

**Seguimiento de los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y
Saneamiento Básico en el Municipio de Manaure-Cesar durante los años 2018-2022**

Rafael Herrera Gutiérrez, Enelda Gómez Niño y Liliana Estévez Niño

Trabajo de grado para optar el título de Especialista en Finanzas Públicas

Director

Catalina Chacón Mejía

Magíster en Política Pública para el Desarrollo con Inclusión Social

Universidad Santo Tomás, Bucaramanga

División de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables

Especialización de Finanzas Públicas

2023

Agradecimientos

Damos gracias a Dios por darnos la oportunidad de realizar este proyecto de grado en equipo, gracias por guiarnos y darnos la fortaleza y la sabiduría necesarias para llevarlo a cabo. También queremos expresar nuestro agradecimiento a nuestras familias por su apoyo incondicional durante todo este proceso, gracias por estar ahí para nosotros, por motivarnos y por entender cuando tuvimos que dedicar más tiempo al proyecto. Gracias también a nuestros profesores y tutores, por ser nuestra guía a nivel personal y educativo, sin su conocimiento, paciencia y dedicación, no hubiésemos podido desarrollarnos como profesionales.

Contenido

Introducción	8
1. Seguimiento de los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico en el municipio de Manaure-Cesar durante los años 2018-2022	11
1.1 Planteamiento del problema	11
1.2 Justificación.....	12
1.3 Objetivos	13
1.3.1 Objetivo general	13
1.3.2 Objetivos específicos.....	13
2. Marco referencial	14
2.1 Antecedentes	14
2.1.1 Antecedentes internacionales	14
2.1.2 Antecedentes nacionales.....	17
2.2 Marco teórico	20
2.2.1 Capacidades estatales	20
2.2.2 Control interno.....	22
2.2.3 Importancia del control y seguimiento de los recursos públicos.....	23
2.2.4 Clasificación de municipios.....	24
2.2.5 Criterios de asignación y distribución del SGP-APSB a municipios	26
2.3 Marco conceptual	27
2.3.1 Presupuesto y asignación presupuestal.....	27
2.3.2 Sistema General De Participaciones (SGP).....	29
2.3.3 SPG Para Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB)	29

2.3.4 Infraestructura de agua potable y saneamiento básico: acueducto, aseo y alcantarillado	31
2.4 Marco legal.....	33
2.4.1 Marco legal del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico	36
3. Método	37
3.1 Diseño de la investigación.....	37
3.2 Método de la investigación	38
4. Resultados	42
4.1 Asignación presupuestal del SGP agua potable y saneamiento básico para el municipio de Manaure.....	44
4.2 Análisis de las ejecuciones presupuestales anuales del SGP-APSB para el municipio de Manaure entre los años 2018-2022.	50
4.3 Evolución de los índices de cobertura de los servicios de acueducto, aseo y alcantarillado en el municipio de Manaure-Cesar en los años 2018-2022	57
4.4 Importancia de los recursos del SGP-APSB de Manaure Cesar	58
5. Conclusiones	61
6. Recomendaciones	64
Referencias.....	66

Lista de tablas

Tabla 1. <i>Tarifas servicio acueducto empresa ESPUMA</i>	45
Tabla 2. <i>Tarifas y subsidios por estrato usuarios ESPUMA</i>	45
Tabla 3. <i>Valor a pagar por usuario servicio de acueducto</i>	46
Tabla 4. <i>Tarifas servicio alcantarillado empresa ESPUMA</i>	47
Tabla 5. <i>Resumen de costos de servicio de aseo</i>	47
Tabla 6. <i>Costos fijos techo</i>	48
Tabla 7. <i>Costos variables techo</i>	48
Tabla 8. <i>Tarifas techo</i>	48
Tabla 9. <i>Tarifas ajustadas ESPUMA</i>	49
Tabla 10. <i>Resultado del servicio de aseo</i>	49
Tabla 11. <i>Indicador de gestión 2018</i>	50
Tabla 12. <i>Indicadores de gestión 2019</i>	51
Tabla 13. <i>Indicadores de gestión 2020</i>	52
Tabla 14. <i>Indicadores de gestión 2021</i>	53
Tabla 15. <i>Indicadores de gestión 2022</i>	55
Tabla 16. <i>Niveles de cobertura de los servicios de APSB</i>	57
Tabla 17. <i>Indicador de Resultados: gasto y ejecuciones SGP-APSB frente a cobertura de servicios</i>	59

Resumen

La presente investigación se enfocó en realizar un seguimiento de los recursos del Sistema General de Participaciones de Colombia destinados al Agua Potable Y Saneamiento Básico en el municipio de Manaure-Cesar durante los años 2018-2022, fundamentada en los bajos niveles de cobertura encontrados en los servicios que comprende este sector, es decir, acueducto, aseo y alcantarillado y teniendo en cuenta que estos recursos son una fuente de financiamiento indispensable para el sostenimiento de los servicios. La metodología utilizada fue cualitativa y descriptiva, con el método de análisis cualitativo de contenido, realizándose una revisión documental de datos de ejecuciones presupuestales, con el objetivo de evaluar la gestión de los recursos del SGP destinados a agua potable y saneamiento básico, así como su impacto en la cobertura de los servicios del sector en el municipio de Manaure. Los resultados de la investigación muestran que, de manera general, se observa una buena ejecución de gastos entre 2018 y 2022, pero enfocado principalmente en subsidios y tareas de funcionamiento de la empresa, por lo tanto, se evidencia poco presupuesto para proyectos de inversión o mejoramiento, lo cual está afectando la calidad y cobertura de los servicios de APSB. Teniendo en cuenta estos resultados, se sugiere una mayor diversificación de las inversiones y un mayor enfoque en proyectos de inversión para el mejoramiento de los servicios en lugar de solo en el mantenimiento de infraestructuras.

Palabras clave: Sistema General de Participaciones, Agua Potable, Saneamiento Básico, Seguimiento.

Abstract

The present investigation focused on monitoring the resources of the General System of Participations of Colombia dedicated to Drinking Water and Basic Sanitation in the municipality of Manaure-Cesar during the years 2018-2022, fundamental in the low levels of coverage found in the services that this sector comprises, that is, aqueduct, cleaning and sewerage and taking into account that these resources are an essential source of financing for the maintenance of services. The methodology used was qualitative and descriptive, with the method of qualitative content analysis, carrying out a documentary review of data from budget executions, with the objective of evaluating the management of the SGP resources destined to drinking water and basic sanitation, as well as their impact on the coverage of the services of the sector in the municipality of Manaure. The results of the investigation show that, in general, a good execution of expenses is observed between 2018 and 2022, but it was mainly focused on subsidies and tasks of the company's operation, therefore, there is little budget for investment projects. or improvement, which is expanding the quality and coverage of APSB services. Taking these results into account, a greater diversification of investments is suggested and a greater focus on investment projects for the improvement of services instead of only on infrastructure maintenance.

Keywords: General Participation System, Drinking Water, Basic Sanitation, Monitoring.

Introducción

El municipio de Manaure, ubicado en el norte del departamento del Cesar, presenta deficiencias en los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo brindados por la empresa ESPUMA. La cobertura de estos servicios es baja, lo que afecta la calidad de vida de los habitantes y su desarrollo económico y social. Lo anterior es relevante porque la prestación de estos servicios afecta directamente el acceso al agua potable y saneamiento básico, que es un derecho humano esencial para garantizar la salud y el bienestar de la población.

En Colombia, el Sistema General de Participaciones (SGP) es un mecanismo de financiación que tiene entre sus objetivos principales garantizar el acceso a los servicios públicos domiciliarios, incluyendo el agua potable, alcantarillado y aseo, en los municipios más vulnerables del país. Sin embargo, el seguimiento y la gestión adecuada de los recursos destinados a estos servicios son fundamentales para garantizar una cobertura efectiva y sostenible.

El municipio de Manaure, es uno de los territorios más afectados por la falta de acceso a los servicios básicos de agua potable y saneamiento. Por esta razón, el presente trabajo de investigación tiene como objetivo realizar un seguimiento a los recursos del SGP destinados a agua potable y saneamiento básico en Manaure, durante los años 2018-2022, y analizar su incidencia en la cobertura de acueducto, aseo y alcantarillado, que son indicadores claves para medir la gestión de los recursos en base a resultados.

La hipótesis planteada en el anteproyecto es que la falta de seguimiento y gestión adecuada de los recursos del SGP destinados a agua potable y saneamiento básico en el municipio de Manaure, durante los años 2018-2022, ha incidido negativamente en la cobertura de estos servicios, lo que afecta la calidad de vida de la población.

Los antecedentes de esta investigación muestran que, a pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno colombiano para mejorar el acceso a los servicios públicos domiciliarios, aún persisten importantes desafíos en materia de gestión y seguimiento de los recursos destinados a estos servicios. En particular, en el municipio de Manaure, se han presentado dificultades en la gestión adecuada de los recursos destinados al mejoramiento de la infraestructura de agua potable y saneamiento básico. Además, la dependencia de transferencias y la falta de recursos propios limitan la capacidad del municipio para mejorar la infraestructura y cubrir las necesidades básicas de la población.

La correcta inversión de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) es fundamental para garantizar el acceso a servicios básicos como la educación, la salud, la vivienda y el agua potable en entidades territoriales como Manaure - Cesar. En este sentido, el rubro de agua potable y saneamiento básico es crucial para asegurar el bienestar y la salud de la población, sobre todo en municipios pequeños que tienen pocas fuentes de financiación. Dada la importancia de estos recursos para el municipio de Manaure, se hace necesario investigar el impacto que el rubro de agua potable y saneamiento básico tiene sobre la cobertura de los servicios de acueducto, aseo y alcantarillado en la localidad. Esta investigación permitirá evaluar la efectividad de las inversiones del SGP en el municipio y enriquecer el estudio de la incidencia que tiene el SGP en el desarrollo social del país.

Por lo anterior, la investigación se justifica en la necesidad de mejorar los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en el municipio de Manaure y en la importancia del SGP-APSB como fuente de financiamiento para el sector APSB en Colombia, así mismo, también se pretende profundizar en el tema de la gestión y seguimiento de los recursos para APSB, puesto que la eficiencia administrativa y de inversión también es un factor clave, así como la vigilancia. Los

resultados de esta investigación pueden ser útiles para la toma de decisiones y la asignación de recursos en el municipio y en otros municipios con desafíos similares en materia de gestión y seguimiento de recursos para servicios públicos domiciliarios.

Esta investigación está organizada en seis partes indicadas de forma numérica, en la primera parte se describe el problema y se fundamenta la razón de ser de la investigación, además se describen los objetivos generales y específicos. La segunda sección contiene el marco referencial, que comprende los antecedentes tanto nacionales como internacionales, el marco teórico, el marco legal y el marco conceptual. En la tercera y cuarta parte se encuentra todo lo referente al método y los resultados y en la quinta y sexta parte las conclusiones y la discusión.

1. Seguimiento de los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico en el municipio de Manaure-Cesar durante los años 2018-2022

1.1 Planteamiento del problema

Manaure balcón del Cesar es un municipio pequeño, ubicado al norte del departamento del Cesar. Hace parte del área metropolitana de Valledupar, cuenta con aproximadamente 10.000 habitantes en 2021 según la Contaduría General De La Nación (2021), que se basa en datos DANE y según la misma fuente es considerado un municipio de categoría 6, lo cual para Delgado et al. (2020) sugiere que tienen poca capacidad para generar recursos propios, volviéndolos dependiente de otros medios de financiación, principalmente transferencias.

Manaure es un municipio con muchas debilidades, entre ellas su deficiente servicio de acueducto, aseo y alcantarillado. En la actualidad los tres servicios son brindados por la empresa de servicios públicos domiciliarios ESPUMA. La infraestructura, la cobertura y la calidad de los servicios ofrecidos por la empresa es cuestionable. La cobertura, por ejemplo, de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo municipal durante la vigencia 2019, según el “*Plan de desarrollo territorial Manaure balcón del Cesar 2020-2023*”, se encontraban así: Cobertura de Acueducto: 82,50%, Cobertura de Alcantarillado: 59,00% y Cobertura de Aseo: 79,20% (Alcaldía de Manaure, 2020). Sumado a estos bajos valores, la empresa ESPUMA fue clasificada como “de alto riesgo financiero en su operación por la conducta omisiva en que incurría, situación que denota la fragilidad administrativa” (Alcaldía de Manaure, 2020, p. 57).

Teniendo en cuenta estos aspectos, surgen interrogantes sobre cómo se administra la empresa espuma y teniendo en cuenta la categoría del municipio y la dependencia de las

transferencias, también se hace interesante determinar qué tan importantes son los recursos que destina el SGP agua potable y saneamiento básico para la cobertura de los servicios brindados por la empresa ESPUMA de acueducto, aseo y alcantarillado. De esta forma, el interrogante central a abordar en la presente es:

¿Cómo ha sido el comportamiento de los recursos del SGP-APSB en el municipio de Manaure durante los años 2018-2022 y que posible incidencia han tenido sobre la cobertura de acueducto, aseo y alcantarillado?

1.2 Justificación

Los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones representan, para un municipio pequeño como Manaure - Cesar, una de las principales fuentes de financiación, sobre todo a nivel de inversión social. Según Delgado et al. (2020) esto es característico de los municipios de categoría 6, como lo es Manaure, puesto que al ser tan pequeños tienen pocas fuentes de financiación, dependiendo en gran parte de las transferencias.

Las pocas fuentes de financiación conllevan a que las problemáticas alrededor de los sectores de educación, salud, vivienda, agua potable, entre otros, difícilmente puedan ser atendidas eficientemente sin los recursos del SGP, puesto que son aspectos que el sector privado no suele atender, es por ello por lo que la correcta inversión de estos recursos es fundamental.

El Sistema General de Participaciones destina recursos a diferentes rubros y es el rubro de Agua potable y Saneamiento Básico el que compete a esta investigación. Que los habitantes tengan acceso a agua potable y a un buen sistema de saneamiento es fundamental en la salud de una población, pues muchas enfermedades se desarrollan bajo carencias de agua y aseo.

Teniendo en cuenta la relevancia de los recursos provenientes del SGP para Manaure, se hace importante investigar, de forma más específica, el impacto que el rubro de agua potable y saneamiento básico tiene sobre la cobertura de los servicios de acueducto, aseo y alcantarillado; investigación que además de enriquecer y profundizar en el estudio de la incidencia que tiene el SGP sobre el desarrollo social del país, también contribuye a la evaluación de las inversiones del SGP agua potable y saneamiento básico en el municipio.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo general

Realizar un seguimiento de los recursos del SGP-APSB de Manaure-Cesar durante los años 2018-2022, por medio de la revisión de datos de ejecuciones presupuestales anuales para APSB y de índices de cobertura de acueducto, alcantarillado y aseo, con el fin de presentar un acercamiento a la importancia del SGP-APSB que reduzca los problemas en el sector APSB.

1.3.2 Objetivos específicos

- Explicar el proceso de la asignación presupuestal del SGP agua potable y saneamiento básico para el municipio de Manaure, así como la posterior asignación de recursos a la empresa prestadora de los servicios de acueducto, aseo y alcantarillado en el municipio.
- Analizar las ejecuciones presupuestales anuales del SGP-APSB para el municipio de Manaure entre los años 2018-2022.

- Presentar, mediante revisión bibliográfica y de datos, la evolución de los índices de cobertura de los servicios de acueducto, aseo y alcantarillado en el municipio de Manaure-Cesar en los años 2018-2022.
- Interpretar la importancia de los recursos del SGP-APSB de Manaure Cesar para lograr avances en la cobertura de acueducto, alcantarillado y aseo.

2. Marco referencial

2.1 Antecedentes

2.1.1 Antecedentes internacionales

A nivel internacional se hace complejo encontrar investigaciones y estudios específicos sobre el Sistema General de Participaciones, debido a que es un sistema colombiano y es a nivel local donde más se ha debatido, sin embargo, internacionalmente si se habla con respecto a la distribución de recursos y sus repercusiones sobre calidad de vida y de sectores clave como el de agua potable y saneamiento básico, como se verá a continuación, aspecto que también se vuelve enriquecedor en el desarrollo de la investigación.

Es innegable que los Gobiernos/Estados son un factor relevante en la calidad de vida de los habitantes de una nación, las políticas, estrategias y herramientas que usan definen, en gran parte, el destino de un país, así como sus condiciones económicas, sociales y hasta de salud. En Chile, por ejemplo, según Torres y Salazar (2020) se encontró que el gasto municipal, los ingresos permanentes e inversión de los municipios, tienen un efecto positivo en la calidad de vida de los habitantes, la investigación se titula “*Estructura del presupuesto de los gobiernos locales y calidad*

de vida en ciudades chilenas” y usó datos panel de 93 ciudades chilenas para las cuales se midió la calidad de vida urbana en el periodo 2012-2016.

La anterior investigación es relevante porque, indica de forma preliminar, que se podría encontrar que el objeto de estudio de la presente investigación, es decir, el Sistema General de Participaciones -que de forma simplificada es una asignación presupuestal- tiene un efecto positivo sobre la calidad de vida de los habitantes de la ciudad de Manauare, hecho a corroborar, teniendo en cuenta claro, que se analizará el sector agua potable y saneamiento básico solamente, sector que sigue siendo indispensable para medir la evolución en la calidad de vida de una población.

Por otra parte, a nivel internacional, el tema de los recursos fiscales, el Estado y la importancia del sector de agua potable y saneamiento básico, es un debate relevante. Por ejemplo, la UNESCO (2019) en su *“Informe mundial de las naciones unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos: no dejar a nadie atrás”* destaca la importancia de invertir recursos en el sector de agua potable y saneamiento básico, pues los rendimientos sociales (costo/beneficio) son significativos, destacando que “Cuando los recursos son limitados, tiene más sentido apuntar a aquellas áreas donde las poblaciones vulnerables tienen poco acceso existente. Aquí se pueden obtener enormes beneficios con implicaciones a largo plazo” (p. 102), constatando la importancia de sectores como el de APSB, que de hecho es sobre quién el autor realiza la anterior afirmación. Así mismo, el autor también destaca la necesidad de recursos y políticas diferenciadas en el sector APSB puesto que los grupos pobres y vulnerables no son homogéneos.

Entre las investigaciones relevantes y recientes relacionadas a la temática, se destaca la de ONU-Agua y la Organización Mundial de la Salud (OMS), quienes publican cada dos años un reporte global sobre agua potable, saneamiento e higiene, gracias a la herramienta GLAAS (Análisis y evaluación mundiales del saneamiento y el agua potable) que es una encuesta de

monitoreo del sector APSB realizada cada dos o tres años, en la que suelen participar más de ciento diez (110) países en cada una de sus versiones. El informe GLAAS del 2019 titulado “*Sistemas nacionales para apoyar el agua potable, el saneamiento y la higiene: informe de estado mundial 2019*”, es el más reciente publicado y entre sus principales resultados están:

- La mayoría de los países informaron tener políticas para agua potable (94 %), saneamiento (94 %) e higiene (79 %). La mayoría de los países también informaron tener planes de implementación para apoyar estas políticas de APSB. Sin embargo, las instituciones encargadas de la supervisión regulatoria para la prestación de servicios de APSB están sobrecargadas y no pueden llevar a cabo la vigilancia requerida.
- Menos de una sexta parte de los países con planes de APSB presupuestados tienen financiamiento suficiente para implementarlos. De aquellos que han realizado evaluaciones de recursos humanos, menos del 14% tiene suficientes recursos humanos para implementar los planes. La financiación insuficiente sigue siendo un problema grave para avanzar en APSB; complementariamente, también se deben fortalecer los sistemas financieros nacionales para apoyar la toma de decisiones pues en la mayoría de los países pueden faltar sistemas para recopilar datos financieros completos.
- Más de dos tercios de los países informaron haber realizado Revisiones Sectoriales Conjuntas (RSC) para APSB, y el 65 % de los países realizaron RSC en los últimos dos años.
- Más del 30% de los países están desarrollando o revisando políticas nacionales de saneamiento o agua potable. Los países dependen de una variedad de información para desarrollar políticas, como datos nacionales, RSC y políticas de otros sectores y países.
- La implementación de políticas y planes nacionales de APSB está limitada por recursos humanos y financieros inadecuados.

El informe de la ONU-Agua y OMS (2019) es relevante porque presenta herramientas de seguimiento y evaluación de los recursos financieros destinados a APSB y de su eficiencia, exponiendo la cantidad de fondos públicos y asignaciones presupuestales que se gastan en saneamiento y agua potable en diversos países del mundo, así como las diversas formas de monitoreo financiero, transparencia y eficiencia de los recursos.

Por otra parte y continuando la revisión literaria a nivel internacional, la investigación de UNICEF y OMS (2020) también es enriquecedora, se titula “*Estado Mundial del Saneamiento: Un llamamiento urgente a transformar el saneamiento para mejorar la salud, los entornos, las economías y las sociedades*” y destaca la importancia del agua potable, el saneamiento e higiene básico para la salud y la dignidad humana, destacando el papel que deben desempeñar los gobiernos para lograr metas de cobertura y calidad de los servicios, puesto que el sector APSB es un bien público que necesita financiación pública. En líneas generales el informe analiza la importancia, la financiación, los costes y la normativa del saneamiento básico en el mundo. Propone enfoques para el progreso en calidad y cobertura del saneamiento, dichos enfoques podrían resultar útiles al realizar el seguimiento del SGP APSB en cuanto en calidad y cobertura del servicio de acueducto, aseo y alcantarillado

2.1.2 Antecedentes nacionales

A nivel nacional es donde se pueden encontrar investigaciones más relacionadas a la temática, puesto que el SGP es un sistema netamente colombiano y ha sido a nivel interno donde principalmente se ha estudiado. Entre las investigaciones relevantes sobre el SGP más recientes se encuentra la de Acosta (2016) titulada “*Sistema general de participaciones como herramienta de la descentralización y su impacto en la gestión de las entidades territoriales*” quien presenta

una perspectiva de análisis en cual se explica desde la parte normativa y argumentativa todo el desarrollo e impacto de la descentralización y gestión que tienen las entidades territoriales usando como herramienta El Sistema General De Participaciones (SGP), para ello analiza los resultados de educación, agua potable, servicios públicos entre otros durante el año 2013 según el Departamento Nacional de Planeación; los resultados de su investigación arrojaron una malversación de los recursos que dificultaba la gestión y el desarrollo económico del país.

La investigación de Acosta (2016) ayuda a comprender el nacimiento y evolución del Sistema General de Participaciones, así como su funcionamiento (distribución y destinación de los recursos) sin embargo encuentra que la corrupción ha impedido el buen funcionamiento del sistema por lo que recomienda robustecer los mecanismos de control y seguimiento en las entidades territoriales. Para Acosta “los sectores que reciben recursos del Sistema General de Participaciones deben tener un seguimiento por parte de los organismos de control, donde las metas en educación, agua potable y alcantarillado y demás sectores como obras y seguridad social, deben ser satisfechas como se promete, cobertura, calidad y perpetuidad de los servicios” (p. 22).

Por su parte, Ramírez (2018) en su investigación titulada “*Análisis del efecto del Sistema General de Participaciones (SGP) en la desigualdad social de los departamentos (incluyendo Bogotá como caso especial) de Colombia: 2006-2016*” evalúa el Sistema General de Participación (SGP) tomando algunas consideraciones históricas del proceso, para llegar a los términos de libertades, capacidades y oportunidades definidas por Amartya Sen; también elabora un índice de desigualdad social, tomando indicadores de gasto social, para estimar la desigualdad social entre cada uno de los departamentos y evaluar las brechas de desigualdad social en el país. Luego, mediante un modelo econométrico buscar evidencia empírica de convergencia entre las transferencias del gobierno representadas en el SGP y el índice de desigualdad social diseñado. Su

investigación concluye que las brechas de desigualdad en el país no se reducen en el tiempo y el instrumento SGP por parte del gobierno es ineficiente, tanto en la reducción de la de desigualdad social como en los procesos de convergencia que ayuden a los departamentos más pobres.

La investigación de Ramírez (2018) al igual que la de Acosta (2016) aporta en la comprensión de surgimiento, evolución y funcionamiento del SGP, pero además construye herramientas para determinar si los recursos del SGP han ayudado a disminuir las desigualdades sociales, que es uno de los principios del sistema.

Por su parte Salazar et al (2020) en su estudio titulado *“Colombia, ¿alineándose al cumplimiento del objetivo de desarrollo sostenible n°6 sobre agua limpia y saneamiento?”* analiza las condiciones del cumplimiento de Colombia frente a las metas propuestas en el objetivo de desarrollo sostenible n.º 6 *Agua y Saneamiento* para 2018, mediante un diseño de una matriz que incluía: índice de calidad del agua, sistemas de tratamiento, índices de uso del agua e intensidad hídrica y análisis presión, estado, respuesta y análisis de la información; en su estudio encontró que “Colombia ha avanzado en la implementación de estrategias para lograr el acceso al agua limpia y saneamiento pero aún tiene camino por recorrer para alcanzar las metas planteadas” (p. 108), conclusión que puede ser congruente con la situación en Manaure Cesar, puesto que el estudio fue a gran escala y el Municipio de Manaure es un eslabón o muestra de los resultados a nivel nacional.

Por último, a nivel nacional se destaca el estudio de Palacios (2019) quien en su investigación titulada *“Cuantificación del efecto de las inversiones en el sector de agua potable y saneamiento básico en la prestación del servicio de aguas. Fase II”*, mediante una metodología exploratoria, construye variables para cuantificar el efecto de las inversiones en agua potable y saneamiento básico en los municipios de Colombia. Esta investigación proporciona mecanismos

para encontrar convergencias entre los recursos destinados para APSB y las inversiones realizadas y concertadas, con sus respectivos efectos sobre la cobertura y calidad de los servicios.

2.2 Marco teórico

2.2.1 Capacidades estatales

La administración de los recursos públicos es un tema de debate en cuanto a su sentido, objetivo, medios y mecanismos, sin embargo, hay un consenso actual en que la correcta gestión de los recursos públicos es fundamental para el desarrollo de los países, por ello surgen diversas teorías a nivel mundial del porqué la participación Estatal es fundamental y como debería ser la administración y distribución de los recursos económicos y humanos de una nación.

Entre las teorías de relevancia alrededor del tema se cita a Repetto (2004) quién dice que el Estado debe aumentar su “capacidad estatal” qué es la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas. (p. 8).

Repetto (2004) clasifica las “capacidades estatales” en capacidad administrativa y capacidad política, recalcando las diferencias, pero así mismo recalcando su interdependencia. Las capacidades estatales administrativas son un concepto mayormente vinculado a lo organizacional, donde prima la eficiencia de los actores organizacionales del Estado, es decir, el aparato estatal, los cuales definen las reglas del juego que articulan lo social, lo administrativo y lo político, es la parte más importante de las capacidades estatales, pero no la única necesaria. Por su parte, las

capacidades estatales políticas son la otra parte del concepto de capacidades estatales, constituyen la representación de los intereses y la voluntad de la población, siendo dicha población quien finalmente da dirección a las ya mencionadas “reglas del juego” de una sociedad y país, conectando así unas capacidades con otras.

Repetto (2004) también destaca los atributos que las decisiones estatales deben poseer para ser efectivas, atributos como:

- Innovación: Asociada a situaciones inusuales a las cuales suelen enfrentarse las políticas públicas y que permiten el avance en la modificación total o parcial de las dinámicas de acción públicas existente y/o en la creación de otras nuevas. (p. 20)
- Coordinación: Implica el modo en que los diversos actores y organismos estatales tanto en el nivel sectorial como jurisdiccional, interactúan coherentemente, generando sinergias en función de sus tareas asignadas y/o sus ventajas comparativas para cumplir los objetivos públicos previstos. (p. 20).
- Flexibilidad: Registra la posibilidad de que las políticas se adecuen a cambios en las circunstancias subyacentes que le dieran origen. Es central que los instrumentos de política pública tengan plasticidad. (p. 20).
- Calidad: Definida como la satisfacción de las demandas a través de mecanismos de intervención estatal, que también aseguren la transparencia y el ajuste a estándares considerados colectivamente apropiados. (p. 21).
- Sostenibilidad: Perdurabilidad en el tiempo de las intervenciones públicas. En particular, que no se modifiquen sustancialmente en función de cambios menores y coyunturales en el nivel contextual. (p. 21).

- Eficiencia: Definida como la asignación óptima de recursos en un contexto de restricciones de diversa índole. (p. 21).
- Eficacia: Relacionada con el grado en que se logran los objetivos buscados, sin importar sus costos. (p. 21).

Entre otros aspectos que, sin lugar a dudas deben considerarse cuando se analice la distribución del SGP para AP-SB en Colombia para Manaure y así mismo como se administran esos recursos dentro del municipio, es decir, la capacidad estatal o en este caso particular, sería más bien la capacidad municipal de Manaure para distribuir y asignar recursos, cuya finalidad es el mejoramiento de las condiciones de vida, con énfasis particular sobre los servicios de agua potable y saneamiento básico.

Los principales aportes de la teoría de las Capacidades Estatales de Repetto para la presente investigación son que, por un lado, permite comprender los diferentes aspectos que influyen en la capacidad de un municipio como Manaure para diseñar, implementar y mantener políticas eficaces en el sector de agua potable y saneamiento básico; y por otro lado, brinda atributos o criterios de referencia para evaluar la gestión de los recursos y decisiones que Manaure implementa en el sector APSB y si estas contribuyen a mejorar la cobertura y calidad de los servicios.

2.2.2 Control interno

Mendoza, et al. (2018) también se refiere al tema de la gestión/administración de los recursos públicos y encontró en su investigación titulada “*El control interno y su influencia en la gestión administrativa del sector público*” que “mejorando el desempeño de la ejecución de los recursos públicos, los mecanismos de control interno que implementen la Gestión administrativa reforzarán los sistemas administrativos vinculados al ciclo de gasto público, lo que redundará en

mejores plazos para la formulación, aprobaciones, ejecución y rendición de cuentas de los recursos públicos asignados o generados” (p. 207) aludiendo que el control interno debe volverse parte de la gestión misma, es decir, integrarse en los procesos, ya que promueve la eficiencia, eficacia y transparencia en la asignación y administración de los recursos económicos y humanos.

Lo propuesto por Mendoza, et al. (2018) es teóricamente congruente cuando se realiza una asignación/distribución de recursos públicos, pues la vigilancia es fundamental sobre todo en países con elevados índices de corrupción como Colombia. Teniendo en cuenta la importancia del control interno planteada por el autor, se debe analizar si la distribución y asignación de recursos del SGP-APSB al municipio de Manaure, Cesar y cuyo seguimiento está a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, como entidad y mecanismo de monitoreo, seguimiento y control, cumple con estándares mínimos que garanticen la correcta gestión e inversión de los recursos, analizados vía resultados de cobertura de servicios de acueducto, aseo y alcantarillado en contraste con los recursos usados.

2.2.3 Importancia del control y seguimiento de los recursos públicos

Miranda (2011) al igual que Mendoza destaca la importancia del control y seguimiento de los recursos públicos, en su investigación *“El control y seguimiento: una herramienta para la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo”*, en dicha investigación analizó el contexto internacional y la legislación colombiana y buscó definir los riesgos latentes de la inadecuada gestión y manejo de los recursos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo - CID- en Colombia, específicamente los recursos de AOD invertidos en el sector ambiental.

La investigación encontró niveles de responsabilidad institucional establecidos según la legislación y algunas debilidades financieras y técnicas; Miranda (2011) identificó una serie de

incumplimientos de las responsabilidades y funciones desde diferentes niveles institucionales que generaban un conflicto al momento de ejercer control y seguimiento de los recursos de CID. Identificó un primer nivel de responsabilidad que corresponde a Acción Social, el segundo nivel establece la responsabilidad de las instituciones públicas ejecutoras, el tercer nivel es la responsabilidad de las instituciones públicas de control, al no exigir el cumplimiento de la legislación en materia reporte de informes sobre la canalización y utilización de recursos de cooperación internacional.

De esta forma, Miranda (2011) profundiza en cómo las capacidades estatales limitadas y la falta de control interno propician la ineficiencia en el uso de los recursos y el logro de objetivos de los recursos públicos, aspecto central a analizar en Manaure, Cesar, donde de forma somera se realizará un seguimiento de los recursos del SGP-APSB y se analizará el posible efecto de la falta de control interno sobre los resultados, es decir, sobre el avance en la superación de las dificultades del sector APSB.

2.2.4 Clasificación de municipios

La clasificación de los municipios y distritos obedece al artículo 320 de la constitución política de Colombia que dispone “la ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración”, dicha norma fue reglamentada por la Ley 136 de 1994 y en los artículos relacionados a la categorización de los municipios han sido modificados por la Ley 1551 de 2012 y el Decreto 2106 de 2019, quedando finalmente la clasificación de los municipios de la Ley 136 de 1994 que dicta “Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población, ingresos corrientes de libre destinación y situación

geográfica. Para efectos de lo previsto en la ley y las demás normas que expresamente lo dispongan” (art. 6) permaneciendo la clasificación de la siguiente forma:

Primer Grupo (Grandes Municipios) que incluye *Categoría Especial* cuya población debe ser igual o superior quinientos mil unos (500.001) habitantes y los ingresos corrientes de libre destinación anuales deben ser superiores a cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes; y *Primera Categoría* cuya población debe estar entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes, con ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Un segundo grupo (municipios intermedios) que incluye la *Segunda Categoría* cuya población debe estar comprendida entre cincuenta mil unos (50.001) y cien mil (100.000) habitantes con ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes; también hacen parte de este grupo la *Tercera Categoría*, cuya población debe estar comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes, con ingresos corrientes de libre destinación anuales: superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Finalmente, los municipios de *Cuarta Categoría* hacen parte de este grupo, siendo su población de entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes, con ingresos corrientes de libre destinación anuales: superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El tercer grupo (municipios básicos) es el último y comprende los municipios de: *Quinta Categoría*, cuya población está comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes, con ingresos corrientes de libre destinación anuales: superiores a quince mil (15.000)

y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales; *Sexta Categoría* cuya población debe ser igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes, con ingresos corrientes de libre destinación anuales: no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Manaure Balcón del Cesar debido a su población (menos de 15.000 habitantes) y sus ingresos corrientes de libre destinación anuales (no superiores a quince mil salarios mínimos legales mensuales vigentes) entra en la clasificación municipal Sexta Categoría.

2.2.5 Criterios de asignación y distribución del Sistema General de Participaciones Agua Potable y Saneamiento Básico a municipios

La distribución de los recursos para agua potable y saneamiento básico quedaron definidos en el artículo 6 del TITULO II de la Ley 1176 de 2007, así:

- 85% para distritos y municipios de acuerdo con criterios de: déficits de coberturas; población atendida y balance del esquema solidario; esfuerzo de la entidad territorial en la ampliación de coberturas, tomando en consideración los incrementos de la población atendida en acueducto y alcantarillado de cada distrito o municipio, en relación con los incrementos observados a nivel nacional; nivel de pobreza, cumplimiento de criterios de eficiencia fiscal y administrativa.
- 15% para los departamentos y el Distrito Capital, teniendo en cuenta la participación de los distritos y municipios de su jurisdicción en los indicadores que desarrollen los criterios de déficit de coberturas, población atendida y balance de esquema solidario y el esfuerzo de la entidad territorial en el aumento de coberturas.

La metodología establecida en el Decreto 1082 de 2015, incluye aspectos poblacionales, de pobreza, de eficiencia fiscal y de indicadores de calidad, cobertura y continuidad como criterios de asignación y distribución de los recursos del SGP a los municipios, dichos aspectos se cumplen también para el municipio de Manaure y se complementan con la categoría de municipio.

2.3 Marco conceptual

2.3.1 Presupuesto y asignación presupuestal

La definición de presupuesto es un concepto que implica aspectos cuantificables y está comprendido dentro del ámbito financiero. Para Muñiz (2009) el presupuesto es una herramienta de gestión que, a nivel empresarial, expresa la forma en que se administrarán los recursos disponibles para el logro de objetivos; de esta forma, el presupuesto desde una perspectiva general, constituye un plan financiero para el logro de objetivos.

Por otro lado, a nivel público, que es lo que compete a la presente investigación, el presupuesto es según Rodríguez (2008) “una herramienta fundamental para la toma de decisiones de todos los gobiernos territoriales, es a través del cual se puede dar cumplimiento a los programas de gobierno, los planes de desarrollo y en fin poder impulsar y propiciar la satisfacción de necesidades básicas de la población y el desarrollo de los territorios” (p. 9), básicamente un presupuesto público es un plan cuya función es organizar los recursos disponibles, sobre todo económicos, para el logro de objetivos de desarrollo económico.

La palabra que más se incluye en las definiciones de presupuesto es “herramienta”, por ende, no es erróneo agregar que un presupuesto representa un medio/instrumento de tipo financiero usado para lograr una finalidad.

La asignación presupuestal o presupuestaria, por su parte, es un concepto con mayores implicaciones, de forma sencilla podría definirse como la forma en que se “reparten” los recursos económicos entre las diferentes secciones, categorías, departamentos, etc. para el logro de los objetivos; la importancia de la distribución de recursos es el factor diferencial del concepto asignación presupuestal frente al de presupuesto.

En el ámbito público, cuando se hace referencia a asignación presupuestal, encontramos que, según la investigación “*La asignación presupuestaria y su incidencia en la administración pública*” de Mendoza, et al (2018) “la asignación presupuestaria es un instrumento que permite planificar, organizar, dirigir y controlar cada uno de recursos del Estado, el mismo debe cumplirse de manera obligatoria con el fin de gestionar y programar los ingresos y egresos para el adecuado financiamiento público” (p. 314), de esta forma, el concepto de asignación presupuestal comprende las dimensiones de: recursos del Estado, distribución de dichos recursos y financiamiento público, que vendría siendo el objetivo de la asignación presupuestal pública.

En Colombia, cuando se habla de asignación presupuestal, se hace referencia al Presupuesto General de la Nación y su forma de ejecución, es decir, los recursos fiscales del país y como se distribuyen hacia las diferentes entidades de orden nacional, regional o local, para el cumplimiento de los objetivos de la nación (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2022); debido a su carácter nacional y sus motivaciones, el Presupuesto General de la Nación también se convierte en un componente fundamental para la política económica del país.

Finalmente, definir “Presupuesto Y Asignación Presupuestal” es importante porque contextualiza y orienta la investigación del porqué y cómo se distribuyen y gestionan los recursos en el marco del SGP-APSB en Manaure.

2.3.2 Sistema General de Participaciones

El Sistema General de Participaciones (SGP) según el Congreso de Colombia (2001) es el proceso mediante el cual la nación transfiere recursos de la nación hacia las entidades territoriales para la financiación de servicios sociales, el sistema está conformado de forma que el 96 % de los recursos del SGP se distribuye en cuatro sectores: educación (58,5 %), salud (25,4 %), propósito general (11,6 %) y la participación para agua potable y saneamiento básico (5,4 %) y el 4 % restante se distribuye en asignaciones especiales para alimentación escolar, resguardos indígenas, fondos de pensiones y municipios ribereños a los ríos Magdalena y Cauca. Con los recursos del sistema general de participaciones se busca beneficiar a comunidades pobres y en condición de vulnerabilidad, garantizando la cobertura de servicios básicos en las regiones del país (DNP, 2022).

Cada sector del SGP tiene unas competencias generales, es decir, funciones y objetivos específicos a lograr, que deben ser cumplidos por los entes nacionales, departamentales y municipales que reciben los recursos, con la finalidad de mejorar la cobertura y calidad de los diferentes servicios sociales, beneficiando comunidades pobres y vulnerables, para así cerrar brechas sociales.

Es importante para la investigación tener claro que es el SGP, ya que es el fundamento legal y normativo, así mismo la fuente de los recursos a los cuales se le realizará seguimiento en el desarrollo de la investigación, particularmente para el caso de Manaure, Cesar.

2.3.3 Sistema General de Participación para Agua Potable y Saneamiento Básico

El agua potable es aquella que puede ser consumida por los seres humanos sin generar efectos negativos en su organismo; el Ministerio De Salud (2015) la define como “la que cumple

con las características físicas, químicas y microbiológicas, de tal manera que no genera un riesgo para la salud. El agua para consumo humano debe ser transparente, sin color ni sabor, y no debe tener sólidos suspendidos” (p. 1). El agua potable constituye una de las sustancias más importantes para la existencia de la humanidad, puesto que es fundamental para los procesos metabólicos del cuerpo humano y su composición.

El sector de agua y saneamiento básico por su parte, corresponde a un apartado público que comprende, por un lado, el presupuesto y actividades para obtener, tratar y convertir el agua en apta para el consumo humano, también implica el proceso de llevarla hasta su usuario final, los hogares, a través de un sistema de acueducto; y por el otro lado el presupuesto y actividades para la recolección y tratamiento de residuos humanos, a través de un sistema de alcantarillado y de vertedero de residuos (basuras). Para el DNP (2022) “El sector de agua y saneamiento es fundamental dado que contribuye en forma determinante en la calidad de vida de la población, por causa del mejoramiento de las condiciones de salubridad y el desarrollo económico de las regiones”, es por ello que la nación destina recursos a este sector, mediante diversos mecanismos, uno de ellos el Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico.

Como se mencionó anteriormente, el Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB) es un sector del SGP que cuenta con el 5,4% de los recursos del sistema, es aquel que financia la prestación de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, principalmente mediante subsidios e inversiones que promuevan la mejora y regionalización de los servicios públicos ya mencionados. El SGP-APSB, está cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; los recursos se distribuyen anualmente en base a cinco criterios (sujeto a cambios por ajustes normativos) los cuales son: déficit de coberturas,

población atendida y balance del esquema solidario, ampliación de coberturas, nivel de pobreza y eficiencia fiscal y administrativa (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2022).

El concepto de “Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico” es relevante ya que, como participación del SGP, también es la base legal y normativa de la investigación, adicionalmente es un criterio que ayuda a delimitar el presente estudio.

2.3.4 Infraestructura de Agua Potable y Saneamiento Básico: acueducto, aseo y alcantarillado

Infraestructura es una palabra que tiene una definición ambigua, suele ser un complemento de otros conceptos, es decir, varía según el contexto; como tal, la palabra infraestructura alega al sostén de algo, sus bases o cimientos. Para la *International Strategy For Disaster Reduction - ISDR-* et, al. (2013) “La infraestructura puede ser definida como las estructuras físicas y organizativas, redes o sistemas necesarios para el buen funcionamiento de una sociedad y su economía” (p. 2) y puede clasificarse según su función, como, por ejemplo, infraestructura de transporte, de comunicaciones, etc. O según su tipo: infraestructura física e infraestructura social, siendo la primera tangible en cuanto a sus beneficios como puentes o carreteras y la segunda intangible, como hospitales para servicios de salud.

La infraestructura en el contexto del sector agua potable y saneamiento básico, hace referencia al sistema de estructuras tangibles e intangibles cuya finalidad incluye: recolectar y tratar el agua para que sea apta para el consumo humano (agua potable), llevar esta agua hasta los hogares de las personas y recolectar y tratar residuos humanos.

La infraestructura para recolectar, tratar y transportar el agua constituye el servicio de acueducto, recibiendo el nombre de infraestructura de acuerdo e incluye, entre otras cosas:

- Máquinas de captación de agua o bocatomas

- Tolvas desarenadores
- Cámaras de mezcla rápida (cádicas)
- Cámaras de floculación
- Decantadores
- Tanques de almacenamiento
- Reactores
- Filtradoras
- Bombas alta capacidad
- Cámara de contacto para desinfección
- Unidades de sedimentación acelerada
- Sistemas y redes de tuberías

La infraestructura para recolectar y tratar residuos humanos constituye los servicios de alcantarillado y aseo y recibe el nombre de infraestructura de alcantarillado y aseo e incluyen, entre otros

- Sistema de drenaje
- Tuberías
- Colectores
- Aliviaderos
- Sifones
- Sumideros y rejillas
- Plantas de tratamiento de aguas residuales
- Botaderos
- Rellenos sanitarios

Es importante para la investigación conocer y definir “Infraestructura de Agua Potable y Saneamiento Básico” ya que es un concepto directamente relacionado con el objeto de estudio, pues los servicios de agua potable y saneamiento básico: acueducto, aseo y alcantarillado, pueden ser prestados porque gozan de infraestructura que se los permite, tal como se amplió anteriormente y así mismo la calidad de estas infraestructuras dependen de la gestión de los recursos de la participación para SGP APSB.

2.4 Marco legal

Para la presente investigación en particular, se hace necesario un marco legal, pues el Sistema General de Participaciones nació, se desarrolló y se estableció gracias a leyes y reglamentos que definen su naturaleza. El marco legal permite conocer y comprender el contexto el cual opera actualmente el SGP en Colombia.

Para empezar, la constitución de 1991 representa un antes y un después para las leyes colombianas y es el punto de partida para el marco legal, puesto que en esta nueva carta magna Colombia pasó a ser una república unitaria descentralizada, es decir, las entidades territoriales a partir de 1991 empezaron a ser autónomas y a administrar sus propios recursos. La nueva constitución de 1991 contiene los artículos 356 y 357, los cuales establecían nuevas responsabilidades para las entidades territoriales: administrar las transferencias que recibirían de la Nación (46% de los Ingresos Corrientes de la Nación) a través de los mecanismos de situado fiscal y participaciones municipales, con destinación a salud y la educación.

La forma es que se distribuían los recursos, así como las competencias de la nación, entidades territoriales y municipios fueron reglamentados con la Ley 60 de 1993. En el artículo 10 del capítulo II de la mencionada ley, se estableció que el situado fiscal será un porcentaje creciente

de los ingresos corrientes de la Nación que debían aumentar al 23% en 1993 y un 5% adicional anual; el parágrafo 1 además establecía que “del total que corresponda a cada departamento, será obligatorio destinar como mínimo el 60% para educación y el 20% para salud. El 20% restante lo deberá destinar el departamento o distrito, a salud o educación”. El artículo 11 del capítulo II definió la Distribución del situado fiscal así:

1) El 15% por partes iguales entre los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos de Cartagena y Santa Marta.

2) El 85% restante en base a un porcentaje variable equivalente a la suma de los gastos de atención de los usuarios actuales de los servicios de salud y educación de todos los departamentos y distritos del país, hasta el punto de que sumado con el porcentaje del numeral (1) permita la prestación de los servicios en condiciones de eficiencia administrativa.

El artículo 2 del capítulo III estableció las reglas de asignación de las participaciones municipales a los sectores sociales de la siguiente manera: 30% para educación, 25% para salud, 20% para agua potable y saneamiento básico, 5% para deporte y el 20% restante para libre inversión. En aquellos municipios donde la población rural represente más del 40% del total de la población deberá invertirse adicionalmente un 10% más en el área rural. Por otra parte, la Ley 549 de 1999 adicionó un nuevo rubro de distribución para honrar los pasivos pensionales de las entidades públicas territoriales.

Tras la crisis financiera de finales de los noventa se reformaron los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, porque, según Lobo (2020) la crisis económica de los noventa causó una caída del producto interno que redujo el recaudo tributario y los ingresos por transferencias a los departamentos y municipios, situación que comprometía las metas y servicios de educación y salud. La reforma se dio mediante el Acto Legislativo 01 de 2001, reglamentado por la Ley 715

del 2001, creándose el Sistema General de Participaciones (SGP) cuyos principales cambios fueron:

- Se agrupó bajo un mismo sistema los mecanismos antes mencionados de asignación de recursos: situado fiscal y participaciones municipales.

- Se desligó el porcentaje de recursos para el SGP de los ingresos corrientes de la nación y a partir del 2002 debía aumentar proporcionalmente a la inflación del año anterior más un crecimiento real constante equivalente al 2% entre 2002 y 2005, y de 2,5% entre 2006 y 2008. Como medidas de ajuste, se dispuso que, si la economía crecía por encima del 4%, el SGP tendrían un crecimiento adicional en los puntos porcentuales que superara a dicha tasa de crecimiento y habría un incremento adicional al SGP que debería ser destinado únicamente para la atención de la primera infancia, pero en caso contrario, si el crecimiento de la economía era bajo, el Estado debería cubrir el faltante para mantener la tasa de crecimiento del SGP.

- La distribución de los recursos cambió, desde el 2002 ya no sólo se tendrían que destinar los recursos del SGP para salud y educación, pues se incluyeron también el rubro de Propósito General, que incluía los sectores de agua potable y saneamiento básico, deporte y cultura. Además, un 4% de los recursos del SGP se destinaría específicamente para los resguardos indígenas (0.52%), municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande de la Magdalena (0.08%), a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar (0.5%) y al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (2.9%). De esta forma, el 96% de los recursos restantes se destinarían de la siguiente forma: educación 58.5%, salud 24.5%, propósito general 17%.

- Primero se establecía un porcentaje de recursos para cada uno de los sectores y posteriormente se repartiría entre los municipios, distritos y departamentos, mientras que en el

anterior sistema se fijaba un porcentaje de recursos que luego se repartía entre los departamentos y distritos para después ser distribuido en los diferentes sectores. También, el gasto causado en los sectores dejó de ser un criterio para asignar transferencias a las entidades territoriales.

2.4.1 Marco legal del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico

El 2007 el sistema atravesó por una nueva reforma con el Acto Legislativo 04 del 2007, reglamentado mediante la Ley 1176 del mismo año. Esta reforma constituye el marco legal vigente a la actualidad. Con la Ley 1176 de 2007 se creó la participación específica para el sector de agua potable y saneamiento básico (Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico -SGP-APSB-), es decir, se le separó de la participación de propósito general y los recursos del SGP-APSB debían ser destinados a la financiación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, buscando mejorar en cobertura y calidad.

Con la anterior reforma la distribución de los recursos cambió, quedando de la siguiente forma: 58.5% para educación, 24.5% para salud, 11.6% para propósito general, 5.4% para agua potable y saneamiento básico y 4% para asignaciones especiales. A partir de 2017 ya se comenzó aplicar la fórmula que consiste en un crecimiento del SGP equivalente a la variación promedio de los ingresos corrientes de la Nación durante los últimos 4 años.

La Ley 1176 de 2007 constituye el marco legal vigente para el SGP y el SGP-APSB, aunque posteriormente han surgido normas que la han complementado o modificado, pero sin derogarla, como el Decreto Ley 28 De 2008 reglamentado parcialmente por el Decreto 2911 del mismo año, que define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral a los recursos del SGP, agregando que para el caso del SGP-APSB las actividades de monitoreo, seguimiento y

control integral estarían a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el cual articulará su ejercicio con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en coordinación con la Unidad Administrativa Especial de Monitoreo, Seguimiento y Control.

Posteriormente con la Ley 1450 de 2011 en el artículo 20 del capítulo III, se estableció que el monitoreo de los recursos del SGP-APSB seguirá a cargo del hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, mientras que las actividades de seguimiento y control integral de estos recursos estarán a cargo de forma permanente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, la Ley 1977 de 2019, modificó parcialmente y de forma oficial la Ley 1176 de 2007 en lo que respecta al sector de agua potable y saneamiento básico, derogando los numerales 3 y 4 del artículo 3º y el artículo 5º de la Ley 1176 de 2007, haciendo al SGP-APSB objeto de monitoreo, seguimiento y control, conforme a lo establecido en el Decreto-Ley 028 de 2008.

Complementariamente, con el Decreto 1604 de 2020 se cambia la estructura del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, modificándose el artículo 2 del Decreto 3571 de 2011 que definía las funciones del ministerio, otorgándole mayores funciones en lo que respecta a la distribución de los recursos del SGP-APSB, así como a la gestión de dichos recursos para la mejora de calidad y cobertura de los servicios del sector de agua potable y saneamiento básico.

3. Método

3.1 Diseño de la investigación

La presente investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo, que, según Hernández, et al. (2014) es uno de los tres enfoques comúnmente aceptados en la actualidad (siendo los otros

dos cuantitativo y mixto) el cual “se basa más en una lógica y proceso inductivo (explorar y describir, y luego generar perspectivas teóricas) y va de lo particular a lo general (p. 8).

Por otra parte, Según Arias (2012) en atención a su diseño o estrategia, las investigaciones pueden ser documentales, de campo o experimentales y en cuanto a su nivel de profundidad, exploratoria, descriptiva o explicativa. Siguiendo esta clasificación, la presente investigación se desarrollaría con un enfoque cualitativo bajo a un diseño documental, para Arias (2012) la investigación documental “es un proceso basado en la búsqueda, recuperación, análisis, crítica e interpretación de datos secundarios, es decir, los obtenidos y registrados por otros investigadores en fuentes documentales: impresas, audiovisuales o electrónicas” (p. 25) y para la presente investigación la información se recolectó de fuentes gubernamentales oficiales, tanto en físico como en sus páginas web.

En cuanto al nivel de profundidad, según el mismo autor se clasifican en: exploratoria, descriptiva y explicativa, siendo la presente investigación descriptiva, pues se busca captar e interpretar toda la información disponible, desde las características y propiedades más importantes del objeto de estudio, hasta sus dimensiones, componentes, entre otros.

3.2 Método de la investigación

El método de la presente investigación corresponde al análisis de contenido, que conlleva una recolección, análisis y procesamiento de datos secundarios, ya que los resultados de la presente investigación implican, según dicta el objetivo, un seguimiento de datos e información sobre los recursos del Sistema General de Participación Para Agua Potable y Saneamiento Básico, así como también datos sobre los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo de la ciudad de Manaure, entre los años 2018 y 2022. El encausamiento de los resultados, por lo tanto, trae consigo un

proceso de análisis, diseño de indicadores de seguimiento e interpretación cualitativa de los mismos.

La selección de la información, datos y documentos se realizó teniendo en cuenta el tema y los objetivos de la investigación, basándose en criterios de relevancia, actualidad, fiabilidad y autoridad de la fuente. En primer lugar, se realizó una revisión exhaustiva de la literatura existente sobre el tema de investigación; se consultaron bases de datos académicas, revistas científicas, libros, informes técnicos y otros recursos relevantes en el campo. Esta revisión permitió obtener una visión general de los aspectos clave relacionados con la temática y sirvió como punto de partida para identificar las fuentes y datos específicos que se requerían.

Teniendo en cuenta lo anterior, se usó una variedad de fuentes y documentos que cumplían con los criterios de selección, estableciendo que los datos necesarios para el desarrollo de la investigación serían: datos sobre las ejecuciones anuales (2017-2022) de ingresos y egresos del municipio, para así determinar los niveles de recursos recibidos en el municipio por concepto de SGP-APSB y su respectiva ejecución, dichos datos se obtuvieron de secretaría de hacienda del municipio; también información y datos sobre cómo y qué cantidad de recursos del SGP-APSB recibe la empresa ESPUMA directamente del municipio, la cual se encuentra en las cuentas de cobro que la empresa pasa al municipio y dicha información se obtuvo directamente de ESPUMA; y finalmente se requerían datos sobre infraestructura y cobertura de los servicios acueducto, aseo y alcantarillado, que fueron proporcionados por la empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios de Manaure (ESPUMA) mediante documentos de rendición de cuentas anuales.

De esta forma, las fuentes de toda la información y datos utilizados en la presente investigación son precisos y fiables, ya que son proporcionados por fuentes oficiales, autorizadas y de autoridad.

Se optó por encausar los resultados mediante la construcción de indicadores de seguimiento; un indicador es, según DNP (2018) “una expresión cuantitativa observable y verificable que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad. Esto se logra a través de la medición de una variable o una relación entre variables” (p. 6), para el caso de la presente investigación las variables y sus expresiones cuantitativas serían el nivel de gasto en servicios de acueducto, aseo y alcantarillado, así como sus niveles de cobertura, que se obtienen de las ejecuciones presupuestales anuales y de los informes municipales sobre el estado de los servicios. Según DNP (2018) las principales características de un indicador son: simplificar, medir y comunicar, es decir, sintetizar información, medirla en términos de cambios o evolución y arrojar conclusiones o resultados.

Para el DNP (2018) “los indicadores facilitan los procesos de diagnóstico y seguimiento” (p. 6) justificando así el uso de dicha herramienta en la presente investigación cualitativa, pues la metodología permite transformar y procesar variables e indicadores numéricos de seguimiento, es decir, indicadores que cuantifican cambios o evolución, en resultados cualitativos.

La construcción de indicadores de seguimiento también tiene su propia metodología y varía según el objetivo y objeto de estudio. Para el diseño de los indicadores de seguimiento de los recursos de agua potable y saneamiento básico se tuvo en cuenta los datos disponibles sobre el tema y el enfoque cualitativo de la investigación, por lo que se consideró apropiado diseñar dos indicadores: un indicador de gestión, el cual sería un “Semáforo” para medir los niveles anuales de inversión presupuestal en los sectores APSB en el municipio de Manaure Balcón del Cesar y un indicador de resultados, que mediría la evolución de los índices de cobertura de los servicios de acueducto, agua potable y saneamiento básico entre el 2018 y el 2022, teniendo en cuenta el nivel de recursos invertidos anualmente en cada uno de los sectores.

La “Metodología del Semáforo”, usada en el indicador de gestión, según el Banco Iberoamericano de Desarrollo -BID- (2020) consiste en “clasificar el progreso de cada indicador bajo las categorías de alcanzado, mayormente alcanzado, parcialmente alcanzado / progreso parcial o no alcanzado” la idea es asignarle un color a cada categoría de progreso, siendo usados para la presente investigación los colores verde, amarillo y rojo, representando:

Verde: Gasto ejecutado (85% al 100%).

Naranja: Gasto parcialmente ejecutado (51% al 84%).

Rojo: Gasto no ejecutado (0% al 50%).

El semáforo que se obtiene presentará el nivel de cumplimiento de la ejecución de gastos entre el 2018 y el 2022 en los sectores de acueducto, aseo y alcantarillado.

Para el segundo indicador, el de resultados, se tendrá en cuenta los porcentajes de ejecución de gastos y de forma más específica se tomará el total de recursos invertidos, se tendrá en cuenta rubros en los que se invirtieron los recursos y posteriormente se contrastará la información con los indicadores cobertura de los servicios de acueducto, aseo y alcantarillado. Básicamente, los indicadores de gestión y de resultados permitirán medir la eficiencia de los recursos, así como de la gestión en términos financieros, frente a los avances en cobertura. De esta forma, se haría un seguimiento a la gestión de los recursos del SGP-APSB al ponerlo frente a indicadores de resultados, obtenido un acercamiento a la importancia de dichos recursos y su correcta inversión para avanzar en el apartado de APSB.

4. Resultados

Manaure balcón del Cesar es un pequeño municipio ubicado al norte del departamento del Cesar. Hace parte del área metropolitana de Valledupar y cuenta con aproximadamente 10.000 habitantes en 2021 según la Contaduría General De La Nación (2021), que se basa en datos DANE.

En cuanto a sus servicios de agua potable y saneamiento básico, el municipio de Manaure cuenta a 2022 con 1.780 usuarios de acueducto, 1.523 usuarios de alcantarillado y 1.708 usuarios de servicio de aseo; sin embargo, hay que tener en cuenta que un usuario del servicio hace referencia a un hogar que cuenta con este servicio, es decir, que todas las personas que conforman el hogar se benefician del servicio del usuario; teniendo en cuenta que para el municipio el promedio de personas por hogar es de 3,8 según DANE (2005); podría inferirse que alrededor del 64% de la población de Manaure cuenta con servicios de agua potable y saneamiento básico.

Los servicios de más importantes del sector agua potable y saneamiento básico son: acueducto, aseo y alcantarillado; y en el municipio los tres servicios son ofrecidos por la Empresa de Servicios Públicos de Manaure -ESPUMA ESP-, que es una Empresa Industrial y Comercial del Estado, NIT 824003760 – 2, de capital 100% público, constituida legalmente el 8 de marzo de 1999, a la actualidad cuenta con más de 20 años de operaciones, información obtenida de la rendición de cuentas de la Empresa De Servicios Públicos Manaure Balcón Del Cesar E.S.P. - Espuma E.S.P.- vigencia 2020. La información presentada a continuación sobre la empresa también proviene la fuente anteriormente mencionada (ESPUMA, 2020).

La empresa no es ajena a la importancia que tiene la cobertura de los servicios que presta al municipio y a la calidad de vida de sus habitantes, tanto así que es un aspecto relevante incluido en su visión empresarial, siendo: “Para 2022 ESPUMAS E.S.P habrá ampliado y mejorado la prestación de sus servicios con compromiso socio ambiental y vocación de servicio, buscando

activamente la satisfacción de las necesidades de la comunidad, y la consolidación de una cultura de mejoramiento continuo” (p. 3).

La empresa ESPUMA ESP presta servicios en toda el área urbana del municipio, cuenta con alrededor de 1670 suscriptores en promedio y según la rendición de cuentas vigencia 2020, la empresa cuenta con 16 empleados que ejercen tareas directas con su infraestructura; así mismo reporta un 78% de cobertura en promedio con sus servicios.

Con respecto a su servicio de acueducto, la empresa ESPUMA cuenta con 3 operarios en planta y 2 operarios en fontanería. El proceso del servicio consiste en captar el agua desde la corriente hídrica superficial de uso público del río Manaure, mediante una bocatoma de tipo superficial con rejilla lateral y una de fondo. El agua es abducida y conducida a través de un canal en concreto hasta el desarenador que operan en paralelo a razón de 70 L/s cada uno. La empresa cuenta con 5 tanques de almacenamiento donde se realizan procesos de lavados, limpieza de sedimentos y desinfección, posteriormente pasa a una red de distribución que consta tuberías en asbesto, cemento y PVC con longitud de 9,9 km y diámetro de 2 pulgadas y 8 pulgadas. Lamentablemente los resultados microbiológicos de muestras de agua para consumo humano arrojan que el servicio no cumple con los requisitos de calidad de agua.

En cuanto al servicio de alcantarillado, la empresa reporta contar con 1 operario en la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) y 2 operarios en redes. El proceso consiste en recolectar los residuos vía alcantarillado y redes, para lo cual se cuenta con tuberías en PVC (61%) y Gres (39%) de diámetros de 8 pulgadas, 10 pulgadas, 12 pulgadas y 14 pulgadas, que dirigen las aguas a una laguna de oxidación (80x80x2) de capacidad 12800m³, la cual distribuye 30% de aguas residuales a las PTAR y el otro 70% pasa directamente al río Manaure; los módulos PTAR

son 5, con una capacidad de 150 L/s al ingresar. Se programa mantenimiento y poda mensual.

Finalmente, para el servicio de aseo se cuenta con 3 operarios recolectores, 1 conductor de vehículo reciclador, 2 operarios de corte y 2 operarios de barrido; se programa semanalmente jornadas de barrido y limpieza de áreas públicas con poda y corte de acuerdo a necesidades; con respecto a las basuras y residuos de barridos estos se trasladan en un vehículo de capacidad de 9 toneladas con frecuencia de recolección lunes, martes y miércoles, 2 recolecciones por semana, que terminan finalmente en el relleno sanitario los Corazones, de la ciudad de Valledupar.

4.1 Asignación presupuestal del Sistema General de Participaciones Agua Potable y Saneamiento Básico para el Municipio de Manaure

El municipio recibe recursos por parte del Estado mediante el SGP para APSB, posteriormente los recursos de Agua Potable y Saneamiento Básico se asignan desde el municipio a la empresa ESPUMA y corresponden a recursos por subsidios, los cuales la empresa ESPUMA detalla en una cuenta de cobro mensual que presenta ante el municipio, donde justifica las sumas monetarias otorgadas en subsidios a los estratos uno, dos y tres, sumas que previamente han sido aprobadas en acuerdos por el concejo municipal, es decir, el concejo municipal aprueba los porcentajes toques que el municipio puede subsidiar en servicios de acueducto, aseo y alcantarillado a las poblaciones de estratos bajos y con esta información la empresa ESPUMA ejecuta sus operaciones, calcula las tarifas de cobro a los usuarios y también los subsidios a otorgar y posteriormente los detalla en una cuenta de cobro que envía al municipio y a mes vencido el municipio debe girar a la empresa los recursos correspondientes por los subsidios otorgados.

La cuenta de cobro que la empresa ESPUMA hace llegar al municipio especifica los niveles de las tarifas cobradas a los usuarios por cada servicio, así como los subsidios otorgados, que están previamente socializados y aprobados en los acuerdos municipales. Tomando como referencia la cuenta de cobro de diciembre de 2022 (ESPUMA, 2022), que se aprobó según acuerdo 001 de diciembre de 2018 de la Empresa de Servicios públicos, para el servicio de acueducto, los cobros y tarifas se fijaron como se muestran en la tabla 1.

Tabla 1. Tarifas servicio acueducto empresa ESPUMA

Concepto	Costo
Cargo Fijo (CMA)	\$ 7.126,17 / Suscriptor / Mes
Cargo Por Consumo (CMO)	\$ 1.135,59 por mt3
Costo De Tasas Ambientales (CMT)	\$ 8,49 por mt3
Costo Medio Inversión (CMI)	\$ 129,08 por mt3
(CMO)+(CMT)+ (CMI) = CMLP	\$ 1.273,16 por mt3

Nota: Adaptado de informes empresa ESPUMA (2022).

Tabla 2. Tarifas y subsidios por estrato usuarios ESPUMA

Uso y estrato	CMA	CMO por mt3	CMT por mt3	CMI por mt3	(CMO)+(CMT)+(CMI)= CMLP por mt3	Subsidio / contribución
Estrato 1	7.126,17	1.135,59	8,49	129,08	1.273,16	-0.70
Estrato 2	7.126,17	1.135,59	8,49	129,08	1.273,16	-0.40
Estrato 3	7.126,17	1.135,59	8,49	129,08	1.273,16	-0.15
Estrato 4	7.126,17	1.135,59	8,49	129,08	1.273,16	-
Estrato 5	7.126,17	1.135,59	8,49	129,08	1.273,16	1.50
Estrato 6	7.126,17	1.135,59	8,49	129,08	1.273,16	1.60
Industrial	7.126,17	1.135,59	8,49	129,08	1.273,16	1.30
Comercial	7.126,17	1.135,59	8,49	129,08	1.273,16	1.50
Ofic. Y Esp.	7.126,17	1.135,59	8,49	129,08	1.273,16	-

Nota: Adaptado de informes empresa ESPUMA (2022).

La tabla 2 evidencia el monto a cobrar a los usuarios en cada estrato y el monto de los subsidios que le corresponden, monto que posteriormente debe ser pagado a la empresa ESPUMA por el municipio. Los cálculos para los pagos se realizan de la siguiente forma:

Para estratos 1, 2 y 3

Valor A Pagar Por Usuario = Consumo X CMLP + CMA - Subsidio

Como el porcentaje subsidiado varía para cada estrato hay que tener en cuenta el porcentaje subsidiado que se suma o se resta según estrato.

Para estratos 5, 6 y usuarios industriales y comerciales

Valor A Pagar Por Usuario = Consumo X CMLP + CMA + Contribución

Tabla 3. Valor a pagar por usuario servicio de acueducto

Uso y estrato	Consumo	CMLP por mt3	CMA	Total costo consumo y servicio	Subsidio o contribución	Monto que asume el municipio	Monto que asume el usuario
Estrato 1	16	1.273,16	7.126,17	27.496,73	-0.70	+ 19.247,71	8.249,02
Estrato 2	16	1.273,16	7.126,17	27.496,73	-0.40	+ 10.998,69	16.498,04
Estrato 3	16	1.273,16	7.126,17	27.496,73	-0.15	+ 4.124,51	23.372,22
Estrato 4	16	1.273,16	7.126,17	27.496,73	-	0,00	27.496,73
Estrato 5	16	1.273,16	7.126,17	27.496,73	1.50	- 13.748,37	41.245,10
Estrato 6	16	1.273,16	7.126,17	27.496,73	1.60	- 16.498,04	43.994,77
Industrial	16	1.273,16	7.126,17	27.496,73	1.30	- 8.249,02	35.745,75
Comercial	16	1.273,16	7.126,17	27.496,73	1.50	- 13.748,37	41.245,10
Ofic. Y esp.	16	1.273,16	7.126,17	27.496,73	-	0,00	27.496,73

Nota: Adaptado de informes empresa ESPUMA (2022).

De esta forma, tal como indica la tabla 3, si el usuario consume 16 mt3 del servicio de acueducto, le correspondería pagar 27.496,73 pesos, sin embargo, el monto final a pagar varía por estrato o tipo de usuario, como se ve en la tabla. Por ende, al cobro final, el municipio tendría que girar a ESPUMA el total del monto de los subsidios otorgados menos el total del monto de las

contribuciones recibidas. Sin embargo, en el municipio de Manaure solo hay usuarios en la categoría uso comercial y en los estratos 1 y 2, por ende, tan solo los usuarios de tipo comercial realizan contribuciones.

Para el servicio de alcantarillado la dinámica es la misma que para el servicio de acueducto, la única diferencia son las tarifas que, según acuerdo 001 de diciembre de 2018 de la Empresa de Servicios públicos, quedaron fijadas como se muestran en la tabla 4.

Tabla 4. Tarifas servicio alcantarillado empresa ESPUMA

Concepto	Costo
Cargo Fijo (CMA)	\$ 3.640,72 / Suscriptor / Mes
Cargo Por Consumo (CMO)	\$ 578,26 por mt3 de vertimiento
Costo De Tasas Ambientales (CMTal)	\$ 31,96 por mt3 de vertimiento
Costo Medio Inversión (CMI)	\$ 18,08 por mt3 de vertimiento
(CMO)+(CMT)+(CMI) = CMLP	\$ 628,30 Por mt3 de vertimiento

Nota: Adaptado de informes empresa ESPUMA (2022).

Finalmente, para el servicio de aseo el cálculo el diferente, se tienen en cuenta en cuenta las siguientes tarifas, como se muestran en la tabla 5, 6 y 7, según acuerdo 002 de agosto de 2017 de la Empresa de Servicios públicos.

Tabla 5. Resumen de costos de servicio de aseo

Costos Fijos	
Concepto	Costo
Costo de Comercialización (CCS)	\$668 a junio de 2004
Costo del barrido y Limpieza de áreas Pública (CBL)	\$13.565 / Km a junio de 2004
Costos Variables	
Concepto	Costo
Costo de recolección y transporte (CRT)	\$49.472 a junio de 2004
Costo de Transporte por tramo Excedente (CTEp)	\$7872,52 a junio de 2004
Costo de disposición final (CDT)	\$34.500 a junio de 2017

Nota: Adaptado de informes empresa ESPUMA (2022).

Tabla 6. *Costos fijos techo*

Costo de Comercialización (CCS)	\$ 1.103
Costo del barrido y Limpieza de áreas Pública (CBL)	\$ 27.297
Costo del Manejo del Recaudo Fijo (CMRf)	\$ 706
Costos Medio De Referencia (CFMR)	\$ 29.106

Nota: Adaptado de informes empresa ESPUMA (2022).

Tabla 7. *Costos variables techo*

Costo de Recolección y Transporte (CRT)	\$ 85.616
Costo de Transporte por tramo excedente (CTE)	\$ 13.624
Costo de Disposición final (CDT)	\$ 34.500
Costo de Manejo del Recaudo Variable (CMRv)	\$ 10.030
Costos Medio De Referencia (CFMR)	\$ 143.770

Nota: Adaptado de informes empresa ESPUMA (2022).

En resumen, la tarifa para aseo es la suma de:

TFR Tarifa de Comercialización y Manejo del Recaudo

TBL Tarifa de Barrido y Limpieza

TRT Tarifa de Recolección y Transporte

TTE Tarifa del Tramo Excedente

TDT Tarifa de Disposición Final

Quedando la tarifa techo como de muestra en la tabla 8.

Tabla 8. *Tarifas techo*

Categoría	TFR	TBL	TRT	TTE	TDT	Suma (Ti)
Estrato 1	2,562	8,311	6,428	1,023	2,590	20,914
Estrato 2	2,562	8,311	6,428	1,023	2,590	20,914
Estrato 3	2,562	8,311	6,428	1,023	2,590	20,914
Estrato 4	2,601	8,311	6,764	1,076	2,726	21,478
Estrato 5	2,672	8,311	7,368	1,172	2,969	22,493
Estrato 6	3,026	8,311	10,389	1,653	4,186	27,566
Pequeño Productor	4,269	8,311	20,996	3,341	8,461	45,378
Gran Productor	9,185	8,311	62,956	10,018	25,369	115,839

Nota: Adaptado de informes empresa ESPUMA (2022).

Sin embargo, por consideraciones de capacidad financiera se puede adoptar una tarifa inferior. En este caso, ESPUMA E.S.P optará por cobrar el 35% de la tarifa resultante de los cálculos anteriores en cada una de sus componentes, a excepción del componente de disposición final, dado que es un valor fijo que cobra el relleno sanitario en donde la empresa dispone de los residuos recolectados, obteniendo unas tarifas ajustadas como se muestran en la tabla 9.

Tabla 9. Tarifas ajustadas ESPUMA

Categoría	TFR	TBL	TRT	TTE	TDT	Suma (Ti)
Estrato 1	897	2,909	2,250	358	2,590	9,003
Estrato 2	897	2,909	2,250	358	2,590	9,003
Estrato 3	897	2,909	2,250	358	2,590	9,003
Estrato 4	910	2,909	2,367	377	2,726	9,289
Estrato 5	935	2,909	2,579	410	2,969	9,802
Estrato 6	1,059	2,909	3,636	579	4,186	12,369
Pequeño Productor	1,494	2,909	7,349	1,169	8,461	21,382
Gran Productor	3,215	2,909	22,035	3,506	25,369	57,034

Nota: Adaptado de informes empresa ESPUMA (2022).

Por lo cual, el monto final del servicio y de los subsidios y contribuciones se distribuiría como se muestra en la tabla 10.

Tabla 10. Resultado del servicio de aseo

Categoría	Suma (Ti)	Subsidio o Contribución	Monto a pagar a ESPUMA por parte del municipio
Estrato 1	9,003	-0.70	+6,302.38
Estrato 2	9,003	-0.40	+3,601.36
Estrato 3	9,003	-0.15	+1,350.51
Estrato 4	9,289	-	-
Estrato 5	9,802	1.50	-4,901.03
Estrato 6	12,369	1.60	-7,421.19
Pequeño Productor	21,382	1.50	-10,690.98
Gran Productor	57,034	1.40	-22,813.40

Nota: Adaptado de informes empresa ESPUMA (2022).

4.2 Análisis de las ejecuciones presupuestales anuales del Sistema General de Participaciones Agua Potable y Saneamiento Básico para el municipio de Manaure entre los años 2018-2022.

Comprendiendo como se asignan los recursos del SGP-APSB desde el municipio hacia la empresa ESPUMA, se procede a exponer como en la empresa se gestionan y ejecutan dichos recursos, que corresponde al indicador de gestión con la metodología de semáforo en la presente investigación, siendo para los años 2018-2022 como se muestra en las tablas 11, 12, 13, 14 y 15.

Tabla 11. *Indicador de gestión 2018*

Semáforo 2018			
	Presupuesto Asignado	Saldo Por Ejecutar	% Ejecución
Agua Potable Y Saneamiento Básico	1.424.933.716	0	100,00%
Acueducto	255.262.743	0	100,00%
Subsidios	245.262.743	0	100,00%
Distribución	10.000.000	0	100,00%
Servicio De Alcantarillado	1.067.684.731	0	100,00%
Transporte	947.235.646	0	100,00%
Alcantarillado Subsidios	120.449.085	0	100,00%
Servicio De Aseo	101.986.242	0	100,00%
Subsidios	101.986.242	0	100,00%

Nota: Adaptado de informes de ejecuciones presupuestales Ingresos y Egresos de Manaure Balcón del Cesar, año 2018. Información en pesos colombianos.

Tal como se evidencia en la tabla 11, en el 2018 Manaure tuvo una asignación presupuestal para Agua Potable y Saneamiento Básico de \$1.424.933.716 pesos colombianos, los cuales se invirtieron/ejecutaron en su totalidad, principalmente en subsidios (32,85%) y el rubro más alto de inversión fue transporte de alcantarillado.

Tabla 12. *Indicadores de gestión 2019*

Semáforo 2019			
	Presupuesto Asignado	Saldo Por Ejecutar	% Ejecución
Agua Potable Y Saneamiento Básico	1.130.133.927	148.525	99,99%
Acueducto	609.180.703,00	148.525	99,98%
Mejoramiento Acueducto	70.240.585	0	100,00%
Subsidios	367.939.243	0	100,00%
Tratamiento	22.000.875	148.525	99,32%
Apoyo A Espuma	120.000.000	0	100,00%
Fortalecimiento Operacional Y Administrativo	29.000.000	0	100,00%
Servicio De Alcantarillado	327.074.159	0	100,00%
Recolección	22.900.000	0	100,00%
Fortalecimiento	40.500.000	0	100,00%
Alcantarillado Subsidios	153.674.159	0	100,00%
Apoyo A Espuma	110.000.000	0	100,00%
Servicio De Aseo	193.879.065	0	100,00%
Aseo Subsidios	112.379.065	0	100,00%
Fortalecimiento Institucional	11.500.000	0	100,00%
Apoyo A Espuma	70.000.000	0	100,00%

Nota: Adaptado de informes de ejecuciones presupuestales Ingresos y Egresos de Manaure Balcón del Cesar, año 2019. Información en pesos colombianos.

Durante 2019 la asignación para agua potable y saneamiento básico disminuyó un 21% pasando de 1.424.933.716 pesos a 1.130.133.927 pesos, como se muestra en la tabla 12; se puede evidenciar que durante este año se diversificaron las inversiones, aun así, los subsidios siguen siendo una buena parte a la que se destinan los recursos, pasando de representar el 32,9% de los gastos en 2018 a 56,1% en 2019, es decir, aumentó su participación. Es de destacar que en 2019 se evidencia mayor apoyo económico a la empresa ESPUMA en sus funciones, así como en su fortalecimiento institucional; por otro lado, la ejecución de los recursos fue muy buena, de un 99,99%, tan sólo quedó un saldo de 148.525 pesos sin ejecutar, del cual no se especifica su destino.

Tabla 13. *Indicadores de gestión 2020*

Semáforo 2020			
	Presupuesto Asignado	Saldo Por Ejecutar	% Ejecución
Agua Potable Y Saneamiento Básico	1.142.958.311	328.965.844	71,22%
Acueducto	585.262.136	217.322.893	62,87%
Subsidios	367.939.243	0	100,00%
Distribución	217.322.893	217.322.893	0,00%
Servicio De Alcantarillado	445.317.110	111.642.951	74,93%
Alcantarillado Subsidios	153.674.159	0	100,00%
Saneamiento Básico Rural:			
Identificaciones Posibles Beneficiarios	22.923.634	22.923.634	0,00%
Transporte	64.505.080	64.505.080	0,00%
Tratamiento	180.000.000	0	100,00%
Fortalecimiento Institucional	24.214.237	24.214.237	0,00%
Servicio De Aseo	112.379.065	0	100,00%
Aseo Subsidios	112.379.065	0	100,00%

Nota: Adaptado de informes de ejecuciones presupuestales Ingresos y Egresos de Manaure Balcón del Cesar, año 2020. Información en pesos colombianos.

Como se muestra en la tabla 13, para 2020 los recursos asignados para Agua Potable y Saneamiento Básico mantuvieron niveles similares a los dispuestos en el año anterior, es a partir de este año donde se empieza a debilitar el cumplimiento de las inversiones, todo debido al confinamiento por COVID-19, un hecho sin precedentes en la historia reciente y que afectó profundamente la sociedad mundial, no siendo Manaure Balcón del Cesar la excepción.

Durante 2020, los únicos rubros que presentan cumplimiento positivo son los subsidios, pues al ser transferencias son fáciles de ejecutar, lo que respecta a otro tipo de actividades o de inversiones, como por ejemplo mantenimiento de infraestructura, fortalecimiento institucional, entre otros, no se realizaron durante este año, totalizando así un nivel de cumplimiento o de ejecución de los recursos para el sector APSB de tan solo 71,2%, sin embargo, es conocido e

incluso entendible el motivo, la pandemia, que llegó a desestabilizar el funcionamiento y el normal desarrollo de todo tipo de actividades gubernamentales y de gestión.

Tabla 14. *Indicadores de gestión 2021*

Semáforo 2021			
	Presupuesto Asignado	Saldo Por Ejecutar	% Ejecución
Recursos Totales Para APSB	1.551.451.828	801.151.983	48,36%
Agua Potable Y Saneamiento Básico	1.510.162.316	801.151.983	46,95%
Alcantarillados optimizados	783.153.983	783.153.983	0,00%
Estudios pre-inversión e inversión agua potable saneamiento básico	7.567.620	0	100,00%
Asistencia técnica formulación, implementación y seguimiento planes y programas APSB	51.234.819	0	100,00%
Asistencia Técnica en Manejo residuos final-disposición final	18.000.000	18.000.000	0,00%
Subsidios acueducto	378.977.420	0	100,00%
Subsidios alcantarillado	158.284.384	0	100,00%
Subsidios aseo	115.750.437	0	100,00%
Recursos SGP-APSB Año Anterior	41.289.511	0	100,00%
Construcción acueductos y plantas de tratamiento de agua potable	38.412.562	0	100,00%
Servicios Implementación PGIRS	70.603	0	100,00%
Asistencia técnica formulación, implementación y seguimiento planes y programas APSB	2.806.346	0	100,00%

Nota: Adaptado de informes de ejecuciones presupuestales Ingresos y Egresos de Manaure Balcón del Cesar, año 2021. Información en pesos colombianos. A partir de este año hubo cambio en la metodología de organización de los gastos y así mismo de la presentación de la información en la presente.

Para el 2021 la normalidad aún no había regresado y la ejecución de gastos siguió empeorando como indica la tabla 14. Para este año el nivel de asignación presupuestal aumentó un 32,12% pasando de \$1.142.958.311 pesos en 2020 a \$1.510.162.316 pesos en 2021, cabe destacar

que durante este año la forma de registrar y manejar información y estadísticas cambió, posiblemente debido al COVID-19, que mostró las debilidades de las naciones para hacer un respectivo seguimiento bajo condiciones anormales, es por ello que se dejaron de categorizar las inversiones y gastos por sector y se empezaron a agrupar por rubros que especificaban el origen de los recursos que se ejecutaban.

De los \$328.965.844 millones de pesos pendientes por ejecutar en el 2020, quedó constancia en los informes de Ingreso y Egresos del municipio que se ejecutaron, incluyeron o sumaron en el presupuesto de 2021 un total de \$41.291.511 pesos, para un total de \$1.551.451.828 pesos de presupuesto definitivo para APSB en 2021, ejecutados tal como se evidencia en la tabla 14, se desconoce la gestión del excedente de recursos del año anterior.

El rubro de optimización de alcantarillado fue el que presentó la mayor tasa de no ejecución, pues no se usaron los \$783.153.983 pesos que se le habían destinado, lo que representa el 51,85% del presupuesto del SGP-APSB y el 50,48% de los recursos totales para APSB del año en cuestión. Tampoco se ejecutaron los recursos destinados a asistencia técnica en manejo residuos finales. Por su parte, el resto de recursos fueron ejecutados en su mayoría, destinándose a subsidios y servicios o estudios de pre-inversión, formulación, implementación y seguimiento de planes y programas para APSB. Así mismo los recursos asignados del año anterior fueron ejecutados al 100%.

Si bien los recursos del SGP-APSB aumentaron durante este año, no sucedió lo mismo con su ejecución, cayendo en la categoría roja del semáforo, es decir, año de no ejecución del gasto, quedando un pendiente de \$801.151.983 pesos, por lo tanto, no se ejecutó el 51,64% del gasto destinado para el 2021, una cifra considerable teniendo en cuenta la categoría del municipio de Manaure y sus requerimientos de inversión.

Tabla 15. *Indicadores de gestión 2022*

Semáforo 2022			
	Presupuesto Asignado	Saldo Por Ejecutar	% Ejecución
Recursos Totales Para APSB	2.078.979.688	174.628.797	91,60%
	Presupuesto Asignado	Saldo Por Ejecutar	% Ejecución
Agua Potable Y Saneamiento Básico	1.277.482.420	0	100,00%
Acueductos optimizados	82.968.956	0	100,00%
Alcantarillados optimizados	495.069.217	0	100,00%
Asistencia técnica, formulación, implementación y seguimiento planes y programas APSB	26.841.640	0	100,00%
Subsidios acueducto	390.346.742	0	100,00%
Subsidios alcantarillado	163.032.915	0	100,00%
Subsidios aseo	119.222.950	0	100,00%
Recursos SGP-APSB Año Anterior	801.497.268	174.628.797	78,21%
Asistencia técnica, formulación, implementación y seguimiento planes y programas APSB	345.285	0	100%
Asistencia Técnica en Manejo residuos final-disposición final	18.000.000	18.000.000	0%
Alcantarillados optimizados	783.151.983	156.628.797	80%

Nota: Adaptado de informes de ejecuciones presupuestales Ingresos y Egresos de Manaure Balcón del Cesar, año 2022. Información en pesos colombianos.

Para el año 2022, el municipio recibió, por concepto de SGP agua potable y saneamiento básico un total de \$1.277.482.407 pesos, que frente a los \$1.510.162.316 pesos girados en 2021 representó una caída del 15,40% en esta participación como indican las tablas 14 y 15, sin embargo, en esta ocasión se adicionó en su totalidad el saldo no ejecutado el año anterior, es decir \$801.497.268 pesos, obteniendo así el municipio un total de \$2.078.979.688 pesos como presupuesto definitivo para APSB en 2022.

Los recursos del SGP-APSB asignados en el 2022 se ejecutaron en su totalidad, sin embargo no sucedió lo mismo con los recursos no ejecutados del año anterior que se sumaron al

presupuesto del 2022 y que representaron el 38,55% del presupuesto total para APSB del año en cuestión, pues nuevamente uno de los rubros donde no hubo total cumplimiento fue en optimización de alcantarillados (80%), además de que también faltó ejecutar por segundo año consecutivo los recursos y las actividades para los proyectos de asistencia técnica, formulación, implementación y seguimiento de planes y programas para APSB.

Para finalizar este capítulo se encuentra qué, según los indicadores de gestión (semáforos), para el periodo analizado hay dos etapas (2018-2020 y 2020-2022) siendo el 2020 un año clave que separa dos formas de gestionar los recursos de APSB. Entre 2018 y el 2020, la asignación y ejecución de los recursos del SGP-APSB fue alta y en cuanto a gestión, los recursos iban destinados principalmente a subsidios y tareas de funcionamiento de la empresa como transporte de residuos y distribución, pero se observa también financiación de estudios, pre-proyectos, así como proyectos de inversión y mejoramiento.

Sin embargo, en el periodo 2020-2022, hay interrupción de las ejecuciones presupuestales y la gestión de los recursos, principalmente debido al confinamiento por covid-19, enfocándose la ejecución de gastos casi exclusivamente en subsidios y mantenimiento de infraestructuras en las que se apoya el servicio, es decir, no hay financiamiento en proyectos de mejoramiento para APSB.

En promedio durante todos los años analizados, el 57,83% de los recursos para APSB se destinan a la financiación de los subsidios de acueducto, alcantarillado y aseo; tan sólo en los años 2018 (32,85%), 2019 (56,10%) y 2022 (35,31%) tenemos cifras menores al promedio, es decir, hubo espacio para inversiones, algo que normalmente no sucede en el municipio. Por etapas, se encuentra que, en la primera 2018-2020, en promedio el 55,61% de los recursos ejecutados se destinaron a subsidios y en la segunda 2020-2022, en promedio se destinaron 66,74% de los

recursos, aun cuando en el año 2022 los recursos y la ejecución presupuestal del SGP-APSB fue bastante alta.

4.3 Evolución de los índices de cobertura de los servicios de acueducto, aseo y alcantarillado en el municipio de Manaure-Cesar en los años 2018-2022

Comprendiendo como en la empresa ESPUMA se gestionan los recursos, se procede a analizar el impacto de la gestión de dichos recursos y la mejor forma de conocerlo es mediante resultados, es decir, analizar los niveles de cobertura de los servicios, los cuales entre 2018 y 2022 se distribuyen como se muestra en la tabla 16.

Tabla 16. Niveles de cobertura de los servicios de APSB

Año	Acueducto	Variación	Aseo	Variación	Alcantarillado	Variación
2017*	82,5%	-	79,2%	-	59%	-
2018*	82,5%	0%	79,2%	0%	59%	0%
2019*	82,5%	0%	79,2%	0%	59%	0%
2020**	84%	1,5%	80,7%	1,5%	72%	13%
2021**	84%	0%	80,7%	0%	72%	0%
2022**	84%	0%	80,7%	0%	72%	0%

Nota: Adaptado de: *Datos del 2019 tomados de Alcaldía de Manaure. (2020). Plan De Desarrollo Territorial Manaure Balcón Del Cesar 2020-2023, “Desarrollo Con Humildad” y **Datos del 2022, ESPUMA. (2022). Rendición de cuentas.

Como se evidencia la tabla 16, los niveles de cobertura se mantienen constantes entre 2017-2019, con una mejora en 2020 que se mantiene hasta 2022, es decir, 2020 es el único año donde hay mejora de los indicadores, incrementando la cobertura del servicio de Acueducto y Aseo en 1,5% y el de Alcantarillado un 13%.

4.4 Importancia de los recursos del Sistema General de Participaciones Agua Potable y Saneamiento Basico de Manaure Cesar

Cuando se habla de mejoras y avances en agua potable y saneamiento básico, se habla de mejoras en la calidad y cobertura de servicios como acueducto, alcantarillado y aseo, básicamente, se busca que la mayor cantidad de personas en una comunidad tengan acceso a estos servicios y que además dichos servicios cumplan con estándares como calidad de agua, higiene, tarifas justas, buena infraestructura, entre otros. De esta forma, los recursos económicos asignados solo tienen relevancia si se enfocan en mejorar la calidad y la cobertura de los servicios, mediante proyectos de inversión como los ya mencionados, es decir, la gestión eficiente de los recursos también es clave para progresar en APSB.

Los recursos económicos desempeñan un papel fundamental en el mejoramiento del sector APSB, ya que son la base para implementar y mantener en funcionamiento servicios como acueducto, alcantarillado y aseo, que requieren de infraestructura, talento humano, entre otros aspectos, los cuales demandan una inversión económica significativa. Si bien no es el único factor determinante para lograr avances en APSB, disponer de suficiente cantidad de recursos económicos posibilita inversiones, tanto de funcionamiento como de mejoramiento de los servicios.

Una adecuada cantidad de recursos económicos permiten, entre otras cosas, un adecuado mantenimiento de la infraestructura de los servicios así como de las fuentes de abastecimiento de agua, la construcción de acueductos, alcantarillas, eliminación de disposiciones finales, también permiten asignar subsidios que garanticen que toda la población, en equidad de condiciones, puedan acceder a agua potable y saneamiento básico, entre otros aspectos, conclusión a la que también llega Igua (2015) quién considera que “los recursos del SGP-APSB son una gran fuente

de recursos para lograr progreso en los municipios que las perciben, dichos recursos se pueden invertir en proyectos que cubran las necesidades básicas de la población” (p. 22).

Teniendo en cuenta lo anterior, se construye un indicador de resultados en la tabla 17, que pone en contraste y resume la ejecución y nivel de gastos totales netos para APSB (indicadores de gestión), frente a los indicadores de cobertura de los servicios de acueducto, aseo y alcantarillado, lo cual permite analizar la importancia y relación de los recursos del SGP-APSB de Manaure - Cesar para lograr avances en estos servicios.

Tabla 17. *Indicador de Resultados: gasto y ejecuciones SGP-APSB frente a cobertura de servicios*

Año	% Ejecución	Gasto Neto	Variación Acueducto	Variación Aseo	Variación Alcantarillado
2017*	100%	597.458.816	-	-	-
2018*	100%	1.424.933.716	0%	0%	0%
2019*	99,99%	1.129.985.402	0%	0%	0%
2020**	71,22%	813.992.467	1,5%	1,5%	13%
2021**	48,36%	750.299.845	0%	0%	0%
2022**	91,60%	1.904.350.891	0%	0%	0%

Nota: Adaptado de: *Alcaldía de Manaure. (2020). Plan De Desarrollo Territorial Manaure Balcón Del Cesar 2020-2023, “Desarrollo Con Humildad”; ** ESPUMA. (2022). Rendición de cuentas; y ejecuciones presupuestales Ingresos y Egresos de Manaure Balcón del Cesar; años 2017-2022.

Como se mencionó en el apartado anterior, tan solo en el 2020 hay mejoras en los niveles de cobertura de los servicios de acueducto, aseo y alcantarillado. Teniendo en cuenta la información presentada en la tabla 17, se observa una reacción positiva de los indicadores de cobertura en 2020 frente a los altos porcentajes de ejecución de los recursos y así mismo, los niveles de inversión o gasto netos en el periodo 2017-2019, que aumentaron más del doble de lo normal en estos años, manteniéndose por encima de los mil millones de pesos y con una ejecución cercana al 100%.

La cobertura aumentó sustancialmente en 2020 aunque en ese año los recursos asignados e invertidos hayan caído, sin embargo, entre 2018 y 2019 el aumento de los recursos fue significativo frente al 2017, duplicándose, lo cual pudo llevar a que los indicadores de cobertura mejoraran tras tres años de inversión y aumento de recursos después del 2017; pues el 2018 es el año donde mayor inversión hubo en APS, también fue un año de alta ejecución fiscal y de inversión, donde se destinaron recursos a rubros distintos a los subsidios y mantenimiento, como lo son el mejoramiento de acueductos, el fortalecimiento institucional de la empresa ESPUMA y el apoyo a la gestión de la misma.

El año 2020 refleja la importancia de los recursos y la gestión positiva de los mismos para lograr avances en la cobertura de los servicios de APSB, teniendo en cuenta que los efectos de las inversiones se ven entre uno a cinco años después, sobre todo en cuanto a ampliación y mejoramiento de infraestructura, que es lo que más influye en el aumento de la cobertura. Lo anterior permite interpretar que, a mayor y mejor gestión de recursos del SGP-APSB, hay avances en el sector APSB.

A partir de 2020 disminuye notablemente el gasto en APSB, por la menor gestión realizada de los recursos, pues, aunque los niveles de asignación del SGP-APSB se mantienen, estos recursos no se ejecutan, en gran parte por la inestabilidad institucional que causa la pandemia. Sin embargo, esto lleva a otra interpretación, si bien los recursos que asigna el SGP-APSB al municipio de Manaure son importantes, lo son también su ejecución y gestión, pues estos deben ser invertidos en el sector, además, tal como demostró con los años anteriores, para que haya avances, la inversión no debe solo enfocarse en mantener en funcionamiento de los servicios, si no también propiciar su mejoramiento mediante estudios y proyectos de inversión, ampliación de infraestructura y servicios de fortalecimiento y gestión institucional.

Como se evidencia en la tabla 17, para el caso de Manaure Cesar, a mayores recursos destinados hay mejoras en indicadores de cobertura en años posteriores, tal como sucedió entre 2018 y 2020, esto también es coherente con lo ocurrido en 2020-2022, años en donde la gestión y ejecución de gastos del sector APSB se mantuvo baja, lo que conlleva a que los indicadores se estanquen, evidenciando una relación entre las variables. Lo anterior es coherente con aportes y teorías previamente expuestas de autores como ONU-Agua y OMS (2019), UNICEF y OMS (2020) y UNESCO (2019), tres autores que argumentan la importancia y correlación positiva de la cantidad de recursos económicos públicos invertidos en APSB y la mejora en la calidad y cobertura de los servicios del sector, es decir, acueducto, aseo y alcantarillado.

5. Conclusiones

El sector de agua potable y saneamiento básico representa un sector esencial en la satisfacción de las necesidades básicas humanas; el agua es fundamental para la existencia humana y el aseo es un importante amortiguador de enfermedades; no se puede hablar de desarrollo sin que necesidades tan básicas como las mencionadas estén cubiertas. Sin embargo, cualquier país sabe que hasta cubrir las necesidades más básicas de una población implica una fuerte inversión sostenida y, por ende, un flujo constante de recursos hacia el sector que satisface dichas necesidades, lo que incluye, por supuesto, el sector de agua potable y saneamiento básico.

En el seguimiento realizado de los recursos del Sistema General de Participación para Agua Potable y Saneamiento Básico de Manaure Balcón del Cesar entre los años 2018-2022, se encontró que los recursos iban destinados principalmente a subsidios, ya que la mayoría de los habitantes del municipio estaban en los estratos más bajos, seguidamente se destinaron recursos a mantenimiento de acueductos y alcantarillados y a partir de ese punto la destinación de los recursos

variaba, encontrándose poca destinación a proyectos de inversión para el mejoramiento de la cobertura y calidad de los servicios de acueducto, aseo y alcantarillado en el municipio, centrándose principalmente en mantenimiento, que solo garantiza la continuidad en la prestación de los servicios. Adicional a esto, entre 2020 y 2021 la ejecución presupuestal fue deficiente, no llegándose a cumplir muchas metas de inversión programadas y limitándose casi exclusivamente a cubrir subsidios nuevamente, que, si bien son importantes para mantener la cobertura, no propician el mejoramiento de indicadores en el sector APSB.

Por otra parte, teniendo en cuenta los resultados de los dos indicadores propuestos para Manaure Balcón del Cesar, se encontró que, para el periodo analizado, el gasto y la gestión de los recursos para APSB tiene dos etapas. En la primera (2018-2020), la asignación de los recursos venía en un aumento fuerte y la gestión fue altamente eficiente, por encima del 95%, en esta fase hubo más financiamiento a proyectos y actividades de inversión y mejoramiento del sector APSB, por lo cual hubo mejoras de los indicadores de cobertura en 2020 de acueducto, aseo y alcantarillado; teniendo en cuenta que los efectos de la inversión en APSB se ven reflejados en años posteriores.

Sin embargo, tras la pandemia de 2020, que constituye la segunda fase del periodo analizado, cayó el gasto neto y el porcentaje de ejecución de los recursos del SGP-APSB, impidiendo mejoras en los indicadores de cobertura de los servicios en años posteriores. Todo lo anteriormente mencionado, permite concluir la existencia de una relación entre los recursos económicos del SGP-APSB y los niveles de cobertura de los servicios del sector.

Por otra parte, lo más importante que se evidenció en la investigación es que los recursos en la mayoría de los años, apenas cubrían lo necesario para subsidios y el mantenimiento de los servicios, dejando poco o nulo espacio para inversión, ampliación o mejoramiento, estas decisiones

de inversión no cumplen con ninguno de los criterios o atributos para ser efectivas, teniendo en cuenta la teoría anteriormente expuesta de Repetto (2004) sobre las capacidades estatales, es decir, las decisiones sobre los recursos para APSB ejecutada por Manaure podrían considerarse como “Incapacidad Municipal”, ya que la gestión de los recursos no cumplen con criterios como innovación, coordinación, flexibilidad, calidad, sostenibilidad, eficiencia, eficacia, entre otras expuestos por el autor.

Continuando con el análisis a los indicadores de gestión y de resultados, se encontró que, lamentablemente, en Manaure no se están invirtiendo y gestionando correctamente los recursos asignados por el Sistema General de Participaciones Para Agua Potable y Saneamiento básico, ya que, primero que todo, no se están invirtiendo en su totalidad los recursos dispuestos, con un porcentaje promedio de ejecución del 83,63% (gastos parcialmente ejecutados según el semáforo) y segundo y más importante, no están generando resultados positivos en la mejora de indicadores de cobertura de los servicios de acueducto, aseo y alcantarillado, con un aumento promedio en la cobertura de los tres servicios de tan sólo 5,33% en los cinco años analizados.

También sucedió que, en algunos años, por distintos motivos, no se ejecutaba en su totalidad los recursos asignados y no se podía acceder transparentemente al porqué de dicha situación, ni a las medidas de corrección aplicadas, como sucedió con los recursos no ejecutados del 2019 y 2020; de igual forma, la Evaluación Integral De Prestadores, que es un informe y herramienta estatal de seguimiento y evaluación a los prestadores de servicios públicos locales no se realiza y publica desde hace 8 años, lo que deja ver una pobre gestión de los recursos, pero también una falta de vigilancia, control interno y de seguimiento, factor que se demostró también ser un obstáculo para el avance en APSB, tal como indicaron previamente Miranda (2011) y Mendoza (2018). Por lo anterior, se entiende que, si bien las cantidades de recursos económicos

asignados a un sector son importantes para su mejoramiento, también lo es su ejecución, eficiencia y vigilancia/seguimiento, cosa que no se está haciendo apropiadamente en Manaure, ya que hace casi una década el Estado no pone la mira sobre la gestión de ESPUMA.

6. Recomendaciones

A partir de los resultados anteriores, en cuanto a inversión y gestión de los recursos, se sugiere al municipio una mayor diversificación de las inversiones y un mayor enfoque en proyectos de inversión para el mejoramiento de los servicios, en lugar de solo en el mantenimiento de infraestructuras. Además, se sugiere también considerar el impacto de eventos externos como el COVID-19 en la planificación y ejecución de los recursos en el futuro, ya que, en el caso presentado, no existió ningún plan de contingencia y por ello, la llegada de la pandemia realmente afectó negativamente el desarrollo de las actividades, gestión y los avances en APSB.

Por otra parte, una de las principales limitaciones encontradas en la recolección de datos para esta investigación fue la falta de disponibilidad de información pública y actualizada, por lo que también se hace una recomendación a nivel de seguimiento y estadísticas municipales, pues en algunos casos, los datos requeridos no se encontraban disponibles en línea ni en las oficinas/plantas físicas de las entidades que supone deberían gestionar dicha información, o eran difíciles de acceder debido a restricciones de acceso o falta de transparencia por parte de las entidades encargadas de recopilar y procesar la información.

Dada la anterior limitación, se recomienda que se hagan esfuerzos para mejorar la transparencia, disponibilidad y accesibilidad de la información relevante para futuros estudios y análisis en el ámbito de la planificación y gestión de los recursos del SGP-APSB en el municipio de Manaure-Cesar. Esto puede incluir medidas tales como la implementación de sistemas de

información más efectivos y actualizados, la promoción de una mayor transparencia en la divulgación de información relevante y la creación de plataformas en línea para la publicación y el acceso a los datos.

Además, se sugiere la realización de investigaciones adicionales para analizar y evaluar la efectividad de las políticas y estrategias implementadas por las entidades encargadas de la planificación y gestión de los recursos del SGP-APSB en el municipio de Manaure-Cesar. Esto permitiría una mejor comprensión de los desafíos y oportunidades asociados con el desarrollo de una gestión más efectiva y sostenible de los recursos hídricos y de saneamiento en el municipio.

Referencias

- Acosta, Andrés. (2016). Sistema general de participaciones como herramienta de la descentralización y su impacto en la gestión de las entidades territoriales. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/14816>.
- Acto Legislativo 01 De 2001. Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política. Julio 30 de 2001 (Colombia).
- Acto Legislativo 04 del 2007. Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. Julio 11 de 2007 (Colombia).
- Alcaldía de Manaure. (2020). Plan de Desarrollo Territorial Manaure Balcón Del Cesar 2020-2023 “Desarrollo Con Humildad”.
- Alcaldía de Manaure. (2017). Ejecución acumulada de egresos al mes diciembre del 2017. Secretaría de Hacienda, Alcaldía de Manaure Balcón del Cesar.
- Alcaldía de Manaure. (2017). Ejecución consolidada de ingresos al mes de diciembre del 2017. Secretaría de Hacienda, Alcaldía de Manaure Balcón del Cesar.
- Alcaldía de Manaure. (2018). Ejecución acumulada de egresos al mes diciembre del 2018. Secretaría de Hacienda, Alcaldía de Manaure Balcón del Cesar.
- Alcaldía de Manaure. (2018). Ejecución consolidada de ingresos al mes de diciembre del 2018. Secretaría de Hacienda, Alcaldía de Manaure Balcón del Cesar.
- Alcaldía de Manaure. (2019). Ejecución acumulada de egresos al mes diciembre del 2019. Secretaría de Hacienda, Alcaldía de Manaure Balcón del Cesar.
- Alcaldía de Manaure. (2019). Ejecución consolidada de ingresos al mes de diciembre del 2019. Secretaría de Hacienda, Alcaldía de Manaure Balcón del Cesar.

Alcaldía de Manaure. (2020). Ejecución acumulada de egresos al mes diciembre del 2020.

Secretaría de Hacienda, Alcaldía de Manaure Balcón del Cesar.

Alcaldía de Manaure. (2020). Ejecución consolidada de ingresos al mes de diciembre del 2020.

Secretaría de Hacienda, Alcaldía de Manaure Balcón del Cesar.

Alcaldía de Manaure. (2021). Ejecución acumulada de egresos al mes diciembre del 2021.

Secretaría de Hacienda, Alcaldía de Manaure Balcón del Cesar.

Alcaldía de Manaure. (2021). Ejecución consolidada de ingresos al mes de diciembre del 2021.

Secretaría de Hacienda, Alcaldía de Manaure Balcón del Cesar.

Alcaldía de Manaure. (2022). Ejecución acumulada de egresos al mes diciembre del 2022.

Secretaría de Hacienda, Alcaldía de Manaure Balcón del Cesar.

Alcaldía de Manaure. (2022). Ejecución consolidada de ingresos al mes de diciembre del 2022.

Secretaría de Hacienda, Alcaldía de Manaure Balcón del Cesar.

Arias, F. (2012). El proyecto de investigación: introducción a la metodología científica. 5a. ed.

Caracas: Editorial Episteme.

Banco Iberoamericano de Desarrollo -BID- (2020). Metodología del Semáforo. Marco de resultados corporativos del grupo BID. Recuperado de: <https://crf.iadb.org/es/2016-2019/metodologia-del-semaforo#:~:text=La%20metodología%20del%20semáforo%20se,de%20Desarrollo%20de%20Países%20y>

semaforo#:~:text=La%20metodología%20del%20semáforo%20se,de%20Desarrollo%20de%20Países%20y

Congreso de Colombia. (1994). Ley 136 de 1994 (junio 02).

Congreso de Colombia. (2001). Ley 715 de 2001 (diciembre 21).

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 356. 4 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 357. 4 de julio de 1991 (Colombia).

Contaduría General de la Nación. (2021). Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación Resolución N° 207 (30 de noviembre de 2021).

DANE. (2005). Boletín: Información correspondiente a la población censada en hogares particulares. Censo General 2005, Perfil Manaure – Cesar. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/censo2005/perfiles/cesar/manaure.pdf>

Decreto 1082 De 2015. Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional. Mayo 26 del 2015 (Colombia).

Decreto 1604 de 2020. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Diciembre 3 del 2019 (Colombia).

Decreto 28 De 2008. Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones. Enero 10 del 2008 (Colombia).

Decreto 28 De 2008. Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones. Enero 10 del 2008 (Colombia).

Decreto 2911 del 2008. Por medio del cual se reglamenta parcialmente el Decreto 028 de 2008 en relación con las actividades de control integral, y se dictan otras disposiciones. Agosto 11 del 2008 (Colombia).

Decreto 3571 de 2011. Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio. Septiembre 27 del 2011 (Colombia).

Del Río, Cristóbal. (2009). El presupuesto. Cenage Learning. 10ª Edición.

- Delgado, Siervo., Cárdenas, Johana y Fuentes, Héctor. (2020). Los municipios de sexta categoría de Colombia (2000-2016): entre la autonomía y la dependencia. Apuntes del Cenes vol.39 no.69 Tunja Jan. /June 2020. <https://doi.org/10.19053/01203053.v39.n69.2020.10172>
- DNP. (2018). Guía para la construcción y análisis de indicadores. dirección de seguimiento y evaluación de políticas públicas. Colombia. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_para_elaborar_Indicadores.pdf
- DNP. (2022). Agua Potable y Saneamiento Básico. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/programas/vivienda-agua-y-desarrollo-urbano/Paginas/agua-potable-y-saneamiento-basico-.aspx>
- DNP. (2022). Sistema General de Participaciones - SGP: documentos de distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Paginas/Sistema-General-de-Participaciones---SGP.aspx>
- Empresa de Servicios Públicos Manaure Balcón del Cesar E.S.P -Espuma E.S.P.-. (2020). Rendición de Cuentas, Vigencia 2020.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Organización Mundial de la Salud (OMS). (2020). Estado Mundial del Saneamiento: Un llamamiento urgente a transformar el saneamiento para mejorar la salud, los entornos, las economías y las sociedades. Nueva York. OMS ISBN 978-92-4-002870-8 (versión electrónica).
- Hernández, Roberto., Fernández, Carlos y Baptista, Pilar. (2014). Método de la investigación. 6ta edición. Mcgraw-Hill / Interamericana Editores, S.A. México D.F. ISBN: 978-1-4562-2396-0.

Igua, Lady. (2015). Son necesarios los recursos que destina la nación para el cumplimiento del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico. Investigación para optar por el título de especialista en finanzas y administración pública. Cundinamarca, Colombia.

International Strategy For Disaster Reduction -ISDR-, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo & International Recovery Platform. (2013). Documento De Apoyo: Infraestructura. Traducido por: Denisse Laura Cuervo Z. Recuperado de: <https://eird.org/pr14/cd/documentos/espanol/Publicacionesrelevantes/Recuperacion/6-Infraestructura.pdf>

Ley 1176 de 2007. Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diciembre 27 de 2007 (Colombia).

Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Junio 16 de 2011 (Colombia).

Ley 1977 de 2019. Por la cual se modifica parcialmente la ley 1176 de 2007 en lo que respecta al sector de agua potable y saneamiento básico. Julio 24 De 2019 (Colombia).

Ley 60 de 1993. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Agosto 12 de 1993 (Colombia).

Ley 715 del 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Diciembre 21 de 2001 (Colombia).

- Lobo, J. (2020). Sistema General de Participaciones: provisión del servicio educativo. Colección la educación al derecho Vol. 8. Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP. ISBN digital: 978-958-5584-79-2.
- Mendoza, Walter., García, Tania., Delgado, María. & Barreiro, Isabel. (2018). El control interno y su influencia en la gestión administrativa del sector público. Dominio de las Ciencias, ISSN-e 2477-8818, Vol. 4, N°. 4, 2018, pp. 206-240.
- Mendoza-Zamora, W., Loo-Carvajal, V., Salazar-Pin, G., & Nieto-Parrales, D. (2018). La asignación presupuestaria y su incidencia en la administración pública. Dominio de las Ciencias, 4(3), 313-333. doi:<http://dx.doi.org/10.23857/dc.v4i3.812>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022). Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano. Quinta edición revisada, Febrero de 2022.
- Ministerio de Salud de Colombia. (2015). ABECÉ del agua y saneamiento básico. Subdirección de Salud Ambiental. Julio 9 de 2015. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SA/abc-agua.pdf>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2022). Monitoreo a los recursos del SGP-APSB. <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-agua-y-saneamiento-basico/gestion-institucional/monitoreo-los-recursos-del-sgp-apsb>
- Miranda, Paula. (2011). El control y seguimiento, una herramienta para la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo. Investigación y desarrollo: revista del Centro de Investigaciones en Desarrollo Humano, ISSN 0121-3261, ISSN-e 2011-7574, Vol. 19, N° 2, 2011, pp. 366-397.
- Muñiz, L. (2009). Control presupuestario (1.a ed.). Editorial Paidotribo Mexico S De RL De CV.

- Organización Mundial de la Salud. (2013). Informe del GLAAS de 2012: análisis y evaluación mundiales del saneamiento y el agua potable de ONU-Agua: el reto de ampliar y mantener los servicios. ISBN 978 92 4 350336 3.
- Organización Mundial de la Salud. (2019). Sistemas nacionales para apoyar el agua potable, el saneamiento y la higiene: informe de estado global 2019. Informe de análisis y evaluación global de ONU-Agua sobre saneamiento y agua potable (GLAAS) 2019. Ginebra.
- Palacios, Jasser. (2019). Cuantificación del efecto de las inversiones en el sector de agua potable y saneamiento básico en la prestación del servicio de aguas. Fase II. [Tesis de grado]. Universidad EAFIT.
- Ramírez, Juan. (2018). Análisis del efecto del Sistema General de Participaciones (SGP) en la desigualdad social de los Departamentos (incluyendo Bogotá como caso especial) de Colombia: 2006-2016. Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito.
- Repetto, Fabián. (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, Julio 2004, Washington D.C. Serie de Documentos de Trabajo I-52.
- Rodríguez, Pedro. (2008). Presupuesto Público: programa administración pública territorial. Bogotá D.C, Escuela Superior de Administración Pública.
- Salazar, Julieth; Villamil, Jéssica & Imbol Wílder. (2020). Colombia, ¿alineándose al cumplimiento del objetivo de desarrollo sostenible n°6 sobre agua limpia y saneamiento? Producción + Limpia, 14(2), 108-123. Epub October 30, 2020. <https://doi.org/10.22507/pml.v14n2a3>

- Strauss, Anselm & Corbin, Juliet. (2002). Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Primera edición en español, Editorial Universidad de Antioquia. ISBN: 958- 655-623-9.
- Torres, Felipe & Salazar, César. (2020). Estructura del presupuesto de los gobiernos locales y calidad de vida en ciudades chilenas. Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión, 28(2), 27-48.
- UNDP, ISDR, y IRP. (2013). Documento de apoyo, infraestructura. Documento de apoyo Infraestructura, 48.
<https://eird.org/pr14/cd/documentos/espanol/Publicacionesrelevantes/Recuperacion/6-Infraestructura.pdf>
- UNESCO. (2019). Informe mundial de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos: No dejar a nadie atrás. París.