



MINHACIENDA

Dirección General de Apoyo Fiscal

DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA ACTUAL DE TRANSFERENCIAS PARA EL PROPÓSITO GENERAL Y AJUSTES PROPUESTOS



Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Diagnóstico del sistema actual de transferencias para el propósito general y
ajustes propuestos. — Bogotá: El Ministerio, 2015.
v. — ISBN: 978-958-59015-0-6

1 Transferencias presupuestales - propuestas 2 Presupuesto local

CDD 20ed. 352.14

Catalogación en la publicación - CEP Colombia
Biblioteca "José María Del Castillo y Rada"

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
www.minhacienda.gov.co

Ministro de Hacienda y Crédito Público
Mauricio Cárdenas Santamaría

Viceministra General
Carolina Soto Losada

Viceministro Técnico
Andrés Escobar Arango

Secretaria General
Claudia Isabel González Sánchez

Directora General de Apoyo Fiscal
Ana Lucía Villa Arcila

Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial
Luis Fernando Villota Quiñones

Subdirector de Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial
Néstor Mario Urrea Duque

**Coordinación Grupo Estrategia de Monitoreo de
Seguimiento y Control 028**
Fernando Olivera Villanueva

Elaboración de este documento
Richard Valery Jaimes Bonilla
Carlos Andrés Mendoza Avila
Juan Camilo Murillo Ramírez
Diana Yolanda Fuentes Suárez
Yineth Eulalia Durán Agudelo

Diseño y Diagramación
Olga Milena Carantonio Márquez

Edición abril 2015
© Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Derechos exclusivos de publicación y distribución
Carrea 8a No. 6-64 Bogotá, D.C. - Colombia Fax. 381 1700 ext.3558
atencion_usuario@minhacienda.gov.co; www.minhacienda.gov.co
Depósito legal efectuado de acuerdo con la Ley 44 de 1993
Se permite la reproducción parcial del contenido de esta obra, siempre
y cuando se cite la fuente.
Impreso y hecho en Colombia por Panamericana Formas e Impresos S.A.



Diagnóstico del sistema actual de transferencias para el propósito general y ajustes propuestos

RESUMEN	4
1. INTRODUCCIÓN	5
II. Fuentes de información	10
II. Marco Teórico	12
IV. Resultados	14
V. Índice de autocorrelación espacial	18
VI. Conclusiones	20
VII. Bibliografía	21

Sector propósito general y asignaciones especiales, diagnóstico del sector y propuestas de modificación a su financiación con recursos del Sistema General de Participaciones

RESUMEN	23
1. INTRODUCCIÓN	24
I. Sector Propósito General	25
II. Asignaciones Especiales	33
A. Asignación Especial para la Alimentación Escolar	33
B. Asignación Especial Municipios Ribereños del Río Grande de La Magdalena	36
C. Asignación Especial a la Atención Integral a la Primera Infancia	39

// Resumen



Este documento estima un modelo probabilístico que estudia los resultados de la actividad de Monitoreo, realizada por el Departamento Nacional de Planeación en el Sector de Propósito General y Asignaciones Especiales en el marco de la aplicación del Decreto 028 de 2008 y sus reglamentarios, frente al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones en los Municipios de Colombia. El objetivo de esta investigación es el de determinar los factores explicativos más significativos de la baja calificación -alto de nivel de riesgo- en la prestación de los servicios, y verificar el supuesto de que municipios con altos niveles de recursos propios, mejor capacidad técnica y fiscal entregan mejores calificaciones en la evaluación. Finalmente, se calcula una medida de autocorrelación espacial -I de Moran-, para probar la hipótesis de que los municipios con niveles de riesgo alto, se ubican cerca o no de aquellos con características similares.

Palabras clave

Descentralización, gobiernos subnacionales, concentración geográfica
Clasificación JEL: H30, H40, H59, R10

Introducción //

El fenómeno de la descentralización es hoy en día una tendencia en la mayoría de países del globo (Perry, Dillinger y Burki, 1999). Según Bardhan (2002) el proceso de descentralización mejora la eficiencia en la provisión de bienes públicos por parte de los entes subnacionales, dado que éstos podrán alinearse a las preferencias particulares de la población local.

Al respecto, señala Perry et al (1999): “los gobiernos locales pueden mejorar el match entre la variedad de servicios públicos que provee el estado y las preferencias de la población local”. Por estas razones, Oates (1999) también señala que la provisión descentralizada de bienes públicos incrementa el bienestar económico en relación con el escenario centralizado. Asimismo, Bird y Vaillancourt (1998) señalan que la descentralización es intrínsecamente buena porque institucionaliza la participación de aquellos que se ven afectados por las decisiones locales.

Sin embargo, un proceso de descentralización puede no necesariamente aumentar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, por el contrario, esta se puede ver afectada si tenemos en cuenta que existe cierto riesgo de que el gobierno local sea capturado por elites locales (Perry et al, 1999), (Prud'homme, 1994), (Bardhan, 2002). En este sentido, Bardhan (2002) señala que si los gobiernos locales son menos propensos a ser capturados en relación con el gobierno central,

entonces la descentralización tiene consecuencias positivas sobre la eficiencia y la equidad. En caso contrario, las consecuencias sobre esos aspectos serían negativas. De igual manera, Prud'homme (1994) señala que el problema no solo radica en que los gobernantes satisfagan única y exclusivamente los intereses de la ciudadanía sino que también en que los funcionarios públicos atiendan de manera precisa las órdenes de los gobernantes.

Por otra parte, Bardhan (2002) señala que la literatura acerca de la descentralización no tiene en cuenta las diferencias en las capacidades técnicas y administrativas entre los distintos niveles de gobierno, y por el contrario, asume que las capacidades son similares en todos los niveles de gobierno. Esta última situación no corresponde a lo que ocurre en la gran mayoría de países en desarrollo, donde las habilidades y capacidades técnicas de las administraciones y de los funcionarios locales son significativamente inferiores en relación con los funcionarios de la administración central. Lo anterior, por supuesto, tiene efectos negativos sobre la eficiencia en la provisión de bienes públicos por parte de los entes territoriales.

Para el caso de Colombia, fue la Constitución de 1991 la que inició el fortalecimiento al proceso de descentralización y, posteriormente, con la expedición de la Ley 60 de 1993, Ley 715 de 2001, Ley 1176 de 2007 y la Ley 1450 de 2011, modificando sustancialmente tanto la distribución de los recursos como las responsabilidades entre los niveles de gobierno. Específicamente, en el año 2001, con el Acto Legislativo No. 1 se creó lo que hoy en día se conoce con el nombre de Sistema

General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios; e instituyó que los recursos que se deriven de éste, se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

A su vez, el Acto Legislativo 04 de 2007 ordenó al Gobierno Nacional de Colombia la definición de una estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control Integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), para asegurar el cumplimiento de las metas de cobertura y calidad. Como resultado, el Decreto Ley 028 de 2008 estableció la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con estos recursos por parte de las entidades territoriales. Posteriormente, se expidieron como reglamentarios el Decreto 2911 de 2008, Decreto 168 de 2009, Decreto 791 de 2009, Decreto 2613 de 2009 y el Decreto 3979 de 2009.

De acuerdo a lo anterior, según se establece en el artículo 3 del Decreto Ley 028 de 2008, la etapa de monitoreo está a cargo de los Ministerios Sectoriales y es ejecutada mediante la utilización de indicadores estratégicos y específicos que permitan identificar acciones u omisiones por parte de las entidades territoriales, que puedan poner en riesgo la adecuada utilización de los recursos del SGP y el cumplimiento de las metas de cobertura, continuidad y calidad en la prestación de los servicios.



La etapa de seguimiento, a cargo de la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en virtud del Decreto 791 de 2009, consiste en evidenciar y cualificar la existencia de los eventos de riesgos a partir de los datos suministrados en la etapa de monitoreo. Este procedimiento se realiza a través de auditorías in situ en las cuales se evalúa de forma integral los procesos administrativos, institucionales, fiscales, presupuestales, contractuales y sectoriales que utilizan las entidades territoriales para el cumplimiento de sus competencias, o sobre proyectos específicos que se estén ejecutando con recursos del SGP.

En la etapa de control, las medidas preventivas o correctivas se adoptarán mediante acto administrativo debidamente motivado, el cual indicará el evento o eventos de riesgo encontrados, la evidencia que amerita la adopción de la correspondiente medida, el término durante el cual estará vigente, y las acciones a emprender por parte de la entidad territorial para superar las dificultades encontradas.

Entre las deficiencias encontradas en el proceso de descentralización en Colombia, se resalta la baja capacidad para el seguimiento y el control por parte del Gobierno Central de la ejecución que realizan las entidades territoriales (llámese, municipio, distrito o departamento) de los recursos transferidos (SGP). Se hace notar que la legislación vigente define los parámetros básicos para la destinación, administración y ejecución de las mismas.

Sin embargo, el control se ve reducido a la verificación de reportes territoriales, solicitud de información cuando se presenta alguna eventualidad y los resultados de la evaluación por parte de las comunidades. El desarrollo de las regiones y los beneficios de la inversión pública, normalmente son difíciles de cuantificar, no sin altos costos en la recuperación de la información necesaria y suficiente para tal fin.

El costo para la administración central de aumentar la cobertura en vigilancia y control a la ejecución de los recursos del sistema, en términos de recursos humanos, físicos y financieros es alto y, por tanto, ve limitada en su alcance una evaluación más efectiva a los procesos en todo el territorio nacional. Asimismo, los Alcaldes, Gobernadores y demás participantes de la burocracia, además, pueden llegar a tener diferentes incentivos y preferencias individuales e ir en dirección contraria a las preferencias territoriales o agregadas, dificultando la consecución del óptimo social en la provisión de bienes públicos.

Así, teniendo en cuenta lo aludido en los apartes anteriores, la motivación es desarrollar un modelo probabilístico que estudie los resultados de la actividad de Monitoreo, realizado por el Departamento Nacional de Planeación en el Sector de Propósito General y Asignaciones Especiales en el marco de la aplicación del Decreto 028 de 2008 y sus reglamentarios, frente al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones en los Municipios y Distritos de Colombia, y determinar los factores explicativos más significativos de la baja calificación -alto de nivel de riesgo- en la prestación de los servicios.

Como también, verificar el supuesto de que los municipios con altos niveles de recursos propios, mejor capacidad técnica y fiscal, entregan mejores calificaciones en la evaluación, y con el cálculo de una medida de autocorrelación espacial –I de Moran-, probar la hipótesis de que los municipios con niveles de riesgo alto en la ejecución de los recursos, se ubican cerca o no de aquellos con características similares.

El documento se organiza en seis secciones, siendo ésta la primera. La segunda expone las fuentes de información para el análisis a desarrollar. La tercera sección presenta el marco teórico y los pasos para la estimación. La cuarta hace una descripción de los principales resultados de las estimaciones y define algunas relaciones entre los indicadores utilizados para tal fin. La quinta sección enuncia los pasos para el cálculo de una medida de autocorrelación espacial y presenta los resultados. En la última, se precisan algunas conclusiones.



II. Fuentes de información

Informe de Monitoreo – Departamento Nacional de Planeación Sector Propósito General y Asignaciones Especiales

El Departamento Nacional de Planeación, en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 028 de 2008 y sus reglamentarios, realiza desde el año 2009 la actividad de monitoreo a la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones –SGP Propósito General y Asignaciones Especiales que realizan las entidades territoriales.

De acuerdo a los lineamientos metodológicos establecidos por el DNP y por posibilidades reales de acceso a información, la actividad de monitoreo se centró en la vigencia 2010 en la evaluación de los siguientes eventos de riesgo definidos en el artículo 9 del Decreto 028 de 2008:

R.1. No envío de información conforme a los plazos, condiciones y formatos indicados por el Gobierno Nacional, y/o haber remitido o entregado información incompleta o errónea.

R.4. Cambio en la destinación de los recursos. Para Alimentación Escolar (ae) y Propósito General (pg).

R.7. Registro contable de los recursos que no sigue las disposiciones legales vigentes.

R.10. No publicar los actos administrativos, contratos, convenios e informes, cuando la ley lo exija.

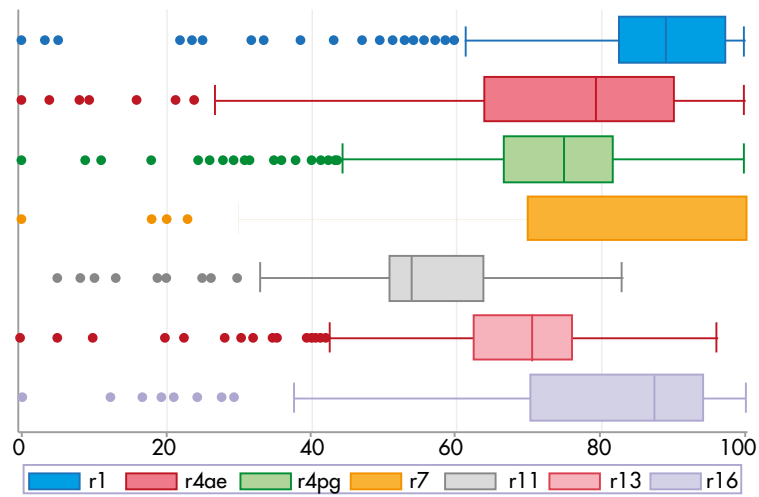
R.11. No disponer del Sistema de Identificación de Beneficiarios, SISBEN o de estratificación, actualizados y en operación, bajo parámetros de calidad.

R.13. No disponer de los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana y de rendición de cuentas, cuando la ley lo exija.

R.16. No cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios, fijadas por la autoridad competente.

Al respecto, en el gráfico No. 1 se muestra a través del cálculo de cuartiles la dispersión de los datos y los valores extremos para cada uno de los eventos de riesgo evaluados. Por ejemplo, el evento de riesgo No. 1 tiene una calificación promedio de 86.8% y una desviación estándar de 13,7 puntos porcentuales. En este caso, se advierte que la mayoría de las entidades territoriales realizan los reportes de información con oportunidad, formalidad y suficiencia

Gráfico No. 1. Calificación de eventos de riesgo
Fuente: DNP.



Por su parte, el evento de riesgo con menores calificaciones fue el riesgo 11, el cual tiene una media de 58,1% y una desviación estándar de 12,4 puntos porcentuales, el mismo que se relaciona con la disposición de un sistema de identificación de beneficiarios o de estratificación, bajo ciertos parámetros de calidad.

II. Marco Teórico

Antes de abordar el problema de identificar los determinantes de una baja calificación –alto nivel de riesgo- en las actividades de monitoreo sobre la ejecución de los recursos de la participación de Propósito General y Asignaciones Especiales, se procede a utilizar una herramienta estadística que permita reducir la dimensión de dicha calificación en un solo indicador, y sirva de instrumento para el ordenamiento general de cada una de las entidades territoriales por nivel de riesgo total. En otras palabras, dado que el DNP califica siete (7) eventos de riesgo tomando como base la información reportada a través del Formulario Único Territorial –FUT y del Sistema de Información para la Captura de la Ejecución Presupuestal –SICEP 1201- Gestión, es posible reducir este número de variables a un número menor perdiendo la menor cantidad de información posible.

En este orden de ideas, se utiliza la técnica multivariada de análisis de componentes principales -PCA para resumir en una sola variable las diferentes calificaciones de los eventos de riesgo. De acuerdo a González, Llinás & Tilano (2008), el análisis de componentes principales:

Es una técnica estadística de análisis multivariado que permite seccionar la información contenida en un conjunto de p variables de interés en m nuevas variables independientes. Cada una explica una parte específica de la información y mediante combinación lineal de las variables originales otorgan la posibilidad de resumir la información total, en pocas componentes que reducen la dimensión del problema. (p. 122)

De acuerdo a lo anterior, dado que la base para el uso de esta técnica es la estructura de correlación entre las variables –en este caso, calificación en cada uno de los eventos de riesgo- para cada uno de los municipios del país, que es la población de estudio. De esta manera, si definimos la varianza y covarianza de una variable aleatoria, respectivamente, como:

$$\sigma_{jj} = E [X_{-j} - \mu_{-j}]^2, \text{ para } j=1,2,\dots,n \quad (1)$$

$$\sigma_{ij} = \text{Cov}(X_i, X_j) = E[(X_i - \mu_i)(X_j - \mu_j)], \text{ para } i \neq j = 1,2,\dots,n. \quad (2)$$

Si μ_i es la media de un vector X_i , entonces, el coeficiente de correlación entre X_i y X_j , que no es otra cosa que la calificación del riesgo i y del riesgo j , se denota como:

$$\rho_{ij} = \sigma_{ij} / \sqrt{\sigma_{ii}\sigma_{jj}} \quad (3)$$

De esta forma, el cálculo de la matriz de correlación de los datos es el siguiente:

Tabla No. 1 Matriz de Correlación Calificaciones Eventos de Riesgo

Correlación	r1n	r4aen	r4pgn	r7n	r11n	r13n	r16n
r1n	1						
r4aen	0.48	1					
r4pgn	0.59	0.63	1				
r7n	0.35	0.21	0.26	1			
r11n	0.17	0.13	0.17	0.14	1		
r13n	0.34	0.27	0.30	0.17	0.13	1	
r16n	0.32	0.20	0.31	0.19	0.18	0.24	1

Fuente: Cálculos propios

De la tabla No. 1, se puede dilucidar una alta correlación en todos los eventos de riesgo calificados, a excepción del evento de riesgo 11, con la calificación obtenida en el reporte de información. En especial, las variables que miden el cambio en la destinación de los recursos –riesgo 4-, son las que entregan mayor nivel de correlación. En este sentido, para que se pueda realizar el PCA, es necesario comprobar que las correlaciones entre las variables son distintas de cero de modo significativo. Para ello, debe verificarse que el determinante de dicha matriz es distinto de uno (es decir, rechazar la hipótesis nula $-H_0$). En este sentido, se calcula el test de Esfericidad de Barlett:

$$H_0: |Det| = 1$$

$$H_1: |Det| \neq 1$$

Tabla No. 2. Resultados cálculo del Test de Barlett

Det correlation matrix	0.232
Bartlet test of sphericity	
Chi2	1601.159
degrees of freedom	21
p-value	0
HO: variables are not intercorrelated	
Kaiser-Meyer-Olkin Measure of sampling adequacy	
KMO=0.789	

Fuente: Cálculos propios.

La tabla No. 2 muestra que el determinante de la matriz de correlaciones es igual 0.232, y que una vez se evalúa su significancia con el test de Barlett, se puede rechazar la hipótesis nula de no correlación de las variables al 1%. Igualmente,

de acuerdo al indicador de Kaiser-Meyer-Olkin de 0.789, se verifica la posibilidad de utilizar la técnica de PCA.

IV. Resultados

A continuación se presentan los resultados del cálculo de los componentes principales y se determina el número de componentes a utilizar. La tabla No. 3 indica los valores característicos del vector de calificaciones de riesgo estandarizadas, para cada uno de los componentes principales notados del 1 al 7. Se hace notar que aunque no es propósito de este estudio interpretar estos valores, se ofrecen para discusión del lector.

Tabla No. 3. Valores característicos

Fuente: Cálculos propios

Valores característicos	1	2	3	4	5	6	7
r1n	0.48	-0.12	0.09	-0.04	-0.01	-0.79	0.35
r4aen	0.44	-0.38	-0.19	-0.3	-0.02	0.54	0.5
r4pgn	0.49	-0.27	-0.13	-0.19	-0.15	-0.01	-0.79
r7n	0.30	0.23	0.88	0.09	0.14	0.23	0.05
r11n	0.21	0.76	-0.34	-0.48	0.19	-0.01	0.00
r13n	0.33	0.04	-0.20	0.62	0.67	0.11	-0.05
r16n	0.32	0.37	-0.08	0.50	-0.69	0.15	0.1

Para la elección del número de componentes a utilizar, de acuerdo con el criterio de Kaiser, se debe conservar aquellos factores cuyo valor propio asociado sea mayor que 1 (ver Tabla No. 4). De esta forma, para el análisis que prosigue se toma el componente principal número uno (2.77) y se escala de 0 a 100. Donde valores cercanos a cero (cien) indica un mayor (menor) nivel de riesgo. El cálculo de este nuevo indicador para cada municipio se realiza así:

$$C_i = \sum_{(i=1)}^7 O_{1i} z_i \quad (4)$$

Donde z_i es la calificación estandarizada para cada uno de los eventos de riesgo y O_{1i} es el vector de valores característicos del componente principal 1. La calificación final R_i se obtiene aplicando la siguiente transformación:

$$R_i = [(C_i - \text{Min}) / (\text{Max} - \text{Min})] * 100 \quad (5)$$

Tabla No. 4. Valores propios

	Valor propio	diferencia	proporción	acumulada
1	2.77	1.79	0.39	0.39
2	0.98	0.14	0.14	0.53
3	0.84	0.01	0.12	0.65
4	0.83	0.08	0.11	0.77
5	0.75	0.28	0.10	0.88
6	0.47	0.14	0.06	0.95
7	0.33	0	0.04	1

Fuente: Cálculos propios

Una vez realizado el ordenamiento de las entidades territoriales de acuerdo a su nivel de riesgo total, se procedió a determinar como entidades con nivel crítico alto en la prestación de servicios y bienes, las ubicadas en el primer decil de la serie creada⁽¹⁾. Así, a modo de exposición, los diez primeros municipios con menor nivel de calificación fueron:

Departamento	Municipio	Ranking
SUCRE	MORROA	0.00
CORDOBA	BUENAVISTA	0.26
BOLIVAR	MONTECRISTO	2.09
SUCRE	CHALAN	5.90
ATLANTICO	PALMAR DE VARELA	11.34
CHOCO	LITORAL DEL SAN JUAN	11.88
CORDOBA	SAN CARLOS	13.86
SUCRE	EL ROBLE	14.38
MAGDALENA	GUAMAL	18.10
GUAJIRA	DISTRACCION	21.41

Tabla No. 4 Calificación riesgo total-Ranking
Fuente: Cálculos propios

De esta forma, para el cálculo de la probabilidad de que un municipio esté en alto riesgo en la ejecución de los recursos de la participación de Propósito General y Asignaciones Especiales, se propone un modelo de variable latente D_i que toma el valor de 1, si la entidad presenta un nivel de crítico alto y 0, en caso contrario. Para dicha clasificación se utilizará el resultado de la estimación del primer componente principal. De esta forma, dado que el fenómeno que se quiere

estudiar no es continuo, sino discreto, se estimará la probabilidad a través de tres modelos, a saber: i) modelo de probabilidad lineal -MPL, ii) modelo probit y iii) modelo logit, para comparar resultados y comprobar la robustez de las conclusiones.

Básicamente, el modelo que se quiere estimar es de la forma:

$$D_i = B_0 + B_1 X_i + U_i \quad (6)$$

Donde X_i es el vector de características municipales y u_i el término de error. De acuerdo a Bernal y Peña (2011), una de las principales limitaciones del modelo de probabilidad lineal recae en que es posible que las probabilidades predichas sean mayores que uno o menores que cero, violando la definición de probabilidad. De esta forma, se proponen dos formas alternativas de estimación, que en palabras de Bernal et al (2011):

“Los modelos logit y probit, en vez de minimizar la suma de errores al cuadrado, aproximan las observaciones usando las respectivas funciones de probabilidad acumuladas (CDF) de las distribuciones logística y normal estándar, que son funciones no lineales.” (pp. 323-24).

1. Esta clasificación, además de servir para el análisis de este estudio, puede servir de instrumento de priorización para las visitas de seguimiento que adelante la Dirección General de Apoyo Fiscal.

Una vez establecido lo anterior, se calcularon dos modelos con diferentes variables de control, y se presentan a continuación los principales resultados:

a. Modelo con indicadores de desempeño fiscal

En este aparte se utilizaron como variables explicativas del alto nivel de riesgo en los municipios las siguientes variables:

Tabla No. 5. Variables descriptivas

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Autofinanciación gastos de funcionamiento (i1)	1101	59.97	15.16	17.70	147.01
Magnitud de la deuda (i2)	1101	6.75	10.12	-3.60	100
Dependencia a las transferencias (i3)	1101	73.85	18.52	9.82	100
Generación de recursos propios (i4)	1101	55.38	25.09	0	100
Magnitud de la inversión (i5)	1101	84.45	8.28	0	96.8
Capacidad de ahorro (i6)	1101	36.19	15.29	0	83.57

Fuente: Cálculos propios

En la tabla No. 5 se presentan las principales variables descriptivas para la estimación de nuestros modelos. Estos seis (6) indicadores son utilizados por el Departamento Nacional de Planeación para el cálculo del índice de desempeño fiscal.

La tabla No. 6 presenta los resultados de las estimaciones realizadas, sus valores de significancia y el poder de explicación de cada uno de los modelos. Todos los coeficientes estimados, tienen el signo esperado y son estadísticamente significativos, a excepción de la capacidad ahorro. En pocas palabras, se puede concluir que un alto nivel de recursos destinados a gastos de funcionamiento, un alto nivel de deuda, y una alta dependencia a las transferencias aumenta la

probabilidad de que un municipio tenga debilidades en la ejecución de los recursos de propósito general y asignaciones especiales. De igual forma, un municipio disminuirá su probabilidad de quedar en crítico alto si tiene mayor nivel de generación de recursos propios.

Por ejemplo, con base a los coeficientes arrojados por el modelo probit y sus efectos marginales, la probabilidad de un municipio de estar en crítico alto, si se fijan todas las variables explicativas en su media, alcanza un valor de 7,66%. Además, si un Municipio tiene un indicador de dependencia a las transferencias (i3) igual a 100% y un indicador de generación de recursos propios (i2) igual a 0%, la probabilidad de que reciba una calificación de alto riesgo en el informe de monitoreo, es de un 24,05%. Finalmente, si se calcula cuál sería el cambio en la probabilidad de recibir baja calificación si una entidad territorial pasa de una dependencia a las transferencias del 80% a un 90%, este cambio sería de aproximadamente 3,6 puntos porcentuales, es decir, un cambio en la probabilidad del 9,5% al 13,1%.

Tabla No. 6. Resultados estimaciones – Efectos Marginales

RA	MPL	Probit	Logit
i1	0.004*** (3.92)	0.003*** [4.20]	0.003*** [4.34]
i2	0.003*** (-2.64)	0.002** [2.33]	0.001* [1.93]
i3	0.002** (2.59)	0.003*** [2.89]	0.003*** [3.25]
i4	-0.001* (-1.73)	-0.001 [-1.03]	-0.001 [-0.91]
i5	-0.001 (-0.46)	0.001 [0.82]	0.001 [0.72]
i6	0.002** (2.43)	0.001* [1.86]	0.001* [1.83]
N	1101	1101	1101
R2	0.06		
Pseudo R2		0.10	0.10
F(6,1094)	11.69***		
Wald chi2 (6)		52.39***	54.50***
t estadísticos en (), z estadísticos en [].			
*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01.			

Fuente: Cálculos propios

b. Modelo con indicadores de desempeño integral

En este aparte se utilizaron como variables explicativas del alto nivel de riesgo en los municipios las siguientes variables:

Tabla No. 7. Variables descriptivas

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Eficacia (i1)	1101	57.81	32.04	0	100
Eficiencia (i2)	1101	47.82	13.56	3.52	98.31
Requisitos legales (i3)	1101	77.87	24.10	0	100
Capacidad administrativa (i4)	1101	75.94	20.63	0	99.99
Desempeño fiscal (i5)	1101	66.66	9.60	0	94.19

Fuente: Cálculos propios

En la tabla No. 7 se presentan las principales variables descriptivas para la estimación de nuestros modelos. Estos cinco (5) indicadores son utilizados por el DNP para calcular el índice de desempeño integral.

La tabla No. 8 presenta los resultados de las estimaciones realizadas, sus valores de significancia y el poder de explicación de cada uno de los modelos. Todos los coeficientes estimados tienen el signo esperado y son estadísticamente significativos, a excepción del índice de desempeño fiscal. Se puede afirmar que mejores calificaciones en los criterios de eficacia, eficiencia, cumplimiento de requisitos legales, y capacidad administrativa disminuyen la probabilidad de obtener una calificación de crítico alto en las actividades de monitoreo adelantadas por el DNP.

Con base a los coeficientes arrojados por el modelo probit y sus efectos marginales, la probabilidad de un municipio de estar en crítico alto, si se fijan todas las variables explicativas en su media, alcanza un valor de 4,1%. Si se calcula cómo la cambia la probabilidad de que un Municipio alcance un nivel alto de riesgo cuando se modifica su capacidad administrativa, por ejemplo, pasar de un indicador (i4) del 20% al 40% y se mantienen las demás variables constantes, dicha probabilidad se reduce en 4,74 puntos porcentuales, es decir, que la probabilidad pasa de un 14,25% con un 20% de capacidad administrativa a un 9,51% con un 40%.

Tabla No. 8. Resultados estimaciones – Efectos Marginales

RA	MPL	Probit	Logit
i1	-0.001*** (-3.45)	-0.001*** [-4.09]	-0.001*** [-3.74]
i2	-0.001* (-1.76)	-0.001** [-2.04]	-0.001** [-2.14]
i3	-0.005*** (-9.47)	-0.002*** [-9.41]	-0.001*** [-5.99]
i4	-0.003*** (-4.43)	-0.001*** [-3.91]	-0.001*** [-3.59]
i5	-0.001 (-0.99)	-0.001 [-1.28]	-0.001 [-1.16]
N	1101	1101	1101
R2	0.33		
Pseudo R2		0.40	0.40
F(5,1095)	62.66***		
Wald chi2 (5)		213.81***	189.94***

t estadísticos en (), z estadísticos en [].

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01.

Fuente: Cálculos propios

V. Índice de autocorrelación espacial

En esta sección, dado que se verificó anteriormente el supuesto de que municipios con altos niveles de recursos propios y transferencias, mejor capacidad técnica y fiscal, entregan mejores calificaciones en la evaluación, se calculan una medida de autocorrelación espacial –I de Moran-, para probar la hipótesis de que los municipios con niveles de riesgo alto o bajo en la ejecución de los recursos, se ubican cerca o no de aquellos municipios con características similares.

I de Moran global – municipios

La I de Morán se calcula de la siguiente manera:

$$I = \frac{(\sum_{i=1}^N \sum_{j=1}^N w_{ij} (Y_i - \bar{y})(Y_j - \bar{y}))}{(1/N \sum_{i=1}^N (y_i - \bar{y})^2 \sum_{i=1}^N \sum_{j=1}^N w_{ij})} \quad (7)$$

Donde w_{ij} es la matriz de contigüidad de los municipios, Y_i es el valor de la variable –nivel de calificación de riesgo-, \bar{y} es la media de la variable y $w_{ii}=0$. En este caso, a mayor valor de este indicador, mayor será la concentración del riesgo en las regiones del país.

Bajo la hipótesis nula de no autocorrelación espacial global, el valor esperado de I es:

$$E(I) = -1/(N-1) \quad (8)$$

De este modo, si $I > E(I)$, existe una autocorrelación espacial positiva, es decir, un municipio está rodeado por municipios de sus mismas características, que para el análisis en cuestión, es calificación de riesgo. Si $I < E(I)$, se presenta lo contrario.

La estimación arrojó un valor del índice de Morán de $I=0.101$ significativo al 1%, y un valor esperado de $E(I)=-0.001$. Así, teniendo en cuenta lo anterior, se puede afirmar que existe una baja autocorrelación espacial y que el riesgo se distribuye aleatoriamente en todo el territorio nacional.



VI. Conclusiones

Del análisis efectuado en el presente documento, se puede concluir que aunque el riesgo en la ejecución de los recursos de la participación de Propósito General y Asignaciones Especiales se distribuye aleatoriamente en el territorio nacional, la alta dependencia a las transferencias, el no cumplimiento de los límites a los gastos de funcionamiento, el nivel de deuda, la baja capacidad administrativa, y debilidades institucionales incrementan la probabilidad de recibir una baja calificación en las actividades de monitoreo.



VII. Bibliografía

- Bardhan, P. (2002).
"Decentralization of governance and development".
Journal of Economic Perspectives. Vol. 16, No 4.
- Bernal, R., & Peña, X. (2011).
"Guía práctica para la evaluación de impacto."
Universidad de Los Andes. Facultad de Economía,
Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.
- Bird, R. M y Vaillancourt (1998).
"Fiscal decentralization in developing countries".
Cambridge University Press.
- González, A., Llinás, H., & Tilano, J. (2008).
"Análisis multivariado aplicando componentes
principales al caso de los desplazados". Ingeniería
& Desarrollo. Universidad del Norte. No. 23, pp.
119-142.
- Prud'homme, R. (1994).
"On the dangers of decentralization". Policy
Research Working Paper. Banco Mundial, 1994.
- Perry, G., Burki, S., y Dillinger, W. (1999).
"Beyond the center: Decentralizing the State".
Banco Mundial.
- Oates, W. (1999).
"An essay on fiscal federalism", Journal of Economic
Literature, Vol. 37, No. 3.



MINHACIENDA

Dirección General de Apoyo Fiscal
SECTOR PROPÓSITO GENERAL Y
ASIGNACIONES ESPECIALES
DIAGNÓSTICO DEL SECTOR Y
PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN
A SU FINANCIACIÓN CON
RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL
DE PARTICIPACIONES



// Resumen

El modelo de descentralización en Colombia se basa en la distribución de competencias mediante acuerdos normativos, en los que se asignan recursos de forma sectorial para financiar los servicios a cargo de las entidades territoriales. Las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 desarrollan el Sistema General de Participaciones, que incluye como sectores de inversión Educación, Salud, Agua Potable y Saneamiento Básico y los sectores asociados al Propósito General. Adicionalmente establece Asignaciones Especiales para Alimentación Escolar, Municipios Ribereños del Río Grande de la Magdalena, Resguardos Indígenas y Primera Infancia.

El presente documento desarrolla propuestas de modificación a la estructura del Sistema General de Participaciones para el sector Propósito General y las Asignaciones Especiales, formuladas con base en las debilidades evidenciadas en el desarrollo de seguimientos y evaluaciones sobre la ejecución de estos recursos. Se propone la liberalización de los recursos en Propósito General de toda destinación específica o lineamientos de inversión, para que responda exclusivamente a los objetivos y metas de los planes de desarrollo municipales. Además, fortalecer a los Departamentos para que concurren en el fortalecimiento institucional de los Municipios. Por su estrecha vinculación con el servicio educativo, se propone la eliminación de Alimentación Escolar como asignación independiente y su inclusión en la

asignación al sector Educación. Por su importancia estratégica dentro del desarrollo del país, recursos permanentes para la inversión en Primera Infancia son fundamentales. Finalmente, teniendo en cuenta la necesidad de mejorar la calidad del gasto en los Municipios Ribereños, se propone el acompañamiento de CORMAGDALENA en la ejecución de la asignación.

Palabras clave

Descentralización Fiscal, Sistema General de Participaciones, Propósito General, criterios de distribución, asignación especial, competencias, capacidades institucionales.

Introducción //

La participación de Propósito General, de acuerdo a la Ley 1176 de 2007, se podrá destinar para inversión, presentando destinaciones mínimas para los subsectores de cultura, recreación y deporte, el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet y el financiamiento de gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal de acuerdo a su categoría. Así mismo podrá cubrir el servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos de inversión física, adquirida en desarrollo de las competencias de los municipios y cofinanciar los gastos que se requieran para realizar el acompañamiento directo a las familias en el marco de los programas diseñados por el Gobierno Nacional para la superación de la pobreza extrema.

En cuanto a la finalidad de las Asignaciones Especiales, se destinarán para: a) Primera Infancia, a la financiación de las acciones en primera infancia, definidas como prioritarias por el Consejo Nacional de Política Social, b) Alimentación Escolar, para la aplicación de lineamientos técnico-administrativos básicos respecto de la complementación alimentaria, los estándares de alimentación, de planta física, de equipo y menaje y de recurso humano, y las condiciones para la prestación del servicio, que establezca el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) para el desarrollo del programa y los lineamientos previstos en sus planes de desarrollo, c) Municipios Ribereños del Río Grande de la Magdalena, para financiar, promover y ejecutar proyectos relacionados con la reforestación que incluye la revegetalización,

reforestación protectora y el control de erosión; el tratamiento de aguas residuales; y el manejo artificial de caudales que incluye recuperación de la navegabilidad del río, hidrología, manejo de inundaciones, canal navegable y estiaje; compra de tierras para protección de microcuencas asociadas al río Magdalena y d) Resguardos Indígenas, para financiar proyectos de inversión atendiendo a sus usos y costumbres.

A continuación se desarrollan las propuestas de modificación a la estructura del Sistema General de Participaciones para el sector Propósito General y las Asignaciones Especiales, formuladas con base en las debilidades evidenciadas en el desarrollo de seguimientos y evaluaciones sobre la ejecución de estos recursos. Las propuestas están definidas a partir de una breve caracterización y descripción de la problemática, sobre la que se identifican líneas de acción que pueden contrarrestar las falencias observadas. Igualmente se hacen aportes de modificación para las asignaciones especiales en el esquema descrito, y una propuesta de reforma integral al sistema de transferencias que se encuentra en la parte final del documento.

I. Sector Propósito General

Para el sector Propósito General, la distribución de recursos se divide en dos componentes, a saber:

Municipios de menos de 25.000 habitantes	Todos los municipios
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Pobreza relativa	<input type="checkbox"/> Pobreza relativa
<input type="checkbox"/> Población total	<input type="checkbox"/> Población total
	<input type="checkbox"/> Eficiencia fiscal
	<input type="checkbox"/> Eficiencia administrativa

El criterio Pobreza Relativa, determina la distribución del 60% de los recursos a asignar, de acuerdo a la fórmula:

$$\text{Pobreza relativa} = \text{NBI municipal} / \text{NBI nacional}$$

El criterio Población Total, determina la distribución del 40% de los recursos a asignar, tomando la proporción de la población urbana y rural del distrito o municipio en la vigencia y su proporción sobre la población urbana y rural total del país.

En Eficiencia Fiscal, el 10% de los recursos se distribuye con base en el crecimiento promedio que cada uno de los municipios o distritos alcance de los ingresos tributarios per cápita en las tres últimas vigencias fiscales.

Eficiencia Administrativa, el 10% se distribuye con base en: a) El 96% de los recursos se distribuye por la racionalización del gasto de funcionamiento; teniendo en cuenta la diferencia entre el límite

establecido por la Ley 617 de 2000, de acuerdo con la categoría en que se encuentre el municipio y su respectivo porcentaje de gastos de funcionamiento financiados con ingresos corrientes de libre destinación y b) El 4% adicional se distribuye entre las entidades territoriales beneficiarias que mantengan actualizado el SISBEN.

En los artículos 21 y 22 de la Ley 1176 de 2007, se determina que para los Municipios de categorías Especial, 1ª, 2ª y 3ª, se deben destinar de los recursos de Propósito General como mínimo el 8% a Deporte y Recreación, 6% a Cultura, además de la transferencia del 10% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales –FONPET, mientras el remanente se destina a inversión en otros sectores. Para los Municipios de categorías 4ª, 5ª y 6ª se puede destinar hasta el 42% de los recursos de Propósito General a inversiones o gasto de funcionamiento de la administración municipal. De los recursos remanentes, estos Municipios deben destinar un 8% a Deporte y Recreación, 6% a Cultura y la transferencia del 10% al FONPET, destinando a inversión en otros sectores los recursos que queden disponibles.



De acuerdo a la clasificación anterior, los recursos destinados de manera agregada a Propósito General para la vigencia 2013 y 2014 se muestran en la Tabla 1:

Tabla 1. Destinación agregada de los recursos SGP Propósito General

Concepto	2013	2014
FONPET	106,423	116,650
Libre Destinación	991,272	1,035,749
Deporte	135,978	142,110
Cultura	101,983	106,582
Libre Inversión	1,681,285	1,753,266
Total	3,016,941	3,154,357

Fuente: Ficha técnica DNP. Valores presentados en millones de pesos

Con esta estructura de distribución, el sistema de transferencias busca establecer un equilibrio territorial, definido a través de criterios para la destinación y con un componente de incentivos a la eficiencia administrativa y fiscal, con el fin de estimular el esfuerzo fiscal de las entidades territoriales.

Conforme lo anterior, a continuación se presentan propuestas de modificación al Sistema General de Participaciones en Propósito General, para responder a la problemática observada y la posible solución que se plantea.

Problemática 1. Falta de autonomía para la destinación de los recursos SGP de Propósito General

Los gobiernos territoriales tienen poca libertad para elegir los niveles de prestación de servicios, debido a que en una gran proporción, los gastos de inversión se financian con transferencias y buena parte de éstas están acompañadas de mandatos legales que determinan su destinación.

En Colombia el esquema de transferencias a través de recursos del SGP se encuentra orientado a disminuir las deficiencias en materia de gasto de inversión de las entidades territoriales, sobre todo en lo que concierne a salud, educación y agua potable. Un porcentaje es orientado a Propósito General que destina los recursos a otros sectores prioritarios por las administraciones municipales, conforme sus planes de desarrollo.

Es en Propósito General en donde las administraciones tienen mayor discrecionalidad para orientar los recursos. Sin embargo, teniendo en cuenta que los recursos asignados sin limitantes son escasos y que las entidades deben atender competencias otorgadas por el nivel nacional, la consecución de objetivos sectoriales depende en gran medida de la capacidad de financiamiento con otras fuentes de recursos, lo cual limita las posibilidades de actuación autónoma de los territorios de país.

Según los estudios realizados sobre descentralización, en fases tempranas de los procesos de implementación de transferencias, aquellas de tipo condicionado han demostrado ser más eficientes. No obstante, el uso exclusivo de éstas, como sistema de compensación, puede llegar a contradecir parte de los principios que explican la descentralización, los cuales giran en torno al mejoramiento de las decisiones de gasto a través de la identificación de las necesidades desde los territorios.



Desde los principios democráticos traducidos en el voto programático, los planes de desarrollo municipal juegan un papel fundamental y debe suponerse que las entidades territoriales desarrollan esta herramienta de planeación a partir de la identificación de necesidades desde y para las comunidades, considerando aspectos geográficos, culturales y demográficos de su población.

A pesar de los avances en este sentido, se evidencia que a nivel territorial las metas y objetivos propuestos en los Planes de Desarrollo resultan ser la suma de la totalidad de las necesidades de la comunidad, dejando de lado un ejercicio efectivo de priorización, lo que lleva a que los requerimientos de inversión superen ampliamente la disponibilidad de recursos asignados y propios. Eliminar las limitaciones de gasto establecidas por normas sectoriales o directivas de los entes nacionales y unificar la bolsa para Otros Sectores, superando una categorización sectorial para clasificar los proyectos de inversión, permitiendo una verdadera "libre inversión".

Esta propuesta incluye la eliminación de las destinaciones específicas para los sectores de deporte y cultura. La inversión con recursos SGP del Propósito General respondería exclusivamente a los programas establecidos en los Planes de Desarrollo particulares para cada entidad y contenidos en proyectos debidamente formulados, radicados y aprobados en el Banco de Proyectos de la entidad. La restricción a financiar gastos de funcionamiento debe quedar claramente establecida.

En el evento en que una entidad incurra en gastos de funcionamiento con el 58% para libre inversión, deberá adoptar una medida con la cual

se supere la incorrecta utilización de los recursos y se restituyan los recursos de inversión destinados a funcionamiento con recursos propios.

Se propone un artículo único que recoja las restricciones de gasto para el componente de Propósito General del SGP:

DESTINACIÓN. Con los recursos del Sistema General de Participaciones, correspondiente al componente de Propósito General, una vez descontado el porcentaje correspondiente a funcionamiento señalado en el Artículo XXX, se podrán financiar o cofinanciar proyectos de inversión, entendidos como aquellas iniciativas que contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado. Los proyectos de inversión podrán incluir las fases de preinversión, operación y mantenimiento, siempre y cuando esté definido en los mismos el horizonte de realización. En todo caso, no podrán financiarse gastos permanentes o de funcionamiento.

Parágrafo 1. Cuando la entidad territorial utilice de manera parcial o total los recursos asignados del SGP Propósito General en la fase de preinversión del proyecto, el alcalde deberá garantizar la disponibilidad de recursos para adelantar la culminación del proyecto en todas sus fases, una vez se surta la etapa de preinversión y el proyecto se considere viable desde el punto de vista técnico, financiero y jurídico.

Parágrafo 2. En el evento en que se evidencie la destinación de recursos de inversión a gastos de funcionamiento, la entidad territorial deberá restituir el monto total de los mismos con cargo a recursos propios de libre destinación.

CARACTERÍSTICAS DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN. Los proyectos susceptibles de ser financiados con los recursos del Sistema General de Participaciones deben estar debidamente formulados, radicados y aprobados en el Banco de Proyectos Municipal y en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales, cumpliendo con el principio de Buen Gobierno y con las siguientes características:

1. **Pertinencia**, entendida como la oportunidad y conveniencia de formular proyectos acordes con las condiciones particulares y necesidades socioculturales, económicas y geográficas de cada municipio.

2. **Viabilidad**, entendida como el cumplimiento de las condiciones y criterios jurídicos, técnicos, financieros, ambientales y sociales requeridos.

3. **Sostenibilidad**, entendida como la posibilidad de financiar, por parte de la entidad territorial, la operación y funcionamiento del proyecto con recursos propios de libre destinación.



Problemática 2. Debilidad institucional y administrativa de las entidades territoriales.

La Tabla 2 muestra cómo están distribuidos los municipios en las categorías de desempeño integral construidas por el DNP. Se observa como la mayor parte de los municipios (907 municipios representando el 82.7%) está por debajo de la categoría satisfactorio, mientras solo 176 municipios presentan un desempeño integral calificado como satisfactorio y un reducido grupo de 15 municipios evidencian un desempeño integral sobresaliente.

Tabla 2. Municipios por niveles de promedio de desempeño

Nivel	No. de Municipios	% de Municipios
Crítico (<40)	60	5,5
Bajo (≥ 40 y < 60)	419	38,2
Medio (≥ 60 y < 70)	428	39
Satisfactorio (≥ 70 y < 80)	176	16
Sobresaliente (≥ 80)	15	1,4
Total	1098	100

Fuente: Evaluación del Desempeño Integral de los Municipios, Promedio 2005-2010, DNP.

De lo anterior se deduce que la capacidad institucional y administrativa de buena parte de los municipios es muy baja.

Adicionalmente, se evidencia la ausencia de iniciativas de mejoramiento de desempeño fiscal. Un aporte en este aspecto es presentado en el estudio de FESCOL "La Debilidad Institucional de los Municipios en Colombia", donde se señala que la actualización del catastro debe ser una prioridad en el fortalecimiento institucional de los municipios por varias razones.

Primera, porque la desactualización es un factor de inequidad en el pago de tributos en la sociedad pues termina favoreciendo a los grandes propietarios quienes, en un esquema progresivo y justo, deberían pagar más impuestos. Segunda, porque la desactualización del catastro se traduce en que los municipios recauden menos tributos, y por lo tanto cuenten con menos recursos propios y dependan más de las transferencias del Estado central.

En esta labor, los departamentos conforme las competencias otorgadas mediante la Ley 1454 de 2011, deben definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos y orientar la localización de la infraestructura físico-social, coordinando con los municipios la definición de los usos del suelo y la actualización catastral e incentivando al pago de impuestos. Esto sería un punto de partida fundamental en el fortalecimiento de los municipios a través de los departamentos, pues se estaría mejorando su capacidad de gestión para captar recursos para inversión. Sin embargo, se evidencia la debilidad de los Departamentos para asumir competencias, entre ellas, asistir a aquellos municipios con baja capacidad técnica y fiscal.

Adicionalmente, pese a que los departamentos como gobierno subnacional de carácter intermedio tienen, entre otras funciones, la de servir de puente entre el Gobierno Nacional y los municipios, han dejado de lado el apoyo a los municipios y no se evidencia concurrencia en los esfuerzos para el cumplimiento de las competencias asignadas a los gobiernos locales.



Propuesta: Fortalecimiento financiero e institucional de los Departamentos

Es necesario fortalecer financieramente a los Departamentos para que asuman plenamente sus competencias como entidad regional que concurre en los municipios, particularmente en aquellos con baja capacidad administrativa.

Esta propuesta puede desarrollarse en dos líneas de acción:

1. Fortalecimiento de la estructura tributaria departamental, de tal manera que cuenten con recursos adicionales suficientes para realizar el apoyo a los municipios con baja capacidad institucional en el cumplimiento de las competencias asignadas.

2. De manera similar a como lo hace el Sistema General de Regalías, se propone destinar a los departamentos un porcentaje del total de la bolsa de los recursos del Sistema General de Participaciones para que asuman un acompañamiento integral al fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios y coadyuvar en la labor de monitoreo, seguimiento y control a los recursos del Sistema General de Participaciones asignados a los municipios. Siendo así, estos recursos garantizarán que los departamentos asistan con capacitación técnica y acompañamiento permanente a los municipios en su fortalecimiento institucional; que generen diagnósticos municipales que permitan evidenciar las características de la población y las prioridades de inversión de cada una de las entidades territoriales en su jurisdicción; y que realicen informes sobre los municipios de su jurisdicción sobre el uso de los recursos del

SGP, apoyen a las autoridades competentes en el ejercicio de las medidas preventivas y correctivas, actúen como intermediarios entre la Nación y sus respectivos municipios y colaboren en la superación de las situaciones que ponen en riesgo los recursos SGP en los municipios.

De manera preliminar, se propone una afectación del 0,5% (\$144.000 millones) del total de la bolsa del SGP, para ser destinado a los departamentos con el fin de fortalecer las capacidades institucionales de los municipios y coadyuvar en las labores de monitoreo, seguimiento y control a los recursos del SGP asignados a los municipios. La asignación por departamento deberá considerar variables como población, dispersión de la población, competencias municipales, índice de desempeño integral de los municipios y accesibilidad a los municipios del respectivo departamento.

II. Asignaciones Especiales

A. Asignación Especial para la Alimentación Escolar

Problemática: Dificultades en la administración de los recursos para Alimentación Escolar

El parágrafo 2 del Artículo 2° de la Ley 715 de 2001 dispone la destinación del 0,5% de los recursos totales del SGP a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar. Durante las vigencias 2013 y 2014 se asignaron mediante documento CONPES a los municipios un total de \$277 mil millones de pesos, de los cuales \$136 mil millones correspondieron a la asignación 2013 y \$141 mil millones a la asignación 2014.

De acuerdo con lo señalado por el Ministerio de Educación Nacional⁽¹⁾, el Programa de Alimentación Escolar es una estrategia diseñada para fortalecer la política de permanencia escolar del MEN a través de la cual se facilita el acceso de la población objetivo a un complemento alimentario, sumando esfuerzos en la atención integral de los beneficiarios del sistema educativo público.

ASIGNACIÓN ESPECIAL ALIMENTACIÓN ESCOLAR

DOCUMENTO CONPES	TOTAL
2013	
CONPES 158	11.511.317.420
CONPES 160	124.830.166.525
2014	
CONPES 169	10.628.764.093
CONPES 172	131.000.074.152

Fuente: Documentos Conpes Sociales 158, 160, 169 y 172.

1. MEN, Lineamientos técnico-administrativos del Programa de Alimentación Escolar. Bogotá, Julio 2014.

El objetivo del MEN con la implementación del programa de alimentación escolar es contribuir con el acceso y la permanencia escolar de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar y registrados en la matrícula oficial, fomentando estilos de vida saludables y mejorando su capacidad de aprendizaje, a través del suministro de un complemento alimentario.

A pesar de entenderse la Alimentación Escolar como un componente de la prestación del servicio educativo para garantizar permanencia y cobertura, la administración de estos recursos por parte de los Municipios se realiza de manera independiente de los recursos destinados por el SGP para el sector educación. Así, siendo la gran mayoría de los municipios no certificados en educación, el servicio educativo lo administra el Departamento y la Alimentación Escolar lo administra el Municipio no certificado, dificultando la coordinación entre el departamento y el municipio en el cumplimiento de los objetivos sectoriales.

Si se tiene en cuenta además que la estrategia considera la concurrencia de diversas fuentes de financiación (SGP-sector Educación, SGP-Asignación Especial, regalías, recursos propios) para garantizar el servicio de Alimentación Escolar, se dificulta establecer cuál es la fuente de financiación principal y en qué proporción concurren estas fuentes para el desarrollo de la estrategia, por lo que separar la Asignación Especial para Alimentación Escolar de los demás recursos, complejiza la administración y prestación integral del servicio, así como su seguimiento.

Propuesta: Incluir los recursos de la Asignación Especial para Alimentación Escolar como un componente dentro de la asignación al sector Educación

De acuerdo con concepto emitido por el Ministerio de Educación Nacional, el Programa de Alimentación Escolar está dirigido a ampliar la cobertura en educación y garantizar la permanencia de los niños y niñas matriculados en las instituciones educativas oficiales.

Conforme lo dispuesto en el Artículo 17 de la Ley 1176 de 2007, la distribución de los recursos asignados para alimentación escolar en el Sistema General de Participaciones, se realiza considerando la matrícula de la vigencia anterior certificada por el Ministerio de Educación, las Necesidades Básicas Insatisfechas y la deserción escolar. Todo lo anterior apunta a permanencia y cobertura educativas, por lo que de acuerdo con lo dispuesto en la Ley, debe concluirse que el componente de alimentación escolar impacta en los objetivos nacionales para el sector Educación, lo que hace necesario entender la inversión en Alimentación Escolar como una actividad inseparable de dicho sector.

Adicionalmente la propuesta va encaminada a garantizar la ejecución de los recursos en las mismas condiciones de los recursos de educación, esto es, que el departamento adelante el programa de alimentación escolar en los municipios no certificados en educación y que solo

aquellos municipios certificados puedan realizar directamente la inversión. Lo anterior, guardando coherencia con el sector de educación. De esta manera, la inversión en Alimentación Escolar no debe tratarse como una asignación independiente, más bien debe incorporarse como un componente del sector Educación, atada a las transferencias de ese sector, teniendo en cuenta que el propósito del componente de alimentación escolar apunta a las mismas finalidades del sector.



B. Asignación Especial Municipios Ribereños del Río Grande de La Magdalena

Problemática: Desarticulación y falta de integralidad en los proyectos de inversión para el Río Magdalena

Con la expedición de la Ley 715 de 2001, se determinó que un 0,08% del total de los recursos totales del Sistema General de Participaciones se asignan a los 111 municipios cuyos territorios limitan con el Río Grande de la Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio. Por su parte, la ley 1176 de 2007 estableció en su artículo 20 la destinación de los recursos, enmarcada en cuatro líneas de inversión permitidas: 1. Reforestación, revegetalización y control a la erosión; 2. Tratamiento de aguas residuales; 3. Recuperación de la navegabilidad del río, hidrología, manejo de inundación y estiaje; y 4. Compra de tierras para protección de microcuencas.

Durante las vigencias 2013 y 2014 se asignaron vía CONPES a los 111 municipios beneficiados un total de \$44 mil millones de pesos, de los cuales \$21.800 millones correspondieron a la asignación 2013 y \$22.600 millones a la asignación 2014.

ASIGNACIÓN ESPECIAL MUNICIPIOS RIBEREÑOS DEL RIO GRANDE DE LA MAGDALENA

DOCUMENTO CONPES	TOTAL
2013	
CONPES 158	1.841.810.787
CONPES 160	19.972.826.644
2014	
CONPES 169	1.700.602.255
CONPES 172	20.960.011.863

Fuente: Documentos Conpes Sociales 158, 160, 169 y 172.

Durante las últimas vigencias y motivados por las preocupaciones del gobierno nacional por la recuperación de la navegabilidad del Río Magdalena, la Procuraduría General de la Nación y CORMAGDALENA han presentado estudios sobre la situación del Río Grande de la Magdalena. En lo que se refiere a los recursos propios de la Asignación Especial para Municipios Ribereños del Río Grande de la Magdalena, han evidenciado

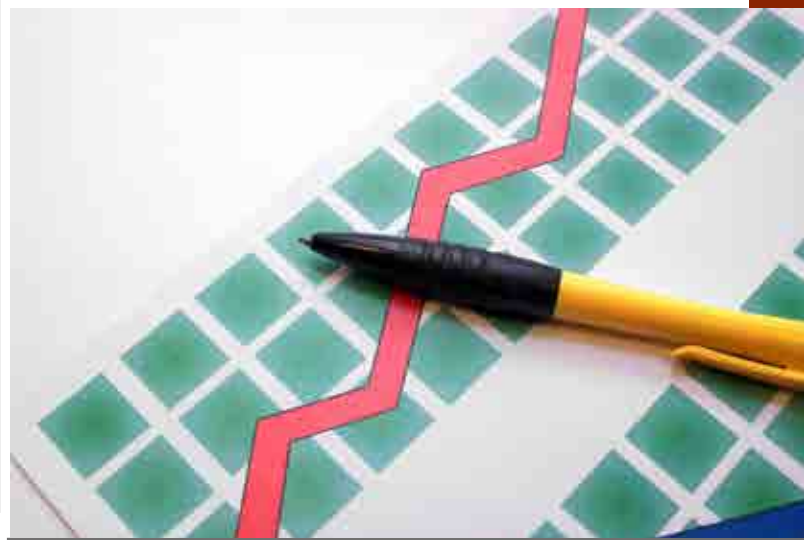
que "(...) a la fecha no existe una política pública integral que articule de manera sistémica el desarrollo sostenible de toda la cuenca", concluyendo que a pesar de identificar planes y programas de algunas entidades territoriales con enfoque integral en pro de la recuperación del margen del Río que les corresponde, la ausencia de una política integral ha generado marcadas disparidades en el uso de los recursos.

Los proyectos a nivel municipal no han repercutido en una escala mayor, debido a que los esfuerzos realizados por estas entidades resultan ser aislados, no coordinados y discontinuos en el tiempo. Si a estas actuaciones se les suma el grave problema de erosión en áreas habitadas, se evidencia una falta de gestión en el uso efectivo y adecuado de los recursos con lo que las entidades territoriales cuentan para afrontar las problemáticas medioambientales en su territorio.

Propuesta: Entregar la coordinación, análisis de viabilidad y seguimiento de los proyectos financiados con la Asignación Especial para Municipios Ribereños del Río Grande de la Magdalena a CORMAGDALENA para que sea esta institución quien vele por la articulación de los proyectos integrales de inversión en los Municipios Ribereños.

En el año de 1994 el Congreso de la República expidió la Ley 161 "Por la cual se organiza la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, se determina sus fuentes de financiación y se dictan otras disposiciones".

En esta Ley se le asignaron a CORMAGDALENA las funciones de ordenamiento de la cuenca, por lo que tiene campo de acción en materia de manejo hidrológico e integral del Río. Adicionalmente tiene como facultad especial coordinar y supervisar los aspectos que inciden en el comportamiento de la corriente del Río, en especial, la reforestación, la contaminación de las aguas y las restricciones artificiales de caudales. La Ley también le asignó la responsabilidad de participar en la consolidación de las acciones, planes y programas de cada uno de los Municipios Ribereños en la formulación de sus Planes de Desarrollo, tarea que a la fecha no se cumple a cabalidad.



Para el año 2014, se ha venido desarrollando por parte de CORMAGDALENA el proceso licitatorio que permitirá cumplir con uno de los objetivos del Gobierno Nacional en materia de Transporte y Medio Ambiente: recuperar la navegabilidad del Río Grande de la Magdalena. En este sentido se adjudicó en el mes de agosto el contrato de recuperación del Río Magdalena por valor de 2.2 billones de pesos y un periodo de 13.5 años – mediante una APP.

Ahora bien, si tenemos en cuenta que para la vigencia 2013 y 2014 se asignaron \$44 mil millones por concepto de la Asignación Especial para 111 Municipios Ribereños y que las asignaciones no tiene un marco regulatorio coordinado, es conveniente que la coordinación de planes, programas y proyectos a nivel municipal, así como el análisis de su viabilidad técnica, sea responsabilidad de CORMAGDALENA con el propósito de que desde la perspectiva de una dependencia regional se pueda realizar una planeación, ejecución y control de acciones encaminadas al aprovechamiento del Río y el beneficio de las comunidades ribereñas. Lo anterior debe complementarse con el diseño de una política pública integral para el desarrollo sostenible de toda la cuenca y para que las acciones que se realicen sean coordinadas, continuas en el tiempo y repercutan en la calidad de vida de los habitantes de la cuenca, de manera integral y en una escala mucho mayor a la que se viene desarrollando. La destinación de los recursos de la asignación SGP podrá entonces liberarse de las destinaciones taxativas que presenta el artículo 20 de la ley 1176 de 2011, que desde una perspectiva netamente medioambiental y de prevención de desastres, estableció apenas cuatro destinaciones posibles. La liberalización

de las destinaciones permitiría financiar políticas de desarrollo municipal que tengan al Río como articulador y la inversión en proyectos que apunten a la mejora integral de las condiciones sociales y económicas de los Municipios Ribereños.

C. Asignación Especial a la Atención Integral a la Primera Infancia

Problemática: Asignación no permanente para la financiación de proyectos de Primera Infancia
El Acto Legislativo 04 de 2007 estableció que si el crecimiento de la economía supera el 4% anual, los puntos adicionales de crecimiento generarán recursos adicionales en el SGP para la Atención Integral a la Primera Infancia. Desde la entrada en vigencia de la norma, el Conpes Social ha asignado recursos por \$1.1 billones, como lo muestra el siguiente cuadro:

CONPES	MONTO
115- 2008	270,240
123- 2009	360,833
152- 2012	64,478
162- 2013	430,821
TOTAL	1,126,372

Fuente: Conpes Sociales (cifras en millones de pesos)

Estos recursos han tenido una destinación priorizada por los documentos Conpes en cuatro líneas básicas de atención: infraestructura; salud, formación del talento humano y dotación de espacios culturales para la infancia. Los Conpes de asignación establecen las líneas de inversión autorizadas en cada vigencia en relación a la magnitud de recursos asignados a cada entidad territorial.



La asignación de los recursos SGP para la Primera Infancia está atada a una priorización preestablecida por los documentos Conpes según el diagnóstico general que se ha realizado sobre el sector, pero no atiende la heterogeneidad en las necesidades de la población específica en cada entidad territorial o la cobertura de cada entidad en la prestación de los servicios de atención a la Primera Infancia.

Para explicar esta situación, en el primer caso se puede mencionar el Departamento del Amazonas, que no ha ejecutado los recursos de ninguno de los Conpes en sus Áreas No Municipalizadas, pues las líneas de inversión autorizadas y los lineamientos para la inversión establecidos (particularmente para la infraestructura: dimensiones, materiales, etc.) no responden a las realidades demográficas, culturales y de uso de materiales en la zona. En el segundo caso, se encuentra el Distrito de Barranquilla, que cuenta actualmente con una red de infraestructura muy desarrollada y desearía invertir en otras líneas de atención, pero el monto de recursos asignados enfrenta al Distrito a una priorización de inversiones que no le permite destinar los recursos a aspectos que han sido identificados por la administración local como fundamentales, en razón a que la línea de inversión se enfoca a infraestructura, y la administración considera esta línea como satisfecha en su jurisdicción.

Finalmente, la no recurrencia de los recursos año a año y su fluctuación, no permite el diseño de proyectos a mediano o largo plazo, sino más bien intervenciones puntuales en el tiempo o proyectos subdimensionados para la atención universal de

las necesidades de la población infantil en cada municipio. Además, por los evidentes problemas en los procesos de planificación financiera en las entidades de menor capacidad administrativa, los proyectos enfrentan problemas de financiación una vez se han iniciado.

Propuesta: Contemplar los recursos para la Atención Integral a la Primera Infancia como una asignación permanente dentro del SGP.

Se propone establecer una asignación especial para Primera Infancia de carácter recurrente y con un monto cierto de asignación, que permita una mejor planificación financiera de los proyectos y el emprendimiento de proyectos de mayor



envergadura que puedan contar con recursos de varias vigencias dentro de un mismo período de gobierno. Adicionalmente, liberar la inversión de prioridades establecidas desde el Conpes y permitir que sea cada entidad territorial quien priorice su inversión, atendiendo a dos criterios fundamentales: la inversión debe permitir la entrada de la estrategia De cero a siempre a todas las entidades y propender por lograr la cobertura universal; y no destinar los recursos a gastos de operación y funcionamiento, gastos que deben encontrar financiación en otras fuentes.

Para determinar el monto a asignar por este concepto dentro del SGP se cuenta con pocos cálculos. Raquel Bernal⁽²⁾ ha realizado un análisis de los costos de la política ideal de primera infancia en Colombia. Expone que la cobertura de la estrategia De cero a siempre alcanza en 2013 el 53% de los 2.5 millones de niños entre 0 y 5 años en estado de vulnerabilidad. Añade que para atender a todos los niños objetivo de la estrategia en centros de atención infantil-CDI, son necesarios unos 4.000 CDIs, lo que requeriría una inversión de 1.1% del PIB (\$9.4 billones). Sin embargo, esto se refiere exclusivamente al costo de infraestructura para la atención de la primera infancia en CDI, dejando fuera el cálculo de las necesidades para la atención en salud del programa Primeros Cien días de vida, referentes a infraestructura y otros servicios.

Tampoco se cuenta con un estimativo de las necesidades de capacitación de los 74.000 profesionales que calcula Bernal son necesarios

para atender a los niños en CDI, y tampoco se cuenta con una aproximación del costo de la adecuación y dotación de los espacios para el desarrollo de las expresiones culturales de los niños. Debe concluirse que el cálculo del costo fiscal de la política integral de atención a la primera infancia no cuenta aún con cifras soportadas que permitan identificar claramente las necesidades de inversión en cada ámbito de atención. Siendo así, se propone tomar como base el único dato calculado (infraestructura – CDI) y apuntar a cubrirlo en el término de 20 años, lo que requeriría de una asignación para Primera Infancia de \$470 mil millones por vigencia, una cifra cercana a la asignación realizada por el Conpes 162 de 2013 para el sector, y que representa el 1,6% del Sistema General de Participaciones para el año 2014.

La fuente puede ser la fracción correspondiente dentro de la asignación especial al FONPET, ya que una importante proporción de las entidades territoriales ya han provisionado el 125% de su pasivo pensional y los requerimientos para esta destinación presentan una tendencia decreciente. En todo caso y a pesar de que el cálculo se basa en las necesidades de infraestructura, la asignación debería ser susceptible de ser invertida siguiendo la priorización de gasto que decida cada entidad territorial para implementar la política de Atención Integral de Primera Infancia en su territorio.

2. Bernal, R. Diagnóstico y recomendaciones para la atención de calidad a la primera infancia en Colombia. Cuadernos Fedesarrollo 51. Fedesarrollo, Marzo 2014.

Findeter es el Banco de Desarrollo Regional creado por el Gobierno Nacional desde hace 25 años para impulsar y financiar la sostenibilidad de la infraestructura en Colombia. Desde el año 2011, la Financiera del Desarrollo transformó su naturaleza jurídica, lo cual le permitió complementar su misión como Entidad de redescuento y prestar asistencia técnica y asesoría en la planeación y la formulación estratégica de proyectos, con el fin de “apoyar el desarrollo sostenible del país, generando bienestar en las regiones”.

Findeter actúa como articulador de la política pública de diferentes Ministerios y agencias de cooperación, a través de las diferentes fuentes de financiamiento, participando en el ciclo completo de la ejecución de proyectos, apoyando los procesos de planeación en las ciudades, identificando y priorizando intervenciones estratégicas, brindando asistencia técnica en su estructuración, y financiando el desarrollo de las mismas.

Para esto, la Financiera trabaja en la materialización de programas que tienen como objetivo impulsar el desarrollo sostenible de las regiones y brindar mejores condiciones de vida a sus habitantes: “Ciudades Sostenibles y Competitivas”, “Ciudades Emblemáticas” y “Diamante Caribe y Santanderes de Colombia”.



Corrección de Estilo y Diagramación financiada
por la Cooperación del Gobierno Suizo-SECO



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO



MINHACIENDA

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C., Colombia