayor Autonomía para las Entidades territoriales
- ✓ Mecanismos graduales y diferenciados de devolución de competencias



DIAGNOSTICO OCDE

OCDE

- La autonomía fiscal de las entidades territoriales se da en el plano formal
- El SGP restringe la posibilidad de una canasta de bienes acorde con las necesidades regionales

SOLUCIONES

- ✓ Reducir las destinaciones específicas
- ✓ Incluir mecanismos de asignación más dinámicos
- ✓ Articular el SGP y el SGR



DIAGNOSTICO

COMPETENCIAS TERRITORIALES

Son engranajes en modelos de prestación más grandes.

Definidos por los rectores de la política pública.

Los sectores tienen particularidades que se deben respetar.

Esto no significa: que sea imposible dar mayor autonomía y aumentar la articulación entre los niveles de gobierno.



DIAGNÓSTICO SECTOR EDUCACIÓN



Diagnóstico Educación

Asignación con un criterio variable (matrícula) mientras el 90% del recurso se utiliza para financiar las nóminas fijas de docentes y administrativos.

Recursos sin ejecutar del SGP(Superávit) - Educación (Millones \$)

	2011	2012	2013	2014
Superávit	581.868	844.785	1.008.606	1.141.166
Entidades	78	78	70	85

Fuente: Cálculos DAF con datos del Formulario Único Territorial -FUT



Diagnóstico Educación

La contratación del servicio educativo es un sobre costo, que al cierre de 2014 ascendió a \$1.1 billones.

El costo de la transición de la planta suma \$2.2 billones. Solicitudes en trámite suman \$747.000 millones y las contingencias \$3.5 billones.

Las asignaciones de calidad y alimentación escolar a los municipios no garantizan impactos importantes.

No hay información precisa sobre el inventario y estado de la infraestructura educativa ni su dotación.



DIAGNÓSTICO SECTOR SALUD



Diagnóstico Salud

En Aseguramiento los Municipios tienen limitadas competencias, aún así presentan dificultades para registrar la ejecución de recursos sin situación de fondos.

En salud pública, no hay concurrencia entre los dos niveles de gobierno para contratar las acciones del plan de intervenciones colectivas.

Las acciones se concentran en gastos de gestión y en contratar técnicos y/o profesionales en forma desarticulada con municipios y prestadores de salud.



Diagnóstico Salud

En servicios no cubiertos por el POS Subsidiado hay problemas en el reconocimiento y pago de las deudas, y en los registros contables de estas operaciones

En prestación de servicios a población pobre no asegurada los contratos no se suscriben periódicamente o no se liquidan por lo que hay recursos en las cuentas maestras a la espera de ser liberados.

En los contratos por capitación que los 423 Municipios certificados firman con las IPS públicas para la atención de los servicios de primer nivel no se verifica la atención efectiva encubriendo un subsidio a los prestadores públicos.



Diagnóstico Salud

Fondos Departamentales de Salud Cierre 2014 millones \$	
Ingresos	\$4.36 billones
Gastos	\$3.47 billones
Superávit	\$889.197 millones

Balance Gasto en Prestación 2014 millones de \$	
Facturación	\$807.390
Recobros	\$351.673
Gasto Total	\$1.159.063
Pagos	\$936.154
Deuda Vigencia 2014	\$222.909
Deuda Vigencias Anteriores	\$405.947
Deuda Consolidada	\$628.856
Recursos Disponibles en cuentas	\$794.142
Superávit	\$165.286



Diagnóstico Red de Prestadores Públicos

DEPARTAMENTOS

Tienen competencias de habilitación, luego inciden en la conformación de toda la red de prestadores de servicios.

Conforman la red pública de prestadores, pero la mayor parte de dichas instituciones pertenece a los Municipios.

Al cierre de 2002, el Déficit de las ESE ascendió a \$1,94 billones.

Entre 2002 y 2008 \$1,1 billones para financiar convenios de desempeño.

Diagnóstico Red de Prestadores Públicos



Entre 2010 y 2011
pagos de deudas
de Departamentos
y Distritos por
\$1,17 billones.

En 2014, Para las
262 ESE con
Programa de
Saneamiento Fiscal
y Financiero
viabilizado \$1.8
billones para
financiar pasivos y
costos de los PSFF
por \$1.3 billones.



DIAGNÓSTICO SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO



Diagnóstico Agua Potable y Saneamiento Básico

- ✓ Los Municipios invierten y complementan los subsidios.
- ✓ Han adoptado las herramientas financieras y de planeación presupuestal del sector, pero no las usan.
- ✓ Falencias para identificar, planear, contratar y ejecutar proyectos viables.
- ✓ Se ha detectado casos en los que se ejecutan inversiones financiadas en el plan de inversiones que hace parte de las tarifas de la empresas.
- ✓ Los municipios no auditan las cuentas de cobro que presentan las empresas prestadoras.
- ✓ La situación descrita no se limita a los municipios pequeños con bajas capacidades institucionales.



Diagnóstico Agua Potable y Saneamiento Básico

- ✓ Entre 2013 y 2014 municipios grandes realizaron pagos en exceso por subsidios estimados en \$475.581 millones (\$236,176 millones en 2013 y \$239.405 millones en 2014).
- ✓ No utilizan Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso.
- ✓ No utilizan la metodología de equilibrio.
- ✓ No reflejan en sus presupuestos el recaudo y gasto de la contribución solidaria que liquidan los prestadores.
- ✓ No tiene elementos para hacer auditoría a las facturas de cobro que presentan los prestadores.
- ✓ Parte de la respuesta está en contratos de transferencia.



Diagnóstico Agua Potable y Saneamiento Básico

- ✓ La estratificación existe formalmente, pero no está actualizada ni ha avanzado hacia las zonas rurales.
- ✓ Los comités permanentes de estratificación no funcionan, parte de la explicación está en los costos de la actualización.
- ✓ Se desconoce la existencia de la tasa para financiar la estratificación.
- ✓ Esta tasa no tiene impacto en los municipios que prestan directamente el servicio.
- ✓ Descertificación llevó las dificultades desde las alcaldías hacia las gobernaciones.



Diagnóstico Agua Potable y Saneamiento Básico

- ✓ Los Planes Departamentales de Agua no han ejecutado grandes proyectos con impacto regional
- ✓ Objetivo limitado porque los gastos de inversión en interconexión, transporte y distribución son mucho más altos que los de otros sectores energía eléctrica o gas.
- ✓ Además, se enfrentó a dificultades formales para la correcta administración de los recursos y por la carencia de proyectos de inversión viables.
- ✓ Pero han identificado y ejecutado proyectos de impacto local que garantizan la ampliación de la cobertura y la calidad hacia el futuro.



DIAGNÓSTICO SECTOR PROPÓSITO GENERAL Y ASIGNACIONES ESPECIALES



Diagnóstico Propósito General y Asignaciones Especiales

No hay articulación de procesos democráticos, misionales y apoyo que lleven a identificar, planear y ejecutar proyectos de inversión viables.

Uso en gastos de apoyo administrativo que se entienden más como gasto de funcionamiento que como gasto de inversión.



Diagnóstico Propósito General y Asignaciones Especiales

Las decisiones de gasto se identifican a partir de las necesidades de los ciudadanos.

Los planes de desarrollo son fundamentales para identificar necesidades desde y para las comunidades,

Están limitados por las destinaciones que se dan desde la ley al uso de recursos de Propósito General



Asistencia Técnica desde los Ministerios

Los programas de fortalecimiento institucional y de dotación crean asimetrías en la administración pública de los territorios

Sus estructuras son dotadas de la infraestructura física, tecnológica y humana que garantiza una mejor prestación y una adecuada interconexión con Bogotá

La autonomía de las secretarías de educación y de salud es bastante alta frente a las gobernaciones y alcaldías.

Las plantas se financian con recursos de destinación específica los sectores.



Asistencia Técnica desde los Ministerios

La comunidad identifica tres Gobernaciones o tres alcaldías, las ricas, que lideran la educación y la salud y la pobre que se encarga de lo demás.

Duplicación de gastos en áreas encargadas de administración financiera.

Problemas en el manejo y reporte de la información.

Las nóminas territoriales deben ser homologadas debido a demandas por el derecho a la igualdad.



Principios para reformar el Sistema

1. Las propuestas se deben orientar en un escenario en que no cambia el tamaño de la bolsa del SGP.
2. El SGP financia competencias territoriales que se engranan en modelos más amplios de prestación cuyos rectores son los ministerios sectoriales.
3. El cierre de brechas de capacidades institucionales y de gestión de las entidades territoriales, se logra con mayor autonomía y responsabilidad para los territorios.
4. Hacerlo implica cambiar la forma como los Ministerios sectoriales orientan la política pública en Departamentos y municipios.



Principios para reformar el Sistema

5. El control de los sectores debe hacerse a partir del cumplimiento de metas sectoriales en cobertura, calidad y continuidad de la prestación y con la adopción temporal de medidas preventivas y/o correctivas, frente a las entidades que no las alcancen.
6. Información suficiente y en tiempo real, debe terminarse la cultura del reporte.
7. Fortalecer la articulación de los gastos sectoriales en los territorios a partir del liderazgo de los Departamentos frente a los municipios de categorías 4, 5 y 6.
8. Los criterios de asignación de los recursos deben ser simples y tener en cuenta las particularidades del sector a los que se destinan.



PROPUESTAS PARA MEJORAR

Educación

- I. Separar financiamiento de nóminas del sector de la variación de la matrícula y asignar en una bolsa.
- II. Asignar los recursos restantes con fórmulas de capitación relacionadas con matrícula atendida
- III. Incorporar mecanismos de coordinación regional para la ejecución de los recursos de la calidad educativa



PROPUESTAS PARA MEJORAR

Educación

- IV. Ministerio no apoyará con recursos adicionales a aquellas entidades que en la evaluación de la vigencia anterior no hayan cumplido con las relaciones técnicas de distribución de la planta docente.
- V. Regla de punto final para la deuda laboral. Definir período a partir del cual la asume el territorio.
- VI. Empezar el levantamiento y actualización de la información de infraestructura antes de dar inicio a propuestas de inversión masivas en el sector.
- VII. Calcular costo de jornada única y que Departamentos apoyen financiamiento.



PROPUESTAS PARA MEJORAR

Salud

- I. La meta es el aseguramiento universal: Entregar la responsabilidad de la afiliación a los prestadores y las aseguradoras.
- II. Continuar con la transformación de la totalidad de los recursos de prestación del sistema para que financien el aumento de la cobertura
- III. Quitar la certificación a los 423 municipios y que los gastos residuales en prestación del NO POS sean financiados por los departamentos con rentas cedidas
- IV. incorporar mecanismos de coordinación regional para la ejecución de los recursos de salud pública.



PROPUESTAS PARA MEJORAR

Salud

V. Norma de responsabilidad fiscal para el manejo financiero de las Empresas Sociales del Estado a partir del equilibrio corriente.

VI. Pasar la red pública de prestadores a los departamentos.



PROPUESTAS PARA MEJORAR

Agua Potable Saneamiento Básico

- I. Eliminar el proceso de certificación para APSB realizado por la SSPD.
- II. Permitir a municipios de categorías 4 a 6 financiar costos de estratificación y comité con los recursos de APSB-SGP.
- III. Prestadores presentar soportes contables discriminados por usuario, de la aplicación de subsidios y recaudo de las contribuciones solidarias para radicar cuentas.
- IV. Entregar a los municipios competencia para verificar inversiones realizadas por cada uno de los operadores con el CMI.



PROPUESTAS PARA MEJORAR

Propósito General y Asignaciones Esp.

- I. La inversión con recursos SGP del Propósito General debe responder exclusivamente a los programas establecidos en los Planes de Desarrollo.
- II. Definir en la norma que se entiende por proyecto de inversión financiado con recursos del SGP.
- III. Fusionar los recursos de las asignaciones especiales de alimentación escolar y primera infancia con la participación de educación.



PROPUESTAS PARA MEJORAR

Otras.

- I. Buscar que las capacidades instaladas en las secretarías de educación y salud, así como el acompañamiento Institucional se extiendan al resto de la administración territorial.
- II. Recomendaciones sobre el fortalecimiento de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control.