

DEL GASTO AL IMPACTO

Revisión del Gasto Público en
Agua y Saneamiento en Colombia



Por María Pérez-Urdiales, Laura Giles Álvarez,
Adriana Castillo Castillo, Víctor Saavedra, Diego Polania,
Juan Benavides, Juan Gonzalo Zapata y Ximena Cadena





Diseño: [Souvenirme Design Studio](#)

Copyright © 2026 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una Licencia Internacional Pública de Atribución/Reconocimiento 4.0 de Creative Commons CC BY 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.es>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

Todas las disputas que surjan en relación con esta licencia y que no puedan resolverse de manera amistosa se resolverán de acuerdo con el siguiente procedimiento. Mediante una notificación de mediación comunicada por medios razonables por usted o el licenciante a la otra parte, la disputa será sometida a mediación no vinculante de conformidad con el Reglamento de Mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). Cualquier disputa que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo, y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.



DEL GASTO AL IMPACTO

Revisión del Gasto Público en
Agua y Saneamiento en Colombia



CONTENIDOS

Agradecimientos	11
Prólogo	12
1. Introducción	13
2. Contexto Macroeconómico y de Gasto	19
2.1. Contexto Económico Colombiano	20
2.2. Tendencias del Recurso Hídrico en Colombia	26
2.2.1 Contexto del Servicio de Agua Potable y Saneamiento en Colombia	27
3. Marco Normativo	31
3.1. Fase 1: Cimiento Constitucional para la Prestación del Servicio Público de APSB y Ley de Servicios Públicos Domiciliarios	32
3.2. Fase 2: Consolidación del Modelo de Gestión de APSB Mediante la Participación de Actores Privados (1995 - 2005)	34
3.2.1. Período 1994 - 1998: El Plan Nacional de Desarrollo (Ley 188 de 1995, 1995)	34
3.2.2. PND 1999-2002 (Ley 508 de 1999, 1999)	35
3.2.3. PND 2002-2006 (Ley 812 de 2003, 2003)	36
3.3. Fase 3: Creación y Fortalecimiento de los Esquemas de Ejecución a Través de los PDAs (2006 -2023)	37
3.4. Marco Organizacional y Esquema Institucional	39
4. Marco Institucional de Fondeo	42
4.1. Fuentes de Fondeo	45
4.1.1. PGN	45

4.1.2. PDA	47
4.1.3. SGP	48
4.1.4. Sistema General de Regalías (SGR)	51
4.1.5. Recursos Territoriales: Ingresos tributarios, Recursos de Capital y Otros	51
4.1.6. Recursos de las CAR	51
4.1.7. Ingresos de las ESPs	52
4.1.8. FTSP	52
4.2. Entidades que Asignan y Ejecutan los Recursos	53
4.2.1. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	54
4.2.2. Presidencia de la República	55
4.2.3. DNP	55
4.2.4. CAR	56
4.2.5. Findeter	57
4.2.6. Entidades Territoriales: Departamentos y Municipios	57
4.2.7. ESPs	58
5. Del Papel al Gasto: Análisis de Transferencias y Ejecuciones	60
5.1. Origen de los Recursos: Transferencias al Sector Según Fuente de Fondo	62
5.1.1. PGN	62
5.1.2. PDAs	64
5.1.3. SGP	66
5.1.4. SGR	69
5.1.5. Recursos Territoriales: Ingresos Tributarios, Recursos de Capital y Otros	71
5.1.6. Recursos de las CAR	74
5.1.7. Ingresos de las ESPs	77
5.1.8. FTSP	84
5.2. Desembolsos en Acción: Análisis de Gastos por Fuente de Fondo	84
5.2.1. Análisis General de los Gastos	84
5.2.2. Análisis Territorial y Demográfico	87

5.3. Del Presupuesto a la Realidad: Comparativa de Transferencias y Gastos	87
5.3.1. Análisis General	87
5.3.2. Análisis Territorial	90
5.3.3. Análisis por Fuente de los Recursos	93
5.3.4. Análisis por Uso de los Recursos	94
6. ¿Cómo de Eficiente y Focalizado es el Gasto Público en el Sector de Agua y Saneamiento?	96
6.1. Evaluación de la Eficiencia en Gasto Público	97
6.2. Equidad en el Agua y Saneamiento: El Rol de los Subsidios y Contribuciones	98
6.2.1. Más Allá de las Fachadas: Estratificación y su Impacto en la Política Pública en Agua y Saneamiento	99
6.2.2. Esquemas Tarifarios: Cada Estrato, su Tarifa	100
6.2.3. Precios y Tarifas	103
6.2.4. Subsidios y Contribuciones: Mapa Regional y Evolución Temporal	106
6.2.5. Desafíos de los Subsidios y las Contribuciones	113
7. Conclusiones y Recomendaciones de Política	118
Referencias	120
Anexo	126
Anexo – Capítulo 2	126
Anexo – Capítulo 5	127
A.5.1. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	127
A.5.2. Findeter	132
Anexo – Capítulo 6	133
A.6.1. Metodología para la Estimación de la Eficiencia en el Gasto Público	133
A.6.2. Datos y Variables del Estudio de Eficiencia en Gasto Público	134
A.6.3. Esquemas de Subsidios para Agua Potable en América Latina	135

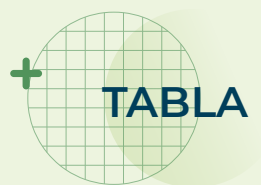


TABLA DE FIGURAS

FIGURA 2.1. PIB a precios constantes (var. % a/a)	20
FIGURA 2.2. Crecimiento de PIB real de Colombia (% , 2000-2029)	21
FIGURA 2.3. Tasa global de participación, ocupación y desocupación en Colombia (% , 2010-2024)	22
FIGURA 2.4. Balance fiscal del Gobierno Nacional Central (% del PIB, 2000-2024)	23
FIGURA 2.5. Deuda neta del Gobierno Nacional Central (% del PIB, 2000-2024)	23
FIGURA 2.6. Cuenta Corriente e IED	24
FIGURA 2.7. Tasa de inflación anual de Colombia, final de periodo (% , 2000-2023)	25
FIGURA 2.8. Demanda hídrica por sectores en Colombia (% sobre el total de millones de m ³ /año)	26
FIGURA 2.9. Evolución cobertura al menos servicios básicos a agua potable básico o superior (izq.) y saneamiento básico o superior (der.), % hogares (2006-2021)	27
FIGURA 2.10. Cobertura de al menos servicios básicos públicos de agua potable y saneamiento básico por decil de ingreso, % hogares (2017)	28
FIGURA 2.11. Índice de asequibilidad por estratos socioeconómicos y por nivel de consumo	29
FIGURA 2.12. Carga pago agua potable y saneamiento sobre ingreso por quintil de ingreso, % 2022	30
FIGURA 3.1. Mapa organizacional del sector de APSB	40
FIGURA 4.1. Diagrama de flujo de fuentes de financiamiento y gastos del sector APSB	44
FIGURA 4.2. Diagrama de flujo de fuentes de financiamiento y gastos del sector APSB	45
FIGURA 4.3. Distribución de recursos del SGP por sectores del gasto	49
FIGURA 4.4. Distribución de la participación de APSB	50
FIGURA 4.5. Entidades de las fuentes de financiamiento	53
FIGURA 5.1. Participación gasto total sector Agua y Saneamiento en Producto Interno Bruto (2012-2022)	61
FIGURA 5.2. Presupuesto comprometido en inversión en sector APSB por parte del DNP (2012 - 2021)	63
FIGURA 5.3. Presupuesto comprometido financiado por el DNP en proyectos de inversión por Departamento miles de millones cte (2012 - 2021)	64
FIGURA 5.4. Fuentes de financiamiento de los PDAs, 2010-2021	65
FIGURA 5.5. Distribución regional de las apropiaciones de los PDAs, 2010-2021	65
FIGURA 5.6. Evolución de los recursos del SGP, izq. en billones de pesos colombianos de 2023, der. porcentaje de participación del SGP sobre el PIB, 2002-2022	66

FIGURA 5.7. Asignaciones del SGP - APSB por tipo de entidad territorial, en billones de pesos colombianos de 2023, 2012-2022	67
FIGURA 5.8. Monto transferencia de entes territoriales a ESPs por concepto de subsidios APSB en billones de pesos colombianos de 2023, 2012-2022	69
FIGURA 5.9. Evolución de asignaciones presupuestales del SGR para el sector de APSB, por subsectores en miles de millones de pesos colombianos cte 2023, 2012-2020	70
FIGURA 5.10. Asignación presupuestal de los recursos del SGR por APSB en miles de millones de pesos colombianos, 2012-2023	71
FIGURA 5.11. Evolución apropiaciones territoriales Agua y Saneamiento Básico municipal y departamental en billones de pesos colombianos de 2023, 2012-2022	72
FIGURA 5.12. Evolución Composición apropiaciones presupuestales municipales y departamentales destinadas a los servicios de agua y saneamiento Básico, 2010-2022	73
FIGURA 5.13. Apropiaciones recursos propios para gasto en APSB - Total apropiaciones, 2020	75
FIGURA 5.14. Ingresos CAR destinadas al sector de agua y saneamiento básico en miles millones de pesos colombianos de 2023, 2012-2020	76
FIGURA 5.15. CAR con mayor nivel de apropiaciones destinadas a infraestructura de agua y saneamiento, 2012-2020	77
FIGURA 5.16. Evolución del presupuesto de las ESPs del sector APSB en miles de millones de pesos colombianos cte 2023, 2012-2022	78
FIGURA 5.17. Evolución Ingresos corrientes ESP en billones de pesos colombianos cte 2023, 2012-2020	80
FIGURA 5.18. Ingresos operacionales de agua potable (der) y saneamiento básico (izq) por tipo servicio, 2020	81
FIGURA 5.19. Evolución recursos de capital por fuente - Miles de millones de pesos colombianos de 2023, 2012-2020	82
FIGURA 5.20. Descomposición transferencias directas para infraestructura de entes nacionales a ESPs, 2012-2020	83
FIGURA 5.21. Gastos realizados en el sector, por servicio	85
FIGURA 5.22. Gastos en APSB millones de pesos colombianos, 2010-2021	86
FIGURA 5.23. Gastos en APSB en miles de millones de pesos colombianos de 2020 y PIB departamental en miles de millones de pesos a precios constantes del 2015	88
FIGURA 5.24. Apropiaciones y gastos en el sector APSB en billones pesos colombianos de 2023, 2010-2021	89
FIGURA 5.25. Compromisos, obligaciones y pagos de inversión agua y saneamiento del Ministerio de vivienda, billones de pesos de 2023 (2012-2022)	90
FIGURA 5.26. Gasto como porcentaje de las apropiaciones en el sector APSB por Departamento, 2012-2021	91

FIGURA 5.27. Gasto como porcentaje de las apropiaciones y población a nivel departamental, 2018	92
FIGURA 5.28. Gasto como porcentaje de las apropiaciones e índice de ruralidad por región, 2018	93
FIGURA 5.29. Gasto como porcentaje de las apropiaciones por fuente de los recursos, 2010-2021	94
FIGURA 5.30. Gasto como porcentaje de las apropiaciones por uso de los recursos, 2010-2021	95
FIGURA 6.1. Esquema tarifario de los servicios públicos en Colombia	101
FIGURA 6.2. Esquema tarifario: subsidios, contribuciones y precio por bloques	103
FIGURA 6.3. Cargo fijo en pesos colombianos, 2022	104
FIGURA 6.4. Consumo básico en pesos colombianos, 2022	105
FIGURA 6.5. Subsidios y contribuciones en agua y saneamiento básico, 2002-2023	107
FIGURA 6.6. Subsidios y contribuciones en Agua potable (arriba) y Saneamiento básico (abajo), por departamento en pesos colombianos per cápita corrientes 2020	108
FIGURA 6.7. Subsidios (arriba) y contribuciones (abajo) analizados desde la ruralidad, logaritmo de pesos colombianos 2010-2023	110
FIGURA 6.8. Subsidios en APSB, por departamento y estrato, para el año 2023	111
FIGURA 6.9. Contribuciones en APSB, por departamento y estrato, para el año 2023	112
FIGURA 6.10. Desbalance fiscal en el sector de agua (arriba) y saneamiento básico (abajo), en millones de pesos colombianos	114
FIGURA A.2.1. Resumen del capítulo 2	126
FIGURA A.5.1.1. Distribución de apropiaciones destinadas en billones de pesos colombianos de 2023 a la inversión Ministerio de Vivienda, 2012-2023	128
FIGURA A.5.1.2. Inversión del Ministerio de Vivienda en el sector agua y saneamiento en billones de pesos colombianos cte 2023, 2012-2023	128
FIGURA A.5.1.3. Transferencias Ministerio de Vivienda a entes territoriales en billones pesos colombianos de 2023, 2012-2022	130
FIGURA A.5.1.4. Porcentaje de apropiaciones del Ministerio de Vivienda por mecanismo de distribución, 2012-2023	131
FIGURA A.5.2.1. Asignación presupuestal Findeter sector APSB, miles de millones cte (2013 -2021)	132



ALC	América Latina y el Caribe
ANT	Agencia Nacional de Tierras
APSB	Agua Potable y Saneamiento Básico
ART	Agencia de Renovación del Territorio
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CEDE	Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico
CHIP	Consolidación de Hacienda e Información Pública
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CRA	Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico
CVC	Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAPRE	Departamento Administrativo de la Presidencia
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
ECV	Encuesta de Calidad de Vida
ESP	Empresas de Servicios Públicos
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FCP	Fondo Colombia en Paz
FIA	Fondo de Inversiones en Agua
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial
FTSP	Fondo Todos Somos Pazcífico
FUT	Formulario Único Territorial
GNC	Gobierno Central Nacional
INS	Instituto Nacional de Salud
IRCA	Índice de Riesgo de Calidad del Agua
JMP	Joint Monitoring Programme
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NSPB	Nivel de Saldo Primario Estructural Neto
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PDA	Planes Departamentales de Agua
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PG	Propósito General
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PMAR	Planes de Manejo de Aguas Residuales
PME	Programa de Modernización Empresarial
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POAI	Plan Operativo Anual de Inversiones
RNNR	Recursos Naturales No Renovables
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SSPD	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
SUI	Sistema Único de Información
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres



Agradecimientos

Este informe fue preparado por un equipo liderado por María Pérez-Urdiales e integrado por Laura Giles Álvarez y Adriana Castillo Castillo. Los capítulos 3, 4 y 5 también contaron con la participación de Víctor Saavedra, Diego Polanía, Juan Benavides, Juan Gonzalo Zapata y Ximena Cadena como autores adicionales.

Agradecemos los valiosos comentarios y aportes de la Subdirección de Agua y Saneamiento del Departamento Nacional de Planeación de Colombia. Asimismo, expresamos nuestro reconocimiento por las observaciones de Jhorland Ayala García, Jaime Bonet y Javier Pérez Valbuena, participantes en un seminario interno organizado por el Banco de la República de Colombia en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Finalmente, extendemos un agradecimiento especial a María Julia Bocco, Manuel José Navarrete

y Manuela Velásquez, cuyos aportes contribuyeron de manera significativa al fortalecimiento de este documento desde su inicio hasta su conclusión.

El diseño y las ilustraciones estuvieron a cargo de Jimena Vázquez.

Si bien apreciamos profundamente las contribuciones de todas las personas que apoyaron este trabajo, los autores asumen la responsabilidad exclusiva por cualquier error u omisión en la información o el análisis presentados. Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición del BID, su Directorio Ejecutivo ni los países que representa.

Este proyecto fue financiado por el Programa de Economic and Sector Work del BID (RG E1899).



Prólogo

Alcanzar el acceso universal a servicios de agua y saneamiento de calidad requiere no solo más inversión, sino una mejor inversión. En un contexto de crecientes demandas sociales y restricciones fiscales, mejorar la eficiencia del gasto público se convierte en una prioridad clave para cerrar las brechas del sector.

Este Public Expenditure Review (PER) del sector de agua y saneamiento en Colombia analiza cómo se asignan y ejecutan los recursos públicos, identifica las principales barreras que afectan la calidad del gasto y propone acciones concretas para mejorar su eficiencia, equidad y focalización. El estudio examina el ciclo completo del gasto —desde la asignación presupuestaria hasta su ejecución— y el papel de los distintos actores que intervienen en el sector, incluidos los niveles nacional y territorial, los reguladores y las empresas prestadoras.

Los resultados muestran que existen importantes oportunidades para mejorar el impacto del gasto público. Las estimaciones sugieren que una mayor eficiencia en el uso de los recursos podría generar ganancias cercanas al 20%, lo que permitiría avanzar más rápidamente en el cierre de brechas sin aumentar la presión fiscal.

El análisis también resalta dos áreas clave para fortalecer el sector. Por un lado, la necesidad de promover prestadores con mayor escala y capacidades técnicas, evitando la excesiva fragmentación en la prestación de los servicios. Por otro, la importancia de seguir mejorando la focalización del sistema de subsidios para asegurar que los recursos públicos lleguen efectivamente a los hogares más vulnerables.

Más allá del diagnóstico, este PER ofrece una hoja de ruta para mejorar la eficiencia y el impacto del gasto público en el sector. Confiamos en que este análisis contribuya a fortalecer la toma de decisiones y a acelerar el camino hacia servicios de agua y saneamiento más sostenibles, eficientes y equitativos para todos los colombianos.

Germán Sturzenegger

Jefe de División

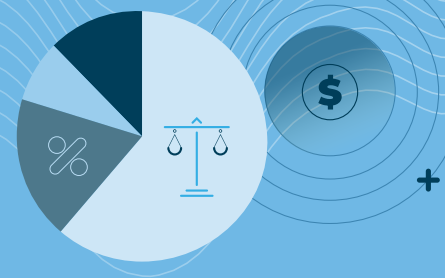
División de Agua y Saneamiento

Banco Interamericano de Desarrollo

1. Introducción



1. Introducción



Lograr el acceso universal y equitativo a agua potable y saneamiento seguros y asequibles para 2030 es fundamental para el desarrollo sostenible, tal como se establece en las metas 6.1 y 6.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). A pesar de los avances significativos a nivel mundial, persisten numerosos desafíos. En 2015, aproximadamente el 96% de la población en la región de América Latina y el Caribe (ALC) tenía acceso a un servicio básico de agua potable. Sin embargo, solo el 75% se beneficiaba de un servicio de agua potable gestionado de manera segura, una cifra que ha permanecido estancada en los últimos años (UNICEF & World Health Organization, 2023). Las disparidades en el acceso son evidentes al comparar el acceso al agua con el acceso al saneamiento, así como entre áreas urbanas y rurales y otras diferencias regionales.

En Colombia, la cobertura de suministro de agua básico o superior es del 97,5%, mientras que la cobertura de saneamiento básico o superior es del 94,7%¹. Las disparidades entre áreas urbanas y rurales son notables: las localidades urbanas cuentan con una cobertura de suministro de agua básico o superior del 99,9% en 2022, en comparación con solo el 86,7% en las regiones rurales. Se observa una tendencia similar en los servicios de

saneamiento básico o mejorado, donde las áreas urbanas superan a las rurales por un margen de 11,2 puntos porcentuales. Además, las disparidades en el desarrollo económico entre territorios exacerban estas desigualdades (Giles Álvarez et al., 2024).

Para alcanzar las metas de los ODS mencionadas, es crucial destacar el papel fundamental del sector público en el ámbito del agua y el saneamiento, especialmente ante diversas fallas del mercado. Estas fallas incluyen las características de un bien público, la presencia de mercados competitivos imperfectos con rendimientos crecientes a escala, la existencia de externalidades y asimetrías de información. En este contexto, la intervención pública—ya sea a través de fondeo, regulación del sector, propiedad o mecanismos fiscales como subsidios—es esencial para abordar estas fallas del mercado y cerrar la brecha en el acceso al agua y al saneamiento.

Debido a las limitaciones de los recursos públicos, la complejidad institucional y las brechas en el acceso a agua y saneamiento, **esta Revisión del Gasto Público en Agua y Saneamiento (WSS PER, por sus siglas en inglés) tiene como objetivo analizar las tendencias, barreras y oportunidades de gasto e inversión en el sector** con el fin de promover

1. De acuerdo con la definición del *Joint Monitoring Programme* (JMP), el acceso a fuentes mejoradas de agua corresponde al porcentaje de hogares que utilizan como fuente principal de agua para consumo humano alguna de las siguientes: red de distribución de agua potable, grifos públicos, agua embotellada, pozos protegidos, recolección de agua de lluvia, agua transportada por camiones u otra fuente considerada mejorada. En la misma línea, el servicio básico de agua se define como el acceso a agua potable de una fuente mejorada, siempre que el tiempo de recolección no supere los 30 minutos para un viaje de ida y vuelta (UNICEF & World Health Organization, 2017). En este contexto, los servicios de agua potable gestionados de manera segura hacen referencia a que el acceso a una fuente mejorada de agua sea accesible, disponible cuando se necesite y libre de contaminación (Joint Monitoring Programme, 2018).

El acceso a fuentes de saneamiento mejorado se refiere al porcentaje de hogares que disponen de un inodoro conectado a la red de alcantarillado, a un sistema séptico o a otro tipo de solución considerada segura, como letrinas ventiladas, letrinas de pozo con losas o sanitarios de compostaje. Por su parte, el servicio básico de saneamiento hace referencia al uso de instalaciones mejoradas que no se comparten con otros hogares. Finalmente, el servicio de saneamiento gestionado de forma segura se refiere al uso de fuentes mejoradas que son de uso exclusivo del hogar y donde los excrementos se eliminan de forma segura in situ o se retiran y tratan fuera del sitio (Joint Monitoring Programme, 2025).

prácticas más eficientes y focalizadas del uso de los recursos, con el fin de mejorar la gestión de los servicios del sector en Colombia. Para cumplir este objetivo, uno de los pilares del WSS PER es mapear el presupuesto público, lo que permite identificar no solo los distintos momentos del proceso de asignación y ejecución de los recursos, sino también los actores involucrados en cada etapa. Como resultado de este mapeo, el WSS PER ofrece una visión integral del fondeo del sector, destacando la interacción de múltiples ministerios y agencias gubernamentales a diferentes niveles de gobierno, con un enfoque tanto vertical como horizontal sobre la asignación y ejecución del presupuesto. Esta perspectiva se analiza desde diversas dimensiones, como las fuentes de fondeo, la ubicación geográfica, el destino final o uso de los recursos, la ruralidad y, en algunos casos, la pertenencia a grupos étnicos.

Como complemento al proceso de mapeo del presupuesto del sector, el WSS PER también identifica y propone recomendaciones de política orientadas a lograr un gasto público más efectivo, eficiente y focalizado, así como a reducir las brechas de información y fondeo del sector. En este sentido **este estudio proporciona información valiosa para las instituciones involucradas en el proceso presupuestario en Colombia, así como para las agencias del sector público responsables de la ejecución, supervisión y planificación del sector.** Entre las entidades involucradas en estos procesos se encuentran el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación, las

Corporaciones Autónomas Regionales, Findeter², los Departamentos y Municipios, las Empresas de Servicios Públicos, y la Comisión de Regulación de Agua potable y Saneamiento básico.

Siguiendo las directrices de la iniciativa WSS PER de la Práctica Global del Agua y la Nota de Orientación de las Revisiones del Gasto Público para el Agua (Banco Mundial, 2012b)), **el alcance de este documento se limita exclusivamente a los servicios de agua y saneamiento en Colombia, excluyendo el servicio de aseo. El enfoque de este análisis es tanto cualitativo como cuantitativo, proporcionando un marco integral en el que se abordan las diversas reformas institucionales y legales que han impulsado el desarrollo del sector, así como el reflejo de estas en los consumidores.**

Este informe contiene las siguientes secciones: el [Capítulo 1](#) es la introducción. El [Capítulo 2](#) presenta el panorama macroeconómico y fiscal del país y el estado de los servicios de agua y saneamiento. El [Capítulo 3](#) revisa el sistema institucional y de gestión financiera pública para ilustrar los ciclos presupuestarios y el sistema de asignación en Colombia. El [Capítulo 4](#) muestra el marco institucional del fondeo, analizado desde las fuentes de fondeo y las entidades que asignan y ejecutan el presupuesto. El [Capítulo 5](#) detalla la asignación de los gastos públicos y la ejecución del gasto público en el sector desde distintas perspectivas. El [Capítulo 6](#) describe un análisis de eficiencia en el gasto público, así como de incidencia de los subsidios. Finalmente, el [Capítulo 7](#) concluye y presenta recomendaciones de políticas.

2. De cara al análisis del gasto público, este documento se centra únicamente en las entidades mencionadas en el texto principal. Las entidades adicionales que participan en los procesos de planificación, inversión y seguimiento del sector —incluyendo el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), el Ministerio de la Igualdad, el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), la Agencia de Renovación del Territorio (ART), la Agencia Nacional de Tierras (ANT), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), el Banco de Desarrollo Territorial, organismos multilaterales, así como otros ministerios y departamentos administrativos vinculados a la provisión y supervisión de los servicios de agua potable y saneamiento— quedan fuera del alcance del presente análisis.

PUNTOS CLAVE Y RECOMENDACIONES



PUNTO 1

La cobertura de acceso, al menos, servicios básicos de agua potable y saneamiento ha mostrado un incremento sostenido en los últimos 22 años, siendo más pronunciado en el caso del saneamiento básico. Sin embargo, a pesar de los incrementos de las inversiones en las zonas rurales, persiste una brecha significativa urbano-rural en las tasas de cobertura de estos servicios, especialmente en lo que respecta al saneamiento.



RECOMENDACIÓN 1

Es fundamental aumentar la inversión en saneamiento y hacer un énfasis especial en incrementar las inversiones en las zonas rurales para reducir las brechas de cobertura y mejorar el acceso a estos servicios esenciales para las comunidades vulnerables.



PUNTO 2

A pesar de la relativamente elevada cobertura de agua potable en el país, persisten desafíos significativos en cuanto a la continuidad, potabilidad y eficiencia en el tratamiento del agua, así como en el acceso a servicios al menos básicos de saneamiento. Esto indica la necesidad de un enfoque más integral que no solo se centre en el acceso, sino también en la calidad de los servicios prestados.



RECOMENDACIÓN 2

Es fundamental adoptar un enfoque más integral en la política pública del sector de agua potable y saneamiento básico que priorice tanto el acceso como la calidad de los servicios. Se deben implementar medidas para mejorar la continuidad, potabilidad y eficiencia en el tratamiento del agua, así como para continuar la priorización de servicios rezagados como el servicio de saneamiento. Además, es crucial fortalecer las capacidades de las instituciones locales para gestionar eficientemente estos recursos y responder a las necesidades específicas de los territorios.



PUNTO 3

Las apropiaciones³ han disminuido ligeramente en los últimos años, con variaciones según la fuente de fondeo. La descentralización ha sido crucial en el proceso presupuestario, con una reducción del presupuesto nacional y un aumento de las apropiaciones locales, principalmente a nivel municipal. Asimismo, se observa que la diferencia entre las apropiaciones y los gastos ejecutados es mayor o menor, dependiendo de la fuente de fondeo de donde provienen los recursos y, además, de las características de los territorios donde se asignaron y posteriormente ejecutaron estos recursos.



RECOMENDACIÓN 3

Es esencial mejorar la ejecución de los recursos y asegurar una distribución de las apropiaciones que considere no solamente las necesidades de los territorios, sino que también reconozca los esfuerzos locales por aumentos en cobertura y calidad de los servicios. Fortalecer la descentralización es clave para una mayor eficiencia. Además, es importante fortalecer las capacidades de las instituciones locales para gestionar eficientemente los recursos y responder a las necesidades específicas de los territorios en cuanto a servicios de agua y saneamiento. Finalmente, es urgente mejorar el alineamiento entre las políticas presupuestarias nacionales y las necesidades locales para una asignación más efectiva de los recursos.



PUNTO 4

Este informe demuestra que la eficiencia del gasto podría aumentar un 18% aproximadamente, lo que implica que se puede reducir el gasto manteniendo constantes los niveles de cobertura y calidad. Además, se observa que el gasto público en el sector es más eficiente en aquellos municipios en los que operan empresas prestadoras presentes en múltiples municipios, y que a medida que el número de empresas prestadoras por municipio aumenta, la eficiencia es menor.



RECOMENDACIÓN 4

Dado que los recursos públicos son limitados y el proceso presupuestario se desarrolla dentro de un marco institucional complejo, es fundamental garantizar un uso eficiente de los recursos en el sector de agua y saneamiento. En este contexto, se refuerza la necesidad de evitar la atomización de empresas en un mismo municipio, así como fomentar las empresas que operan en múltiples municipios para así poder beneficiarse de las economías de escala y su experiencia en el sector.

³. En el contexto del proceso fiscal colombiano, las apropiaciones hacen referencia a las “autorizaciones máximas de gasto que el Congreso de la República aprueba” para ser ejecutadas en el año fiscal vigente (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2024c).

**PUNTO 5**

El sistema de servicios públicos en Colombia, que se basa en un esquema de subsidios y contribuciones, ha beneficiado a la población de bajos ingresos, pero aún presenta fallas persistentes. Entre ellas, se destacan problemas de focalización, que se traducen en errores de inclusión y exclusión en la asignación de subsidios y contribuciones, como se observa en el sector de agua potable y saneamiento básico.

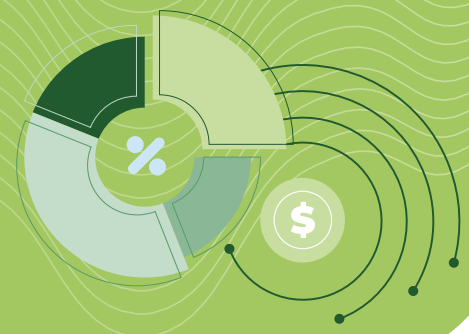
**RECOMENDACIÓN 5**

Revisar el sistema de subsidios en el sector de agua y saneamiento podría ayudar a reducir el desbalance fiscal a la vez que se mantenga y reforzar el subsidio a las poblaciones más desfavorecidas.

2. Contexto Macroeconómico y de Gasto



2. Contexto Macroeconómico y de Gasto

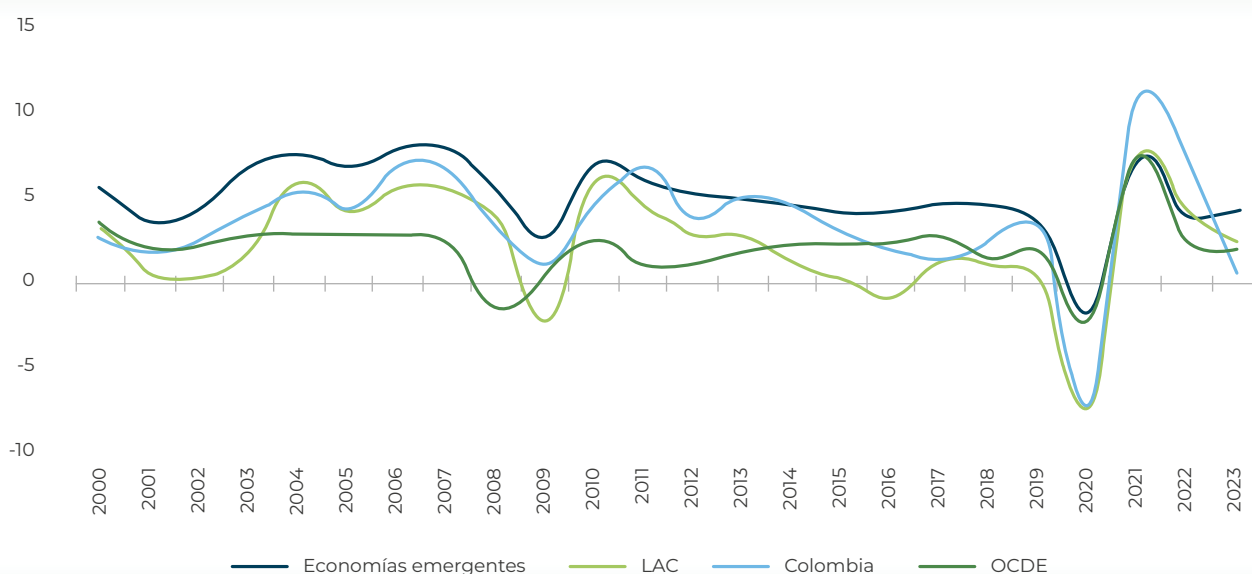


2.1. Contexto Económico Colombiano

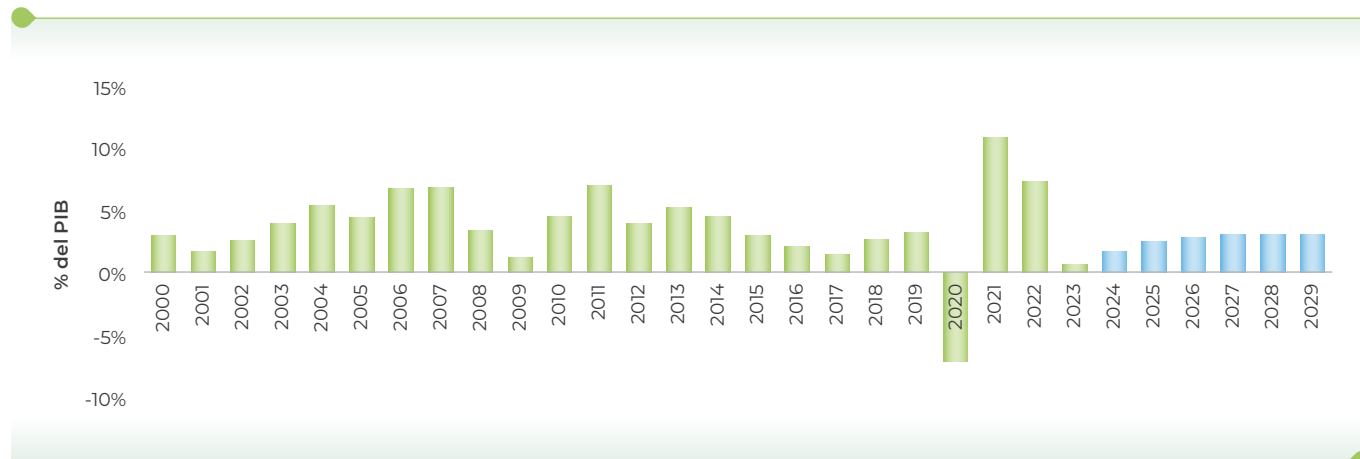
Colombia es la cuarta economía más grande América Latina, tras Brasil, México y Argentina (Banco Mundial, 2024a). Entre 2000 y 2019, el país registró una tasa de crecimiento real anual de 3,8%, superior al promedio de ALC (2,4%) y doble del crecimiento registrado de 1,9% en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Gutiérrez Juárez & Larrahondo, 2022). Este crecimiento sostenido situó a Colombia como una economía emergente de ingreso medio.

Tras dos décadas de registrar un crecimiento superior al promedio regional y de la OCDE, la economía colombiana se contrajo significativamente en 2020 (7,3%) debido a la pandemia del COVID-19 (2020), la primera recesión de Colombia en más de 20 años, y la más grande registrada hasta el momento (Fondo Monetario Internacional, 2023). Sin embargo, el país ha logrado recuperar su senda de crecimiento en los años siguientes, alcanzando una tasa de 11% en 2021 y 7,3% en 2022, y pese a una ralentización temporal del crecimiento en 2023, particularmente como respuesta a una política monetaria contractiva (con una tasa de crecimiento de 0,6%), la economía colombiana se encuentra en una senda de recuperación hacia su PIB potencial (en torno a 3%) en el mediano plazo.

FIGURA 2.1. PIB a precios constantes (var. % a/a)



Fuente: Elaboración propia con datos del Fondo Monetario Internacional, (2024a) y Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, (2023).

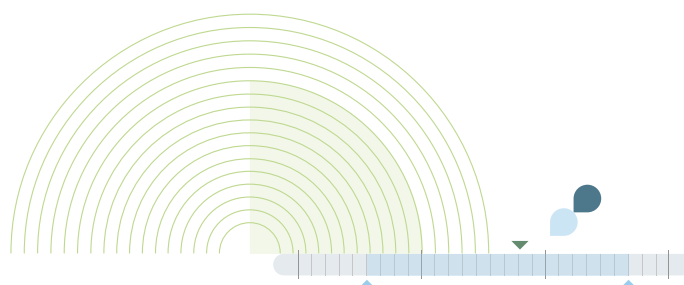
FIGURA 2.2. Crecimiento de PIB real de Colombia (% , 2000-2029)

Fuente: Fondo Monetario Internacional, (2024b).

El sostenido crecimiento económico sí trajo consigo una reducción en la tasa de pobreza y de desigualdad. La pobreza monetaria⁴ se redujo del 49,7% al 28,5% entre 2002 y 2014 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2024b), mientras que la pobreza monetaria extrema⁵ disminuyó del 17,7% al 9,6% en 2019 (Gutiérrez Juárez & Larrahondo, 2022). En efecto, entre 2012 y 2019, un millón de colombianos salieron de la pobreza (Gutiérrez Juárez & Larrahondo, 2022). Asimismo, mejoraron diferentes indicadores de desarrollo humano: La esperanza de vida —que era de 62 años en 1970— en 2022 era de 74 años, mientras que la tasa de mortalidad infantil se redujo de 21,2 a 10,6 por cada 1.000 nacidos entre 2000 y 2022 (Gutiérrez Juárez & Larrahondo, 2022). Pese a estas mejoras, Colombia es el país con uno de los índices de GINI

más altos de ALC y presenta fuertes disparidades territoriales (Giles Álvarez *et al.*, 2024).

Pese al crecimiento en las últimas décadas, indicadores clave del mercado laboral se han mantenido relativamente estables, con una alta tasa de desempleo (a niveles cercanos al 10%) y tasas relativamente estables de participación y ocupación (en torno a 53%-60% y 60%-70% respectivamente en los últimos años) (Figura 2.3). Durante la pandemia del COVID-19, el desempleo aumentó considerablemente y alcanzó casi el 14% en 2020, junto con una caída de la tasa de ocupación. Sin embargo, desde 2021, la tasa ha disminuido de manera constante, reduciéndose al 9% hacia finales de 2023 y recuperando paulatinamente los niveles registrados durante la prepandemia.



4. La línea de pobreza monetaria es el valor en dinero que necesita una persona al mes para adquirir una canasta básica de alimentos, servicios y otros bienes mínimos para vivir. Si una persona tiene un ingreso menor a este valor se considera en situación de pobreza monetaria (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2016).

5. La línea de pobreza monetaria extrema es el valor en dinero que necesita una persona mensualmente para adquirir una canasta básica alimentaria que le provea el mínimo requerimiento calórico para subsistir (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2016).

FIGURA 2.3. Tasa global de participación, ocupación y desocupación en Colombia (% , 2010-2024)



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, (2024b).

En el ámbito fiscal, la tendencia del déficit fiscal ha venido siguiendo una trayectoria marcada por el precio internacional del petróleo, la crisis financiera de 2008 y el COVID-19. Como se ve en la figura debajo (Figura 2.4), entre 2000 y 2008, así como entre 2010 y 2019, la balanza fiscal siguió una tendencia muy parecida a la de los precios internacionales de petróleo. Desde 2014, la política fiscal en Colombia tuvo un comportamiento mayormente procíclico⁶ actuando como un mecanismo desestabilizador de la demanda agregada y contribuyendo a amplificar los efectos generados por los ciclos

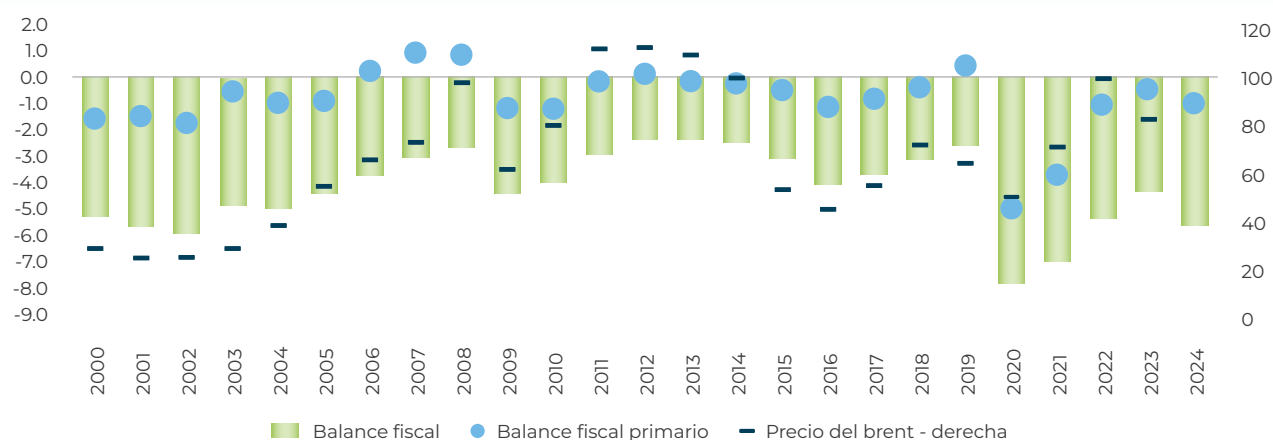
externos (Portillo Riascos, 2021). El déficit aumentó considerablemente durante la crisis financiera de 2008, llegando a 4,4% del PIB en 2009 y a 7,8% en 2020 con la pandemia del COVID-19. Desde entonces, el déficit siguió, si bien con un déficit muy superior al promedio histórico, con una tendencia decreciente. Una reducción en el recaudo en 2024 y la ralentización económica -que ha generado una política monetaria contractiva- volvieron a resultar en un aumento del déficit fiscal en 2024 y han reducido considerablemente el espacio fiscal que tiene el país en los próximos años.

6. Siguiendo a Kaminsky et al. (2004), la posición de la política fiscal se puede calificar como acíclica, contracíclica o procíclica. La política fiscal será acíclica cuando el componente cíclico del gasto no está relacionado con el ciclo económico. La política fiscal será contracíclica cuando el componente cíclico del gasto es creciente en aquellos periodos en los que la economía se desacelera (o incluso cae en recesión); lo contrario sucedería cuando la economía entra en una fase de auge. Por último, la política fiscal será procíclica cuando el componente cíclico del gasto sigue la dinámica del ciclo económico, es decir, el gasto se expande a igual o mayor ritmo que la tasa de expansión del PIB durante los auges, y se ubica por debajo de dicha tasa durante las crisis.

Por su parte el déficit primario se mantuvo relativamente constante durante las primeras dos décadas del SXXI, resultando en un déficit significativo, producto de la pandemia que se ha venido recuperando desde entonces. Respecto al nivel de deuda, esta ha seguido una tendencia creciente en las últimas dos décadas, de un nivel

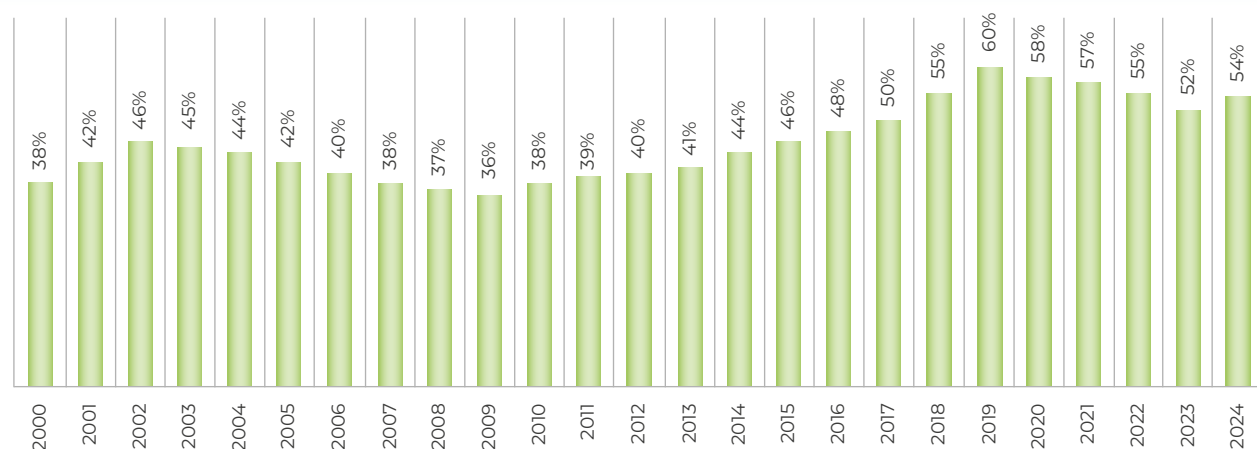
de deuda neta del Gobierno Nacional Central de 34,9% del PIB en 2000 a una deuda esperada de 55,3% del PIB en 2024. Desde 2013, el nivel de deuda ha seguido aumentando de manera constante, particularmente durante la pandemia del COVID-19, y se ha venido reduciendo desde entonces (Figura 2.5).

FIGURA 2.4. Balance fiscal del Gobierno Nacional Central (% del PIB, 2000-2024)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2024a).

FIGURA 2.5. Deuda neta del Gobierno Nacional Central (% del PIB, 2000-2024)

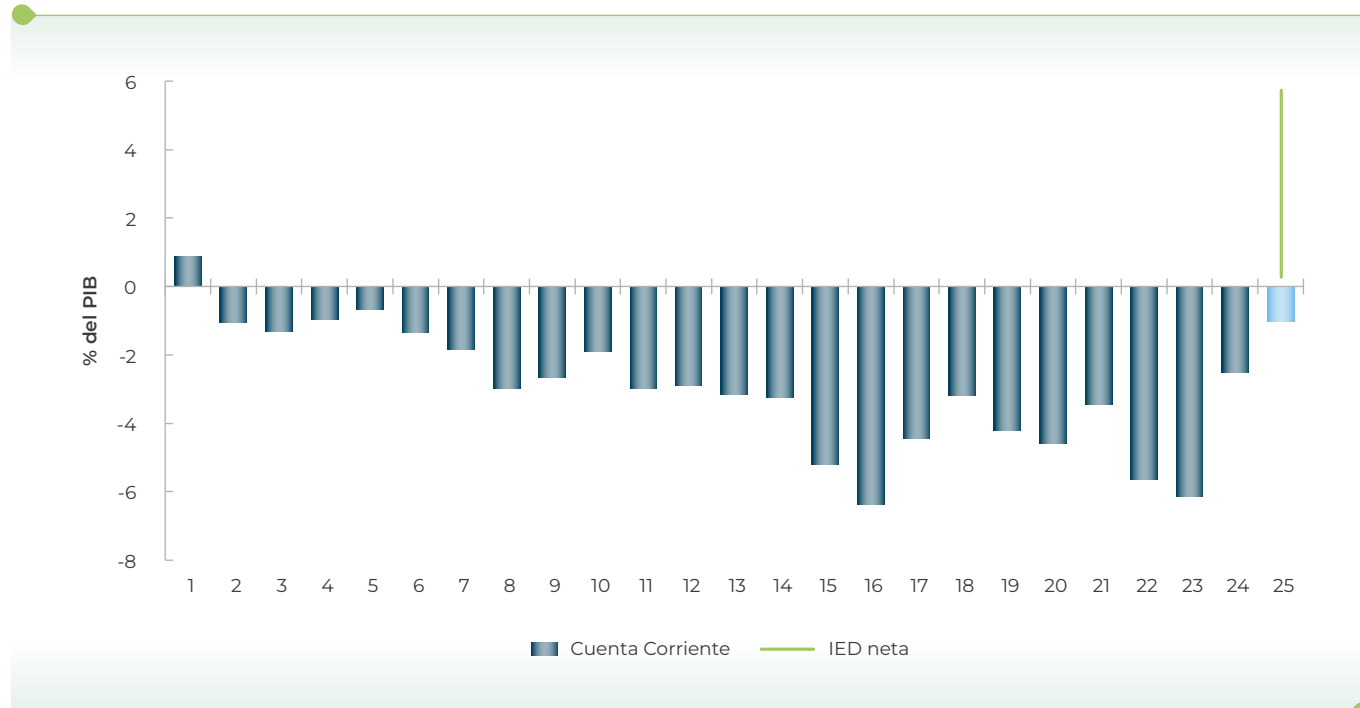


Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2024b).

En el ámbito externo, entre 2010 y 2019, Colombia tuvo un déficit promedio de cuenta corriente (CC) de 4% del PIB, financiado en casi un 70% por inversión extranjera directa (IED). Dado el peso de los hidrocarburos en la canasta exportadora de Colombia, la trayectoria del balance de la CC también ha reflejado cambios en el precio internacional del petróleo⁹. El contexto internacional y los efectos de la pandemia, que resultaron en una mejora temporal del déficit de la CC en 2020 (3,5% del PIB), dieron lugar de nuevo a déficits mayores al 5% de PIB desde 2021, pese a mejores términos de intercambio. Para 2024, se espera que el déficit de CC disminuya de 2,5% a 1,0% del PIB, mientras la IED, se reduciría del 4,5% al 3,3% del PIB (Figura 2.6).

Colombia ha mantenido una política monetaria prudencial. Entre 1999 y 2008, varios países en la región, entre ellos Colombia, avanzaron sus marcos de políticas, mediante la adopción de regímenes de metas de inflación y con el logro de una mayor flexibilidad del tipo de cambio. En el periodo 2014–2019, Colombia redujo los índices de inflación de manera constante en unos 5,2 puntos porcentuales. Sin embargo, con el COVID-19, los precios de la economía colombiana se aceleraron de manera abrupta, alcanzado una tasa de inflación de 13,1% en 2022. Desde 2023, producto de una política monetaria contractiva, la tasa de inflación se ha venido reduciendo, llegando a 9,3% al cierre de 2023. Sin embargo, el aumento de la tasa de interés ha sido uno de los principales factores que han contribuido a la ralentización económica desde 2023 (Figura 2.7).

FIGURA 2.6. Cuenta Corriente e IED

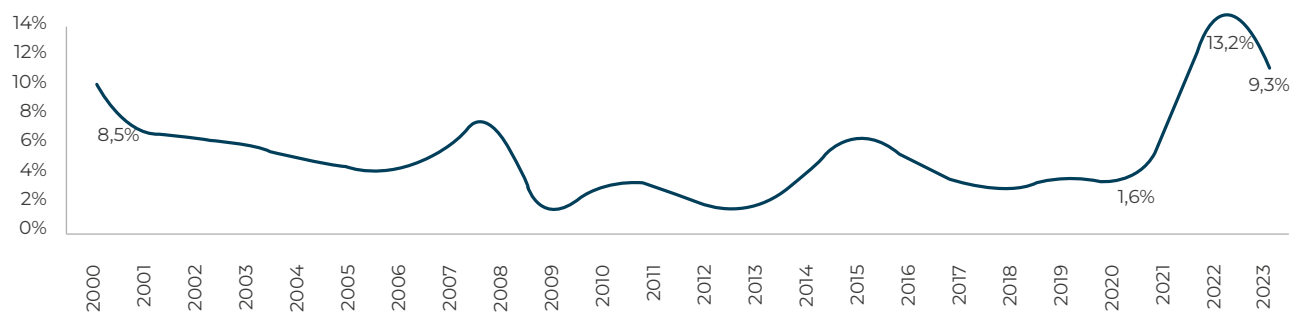


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de la República de Colombia, (2024).

7. El Saldo Primario Estructural Neto es equivalente al saldo primario ajustado por el ciclo del petróleo, el ciclo económico y las transacciones puntuales.

8. El SNPB corresponde a la diferencia entre los ingresos y gastos del GNC, excluyendo los pagos de intereses, los ingresos por rendimientos financieros de activos gubernamentales y las transacciones únicas, más un ajuste por el ciclo económico y el ciclo del petróleo.

9. El déficit de la CC aumentó con la caída del precio del petróleo en la década pasada, registrando un déficit promedio de 3,5% del PIB entre 2010 y 2014, y 4,6% del PIB entre 2015 y 2019.

FIGURA 2.7. Tasa de inflación anual de Colombia, final de periodo (% , 2000-2023)

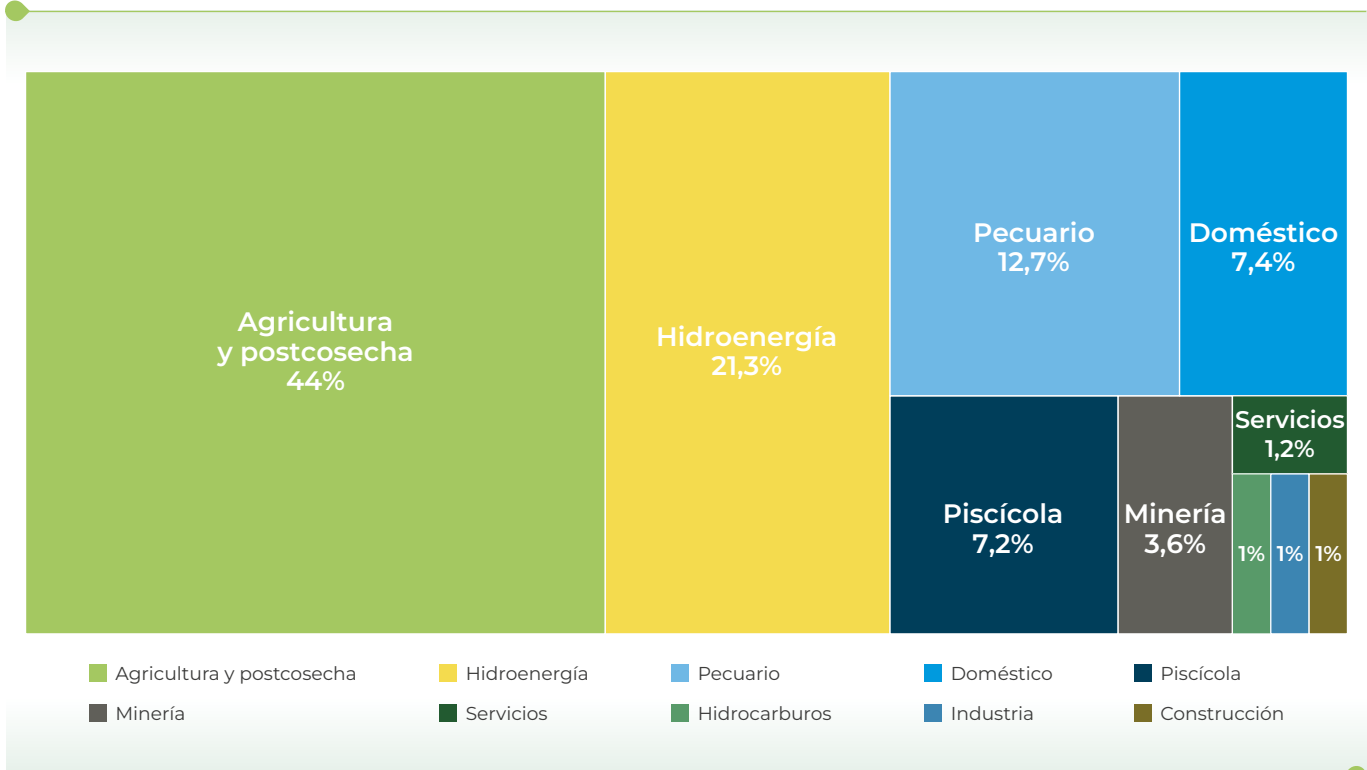
Fuente: Fondo Monetario Internacional (2024c).

2.2. Tendencias del Recurso Hídrico en Colombia

Colombia es uno de los países más ricos en agua a nivel mundial; sin embargo, a pesar de sus abundantes reservas de agua, la nación enfrenta profundos desafíos en la gestión de recursos hídricos. Las diferencias en la distribución geográfica entre los recursos hídricos y la distribución de la población se reflejan en ciudades o zonas con alto estrés hídrico en el país, como es el caso de Bogotá o Santa Marta (Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, 2024). Esta situación no solamente afecta la provisión de servicios seguros de agua y saneamiento para las poblaciones, sino que también plantea desafíos para satisfacer la demanda de agua sectorial (Datshkovsky *et al.*, 2022).

A esto se le suma el hecho de que la matriz productiva de Colombia cuenta con diversos sectores cuya demanda hídrica es superior a la demanda doméstica, tales como los sectores de agricultura, hidroenergía, y piscícola, cada uno con una demanda de 13.984 millones, 8.224 millones y 3.971 millones para el año 2020, respectivamente. De hecho, para los años 2008, 2012, 2016 y 2020, estos tres sectores representaron el 78% de la demanda hídrica en el país (Figura 2.8). Por el contrario, sectores como la construcción representaron tan solo un 0,4% del total de la demanda hídrica desde el 2008. La gran demanda de cantidad de agua para los distintos usos en el país hace que la huella hídrica por el uso directo y total del agua en Colombia sea mayor que países como Brasil y Costa Rica (Ferrazzo *et al.*, 2024).

FIGURA 2.8. Demanda hídrica por sectores en Colombia (% sobre el total de millones de m³/año)



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - IDEAM, (2022).

2.2.1 Contexto del Servicio de Agua Potable y Saneamiento en Colombia

Las múltiples diferencias geográficas, sociales, económicas e institucionales del país inciden en la cobertura y calidad de los servicios de agua potable y saneamiento. A continuación, se detallan tanto los avances del país en cuanto a la prestación de los dos servicios, como las diferencias que existen a nivel geográfico, social y económico.

Avances de cobertura

Según datos de (World Health Organization et al., 2024), Colombia ha mejorado sus tasas de cobertura de acceso a servicios al menos básicos de agua potable a nivel nacional, permitiendo no solamente cubrir el crecimiento poblacional sino también la expansión del servicio. Como se observa en la Figura 2.9 (izquierda), a nivel nacional este crecimiento fue de 5,5 puntos porcentuales entre el 2000 y el 2022 (97,5% y 92%, respectivamente). Una situación similar se encuentra para la cobertura de servicios de saneamiento al menos básicos: en 22 años el aumento de la cobertura a nivel nacional fue de 19,3 puntos porcentuales (Figura 2.9 derecha).

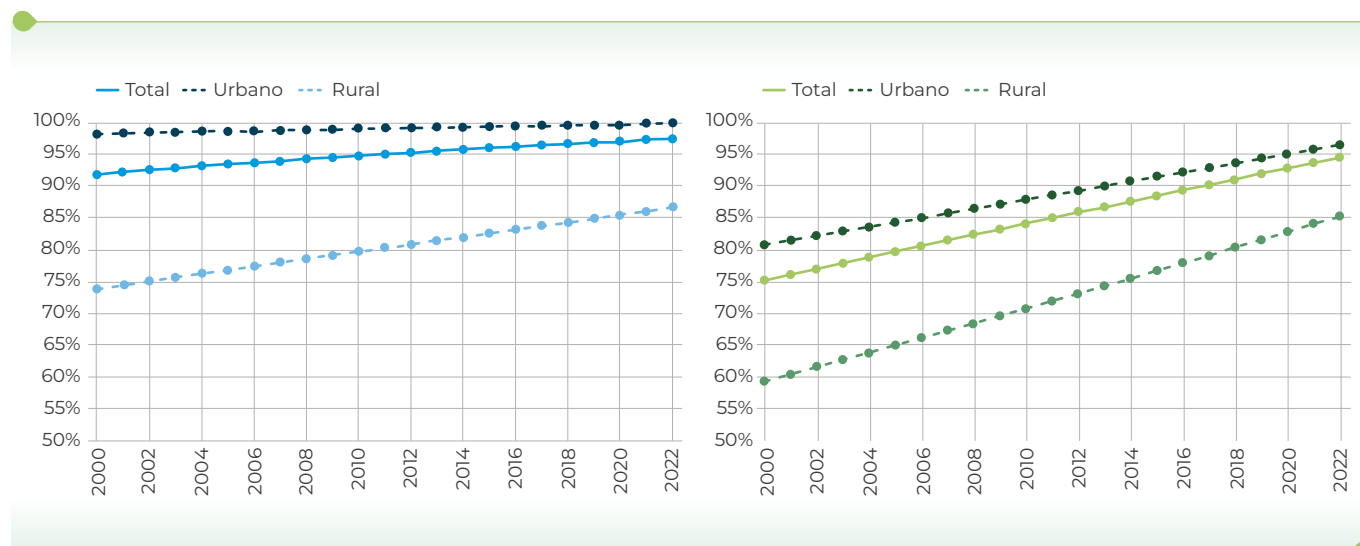
Desigualdades de zonas y de territorios

Existen grandes desigualdades entre las **zonas rurales y urbanas** tanto en la cobertura de al menos servicio básico de agua potable como servicio básico de saneamiento. Para el agua potable, mientras que los hogares de las ciudades (núcleos urbanos) tienen cobertura casi universal (99,9%) en 2022, la proporción de hogares en zonas rurales con servicio es de tan solo 86,7%; evidenciando una brecha de 13,2 puntos porcentuales entre las dos zonas. La brecha entre las zonas urbanas y rurales es también bastante grande respecto al servicio de saneamiento básico: mientras que las zonas urbanas tienen una cobertura del 96,7% para el 2022, la cobertura para las zonas rurales es del 85,5%; es decir, existe una brecha de 11,2 puntos porcentuales entre las dos zonas (Figura 2.9).

Desigualdades económicas

Las desigualdades en el acceso a al menos servicios básicos de agua potable y saneamiento también se reflejan en el ámbito **económico**. Existe una fuerte correlación positiva entre el nivel de ingresos y el acceso a estos servicios: los hogares con menores

FIGURA 2.9. Evolución cobertura al menos servicios básicos a agua potable básico o superior (izq.) y saneamiento básico o superior (der.), % hogares (2006-2021)



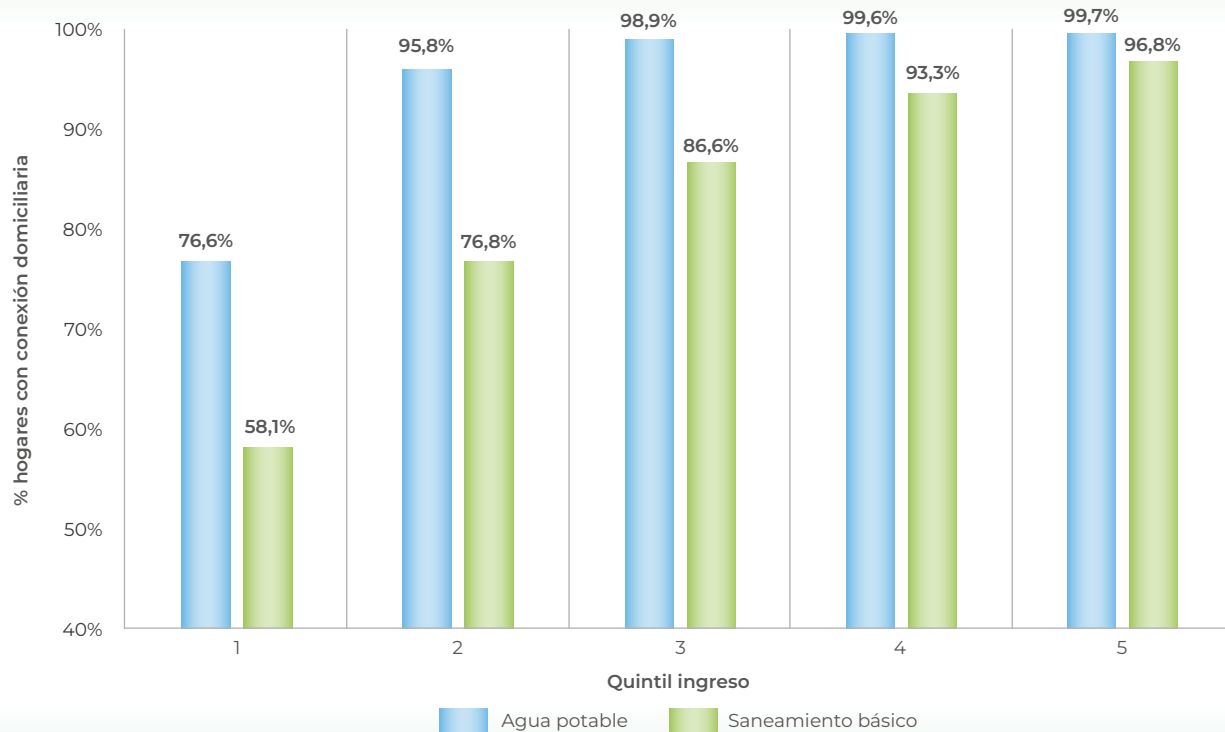
Fuente: Elaboración propia con datos de World Health Organization et al., (2024).

ingresos tienen una menor probabilidad de tener acceso a las conexiones de redes que proveen los servicios al menos básicos de agua potable y saneamiento.

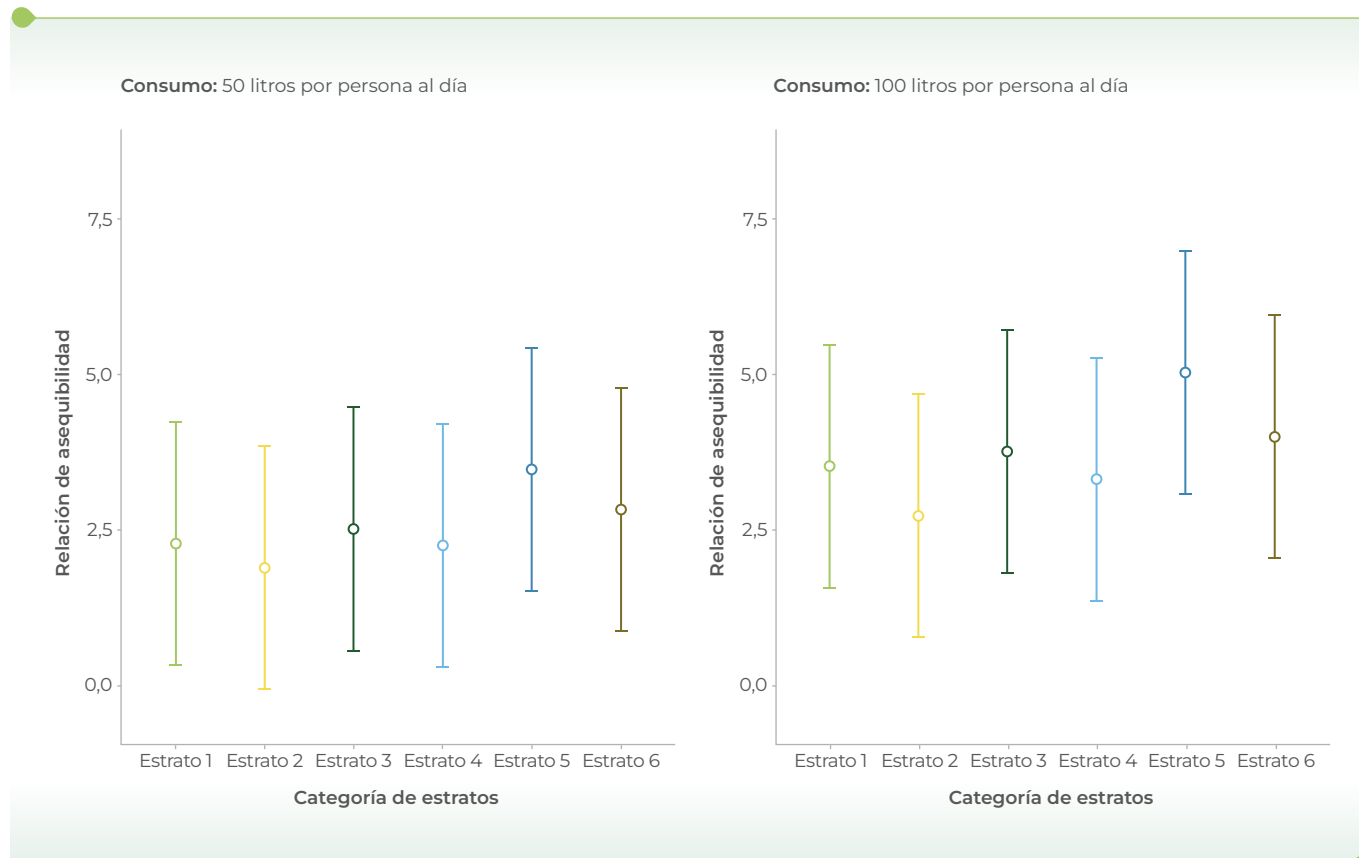
En línea con los resultados del costo del servicio, la cobertura de los servicios al menos básicos de agua potable y saneamiento muestran importantes **diferencias entre los diferentes grupos de ingresos**. Mientras el 99,7% de los hogares del quintil 5 de ingresos (es decir la población con ingresos más altos del país) cuentan con servicio al menos básico de agua, esta cifra descende al 76,6% de los hogares en el primer quintil. Más preocupante es la disparidad observada en el servicio al menos básico de saneamiento básico. Asimismo, el 96,8% de los hogares pertenecientes al último quintil de ingresos cuentan con al menos servicio básico de agua potable tan solo el 58,1% de los hogares en el primer quintil de ingreso cuentan con cobertura (Figura 2.10).

Contrario a las diferencias en cobertura, en la asequibilidad del servicio de agua potable no se observan desigualdades sustanciales entre los diferentes tipos de ingreso. Basándose en la clasificación socioeconómica de estratos, Cunial & Pérez-Urdiales (2025) estudiaron la asequibilidad del agua en las capitales de los 32 departamentos de Colombia para niveles básicos de consumo. Este estudio muestra que el agua no es asequible para un porcentaje similar en todos los grupos socioeconómicos. La [Figura 2.11](#) muestra los resultados de este estudio para dos consumos básicos de agua diferentes (50 litros diarios a la izquierda y 100 a la derecha). Para ambos niveles de consumo los resultados son consistentes: no hay una relación evidente entre asequibilidad y nivel de ingresos. Para contextualizar este resultado, Cunial & Pérez-Urdiales (2025) muestran la distribución de la población en los distintos estratos socioeconómicos por quintil de ingresos (Tabla 2.1), donde se intuyen importantes errores de inclusión y exclusión en los distintos estratos.

FIGURA 2.10. Cobertura de al menos servicios básicos públicos de agua potable y saneamiento básico por decil de ingreso, % hogares (2017)



Fuente: Elaboración propia con datos de World Health Organization *et al.*, (2024).

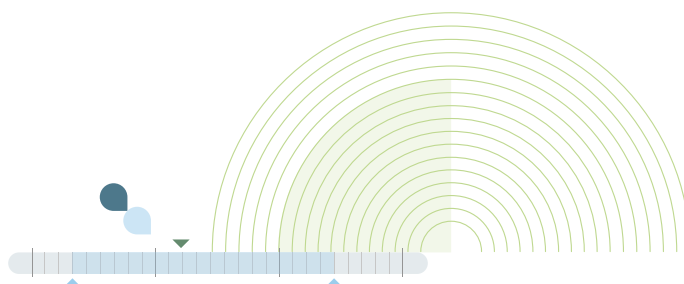
FIGURA 2.11. Índice de asequibilidad por estratos socioeconómicos y por nivel de consumo

Fuente: Cunial & Pérez-Urdiales (2025).

TABLA 2.1. Distribución de quintiles de ingreso según clasificación basada en estratos (%)

Quintil	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6
Q1	33,77%	21,08%	16,35%	8,48%	6,23%	1,12%
Q2	29,99%	20,34%	15,35%	15,78%	15,58%	9,85%
Q3	21,81%	23,17%	19,53%	12,60%	11,20%	10,17%
Q4	11,38%	22,03%	23,75%	21,38%	20,77%	13,36%
Q5	3,05%	13,38%	25,01%	41,76%	46,21%	65,50%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Cunial & Pérez-Urdiales (2025).



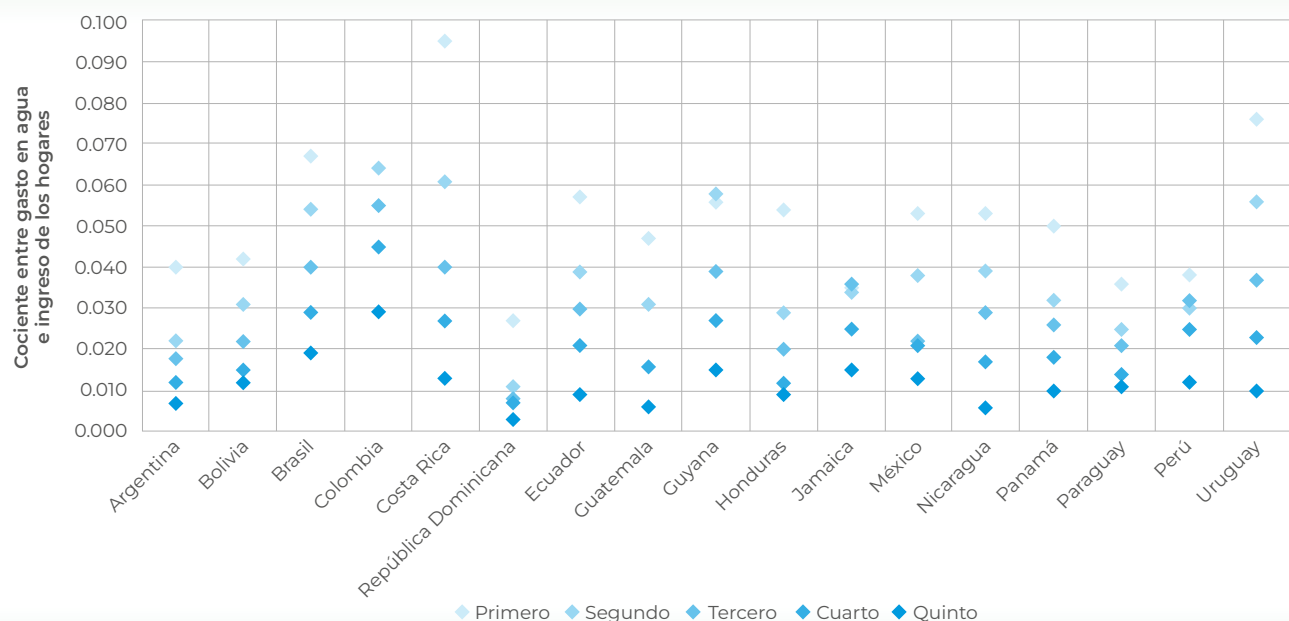
Estos resultados son consistentes con lo encontrado por Martínez-Espiñeira & Pérez-Urdiales (2025). En este estudio los autores calcularon índices de asequibilidad como la ratio entre la factura de agua y saneamiento declarada por los hogares y el nivel de ingreso para una muestra representativa de hogares en ALC. Los resultados muestran que el gasto en agua de red y saneamiento respecto a ingresos es relativamente elevado respecto al de otros países. Sin embargo, los problemas de asequibilidad no aumentan tanto como en otros países cuando se considera el gasto en otras fuentes de agua. Esto es potencialmente el resultado de una mejor cobertura y servicio en comparación con otros países de la región (Figura 2.12).

Disparidades en la calidad del servicio

Adicionalmente, se evidencian diferencias significativas en la **calidad de la prestación del**

servicio entre zonas urbanas y rurales. Respecto a la continuidad del servicio de agua -específicamente conexión a una red de acueducto- mientras a nivel urbano se cuenta con una continuidad en el servicio para el 84% de los hogares, tan solo 2 de cada 3 hogares en zonas rurales tienen servicio continuo (63%). De igual manera, la continuidad del servicio es mucho más alta en regiones con mayor participación económica que en regiones con menor participación: mientras que Bogotá tuvo un índice de continuidad de 24, en Vichada tuvo un valor igual a 6 (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2020). Además, persiste una severa brecha en el reporte de calidad de agua: solo el 6,3% de los prestadores registrados reporta muestras de control al SUI, cubriendo apenas el 29% de los municipios, lo que evidencia fallas estructurales en la toma, análisis y reporte de información esencial para la vigilancia de la potabilidad del agua.

FIGURA 2.12. Carga pago agua potable y saneamiento sobre ingreso por quintil de ingreso, % 2022

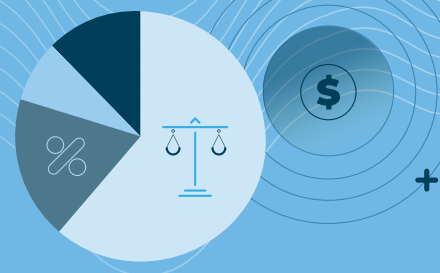


Fuente: Estimaciones propias basadas en datos de Martínez-Espiñeira & Pérez-Urdiales, (2025).

3. Marco Normativo



3. Marco Normativo



La consolidación institucional del sector de APSB en Colombia se da a partir de la Constitución Política de 1991. El sector APSB está compuesto por el 'Agua Potable' -que se refiere al acceso de agua limpia y apta para el consumo y para el uso humano en usos cotidianos y domésticos-; y también se compone por el 'Saneamiento Básico', el cual se refiere al conjunto de infraestructura y servicios públicos destinado a el tratamiento y mantenimiento de las aguas residuales y la gestión apropiada de los residuos sólidos.

La evolución de la estructura institucional del sector APSB puede clasificarse en tres fases. Una primera etapa (Fase I) caracterizada por sentar las bases constitucionales y legales del sistema entre 1991 y 1994, incluida la sanción de la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios de 1994. Una segunda fase (Fase II) entre 1995 y 2005 en la que se consolidan los esquemas a través de la participación de las Empresas de Servicios Públicos. Finalmente, a partir de 2006 y hasta la actualidad, una etapa (Fase III) de armonización normativa, en la que se crean y/o fortalecen los esquemas de ejecución: los PDAs, la FINDETER y los patrimonios autónomos, y la ejecución descentralizada y a través de los esquemas diferenciales y comunitarios.

Esta sección presenta un resumen del marco normativo e institucional y el marco organizacional del sector de APSB. En primer lugar, se desarrolla la 'Fase I' la cual constituye el cimiento constitucional y establece la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios. En segundo lugar, se presenta la 'Fase II' en la cual se establece un sistema centralizado enfocado en el programa de Agua Potable y Saneamiento implementando políticas destinadas a ampliar la cobertura, mejorar la calidad de los servicios y promover la participación del sector privado. En tercer lugar, se elabora la 'Fase III' enfocada en la descentralización y el enfoque

diferencial donde se desarrollaron los PDAs y se buscó incrementar la cobertura y la calidad particularmente en zonas rurales. Finalmente, se presenta el marco organizacional del sector APSB, el cual contribuye a una mejor comprensión de las entidades gubernamentales y su rol en el funcionamiento de APSB.

3.1. Fase 1: Cimiento Constitucional para la Prestación del Servicio Público de APSB y Ley de Servicios Públicos Domiciliarios

La Constitución Política y el Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia construyen el marco normativo del sector de agua potable y saneamiento básico. Cualquier disposición normativa dentro del sector debe estar en consonancia con estas leyes que priorizan la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y la preservación de un ambiente sano.

La Constitución Política de Colombia de 1991 sienta las bases del esquema del sector de APSB. Primero, establece que es responsabilidad del Estado presentar **soluciones para las necesidades insatisfechas de servicios tales como educación, salud, agua y saneamiento**. Para cumplir con estos dos objetivos, la Constitución establece que los presupuestos relacionados con esta finalidad tendrán prioridad sobre cualquier otro tipo de gasto.

Segundo, en el capítulo 5 de la Constitución se establece que los **servicios públicos son una finalidad social del Estado y que además debe asegurarse su prestación eficiente a todos los habitantes** del territorio nacional, la cual puede darse de manera estatal o privada e inclusive por comunidades organizadas. De la mano con

este objetivo, en la Constitución se establece que **es responsabilidad del Estado nacional fijar competencias y responsabilidades sobre la prestación de los servicios públicos**, los cuales serán garantizados por los municipios, mientras que los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación.

Para cumplir con la provisión del servicio, en la Constitución también se establece que **el Estado, a través de sus distintos niveles administrativos, puede otorgar subsidios destinados a los servicios públicos domiciliarios**. Se establece que los subsidios pretenden que las personas con menores ingresos puedan cubrir las tarifas de los consumos de agua y alcantarillado establecidos como mínimo vitales.

Por último, y relacionado también con la prestación de los servicios públicos domiciliarios, en la Constitución se establece la necesidad de precisar los **deberes y derechos de los usuarios**; así como también las formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas que presten estos servicios.

Más adelante, la Ley 142 de 1994, denominada como el Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios, definió la estructura de los servicios públicos domiciliarios en Colombia, entre ellos los servicios de agua potable y alcantarillado. Esta Ley establece como principios rectores del servicio a la universalidad, eficiencia, solidaridad y subsidiariedad. En materia de competencias, la Ley para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y de aseo, **define la siguiente distribución de responsabilidades y funciones entre los diferentes niveles de gobierno**:

- **Nación:** es responsable de apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos, a los municipios prestadores directos y a las empresas con participación de la nación o del departamento y a empresas asociativas de naturaleza cooperativa. Asimismo, tiene la obligación

de velar porque quienes presten los servicios cumplan las normas de protección, conservación y recuperación de los recursos naturales.

- **Departamentos:** ejercen una función de apoyo y coordinación; son responsables de apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operen en su jurisdicción, a los municipios prestadores directos y a las empresas con participación de la nación o del departamento.
- **Municipios:** tienen la responsabilidad central de garantizar la prestación eficiente de los servicios a todos sus habitantes. Además, deben asegurar la participación y fiscalización por parte de los usuarios a las entidades prestadoras de servicios, otorgar subsidios con cargo al presupuesto municipal y estratificar los inmuebles residenciales.
- **Corporaciones Autónomas Regionales (CARs):** actúan como máxima autoridad ambiental de su jurisdicción, debiendo ejecutar políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental, otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales para el uso, aprovechamiento o movilización de recursos naturales renovables, y ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua.

En complemento a la Ley de servicios públicos domiciliarios, la Ley 99 de recursos hídricos de 1993 (Ley 99 de 1993, 1993) establece varios recursos adicionales a los provenientes de las tarifas y de los aportes públicos para garantizar el servicio de agua y saneamiento sostenible. **Entre ellos, la ley destaca:**

- **Proyectos con uso de agua y licencia ambiental:** Todo proyecto que necesite una licencia ambiental y que involucre el uso de agua de fuentes naturales debe asignar al menos el 1% de la inversión en la recuperación y conservación de la cuenca hidrográfica.

- Recursos para protección ambiental a través de impuestos prediales:** Los Concejos municipales pueden establecer un porcentaje entre el 15% y el 25,9% del recaudo del impuesto predial, o en su defecto, una sobretasa entre el 1,5 y el 2,5 por mil sobre el valor catastral de las propiedades. Estos recursos se transfieren a las CAR.
- Declaración de zonas estratégicas para la conservación de recursos hídricos:** Las áreas vitales para la conservación de recursos hídricos que abastecen a sistemas de acueductos municipales y distritales se consideran de interés público. Los departamentos y municipios deben destinar al menos el 1% de sus ingresos corrientes para adquirir y mantener estas áreas o dotar recursos a esquemas de pago por servicios ambientales.
- Contribución de empresas hidroeléctricas:** Las empresas generadoras de energía hidroeléctrica con una potencia instalada superior a 10.000 kilovatios deben transferir el 6% de sus ventas brutas de energía a una tarifa determinada por la Comisión de Regulación Energética. Estos fondos se destinan de la siguiente manera:
 - 3% para las CAR o Parques Nacionales Naturales con jurisdicción en el área de la cuenca hidrográfica y el área del proyecto, así como para la conservación de páramos en esas zonas.
 - 3% para los municipios y distritos ubicados en la cuenca hidrográfica.



3.2. Fase 2: Consolidación del Modelo de Gestión de APSB Mediante la Participación de Actores Privados (1995 - 2005)

3.2.1. Período 1994 - 1998: El Plan Nacional de Desarrollo (Ley 188 de 1995, 1995)

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 1995 ratificó que la responsabilidad principal de garantizar la prestación de este servicio recae en las administraciones municipales y en sus empresas, sean públicas, privadas o con asociaciones mixtas. Asimismo, el Plan estableció que el Gobierno Nacional debe cumplir el rol de planificador, orientador, co-financiador y promotor del sector, concentrándose en las áreas de regulación y supervisión. En este sentido, el Gobierno Nacional debe brindar apoyo a los municipios para alcanzar niveles de cobertura más amplios y mejorar la calidad de los servicios. **Entre los principales objetivos del PND se destacan:**

1. Alcanzar una mayor cobertura de agua potable y alcantarillado.
2. Mejorar la calidad de los servicios de agua potable y saneamiento para todos los habitantes con conexión y disminuir la vulnerabilidad de los sistemas de abastecimiento.

Consolidar el proceso de modernización institucional del sector, con base en los lineamientos de la Ley 142 de 1994. En el PND se establecieron estrategias de participación local y la colaboración de diversas fuentes de fondeo y financiamiento, como créditos de FINDETER y recursos de empresas de servicios públicos. Para alcanzar estos objetivos de participación local y colaboración de fuentes de recursos se desarrollaron los siguientes programas y subprogramas.

TABLA 3.1. Programas y subprogramas: El PND¹⁰

Objetivo(s)	Programa	Subprograma
Ampliación de coberturas y mejoramiento de la calidad	Más y mejores Proyectos	Pre-inversión.
		Asistencia técnica y capacitación.
		Financiamiento de proyectos de infraestructura.
	Calidad Integral del Servicio	Calidad del agua.
		Confiabilidad y control de pérdidas sistemas de suministro.
		Protección de Cuencas y Uso Racional del Agua.
		Saneamiento ambiental.
	Investigación y Desarrollo Tecnológico	Uso de tecnologías apropiadas.
		Aprovechamiento y manejo integrado de las aguas subterráneas.
Modernización institucional	Nivel Nacional	Marco Regulatorio y Tarifario.
		Planeamiento Integral del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico.
		Control y Vigilancia.
	Nivel Local y Regional	Destinar recursos, dentro de los proyectos de inversión, para definir, adecuar y fortalecer las empresas, siguiendo los criterios de eficiencia, viabilidad técnica e institucional y solidez financiera.
	Participación Privada en el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico	Medidas complementarias que aseguren a los inversionistas un marco tarifario claro y estable, concesiones de larga duración en un marco regulatorio que proteja a los usuarios y el apoyo estatal a sistemas de crédito de largo plazo.

Fuente: Elaboración propia con en la Ley del PND 1995-1998 (Departamento Nacional de Planeación, 1995).

Durante este periodo, el Gobierno colombiano aprobó dos documentos adicionales: el CONPES 2767 de 1995 (Departamento Nacional de Planeación, 1995) y el CONPES 2912 de 1997 (Departamento Nacional de Planeación, 1997). El primero priorizó la expansión de coberturas y la mejora de la calidad de los servicios de acueducto y alcantarillado y buscó la modernización institucional del sector. El segundo inició una política integral para involucrar al sector privado en la prestación de los servicios del sector.

3.2.2. PND 1999-2002 (Ley 508 de 1999, 1999)

El PND aprobado en 1999 estableció medidas para mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios del sector. Por ejemplo, ajustó el esquema tarifario y de subsidios para incentivar la inversión, promoviendo la recuperación de costos y eliminando subsidios extralegales¹¹. El plan también enfatizó que el fondeo del sector debía provenir del cobro de tarifas,

¹⁰. (Ley 188 de 1995, 1995, p. 188).

¹¹. En la nueva política sectorial, el fondeo debe provenir fundamentalmente del cobro de tarifas a los usuarios, aportes de los municipios con cargo a la (Ley 60 de 1993, 1993) e impuestos locales (para subsidios a la tarifa de usuarios subsidiados o las inversiones en expansión de los servicios)" (Ley 508 de 1999, 1999).

aportes de los municipios con cargo a los recursos de transferencias intergubernamentales (Ley 60 de 1993, 1993), recursos municipales, recursos de crédito de FINDETER a las entidades prestadoras o a los municipios y aportes del sector privado.

3.2.3. PND 2002-2006 (Ley 812 de 2003, 2003)

El PND 2002-2006 mantuvo y profundizó la búsqueda de la optimización de las fuentes de fondeo y financiamiento y la adecuación de la estructura de la industria. Se promovió la participación del sector privado y se priorizó la asignación de recursos públicos hacia regiones con mayores rezagos en cobertura. Igualmente, durante esta administración se expidieron documentos CONPES y nuevas leyes que modificaron el marco regulatorio. El documento CONPES 3177 de 2002 (Departamento Nacional de Planeación, 2002) estableció las acciones prioritarias y directrices para la creación del Plan Nacional de Manejo de Aguas Residuales (PMAR) y definió criterios para seleccionar y priorizar municipios donde se necesitaba construir sistemas de tratamiento de aguas residuales. El documento también delineó estrategias de gestión de los ministerios de Desarrollo y Medio Ambiente para maximizar los resultados del PMAR. Además, se establecieron mecanismos para coordinar diversas fuentes de recursos con el fin de respaldar la ejecución del Plan.

El PND 2002-2006 implementó medidas para ajustar los esquemas tarifarios y de subsidios, incentivando la inversión, especialmente en las regiones con mayores rezagos en cobertura, para recuperar costos y evitar la transferencia de ineficiencias a los usuarios. El PND enfatizó que los pagos relacionados con el consumo variable del servicio debían basarse solo en la cantidad consumida, en caso de que fuera posible medir el consumo técnicamente.

La Ley buscó fomentar el uso efectivo de recursos locales. Así, las transferencias del SGP destinadas a

APSB se asignaron de acuerdo con la priorización de proyectos definida en el Reglamento Técnico del Sector. Se permitió que una parte de estos recursos se destinara a subsidios, a inversiones en saneamiento básico rural con soluciones individuales y a la conservación de microcuencas. Asimismo, se designó al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) como la única entidad competente para recibir y decidir sobre proyectos del sector que solicitaran apoyo financiero del Gobierno Nacional.

Los desarrollos iniciales en materia de APSB se basaron en el CONPES 3253 de 2002 (Departamento Nacional de Planeación, 2003), que puso en marcha el Programa de Modernización Empresarial (PME) en el sector de agua potable y saneamiento básico. El PME fue una herramienta clave con la que el MAVDT implementó su política para fomentar la participación del sector privado en estos servicios, y anticipó la creación de los Planes Departamentales de Agua (PDAs). A través del PME, el MAVDT dotaba recursos para la elaboración de los aspectos técnicos, financieros y legales necesarios para poner en marcha la participación de operadores especializados. Su principio fundamental era que el operador se comprometiera a proveer recursos para inversiones en infraestructura según las tarifas autorizadas que eran cobradas por la prestación del servicio.

En 2005 también se aprobó el CONPES 3383 (Departamento Nacional de Planeación, 2005). El documento redefinió el mecanismo de distribución de los recursos del SGP, buscando una mayor transparencia en la ejecución de recursos públicos y una consolidación de la regulación tarifaria. Además, propuso una estrategia integral de acceso a crédito y la optimización de la estructura industrial y empresarial del sector. Con este fin, buscó un mayor acceso al crédito para el sector con el apoyo de FINDETER y de la banca multilateral. Preciso también que los recursos disponibles deben priorizar las regiones con mayores necesidades en términos de cobertura y desarrollo sectorial.

3.3. Fase 3: Creación y Fortalecimiento de los Esquemas de Ejecución a Través de los PDAs (2006 -2023)

Como complemento a lo ya desarrollado en la (Ley 142 de 1994), las leyes 1151 y 1176 de 2007 (Ley 1151 de 2007, 2007; Ley 1176 de 2007, 2007) junto con el PND 2006-2010 se convirtieron en elementos clave para modificar la gestión del sector. La (Ley 1151 de 2007, 2007) introdujo uno de los cambios más notables para el desarrollo del sector: la creación de los PDAs. Estos planes tenían como objetivo la coordinación institucional para un óptimo manejo de los recursos, una prestación eficiente y sostenible de los servicios públicos y fortalecer los esquemas de regionalización en la prestación de los servicios (Departamento Nacional de Planeación, 2007) (CONPES Social 3463 de 2007). La Ley estableció condiciones y compromisos de las entidades territoriales, de tal manera que éstas accedían a aportes del Gobierno Nacional con la condición de comprometer recursos del SGP y de regalías en los PDAs.

El gobierno, además, comprometió importantes recursos del PGN para la financiación de estos planes. Estos recursos se distribuyeron de tal manera que favorecieron regiones con menor desarrollo del sector, apuntando a reducir las disparidades regionales. Los PDAs tienen seis lineamientos de política: coordinación interinstitucional, modernización empresarial, aprovechamiento de economías de escala, articulación de recursos financieros, mejor control de recursos y regulaciones y creación de planes de inversión integrales con enfoque regional. Para la implementación de los nuevos cambios introducidos por los PDAs se creó un fondo autónomo denominado el Fondo de Inversiones en Agua (FIA), encargado de administrar sus recursos.

El entonces MAVDT quedó a cargo de recibir y viabilizar proyectos del sector. A su vez, se arbitraron más recursos departamentales como la asignación del 1% de los ingresos corrientes de departamentos y municipios para la adquisición y mantenimiento

de zonas estratégicas de abastecimiento de agua o esquemas de pago por servicios ambientales. La Ley también habilitó que los ingresos recaudados de tasas retributivas se destinarán a proyectos de descontaminación y monitoreo de la calidad del recurso, mientras que las tasas compensatorias se destinaron a la protección y renovación de recursos naturales.

Igualmente se flexibilizó el uso de los recursos de las CAR al permitirles destinar el 10% en gastos (del rubro de implementación y monitoreo) de las CAR y se fortaleció su rol de protección y recuperación de los recursos hídricos. Además, se autorizaron nuevas modalidades de gestión de los recursos como cuentas conjuntas y negocios fiduciarios. El CONPES 3463 de 2007 (Departamento Nacional de Planeación, 2007) puso en marcha los PDAs como estrategia para llevar a cabo la política sectorial y la asignación de recursos tanto a nivel nacional como de las Autoridades Autónomas Regionales (AAR).

En los primeros años los PDAs enfrentaron diferentes problemas como la superposición de potestades con el Gestor y la Gerencia Asesora y la falta de proyectos viables o de buena calidad. A los fines de resolver tales problemas, el Gobierno colombiano adoptó nuevos PND. El PND 2010-2014 (Ley 1444 de 2011, 2011) adelantó una gran modificación institucional con un fuerte impacto en la gestión sectorial y en los recursos del sector de APSB. Creó el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que continuó con los temas ambientales, mientras que el MVCT asumió las funciones relacionadas con la vivienda y los servicios públicos. Esta reorganización institucional buscaba una mayor especialización y enfoque y una gestión más efectiva de los recursos hídricos y urbanos.

El PND 2010-2014 se concentró en temas no prioritarios en la legislación anterior, como la priorización de las zonas rurales. Así, entre el 2018 y 2020, se propuso el fortalecimiento institucional para preparar el terreno para una posterior puesta en marcha de implementación. La segunda fase de 2021 a 2031 busca llevar a cabo el plan en el territorio, con un énfasis particular en municipios del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). En donde dichos municipios priorizan

el desarrollo de mejoramiento institucional, procesos de planeación territorial, soluciones contextualizadas, asistencia técnica, fábrica de proyectos, construcción de infraestructura y fortalecimiento comunitario. Por ejemplo, el PND 2010-2014 también posibilitó el uso de los recursos del SGP para la adquisición de equipos requeridos y al pago del servicio de energía por operación de agua potable y alcantarillado en municipios de categoría 5 y 6 que presten directamente el servicio.

Durante este período, el Gobierno colombiano también aprobó el PMAR 2020-2050 (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2021), definiendo acciones prioritarias y los lineamientos para mejorar la gestión de las aguas residuales hasta el año 2050. El PMAR identifica los municipios que deben ser priorizados, realiza un diagnóstico ambiental y define una estrategia con un enfoque holístico abarcando el marco institucional, normativo y financiero.

Finalmente, el PND actual (Ley 2294 de 2023, 2023), fortalece algunas propuestas introduciendo en los gobiernos anteriores, y se propone transformaciones estructurales; por ejemplo, se prioriza la política de gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico. A su vez, este plan no solo estableció el marco para el tratamiento de aguas residuales, sino que también se enfocó en temas como el abastecimiento rural, el reúso de aguas residuales, la gestión comunitaria del agua, los subsidios y la reorganización institucional. Entre otras cosas, busca mejorar la eficiencia equidad en la entrega

de subsidios al permitir el giro directo de recursos a prestadores en casos específicos. Para manejar los recursos, el PND propone cambios en Fonvivienda para descentralizar la inversión en estas áreas. Crea el Fondo “Colombia Potencia Mundial de la Vida” para dotar recursos para proyectos y programas destinados a mejorar el acceso y el uso sostenible del agua. La ley también crea los Consejos Territoriales del Agua en eco regiones y territorios estratégicos. El objetivo de estos consejos es promover una gestión multinivel, inclusiva y sostenible del agua, considerando aspectos como la adaptabilidad al cambio climático y la gestión del riesgo.

En la Ley 1176 de 2007 (Ley 1176 de 2007, 2007) se establecen los criterios para definir si un municipio puede mantener la competencia de asegurar la prestación del servicio y de administrar los recursos que recibe del SGP para APSB y para (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2016b). Existen unos criterios generales que deben cumplir todos los municipios o entidades prestadoras del servicio, independiente de la categoría¹² a la que el municipio pertenezca. Estos criterios, establecidos por el Decreto 028 de 2008 (Decreto 028 de 2008, 2008), establecen que las entidades territoriales deben implementar una estrategia integral de monitoreo, seguimiento y control del gasto de los recursos provenientes del SGP. Como complemento a estos mecanismos de control, el MVCT publica anualmente la clasificación de riesgo de los municipios, evaluando tanto el uso de los recursos como el estado de la prestación de los servicios del sector.

12. A partir de la Constitución Nacional de 1991 (Constitución Política de Colombia 1991, 1991) y de la Ley 1551 de 2012 (Ley 1551 de 2012, 2012) se estableció que los municipios en Colombia se clasifican de acuerdo a la población, ingresos corrientes, importancia económica y ubicación geográfica (Ley 1551 de 2012, 2012). De acuerdo con esta clasificación hay 3 grandes categorías: el primer grupo -donde se encuentran los grandes municipios-, segundo grupo -municipios intermedios-, y tercer grupo -municipios básicos-. Dentro del primer grupo se encuentran los municipios de categoría especial (población mayor a 500.001 habitantes e ingresos corrientes anuales mayores a 400.000 salarios mínimos vigentes), y primera categoría (población entre 100.001 y 500.000 y con ingresos entre 100.000 y 400.000 salarios mínimos vigentes). En el segundo grupo se encuentran los de segunda (entre 50.001 y 100.000 habitantes e ingresos entre 50.000 y 100.000 salarios mínimos vigentes), tercera (entre 30.001 y 50.000 habitantes e ingresos entre 30.000 y 50.000 salarios mínimos vigentes) y cuarta (entre 20.001 y 30.000 habitantes e ingresos entre 25.000 y 30.000 salarios mínimos vigentes) categoría. Finalmente, el tercer grupo incluye la quinta (entre 10.001 y 20.000 habitantes e ingresos entre 15.000 y 25.000 salarios mínimos vigentes) y sexta (población igual o inferior a 10.000 habitantes y unos ingresos corrientes anuales inferiores a 15.000 salarios mínimos vigentes) categoría.

3.4. Marco Organizacional y Esquema Institucional

El marco organizacional del sector APSB ha evolucionado a lo largo de las tres fases desarrolladas en los apartados anteriores. La [figura 3.1](#), presenta el mapa organizacional actual del sector, en el que se incluyen los diferentes niveles territoriales de gobierno.

En el nivel nacional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación presentan la propuesta de presupuesto a ejecutar cada año y el Congreso de la República lo aprueba. El líder sectorial es el MVCT, quien tiene la discrecionalidad de distribuir el presupuesto entre sus proyectos de inversión. Es también el responsable de la formulación de la política pública, de cofinanciar proyectos de infraestructura y de acompañar, a través de la asistencia técnica, a los entes territoriales. Participa directamente en los comités directivos de los PDAs, preside la Comisión de Regulación de APSB -CRA- y es el competente para gestionar las relaciones multilaterales¹³.

El Ministerio de Ambiente es rector en materia de política ambiental y por esa vía regula la explotación y protección de recursos naturales. Además, es líder en Gestión Integrada de Recurso Hídrico y de Economía Circular, enmarcando las acciones del sector APSB, el principal usuario del sector

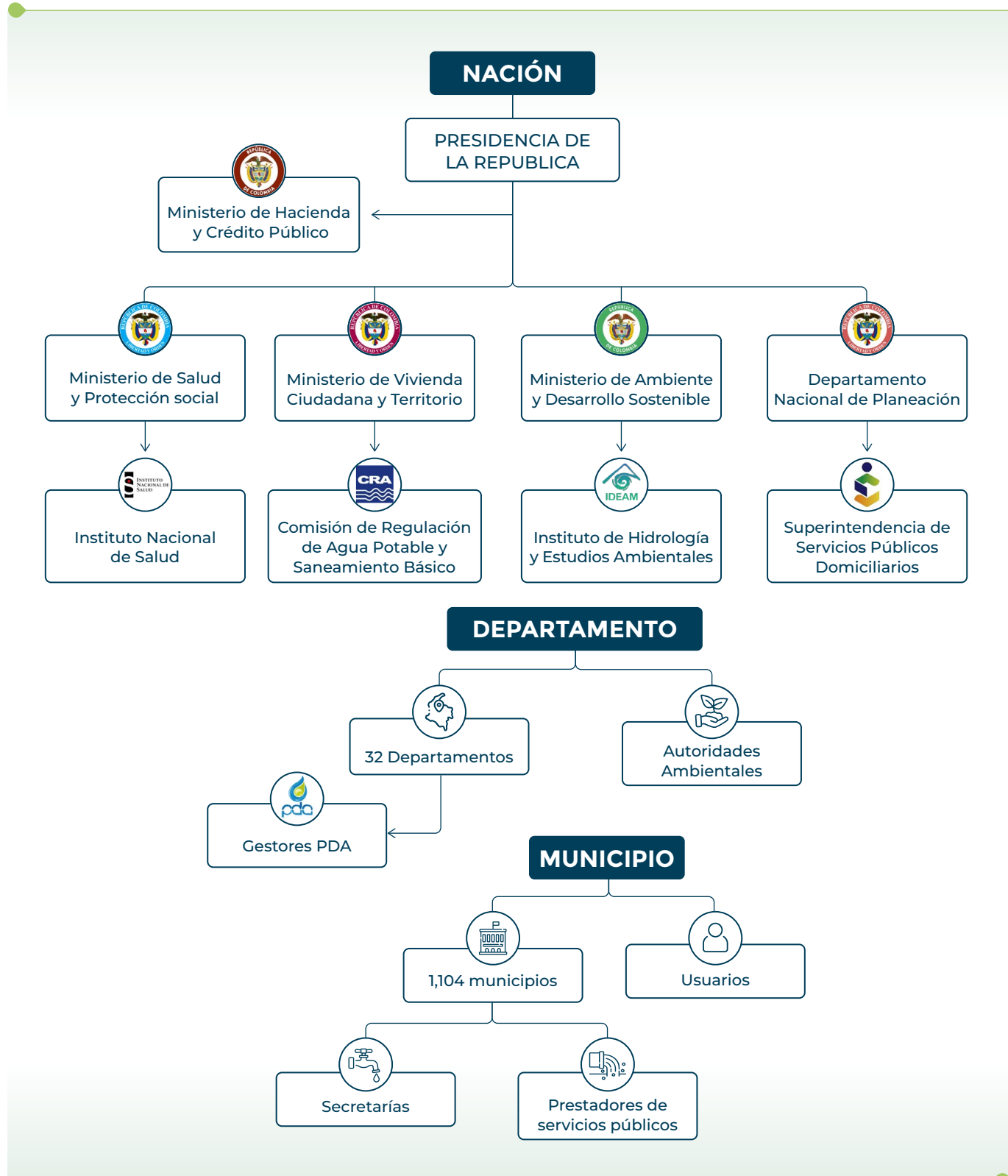
ambiental. El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia, conocido como el IDEAM, entidad adscrita al Ministerio de Ambiente, brinda apoyo técnico y científico a los organismos del Sistema Nacional Ambiental (SINA) e información científica.

El Ministerio de Salud y Protección Social es responsable de formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud, y en ese entorno es responsable de tomar medidas tendientes a que la calidad del agua no constituya un riesgo en salud pública. A su vez, cuenta con una institución adscrita, el Instituto Nacional de Salud de Colombia (INS), cuya principal labor es la investigación de los problemas prioritarios de salud.

Dado que los servicios de agua potable y alcantarillado responden por definición a una estructura de monopolio natural, es deber del Estado garantizar una regulación eficiente en la prestación de dichos servicios para proteger el bienestar de los consumidores. Esta es la función principal de la CRA, la cual a través de la expedición de marcos tarifarios regula los precios al usuario de los servicios. Asimismo, la SSPD se encarga de realizar las tareas de inspección, vigilancia y control de los servicios públicos domiciliarios y también tiene la responsabilidad de consolidar y administrar la información sectorial, el conocido como Sistema Único de Información (SUI).

¹³. De acuerdo con el marco normativo vigente, el Ministerio de Igualdad y Equidad tiene competencias orientadas a reducir brechas estructurales y garantizar la inclusión social, mediante la formulación, coordinación y ejecución de políticas públicas prioritarias para poblaciones históricamente excluidas y territorios marginados (Gobierno de Colombia, 2026). En materia de acceso al agua y saneamiento básico, el Decreto que regula la estructura y funciones del Ministerio asigna competencias específicas para adoptar y ejecutar, en coordinación con el MVCT y otras entidades competentes, políticas, planes, programas, estrategias y proyectos destinados a proveer estos servicios en territorios marginados y excluidos, contribuyendo así a la eliminación de desigualdades económicas, sociales y políticas (Resolución Conjunta Número de 2024, 2024). Además, la Ley 2294 de 2023 (Ley 2294 de 2023, 2023) enuncia la responsabilidad del Ministerio junto con el Ministerio de Vivienda en la formulación e implementación del Programa Agua es Vida, con un enfoque de derechos, género, territorial e interseccional, para garantizar soluciones de APSB a sujetos de especial protección constitucional y poblaciones vulnerables ((Ley 2294 de 2023, 2023).

FIGURA 3.1. Mapa organizacional del sector de APSB



Nota: Según lo establecido en el Decreto 960 de 2025 (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2025), los gestores comunitarios pueden clasificarse, o no, como prestadores de los servicios de agua y saneamiento, dependiendo de las condiciones definidas en la normativa.

Fuente: Elaboración propia.

En Colombia, los 32 departamentos tienen la función de coordinar los municipios bajo su jurisdicción y servir de enlace entre éstos y el Gobierno Nacional. Los vehículos diseñados sectorialmente para adelantar dicha función son los PDAs, los cuales son gestionados por cada una de las gobernaciones. Están también las CAR, que gozan de autonomía y que ejercen la rectoría en lo relacionado con la explotación y el uso de los recursos naturales. Igualmente son responsables de ejercer las funciones de vigilancia y control ambiental, así como recaudar y administrar las fuentes habilitadas por la ley para ello y, otorgar permisos para las actividades de desarrollo económico que puedan afectar el medio ambiente. Finalmente, los municipios son responsables directos de la prestación de los servicios públicos de APSB.

El esquema institucional actual ha permitido lograr avances en materia de APSB, el actual régimen de servicios públicos es objeto de algunas críticas. Por ejemplo, se menciona que el énfasis municipal ha generado atomización en la prestación lo que lo vuelve en muchos casos ineficiente pues no es fácil lograr economías de escala. Estas limitaciones son especialmente relevantes en zonas rurales, dispersas o de difícil acceso, donde los costos de provisión son más elevados y los mercados locales no permiten una operación eficiente. Igualmente, la falta articulación intersectorial e interinstitucional y la existencia de diversas fuentes de fondeo, en muchos casos limitadas, hace difícil apalancar proyectos de gran envergadura. Finalmente, la mayoría de las entidades territoriales tiene baja capacidad institucional y técnica, lo que limita la posibilidad de cumplir con el mandato legal de garantizar un servicio de calidad.



4. Marco Institucional de Fondeo



4. Marco Institucional de Fondo



El sector de APSB en Colombia se financia con recursos nacionales, territoriales, de las CAR y de las Empresas de Servicios Públicos (ESP).

Dentro de los recursos de la nación se encuentra el PGN. Dentro de los recursos territoriales hay tres subcategorías: SGP, el SGR, Recursos Territoriales (propios, de capital y otros). La categoría de las CAR está compuesta, como su nombre lo dice, por los recursos de las CAR. Asimismo, también se encuentra la fuente de fondeo correspondiente a los ingresos y recursos de capital que provienen de las ESP. Por último, se encuentra el fondo con patrimonio autónomo Todos somos Pacífico.

Existen diversas entidades responsables de la gestión, asignación y distribución de los recursos según las distintas fuentes de fondeo. En el caso de los recursos de origen nacional, estos se encuentran mayoritariamente centralizados en el MVCT, la Presidencia de la República y el DNP. Por su parte, los recursos territoriales provenientes del SGP y del SGR se ejecutan principalmente a nivel local: aproximadamente el 15% es gestionado por los

departamentos y el 85% restante por los municipios. Adicionalmente, existen los ingresos derivados de la prestación del servicio, los cuales son recaudados y administrados por las ESP. Estos últimos ingresos se encuentran regulados por las metodologías tarifarias definidas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), de conformidad con los criterios establecidos en la Ley 142 de 1994.

Dentro de las entidades involucradas en el proceso institucional del fondeo es importante distinguir entre las entidades que asignan el pre-supuesto de aquellas que lo ejecutan; asimismo, hay entidades que son responsables tanto de la asignación como de la ejecución. Dentro de las primeras entidades – es decir aquellas que solo asignan el presupuesto – se encuentran el MVCT, la Presidencia de la República, el DNP, las CAR y Findeter. Dentro de las entidades que asignan y a la vez ejecutan el presupuesto se encuentran los Departamentos, Municipios y las ESPs ([Figura 4.1](#)).

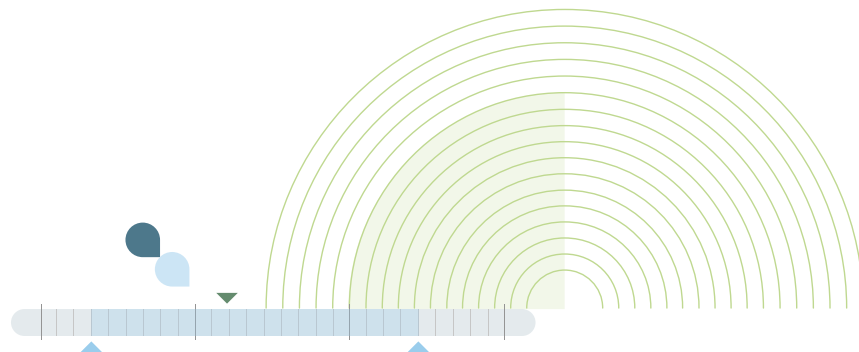
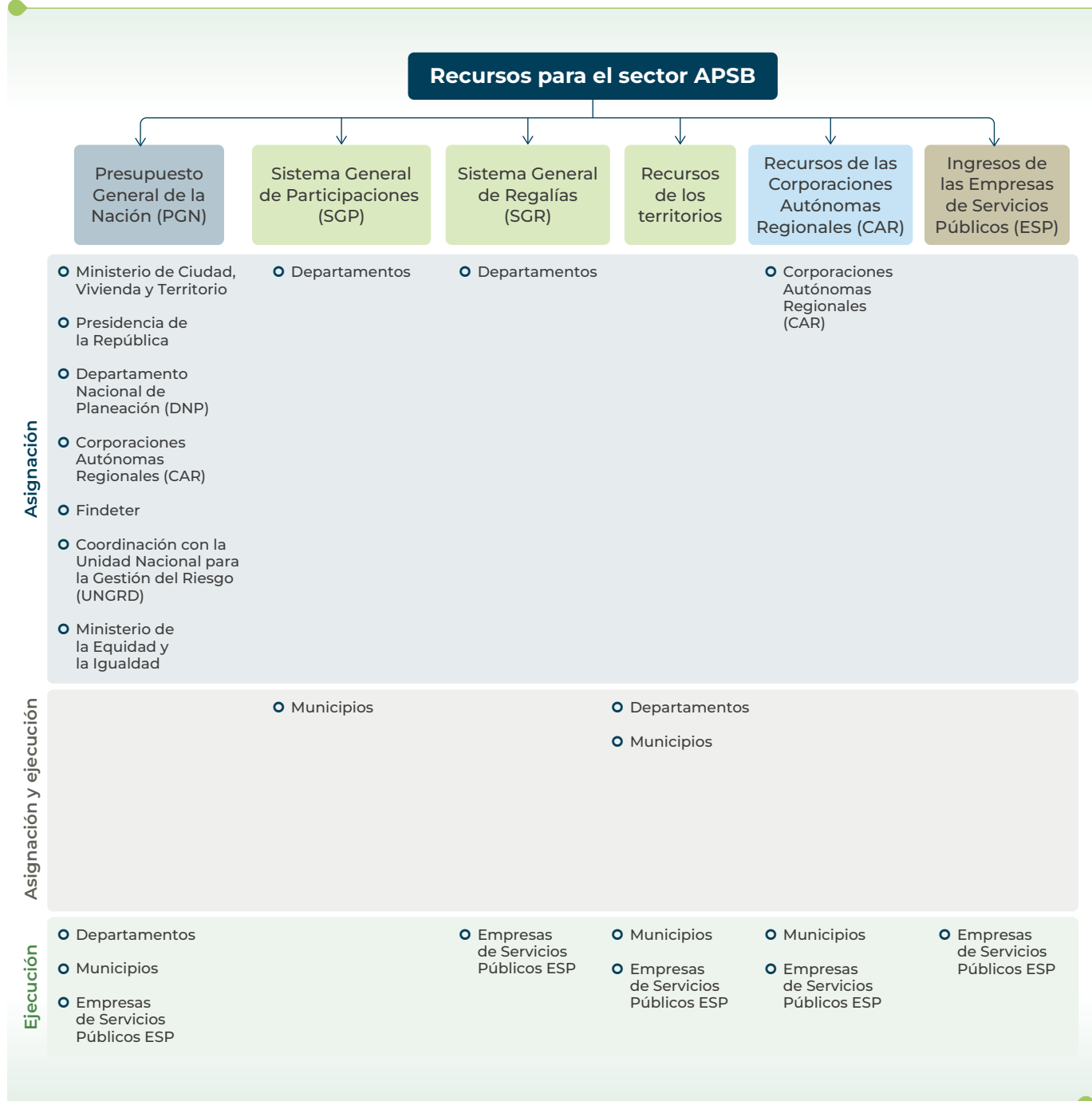


FIGURA 4.1. Diagrama de flujo de fuentes de fondeo y gastos del sector APSB



Nota: A partir del año 2024 el FTSP está a cargo del Ministerio de la Igualdad y la Equidad, pero también recibe fondos de la banca multilateral.

Fuente: Elaboración propia.

4.1. Fuentes de Fondeo

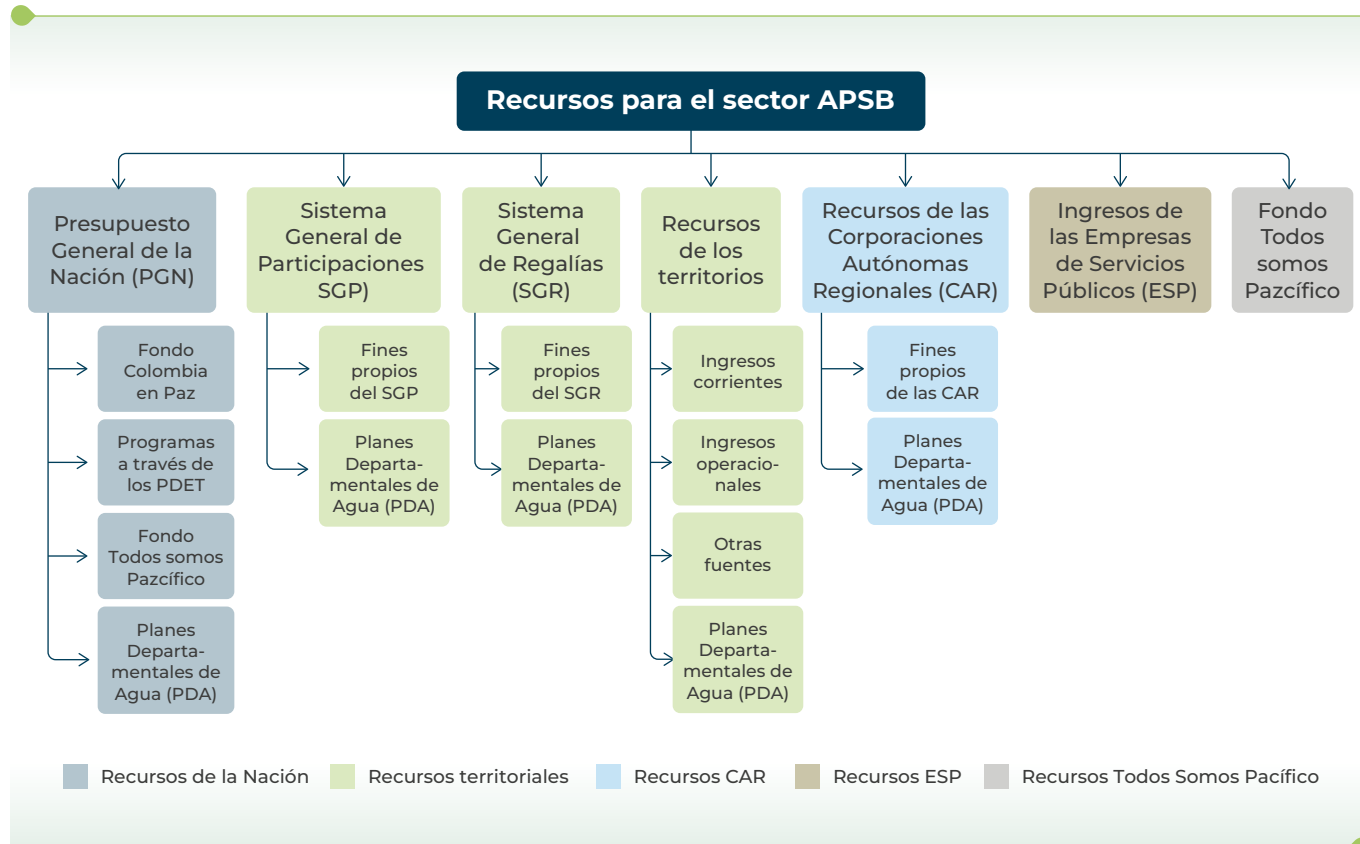
El sector de APSB recibe recursos de diferentes fuentes, que a la vez son manejadas por todos los distintos niveles de gobierno: nacional, departamental y territorial. Las fuentes de fondeo se pueden clasificar en cinco grupos: los que provienen de los recursos de la Nación, de los territorios, de las CAR, de las ESPs y los fondos de Todos Somos Pacífico (Figura 4.2). Los recursos que provienen de la Nación, como su nombre lo indica, son recursos manejados por el gobierno nacional y provienen

del PGN. Los recursos territoriales provienen del SGP, del SGR y los propios recursos territoriales. El tercer grupo de recursos proviene de las CAR y, el cuarto grupo proviene de las ESPs. Cada grupo de fondeo y sus respectivas fuentes se detallarán en este capítulo.

4.1.1. PGN

El fondeo que recibe el sector de APSB proveniente del PGN es asignado a través del MVCT y del DNP. Adicionalmente, también se asigna a través de dos fondos: Colombia en Paz, y el más importante, el SGP.

FIGURA 4.2. Diagrama de flujo de fuentes de fondeo y gastos del sector APSB



Nota: El Fondo Todos Somos Pacífico se clasificó simultáneamente como recurso del PGN y como un fondo con recursos propios. Esto obedece a que administra financiamiento proveniente de la banca multilateral —tanto préstamos como cooperación técnica no reembolsable— específicamente del BID y del Banco Mundial.

Fuente: Elaboración propia.

4.1.1.1. Fondo de Colombia en Paz

El FCP nace con la firma del Acuerdo de Paz del 2016 bajo el Decreto 0691 de 2017 (Decreto 0691 de 2017, 2017) y se crea como un recurso autónomo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE). Los recursos del FCP sirven como un instrumento financiero para la coordinación y focalización de los recursos destinados a la implementación de la Paz en las zonas rurales (FCP, 2023) a través de la implementación de proyectos transversales que incluyen sectores como medio ambiente y sostenibilidad, equipamiento urbano y APSB.

Hay dos fuentes de recursos para el FCP: la cooperación internacional y el PGN. Siendo la primera de ellas la más importante de recursos (con un aporte del 82% del total del FCP para el periodo 2017-2023), seguida de los recursos nacionales a través del PGN (con un aporte del 18% en el mismo periodo). Considerando que los recursos de la FCP provienen principalmente de cooperación internacional, la asignación de estos recursos se destina al cumplimiento de los ODS. Es por esto por lo que el sector de APSB tan solo recibió el 2% del total del presupuesto de FCP, mientras que sectores como “Ambiente y Desarrollo Sostenible” y “Vivienda Ciudad y Territorio” recibieron un 57% y 37% de los recursos totales del FCP, respectivamente (Tabla 4.1).

4.1.1.2. Programas a través de los PDET

Las tres generaciones de contratos y pactos, liderados por el DNP, nacen con los ‘Contratos Plan’ como una iniciativa para la articulación del desarrollo territorial con el apoyo de la nación. Se busca fomentar la descentralización y contribuir a la reducción de la pobreza, por lo que su objetivo es la cooperación entre diferentes entes; territoriales, privados y gubernamentales. Aunque al mismo tiempo cada programa ha tenido un foco de inversión diferente que a la vez ha variado de acuerdo con los Planes Nacionales de Desarrollo del gobierno de turno.

La primera fase de los “Contratos Plan” nace en el 2011 y su ejecución se realiza del 2012 al 2015. Sus objetivos eran la reducción de la inequidad y reconstrucción de regiones afectadas por el conflicto armado. De 2016 a 2019 se desarrolló la segunda fase, ‘Los Contratos Paz’, la cual tenía como objetivo principal la inversión para la construcción de la paz en los territorios. La tercera fase, se implementó en el PND 2018 - 2022, a través de los ‘Pactos Territoriales’ los cuales se enfocaron en la consolidación de la paz (DNP, 2021).

TABLA 4.1. Aportes totales FCP y proporción aportes en sector APSB

Año	Aportes totales FCP billones cte (2017 -2023)	Aportes totales FCP APSB miles de millones cte (2017 -2023)
2017	2,97	150
2018	3,49	60
2019	6,29	12
2020	6,46	12
2021	8,35	160
2022	5,34	70
2023	0,77	2
Total	33,68	680

Nota: cte hace referencia a moneda corriente.

Fuente: FCP, (2023).

4.1.2. PDA

Los PDA son un instrumento de planificación y gestión del sector APSB, que se elaboran a nivel departamental en Colombia. Su objetivo es lograr la armonización integral de los recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles en la prestación de estos servicios, teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales y personas prestadoras de los servicios públicos y la implementación efectiva de esquemas de regionalización. Los proyectos ejecutados a través de los PDA son financiados a través de varias fuentes presupuestales, **entre las que se encuentran:**

- **Recursos del PGN:** El Gobierno Nacional aporta recursos para la elaboración y ejecución de los PDAs, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. En el caso del Ministerio de Vivienda estos recursos tienen su origen en la bolsa concursable territorial, cuya apropiación total anual.
- **SGP.**
- **SGR.**
- **Recursos de las entidades territoriales:** Los Departamentos, Municipios y distritos también aportan recursos para la ejecución de los PDA. Estos recursos tienen varias fuentes: la primera, el SGP, el SGR y, por último, recursos territoriales propios. Es decir que una proporción de los recursos apropiados por los entes territoriales pueden ser redirigidos a los patrimonios autónomos para la ejecución de los PDAs.
- **Recursos de las CAR.**
- **Recursos de las Empresas de Servicios Públicos.**
- **Otros fondos tales como recursos de cooperación internacional y el sector privado.**

Adicionalmente, según el Decreto 1425 de 2019 (Decreto 1425 de 2019, 2019), los **PDAs también reciben recursos de:**

RECUADRO 4.1. FIA

El Patrimonio Autónomo FIA, regulado de acuerdo con el Decreto 3200 de 2008 (Decreto 3200 de 2008, 2008), tiene como finalidad principal centralizar los recursos provenientes de los PDAs en un vehículo financiero único. Su propósito es optimizar la utilización de estos recursos para acelerar y financiar proyectos de inversión en APSB en diferentes municipios y departamentos de Colombia. Este patrimonio autónomo realiza inversiones temporales para agilizar la ejecución de los PDAs, garantizando la liquidez necesaria para cumplir con las obligaciones correspondientes. Además, cumple el papel de servir como garantía y fuente de pago de deudas adquiridas por los Fideicomitentes, de acuerdo con lo establecido en la normativa legal y el contrato de Fiducia Mercantil. Las entidades financieras que lo componen son Fiduciaria Bogotá, BBVA Asset Management y Fiduciaria Bancolombia. el FIA, en la actualidad tiene vinculados 32 departamentos y más de 760 municipios. Además, ha administrado más de \$9 billones de pesos colombianos, ha realizado más de 123.000 pagos por impuestos por un valor de \$825 mil millones, y ha realizado más de 94.000 pagos a terceros por un valor de \$6,8 billones.

4.1.3. SGP

El SGP es el mecanismo principal de asignación de recursos de la Nación. Estos recursos están destinados a promover servicios públicos esenciales como salud, educación, APSB; y son transferidos a las entidades territoriales y a los resguardos indígenas (DNP, 2023b). **El SGP realiza dos tipos de asignaciones:**

- **Asignaciones especiales:** Destinadas a atender necesidades y prioridades específicas.
- **Asignaciones sectoriales:** Dirigidas a cubrir las demandas y requerimientos de los sectores de educación, salud, APSB. Cada sector recibe una asignación adecuada para desarrollar programas y proyectos según las políticas y lineamientos establecidos.

El SGP se creó con la Constitución Política del 1991 (Constitución Política de Colombia, 1991) (artículos 356 y 357) y se modificó en los Actos legislativos 01 de 2001 (Acto Legislativo 01 de 2001, 2001) y 04 de 2007 (Acto Legislativo 04 de 2007, 2007). La última reforma vigente de la distribución de recursos del SGP es la Ley 1176 de 2007 (Ley 1176 de 2007, 2007). Esta ley establece la siguiente distribución de recursos ([Figura 4.3](#)):

- **Educación:** Recibe el 58,5% del monto total del SGP.
- **Salud:** Representa el 24,5% del monto total del SGP.

- **APSB:** Corresponde al 5,4% del monto total del SGP que se utiliza para proveer recursos para proyectos y programas para el suministro de APSB.

- **Propósito general:** Representa el 11,6% del monto total del SGP y se utiliza para fondar los demás sectores que son responsabilidad de los mandatarios locales.

4.1.3.1. Recursos del SGP destinados al sector de APSB

Del total de recursos asignados a APSB, el 85% se distribuye entre los Municipios, Distritos y áreas no municipalizadas. La asignación de los recursos que se destina para cada entidad territorial se basa en los siguientes criterios: (i) 35% para cubrir déficit de coberturas, (ii) 30% para atender la población y mantener el equilibrio del esquema solidario, (iii) 5% para esfuerzos en ampliación de coberturas, (iv) 20% según el nivel de pobreza, y (v) 10% considerando la eficiencia fiscal y administrativa (DNP, 2008). El restante 15% de los recursos del SGP destinados al sector de APSB se reparte entre los Departamentos y el Distrito Capital (Ley 1176 de 2007, 2007). Estos recursos se invierten para déficit de coberturas, población atendida y ampliación de coberturas ([Figura 4.4](#)).

Finalmente, además de los recursos del SGP asignados para el sector de APSB, el sector también puede recibir recursos del esquema de Propósito General del SGP.

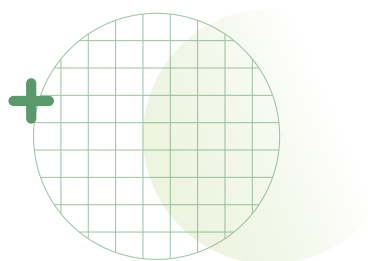
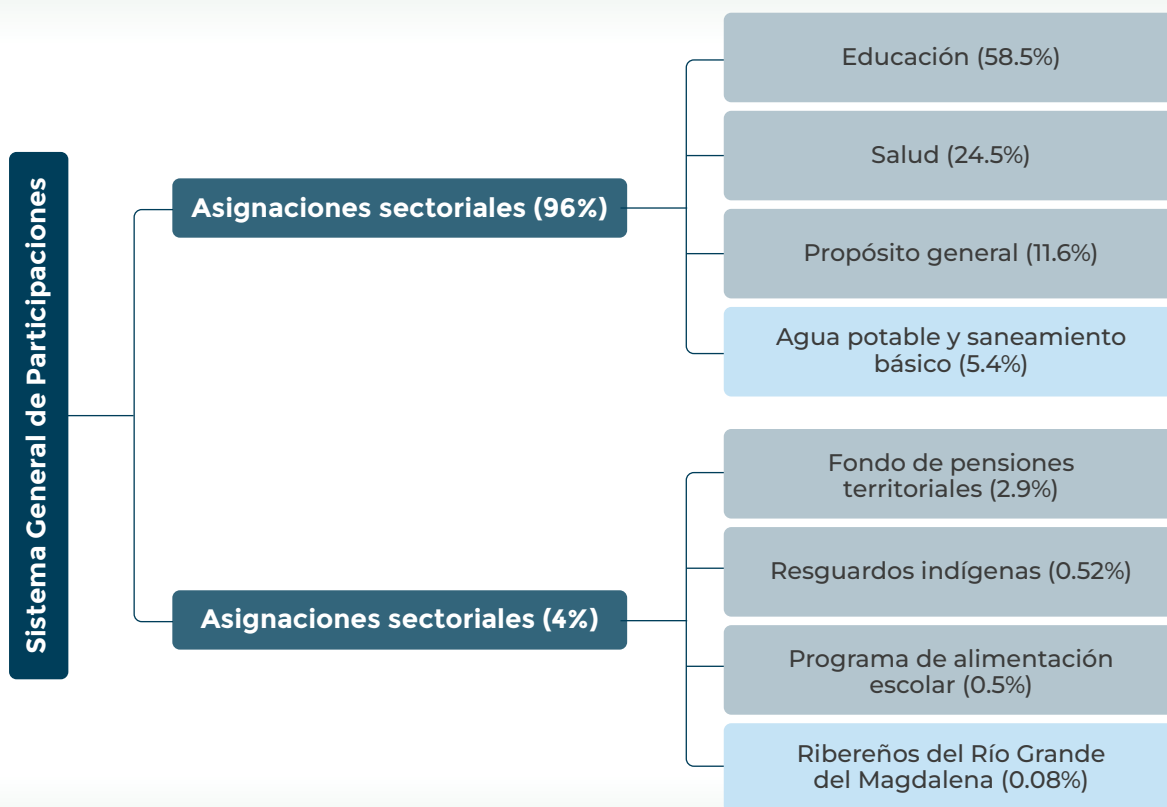


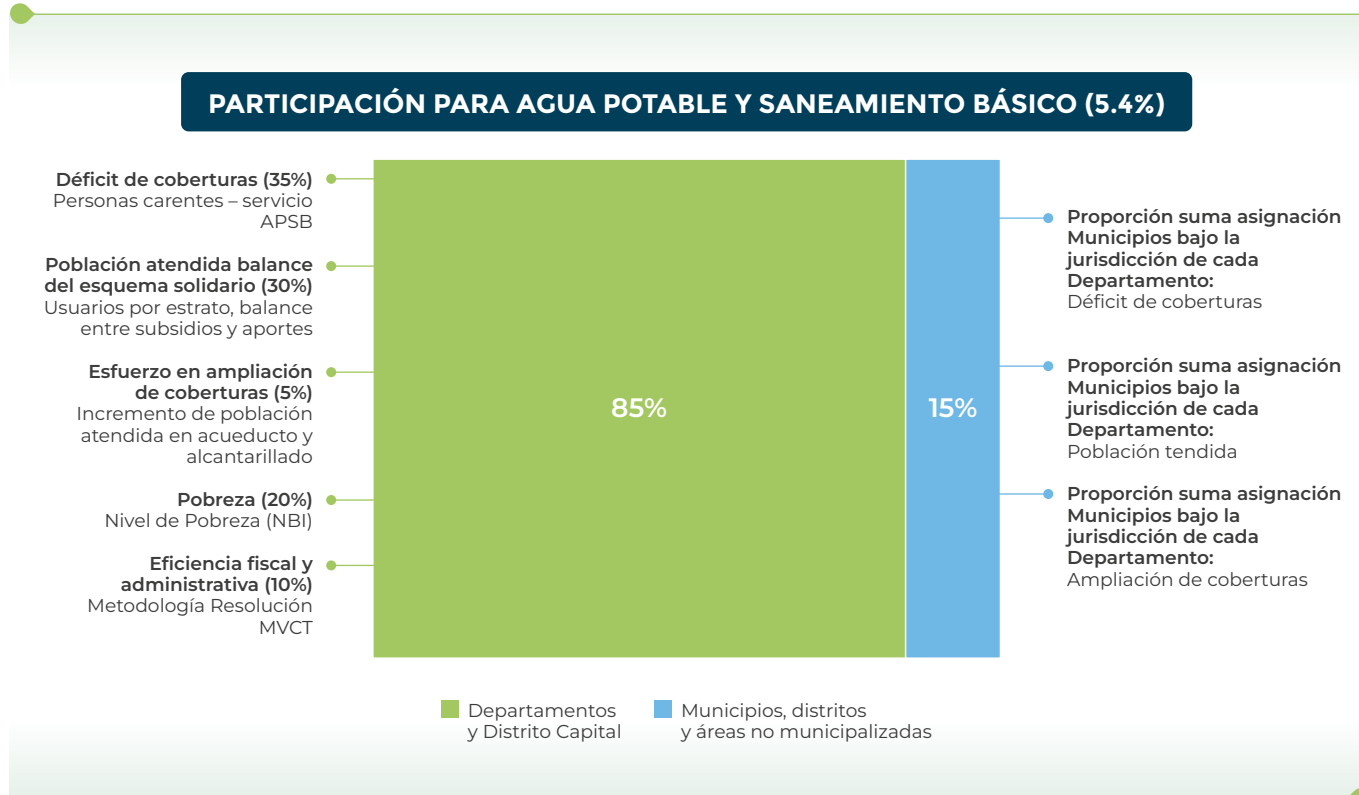
FIGURA 4.3. Distribución de recursos del SGP por sectores del gasto



Fuente: MVCT de Colombia, (2024).



FIGURA 4.4. Distribución de la participación de APSB



Fuente: Elaboración propia con base en DNP, (2023b).

4.1.3.2. Subsidios

De acuerdo con el marco normativo vigente¹⁴, los subsidios de agua y alcantarillado son una herramienta para garantizar el acceso a estos servicios a los hogares de menores ingresos. Considerando su relevancia para el Estado colombiano, la garantía de recursos para los subsidios está respaldada tanto por la Constitución (artículo 368) como por el artículo 89 de la Ley 142 de 1994 (Ley 142 de 1994). Por ejemplo, el artículo 368 de la Constitución establece que el gobierno nacional, los gobiernos locales y las entidades descentralizadas pueden asignar recursos para subsidios. De manera complementaria, el artículo 89 de la Ley 142 de 1994 (Ley 142 de 1994, 1994) obliga a los Municipios a crear “fondos de solidaridad y redistribución de ingresos”, destinados a recibir y gestionar las transferencias necesarias para este propósito.

Los subsidios se fondean principalmente con recursos del SGP que se destina propiamente para el sector de APSB. Estos recursos son transferidos a los Departamentos, Municipios y Distritos para que los utilicen en la financiación de los subsidios. Cuando llegan estas entidades territoriales, los recursos se transfieren a los prestadores del servicio para ser apropiados (en otras palabras, asignados) bajo la categoría de ingresos operacionales para cubrir los costos operacionales. Adicionalmente, los subsidios también se fondean con ingresos territoriales propios. Finalmente, los subsidios se fondean también con los aportes solidarios que se carga a los usuarios de los estratos 5, 6 y a los usuarios con uso comercial o industrial (Ley 142 de 1994).

14. (Constitución Política de Colombia 1991, 1991; Ley 142 de 1994, 1994c; Ley 1955 de 2019, 2019b; Resolución 151 de 2001, 2001; Resolución 287 de 2004, 2004; Resolución 750 de 2016, 2016).

4.1.4. Sistema General de Regalías (SGR)

El SGR, se encarga de distribuir recursos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables (RNNR), como la minería y la extracción de petróleo, entre las entidades territoriales colombianas. Antes de la Reforma de 2011 que creó el SGR, la distribución y ejecución de los recursos de regalías estaban concentradas en pocos Departamentos y Municipios. Adicionalmente, la ejecución de los proyectos era muy lenta y con resultados cuestionados. Así, para garantizar una asignación y uso más eficiente y transparente de las regalías, se adelantó la reforma expresada en la Ley 1530 de 2012 (Ley 1530 de 2012, 2012). Bajo esta Ley se establecieron las fórmulas de distribución de los recursos, se crearon el sistema de fondos y los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCADs) y se implementó la metodología MGA para la presentación y aprobación de los recursos; adicionalmente, se implementó el presupuesto bienal, siendo el primero de ellos la vigencia 2013-2014. Específicamente los OCADs se constituyeron como entidades conformadas por representantes del gobierno nacional, departamental y municipal; cuyo objetivo principal era la aprobación de proyectos de inversión.

La segunda reforma realizada al SGR se realizó en el 2017 a través del Acto legislativo 04 de 2017 (Acto Legislativo 04 de 2017, 2017). Esta Reforma agregó una asignación presupuestal nueva que se destina especialmente a generar recursos para la Paz. Para este propósito se creó el Órgano Colegiado de Administración y Decisión, el OCAD Paz. El nuevo OCAD Paz se creó con el propósito de aliviar la falta de coordinación de diferentes niveles de gobierno que, en ocasiones, dificultaba la toma de decisiones de los previamente creados OCADs. Finalmente, la Reforma del 2020 (Ley 2056 de 2020, 2020), consolidó el régimen actual del SGR, al introducir cambios significativos en la asignación para inversiones directas, las bolsas concursables y una notable disminución en los fondos de ahorro y demás fondos del SGR.

La distribución de los recursos de regalías se destina a los sectores de Transporte, Vivienda, Educación, Ciencia y Tecnología, Deporte y Recreación, Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Inflexibilidades, Salud y Protección Social.

Al igual que el SGP, el SGR también destina cierta cantidad de fondos para los PDAs.

4.1.5. Recursos Territoriales: Ingresos tributarios, Recursos de Capital y Otros

Además de los recursos territoriales que reciben los Municipios por transferencias de las instituciones mencionadas anteriormente, los Municipios también cuentan con recursos propios (apropiaciones territoriales) para fondear sus proyectos de APSB. Estos recursos se clasifican en tres categorías: ingresos corrientes (tributarios y no tributarios), operacionales y otras fuentes presupuestales (por ejemplo, recursos de crédito).

4.1.6. Recursos de las CAR

Los recursos provenientes de las CAR apoyan principalmente la inversión en infraestructura de agua potable y saneamiento, **con el objetivo de:**

- **Garantizar el acceso a APSB a la población:** El agua potable y el saneamiento básico son derechos fundamentales que deben ser garantizados por el Estado. Las CAR, en su calidad de autoridades ambientales, tienen la responsabilidad de promover el desarrollo sostenible y la protección de los recursos naturales. En este sentido, los gastos en infraestructura de APSB contribuyen a garantizar el acceso a estos servicios básicos a la población, especialmente en las zonas rurales y apartadas.
- **La protección de los recursos naturales:** La infraestructura de agua potable y saneamiento ayuda a proteger los recursos naturales, como el agua y el suelo. Los sistemas

de tratamiento de aguas residuales reducen la contaminación del agua y del suelo como resultado de la actividad humana.

- **Incentivar y promover el desarrollo sostenible:** Los gastos en infraestructura de agua potable y saneamiento contribuyen al desarrollo sostenible, al promover la conservación de los recursos naturales y el bienestar de la población.
- **Garantizar el acceso a servicios básicos de agua y saneamiento en zonas rurales:** las CAR son las principales responsables de la implementación de las políticas públicas de agua y saneamiento básico en las zonas rurales y apartadas. Estas entidades realizan inversiones en infraestructura de agua potable y saneamiento para garantizar el acceso a estos servicios básicos a la población y proteger los recursos naturales.

4.1.7. Ingresos de las ESPs

La última fuente de fondeo es el presupuesto de las ESPs. **La evaluación de la actividad y saneamiento financiero de las ESPs se analiza desde las siguientes cuentas:**

- **Ingresos corrientes:** Los ingresos corrientes son el conjunto de los aportes recibidos por transferencia directa (recibida por entidades territoriales o por el PGN) más los ingresos operacionales.
- **Ingresos operacionales:** son el componente más importante de los ingresos totales para las ESPs. Por lo que su comportamiento modifica la tendencia general de los ingresos corrientes.
- **Aportes por transferencia directa:** son los ingresos que reciben por transferencias del SGR.

- **Recursos de capital:** Los recursos de capital de las ESP provienen tanto de créditos como de otros recursos como inversiones de mediano y largo plazo y el producto de la rentabilidad de sus operaciones. Dos de los elementos más importantes dentro de estos recursos son el uso del crédito como fuente de financiación y los rendimientos de sus inversiones externas.

En el 2020 se reportó que solo el 0,96% de los ingresos reportados por las ESPs provenían de recursos de crédito, es decir, menos de \$114 billones de pesos colombianos. Esto implica que, si bien las empresas son ejecutoras de dichos proyectos, los costos de capital son financiados por otros actores a través de ingresos tributarios, el SGR o el SGP.

- **Otras transferencias:** hace referencia a las transferencias que reciben las ESPs de recursos del gobierno nacional y departamental; y excluyen las apropiaciones originadas a través del SGR.

4.1.8. FTSP¹⁵

El FTSP nace como una estrategia del Gobierno Nacional con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes de los municipios del litoral Pacífico colombiano; teniendo en cuenta que esta zona es una de las más pobres del país. El fondo es un patrimonio autónomo que en un principio fue dirigido por la entidad FIDUPREVISORA S.A. y a partir del 2024 se estableció fuera dirigido por el Ministerio de la Igualdad y Equidad. El FTSP se financia con fondos de préstamos del Banco Mundial y del BID —destinados a financiar los servicios de agua potable, saneamiento básico, electricidad y conectividad—, y ha alcanzado casi un total de casi 361.000 millones de pesos colombianos.

¹⁵ El FTSP se clasificó simultáneamente como recurso del PGN y como un fondo con recursos propios. Esto obedece a que administra financiamiento proveniente de la banca multilateral —tanto préstamos como cooperación técnica no reembolsable— específicamente del BID y del Banco Mundial.

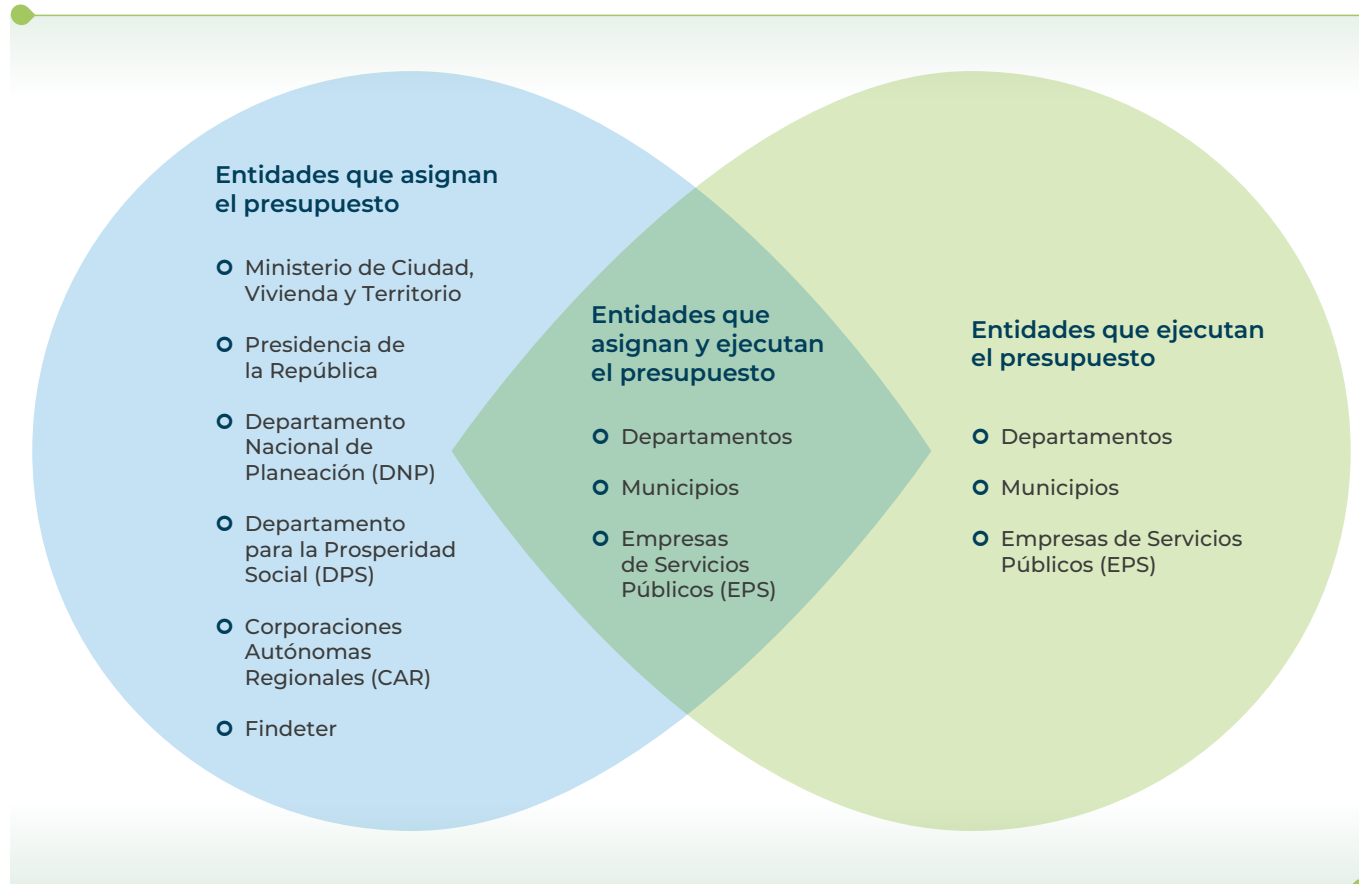
Los recursos del FTSP son destinados a financiar proyectos en los siguientes sectores:

- **Infraestructura:** agua y saneamiento básico, electrificación rural, transporte y conectividad.
- **Desarrollo económico:** agricultura, pesca, turismo, industria y comercio.
- **Gobernabilidad y desarrollo social:** educación, salud, seguridad y convivencia ciudadana.

4.2. Entidades que Asignan y Ejecutan los Recursos

Además de la importancia de las fuentes de fondeo, un elemento importante de cómo funciona el fondeo en el sector de APSB son las entidades que se encargan de la asignación y ejecución del presupuesto. Como se mencionó en el inicio del capítulo, hay entidades que se encargan únicamente de la asignación del presupuesto; generalmente estas entidades tienen un nivel de acción nacional (Figura 4.5). Asimismo, se encuentran entidades que son encargadas tanto de la asignación del presupuesto como de su ejecución. Generalmente estas entidades tienen un nivel de acción más territorial, como lo son los Departamentos, Municipios y las ESPs.

FIGURA 4.5. Entidades de las fuentes de fondeo



Fuente: Elaboración propia.

En las siguientes subsecciones se provee información de las responsabilidades y actividades principales de cada una de las entidades.

4.2.1. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

El MVCT de Colombia es la entidad encargada de ejecutar las políticas públicas destinadas a asegurar el acceso universal a servicios de APSB de alta calidad. **Para cumplir con este objetivo, el MVCT tiene las siguientes funciones¹⁶:**



CONTROL FINANCIERO

- **Regular el sector de agua y saneamiento básico:** El MVCT establece las normas y reglamentos que deben cumplir los prestadores de servicios de APSB.
- **Fiscalizar el sector de agua y saneamiento básico:** El MVCT vigila el cumplimiento de las normas y reglamentos por parte de los prestadores de servicios.



DEFINICIÓN DE POLÍTICAS

- **Definir la política pública de agua y saneamiento básico:** la definición de esta política debe alinear los ODS, las metas internacionales en materia de agua y saneamiento, y las empresas de Servicios Públicos.



ASIGNACIÓN DE PRESUPUESTO

- **Elaborar y ejecutar el Plan Nacional de Agua y Saneamiento Básico:** Este plan establece las estrategias y acciones para alcanzar la cobertura universal de servicios de APSB.
- **Cofinanciar proyectos de inversión a nivel territorial.**
- **Distribuir recursos del SGP junto con el DNP:** el MVCT es encargado de supervisar, vigilar y facilitar la implementación de proyectos realizados con recursos del SGP.
- **Promover la inversión en el sector de agua y saneamiento básico.**



APROBACIÓN DE PROYECTOS

- El MVCT a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento también aprueba proyectos como los PDA, El Fondo Todos Somos Pacífico o Contratos Plan.

La **asignación del presupuesto** por parte del MVCT se realiza con base a esquemas de competencia de recursos donde las entidades territoriales, y otro tipo de entidades, compiten por una asignación de presupuesto. Uno de los esquemas más grandes de asignación de presupuesto es la “Bolsa concursable Territorial”. Bajo este esquema los entes territoriales y otras entidades públicas presentan proyectos sectoriales en la “Ventanilla Única”, en la cual el ministerio es encargado de hacer una revisión de viabilidad técnica y presupuestal de los proyectos. De acuerdo con los resultados de esta revisión, el MVCT financia parcial o totalmente los proyectos presentados. Una vez entregados los recursos a las entidades solicitantes, existen diferentes mecanismos para que estas ejecuten los recursos como por ejemplo las transferencias a patrimonios autónomos (incluido el FIA u otros patrimonios de los PDA), las transferencias directas a las entidades ejecutoras del proyecto como por ejemplo las empresas prestadoras, y por último, convenios interadministrativos con las entidades

¹⁶. Decreto 1079 de 2015, por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio (Decreto 1077 de 2015, 2015).

territoriales para la ejecución de los recursos a través de administraciones municipal o departamental.

RECUADRO 4.2. Ventanilla Única

En el contexto colombiano, las Ventanillas Únicas para proyectos representan una herramienta fundamental para la simplificación y agilización de los procesos administrativos relacionados con la ejecución de proyectos. La Ventanilla Única está regulada por la Resolución 661 de 2019 (Resolución 661 de 2019, 2019), en la cual se definieron los procedimientos, criterios y guías para la presentación, viabilización, financiamiento, ejecución, seguimiento e interventoría de proyectos que buscan apoyo del estado a través de las Ventanilla Única.

El MVCT también puede priorizar y acompañar proyectos bajo la figura de “Proyectos Específicos”, los cuales corresponden principalmente a inversiones en planes maestros de infraestructura de acueducto y alcantarillado que, por su relevancia estratégica, complejidad técnica o magnitud de inversión, requieren un mayor nivel de apoyo y supervisión por parte del Ministerio. No obstante, al igual que el resto de las iniciativas financiadas con recursos de la Nación, estos proyectos deben ser presentados y evaluados a través del mecanismo de la Ventanilla Única, conforme a la normativa vigente. En este sentido, la figura de Proyectos Específicos no exime el cumplimiento de los procedimientos formales de viabilización, sino que define un tratamiento diferenciado en términos de priorización, acompañamiento técnico y seguimiento.

4.2.2. Presidencia de la República

El DAPRE hace parte del sector centralizado de la Presidencia de la República y es la entidad encargada de prestar apoyo administrativo a la Presidencia de la República (Agencia Nacional de Seguridad Vial, 2024).

Siendo el DAPRE la entidad que apoya directamente al Presidente de la República, el DAPRE es encargado de implementar evaluaciones sobre las inversiones y operaciones de los recursos provenientes de la presidencia (Decreto 326 de 1992, 1992). Entre muchos de los temas de desarrollo económico y social que se manejan dentro del DAPRE -primera infancia, competitividad e innovación, juventud, entre otros-, también se encuentran temas relacionados específicamente con el sector de APSB como lo es las políticas públicas, el desarrollo de las regiones, la paz y el postconflicto y la vivienda (DAPRE, s. f.). En este marco, la UNGRD, entidad adscrita a la Presidencia de la República, cumple un rol clave en la asignación y ejecución de recursos para proyectos de APSB asociados a la atención de emergencias, la mitigación del riesgo y la recuperación de infraestructura afectada por desastres, especialmente en territorios vulnerables y de difícil acceso.

4.2.3. DNP

Aunque el MVCT es el principal rector y financiador de APSB en el gobierno nacional, otras entidades que hacen parte del presupuesto general de la nación han sido importantes en la financiación de APSB.

El DNP se creó en 1958 por la Ley 19 de 1958 (Ley 19 de 1958, 1958), originalmente llamado Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos (DNP, 2024b). Desde su creación, el DNP ha sido la entidad en-cargada nacional del estudio y recomendaciones de políticas públicas, sobre todo relacionadas con el desarrollo económico y social del país; además de elaborar los Planes de Desarrollo de cada gobierno nacional de turno.

Adicional a su misión fundamental en la política económica del país, **el DNP tiene, entre otras, las siguientes funciones:**

- Coordinación de la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del PND.
- Coordinar la planeación y priorización de los recursos de inversión que provienen del PGN y del SGR.
- Diseñar sistemas de evaluación de lo relacionado con proyectos de inversión.
- Distribuir los recursos del SGP.
- Monitorear la ejecución de los componentes de Propósito General y Asignaciones especiales del SGP.
- Monitorear los recursos del SGR.
- Garantizar la coherencia entre los distintos instrumentos financieros y presupuestarios a nivel nacional como: el plan de inversiones, los presupuestos plurianuales, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y otros.
- Priorizar programas y proyectos en el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI).
- Participar en la evaluación de proyectos que haga parte el Gobierno Nacional.
- Apoyar a las entidades nacionales y locales en el proceso de gestión de recursos internos y externos.

4.2.4. CAR

Las CAR se crearon bajo la Ley 3 de 1961 (Ley 3 de 1961, 1961) y se reformaron bajo las Reformas Administrativas de 1968 y 1974 (Acto Legislativo 01 de 1968, 1968; Ley 28 de 1974, 1974) (Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, 2024). En Colombia, las CAR desempeñan un papel fundamental en la gestión y protección del medio ambiente y los recursos naturales a nivel regional. Estas entidades tienen una serie de responsabilidades y funciones clave en el ámbito ambiental, y su objetivo principal es promover el desarrollo sostenible y la conservación del entorno natural en sus respectivas regiones. Con respecto a los recursos hídricos, las CAR tienen como objetivo específico la protección y gestión de las fuentes hídricas.

Las CAR cuentan con un sistema de financiamiento mixto, que combina recursos públicos y privados. Este sistema busca garantizar la sostenibilidad financiera de las corporaciones y su capacidad para cumplir con sus objetivos de conservación y desarrollo sostenible. **Las CAR obtienen fondos principalmente a través de los siguientes recursos:**

- **Contribuciones de valorización:** Estas contribuciones son recaudadas por las entidades territoriales y se destinan a dotar de recursos a las actividades de las CAR en su jurisdicción.
- **Aportes del presupuesto nacional:** El Gobierno Nacional asigna recursos a las CAR para apoyar su gestión.
- **Ingresos propios:** Las CAR pueden generar sus propios ingresos a través de la prestación de servicios, la venta de bienes y la ejecución de proyectos.
- **Financiamiento externo:** Las CAR pueden acceder a financiamiento externo de organismos internacionales o de la cooperación internacional.

4.2.5. Findeter

Findeter es una banca de desarrollo territorial que ejerce el rol de prestamista y además acompaña en la estructuración, planeación y desarrollo de proyectos a Municipios y Distritos clasificados en las categorías 3, 4, y 6. Se creó bajo la Ley 57 de 1989 (Ley 57 de 1989, 1989) como un establecimiento de crédito; y actualmente está adscrita al Ministerio de Hacienda y se considera como una sociedad de economía mixta. Su función principal es administrar recursos de entidades públicas y empresas privadas para el desarrollo de proyectos sostenibles de gran impacto en las regiones.

Una de sus prioridades ha sido la de fortalecer la capacidad institucional de los Municipios y Distritos para emprender programas de mejoramiento y ampliación de los servicios públicos domiciliarios; especialmente en APSB; una de sus líneas de negocio. Otras dos líneas de negocio de Findeter son *vivienda y desarrollo urbano e infraestructura social*.

Con el objetivo de generar impacto sostenible en los territorios locales, **Findeter se encarga de las siguientes funciones:**

- Acompañamiento a los gobiernos locales.
- Fortalecimiento de las capacidades de planificación, estructuración y ejecución y asistencia técnica.
- Financiamiento a largo plazo.

El MVCT contrata a Findeter mediante convenios para la ejecución de proyectos de diferentes sectores, incluyendo APSB y desarrollo urbano y vivienda. De esta manera, Findeter gestiona los recursos transferidos por el MVCT a través de convenios con entes territoriales, prestadores y otras entidades. De hecho, para el año 2023, entre los sectores que recibieron más recursos de Findeter fueron APSB y *desarrollo urbano y vivienda* (Findeter, 2023).

4.2.6. Entidades Territoriales: Departamentos y Municipios

Entre una de las funciones de los Departamentos, se encuentra la ejecución de los PDA. Esta ejecución se lleva a cabo en coordinación con Municipios, las ESPs, los usuarios y la sociedad civil. **El proceso de ejecución de los PDA se desarrolla en las siguientes etapas:**

- **Elaboración del plan:** El Departamento elabora el PDA, en un proceso participativo que involucra a los diferentes actores del sector APSB.
- **Aprobación del plan:** El PDA es aprobado por el Consejo Departamental de Agua (CDA).
- **Ejecución del plan:** El Departamento ejecuta el PDA, en coordinación con los diferentes actores del sector APSB.
- **Seguimiento y evaluación del plan:** El Departamento hace seguimiento y evaluación al cumplimiento del PDA.

Adicional a la ejecución de los PDA, los Departamentos también son responsables por otras funciones, por ejemplo:

- Junto con el Gobierno Nacional, proveer asistencia técnica a los Distritos y Municipios para proveer el servicio de agua, saneamiento, alcantarillado y aseo con la mayor calidad posible.
- Son responsables por facilitar la coordinación de la ejecución de los proyectos relacionados al sector de APSB.
- Respecto a los recursos, la Ley 1977 de 2019 (Ley 1977 de 2019, 2019) establece que el Gobierno Nacional y los Departamentos pueden dotar de fondos a proyectos regionales siempre que estos proyectos involucren dos o más Municipios.

Las funciones específicas que corresponden a los Municipios son:

- Asegurar que a sus habitantes se les presten los servicios de manera eficiente; y coordinar con las entidades necesarias para este propósito; considerando que la prestación puede ser por parte de empresas de carácter oficial, privado o mixto, o que puede ser prestado directamente por el municipio.
- Bajo jurisdicción del Municipio, el Concejo Municipal crea el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos (FSRI) que tiene como fin único otorgar subsidios del servicio a la población más vulnerable.
- Reportar al SUI y al Formulario Único Territorial (FUT) todo lo correspondiente a la cobertura, calidad, tarifas, y demás indicadores relacionados con la prestación del servicio de acueducto, alcantarillado y aseo en el país (Ley 1176 de 2007, 2007; Ley 1977 de 2019, 2019).
- En caso de que la ESPs sea la encargada de la prestación directa del servicio, es responsable de establecer las tarifas siguiendo los criterios establecidos por la CRA (MVCT, 2020).
- Permitir la participación de los usuarios en los procesos de gestión y fiscalización de los prestadores de los servicios públicos.
- Fomentar la regionalización del servicio mediante el respaldo a las actividades de inversión y la coordinación liderada por los Departamentos y el gobierno nacional.

4.2.7. ESPs

Las ESPs de cada Municipio suelen ser los ejecutores principales en el sector de APSB, desempeñando un papel fundamental en la ejecución y supervisión de proyectos relacionados con la infraestructura de servicios públicos en sus respectivas jurisdicciones.

Algunas de las funciones de los municipios respecto al presupuesto y prestación del servicio para el sector de APSB son:

- Asegurar la prestación eficiente y continua del servicio.
- Cuando exista la posibilidad de competencia, deben evitar prácticas monopólicas.
- Son las ejecutoras principales de los recursos del SGR para el sector de APSB. En el SGR, los proyectos de inversión pueden ser ejecutados simultáneamente por varias entidades debido a la naturaleza de las fuentes de financiación múltiples. Por lo tanto, es común que un proyecto esté a cargo de múltiples ejecutores, como ESPs, Municipios, Departamentos o CAR. Sin embargo, generalmente existe un ejecutor principal que tiene un mayor control sobre la ejecución del proyecto y que es designado por el OCAD correspondiente al proyecto.
- Facilitar el acceso a los subsidios para los usuarios de menores ingresos, según lo establecido por la Ley.
- Presentar información anual del presupuesto de subsidios.
- En caso de que una ESPs preste el servicio en más de un Municipio, esta empresa debe llevar cuentas separadas para cada uno.

- Informar a los usuarios sobre cómo hacer un uso eficiente y seguro del servicio público.
- Conciliar la protección del medio ambiente con la reducción de costos y el aumento de la cobertura del servicio.

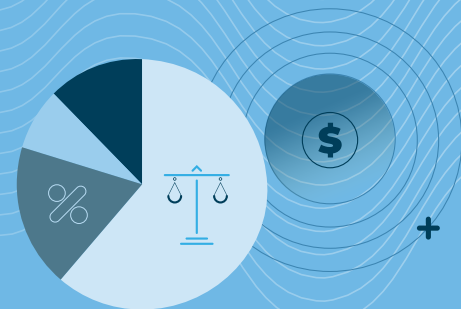
Colaborar con las autoridades en caso de emergencia o calamidad pública.

En caso de que la ESPs sea la encargada de la prestación directa del servicio, es responsable de establecer las tarifas siguiendo los criterios establecidos por la CRA (MVCT, 2020).

5. Del Papel al Gasto: Análisis de Transferencias y Ejecuciones



5. Del Papel al Gasto: Análisis de Transferencias y Ejecuciones



El gasto público desempeña un papel crucial en la mejora de aspectos fundamentales para el desarrollo humano y la calidad de vida, tales como la salud, la educación, la protección social y el acceso a servicios de APSB. Así, el gobierno colombiano destina una parte significativa de sus recursos a estos sectores. Según datos del Banco Mundial (Banco Mundial, 2024b), Colombia ha invertido un promedio de alrededor del 30 % de su PIB en gasto público en los últimos 22 años.

Históricamente, las mayores inversiones gubernamentales se han concentrado en protección social, educación —con aproximadamente el 3,1 % del PIB— y salud —con un promedio del 3 %

(Melo-Becerra & Ramos-Forero, 2018). En contraste, el gasto destinado a agua y saneamiento resulta considerablemente menor, representando en promedio apenas un 1,1% (Figura 5.1).

En el caso específico del sector de APSB hay dos momentos importantes que definen el sistema colombiano de fondeo. Un primer momento se define por las transferencias monetarias que reciben las entidades territoriales y los prestadores del servicio. Estas transferencias se conocen también bajo el nombre de apropiaciones. Un segundo momento se define por el monto realmente ejecutado (o gasto efectivo) por parte de las entidades territoriales o prestadoras del servicio.

FIGURA 5.1. Participación gasto total sector Agua y Saneamiento en Producto Interno Bruto (2012-2022)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Contaduría General de la Nación (Contaduría General de la Nación, 2024).

Es importante notar que si bien las transferencias (o apropiaciones) establecen una guía para cuánto debería gastar cada entidad territorial o prestador del servicio en el sector de agua y saneamiento, este monto no es definitivo y muchas veces el gasto efectivo puede ser mayor o menor a lo que originalmente se transfirió.

En este capítulo se explican, primero, las transferencias de dinero al sector por las diferentes fuentes de fondeo. Seguido de esto, se hace un análisis de las ejecuciones (o el gasto propiamente dicho) en el sector. En los dos casos, estos análisis se complementan con una descripción del fondeo y desde la territorialidad. Finalmente, la última parte del capítulo incluye una comparación de la diferencia entre las transferencias y las ejecuciones.

5.1. Origen de los Recursos: Transferencias al Sector Según Fuente de Fondeo

Las transferencias o apropiaciones son el monto de dinero transferido para cubrir las necesidades del sector. Como se ha mencionado en los anteriores capítulos, existen diferentes fuentes de fondeo. En esta subsección se detallan las transferencias hacia el sector, según la fuente de fondeo: PGN, PDA, SGP, SGR, Recursos territoriales, Recursos de las corporaciones, ingresos de las ESPs y, por último, el FTSP.

5.1.1. PGN

5.1.1.1. FCP

Entre 2017 y 2023, el FCP (Fondo Colombia en Paz, 2024)(FCP) ha financiado 33 mil proyectos, de los cuales solo 717 han sido destinados al sector APSB. En términos de recursos, esto equivale aproximadamente 680.000 millones de pesos colombianos, es decir, a apenas el 2% del total

asignado por el fondo a este sector (ver Tabla 4.1). Además de la limitada asignación de recursos al sector APSB, estos han disminuido con el tiempo. Por ejemplo, aunque en 2021 se registró un aumento significativo en comparación con 2019 y 2020, alcanzando los \$160 mil millones de pesos colombianos, para 2023 la asignación se redujo drásticamente a solo \$2 mil millones de pesos colombianos.

5.1.1.2. Programas a través de los PDET

Los PDET son el instrumento de política pública del gobierno para la preparación de la construcción de paz y aliviar los efectos del conflicto en el país (DNP, 2016). En este sentido, los PDET están estrechamente relacionados con la temporalidad del conflicto armado, especialmente con la dinámica de la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

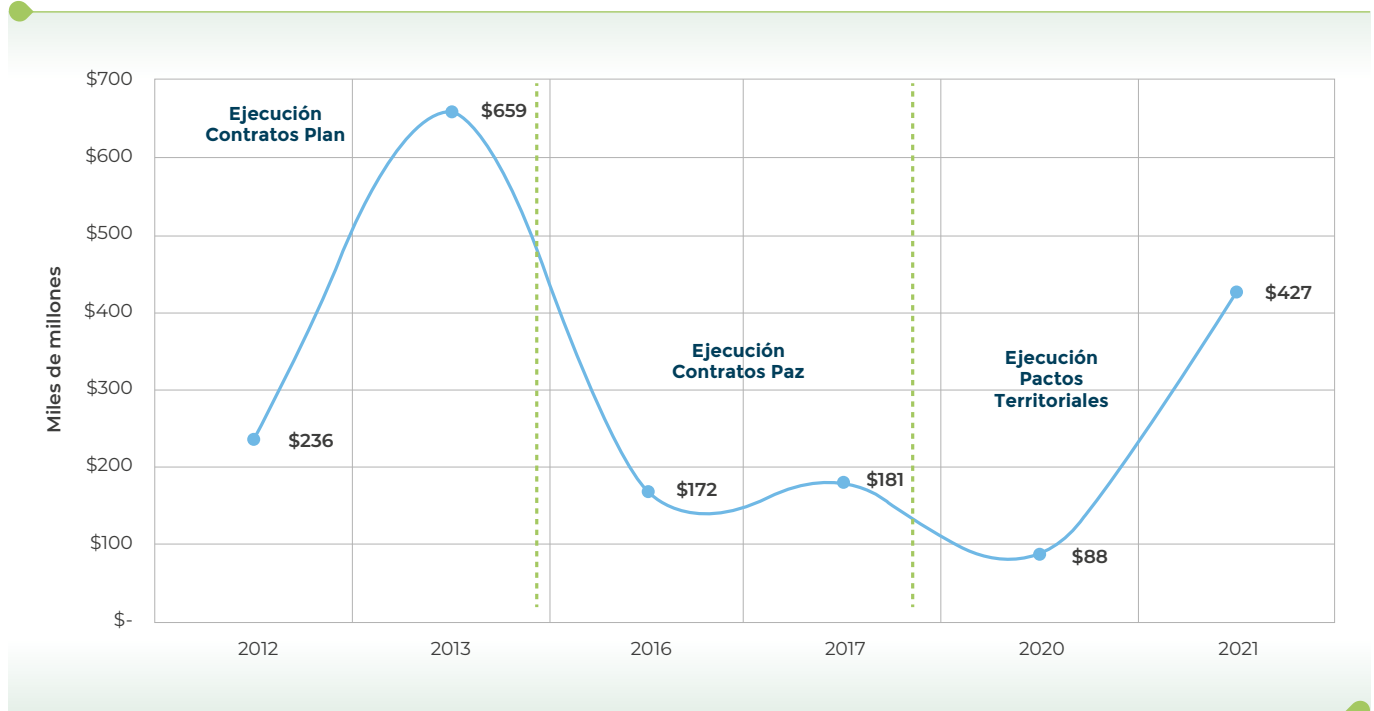
La **primera fase** de los “Contratos Plan” (Departamento Nacional de Planeación, 2020) se implementó entre el 2012 y 2015. Sus objetivos fueron la reducción de la inequidad y reconstrucción de regiones afectadas por el conflicto armado; así como también preparar al país para el eventual cese al fuego por parte de las FARC y la firma del Acuerdo de Paz en 2016. Esta fase tuvo un presupuesto asignado de unos \$895 mil millones aproximadamente, correspondiente a los primeros 7 Contratos Plan, donde se destacan los del Gran Darién, Arauca y Boyacá. Los “Contratos Plan” se caracterizan por ser la fase en la que se asignaron más recursos al sector de APSB ([Figura 5.2](#)).

De 2016 a 2019 se desarrolló la **segunda fase**, “Los Contratos Paz” (DNP, 2020), cuyo objetivo principal fue la inversión para la construcción de la paz en los territorios. En especial, el objetivo de esta fase fue permitir una verdadera paz sostenible y duradera en el país en un escenario de postconflicto (Escobar Arango, Mariana, 2017). Comparada con la fase anterior, los Contratos Paz tuvieron una reducción de aproximadamente 42 puntos porcentuales respecto al presupuesto de la fase anterior.

Finalmente, la **tercera fase**, se implementó bajo el PND 2018 - 2022. A través de los “Pactos Territoriales” (DNP, 2023c), los proyectos se enfocaron en la consolidación de la paz (DNP, 2021), en fortalecer las zonas que han sido históricamente afectadas por el conflicto y en ejecutar los compromisos que no se llevaron a cabo en las fases anteriores (Figura 5.2). Los contratos y pactos implementados por el DNP se caracterizan, además, por una alta concentración

de recursos en algunos departamentos específicos del país (Figura 5.3). Para todo el periodo de análisis, Antioquía cuenta con un 14,9% del total del presupuesto, Arauca y Atlántico con el 13,7% y 12%, respectivamente. Mientras que otros departamentos grandes en población como Santander y Valle movilizaron pocos recursos, y nueve departamentos no tuvieron recursos asignados.

FIGURA 5.2. Presupuesto comprometido en inversión en sector APSB por parte del DNP (2012 - 2021)



Fuente: Elaboración propia con datos del DNP, 2024a).

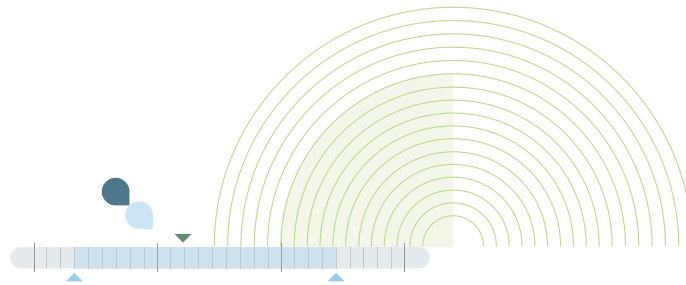
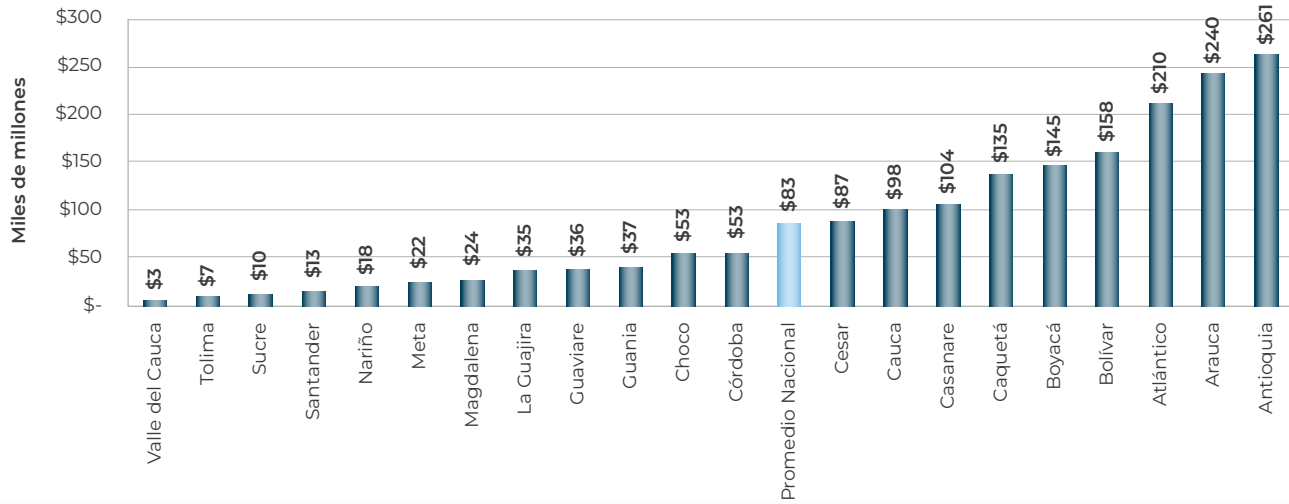


FIGURA 5.3. Presupuesto comprometido financiado por el DNP en proyectos de inversión por Departamento miles de millones cte (2012 - 2021)



Fuente: Elaboración propia con datos del DNP, 2024a).

5.1.2. PDAs

Considerando que los PDAs pueden recibir recursos tanto del PGN (nivel nacional), de las entidades territoriales (Departamentos y Municipios) y de otras fuentes, esta sección se centra primero en presentar las fuentes de recursos de los PDAs y segundo, en analizar el total de los recursos destinados a los PDAs¹⁷.

Entre las diversas fuentes de recursos de los PDAs, el SGP es la principal, cubriendo la mayor parte de los recursos destinados a proyectos del sector. Entre 2010 y 2021, el SGP aportó casi la totalidad de los recursos de los PDAs. Otras fuentes, aunque en menor medida, incluyen aportes de ingresos propios, y el SGR. Finalmente, las transferencias

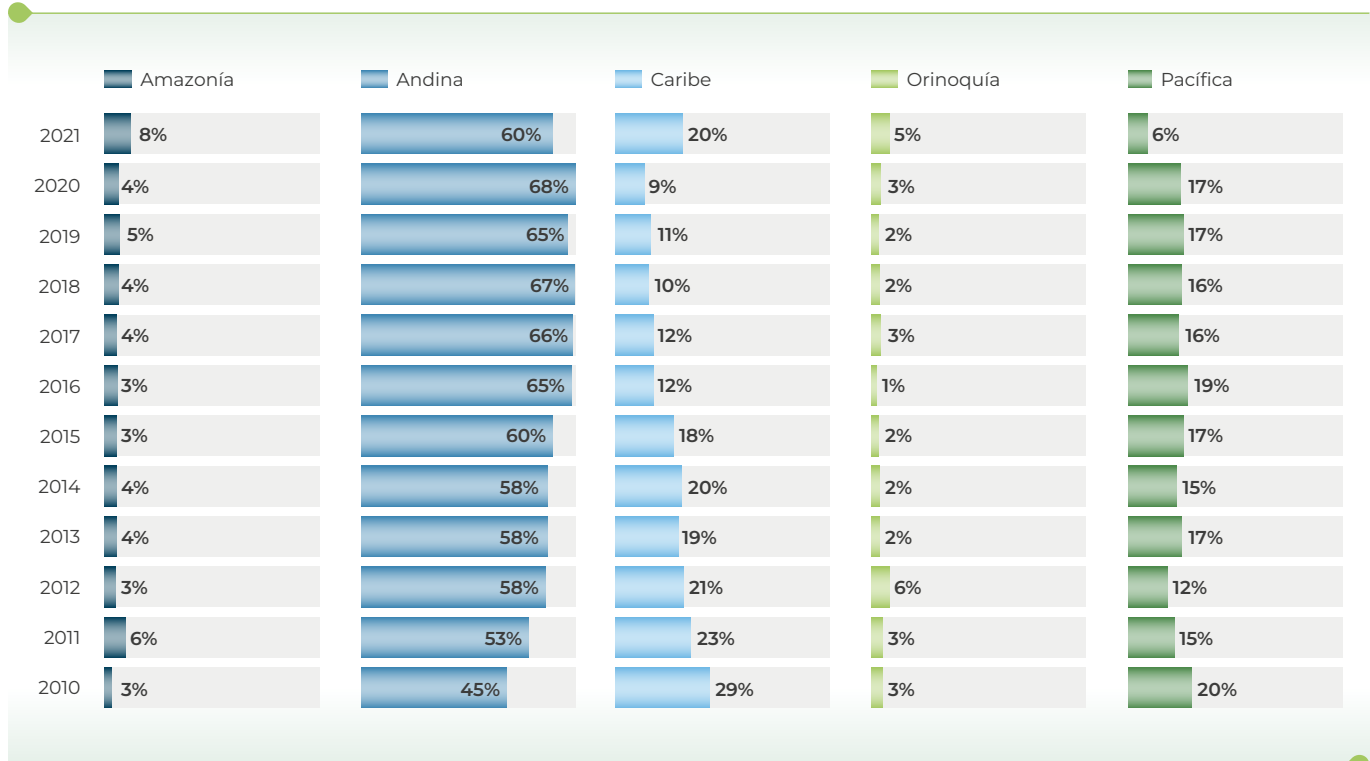
municipales constituyen también una fuente relevante de recursos para los PDAs (Figura 5.4).

La asignación de recursos a los PDAs refleja, en gran medida, las necesidades de inversión en infraestructura, las cuales están estrechamente vinculadas con el tamaño poblacional de cada región. Desde el 2010 al 2021, la región Andina ha recibido más de la mitad de los recursos destinados a los PDAs, seguida por las regiones Caribe y Pacífica. En contraste, la Amazonía y la Orinoquía, al contar con una menor densidad poblacional, han registrado una menor demanda de inversión en el sector de APBS, lo que podría explicar los bajos montos asignados en estas zonas (Figura 5.5).

17. Es importante tener en cuenta que la omisión de las transferencias provenientes del Ministerio de Vivienda y los entes territoriales hacía los patrimonios autónomos de ejecutar los PDA resultaría en la doble contabilidad del gasto. Por lo tanto, se hace necesario cuantificar el gasto anual ejecutado a través de los gestores PDA y descontar las contrapartidas realizadas por cada agente de sus compromisos presupuestales anuales. Esto es posible gracias a la información proporcionada por el Ministerio de Vivienda la cual detalla la información presupuestal de todos los proyectos asociados al programa "PDA", iniciados entre los años 2012 - 2023. Específicamente, se identifica el valor total de cada proyecto iniciado y el valor de contrapartida discriminado entre nación, departamentos y municipios. Este nivel de detalle permite descontar de los compromisos de la nación y los entes territoriales las transferencias a los patrimonios autónomos que se ejecutaron mediante el esquema del PDA.

FIGURA 5.4. Fuentes de recursos de los PDAs, 2010-2021

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SSPD (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2024).

FIGURA 5.5. Distribución regional de las apropiaciones de los PDAs, 2010-2021

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SSPD (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2024).

5.1.3. SGP

5.1.3.1. Recursos del SGP destinados específicamente al sector de APSB

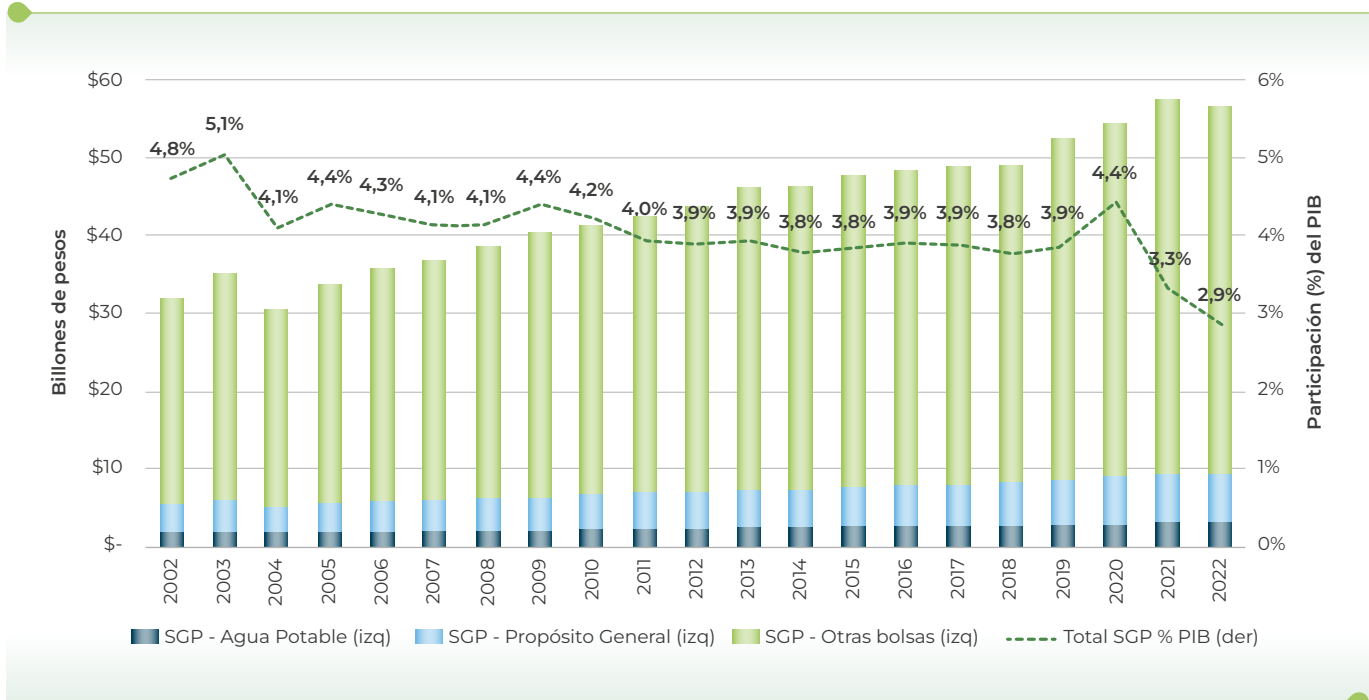
La asignación de los recursos del SGP muestra dos tendencias importantes. Primero, que los recursos del SGP para APSB han aumentado a través del tiempo; sin embargo, este crecimiento se ve contrarrestado por la disminución de los recursos totales de la Nación que son asignados al SGP. Por ejemplo, mientras que el total de los recursos del SGP tuvieron una participación cercana al 5% en el 2002 dentro de los recursos totales de la Nación, este valor cayó a aproximadamente 2,9% en 2022.

Segundo, históricamente y en los años más recientes se observa que dentro de las asignaciones del SGP, el sector de APSB es el que menos recursos

recibe. Siendo los sectores de educación y salud los más beneficiados siguiendo las asignaciones definidas por ley (MVCT, 2022) (Figura 5.6).

La asignación geográfica de los recursos del SGP para APSB se ha enfocado en entidades territoriales con altos niveles de pobreza y déficits en el sector. Específicamente, la asignación de los recursos ha favorecido a municipios con mayores déficits en servicios de agua potable y saneamiento, y a aquellos con elevados niveles en el Índice de NBI. Este enfoque de asignación implica, al mismo tiempo, que los recursos se asignan al mayor nivel de des-centralización posible. Es por esto que el total de recursos asignados del SGP para APSB a los Municipios es de 85%, mientras que el valor de los recursos asignados a los Departamentos es cercano al 15% (Figura 5.7).

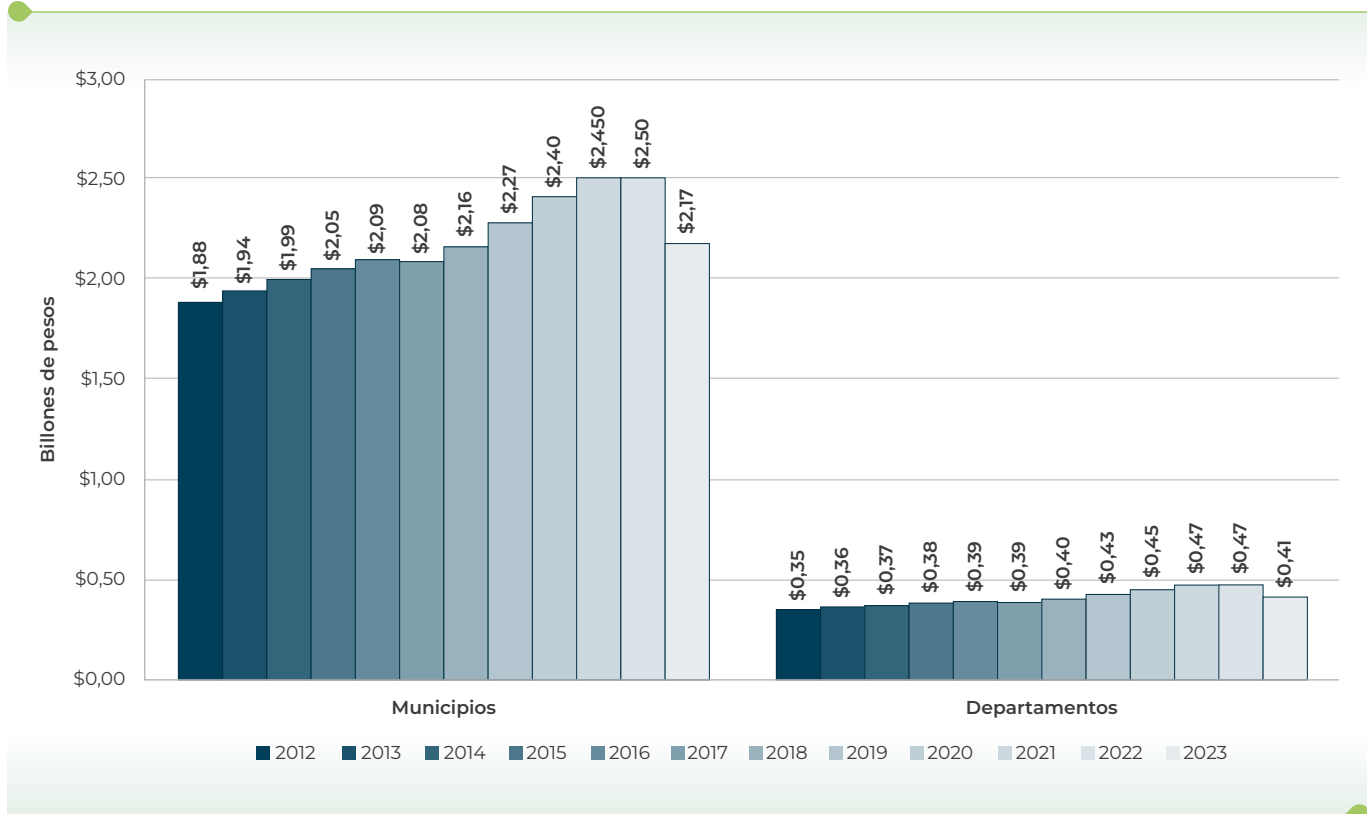
FIGURA 5.6. Evolución de los recursos del SGP, izq. en billones de pesos colombianos de 2002, der. porcentaje de participación del SGP sobre el PIB, 2002-2022



Nota: Billones de pesos colombianos cte.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SICODIS (DNP, 2023d) y Banco de la República de Colombia (Banco de la República de Colombia, 2024).

FIGURA 5.7. Asignaciones del SGP - APSB por tipo de entidad territorial, en billones de pesos colombianos de 2023, 2012-2022



Nota: Billones de pesos colombianos cte.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SICODIS (DNP, 2023d) y Banco de la República de Colombia (Banco de la República de Colombia, 2024).

5.1.3.2. Recursos del SGP destinados específicamente al sector de APSB que provienen del SGP - PG

Los recursos de PG del SGP también pueden destinarse al sector de APSB¹⁸. Si bien los fondos del PG son el doble que el de APSB, tan solo una pequeña parte de estos recursos se ha asignado a este sector.

A continuación, en la [Tabla 5.3](#) se muestra la distribución de los recursos diferenciando entre municipios con menos de 25 mil habitantes y aquellos con una población mayor. En ella, se evidencia que los recursos per cápita destinados a los municipios más pequeños son más de cinco veces superiores a los asignados al otro grupo de municipios.

18. De acuerdo con las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 (Ley 715 de 2001, 2001; Ley 1176 de 2007, 2007), el DNP asigna recursos del SGP-PG a las entidades territoriales catalogadas como municipios y distritos, además del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. La asignación de estos recursos se realiza de acuerdo con los siguientes criterios. Primero, el 17% del total de los recursos se asigna a los municipios con menos de 25.000 habitantes, según su pobreza relativa y la proporción urbano/rural dentro del municipio. Segundo, el restante 83% se asigna entre todos los municipios, distritos del país, así como también el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; para esta asignación también se tiene en cuenta la proporción de la población urbana/rural, la pobreza relativa, así como la eficiencia fiscal y administrativa de las entidades (Ley 715 de 2001, 2001; Ley 1176 de 2007, 2007).

TABLA 5.3. Asignaciones de PG por tamaño poblacional de los municipios

Municipios	Total de municipios	Asignaciones*		
		Per cápita	Promedio	Total
De menos de 25k habitantes	774	710,0	4.200.000	3.227.400.000
De más de 25k habitantes ^[1]	329	130,7	7.300.000	2.408.400.000
Total SGP - PG	1,103	537,2	5.100.000	5.635.800.000

Nota: * Miles de pesos colombianos cte^[1] Los municipios de menor tamaño tienen acceso a una asignación específica y adicional, que representa el 15% de la bolsa de PG. Esta distribución se determina considerando indicadores de población y pobreza, lo que conduce a asignaciones per cápita superiores para estos municipios.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SICODIS (DNP, 2023a).

5.1.3.3. Subsidios

Durante la última década, las transferencias destinadas a subsidios de agua y saneamiento básico se duplicaron. En 2012, los entes territoriales transfirieron un total de \$0,55 billones de pesos colombianos, mientras que para 2022 esta cifra ascendió a \$1,14 billones, lo que representa un crecimiento real del 107% en tan solo diez años. Estas transferencias se fondean a través de dos principales fuentes: el SGP y los ingresos propios de los entes territoriales ([Figura 5.8](#)).

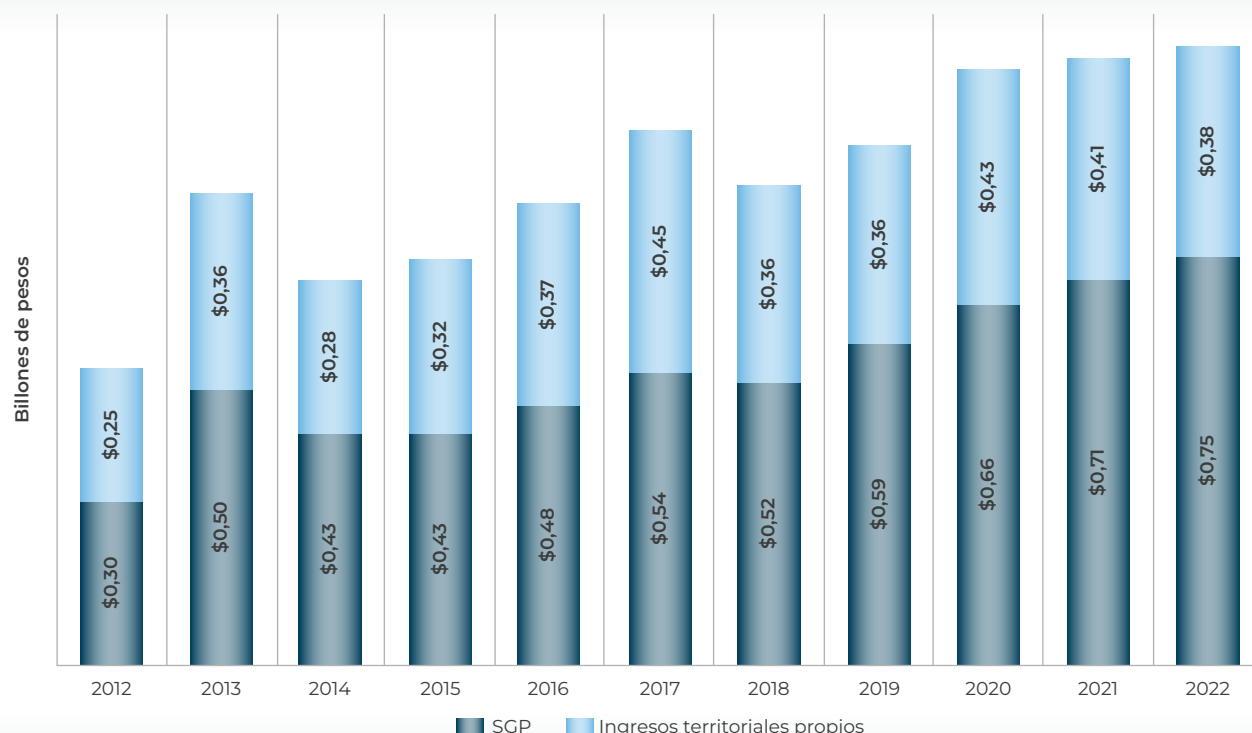
El SGP es la principal fuente de fondeo para los subsidios a los servicios de agua y saneamiento básico. Entre 2012 y 2022, este sistema aportó un total de

\$5,91 billones de pesos colombianos en subsidios al consumo de estos servicios. Complementariamente, los entes territoriales contribuyeron con \$3,99 billones de pesos colombianos en el mismo periodo. A diferencia de los aportes territoriales, que se mantuvieron relativamente constantes, los recursos provenientes del SGP crecieron en un 150% entre 2012 y 2022.

Este incremento se debe a una recomposición en el uso de los recursos del SGP por parte de los entes territoriales. Mientras que en 2012 solo el 26% de los fondos del SGP se destinaban a subsidios para agua y saneamiento básico, en 2022 esta proporción aumentó a 51%, reflejando un mayor compromiso con la financiación de estos servicios.



FIGURA 5.8. Monto transferencia de entes territoriales a ESPs por concepto de subsidios APSB en billones de pesos colombianos de 2023, 2012-2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos del CHIP presupuestal 2010 – 2022 (Contaduría General de la Nación, 2024).

5.1.4. SGR

Si bien Colombia es un productor a pequeña escala de RNNR, entre 2002 y 2012 experimentó un incremento del 125% en la producción de petróleo, pasando de 40 a 90 millones de toneladas (Bonet & Urrego, 2014). En ese mismo periodo, la contribución del sector minero al PIB aumentó del 0,6% en 2002 al 1,66% en 2012 (Fuentes López *et al.*, 2021). Este crecimiento en la producción petrolera ha sido clave para el fondeo del sector APSB, ya que ha permitido un aumento en las regalías, fortaleciendo los recursos disponibles para departamentos y municipios.

Sin embargo, a pesar de su importancia, los recursos provenientes de regalías son menos estables que otras fuentes de recursos, debido a su dependencia de la producción de RNNR y de las fluctuaciones en

los precios internacionales. Aun con esta volatilidad, el SGR ha destinado recursos para más de 26.000 proyectos; siendo los sectores Transporte (\$39 billones), Vivienda, Ciudad y Territorio (\$14,5 billones) y Educación (\$13,9 billones) con el mayor fondeo.

Cabe destacar que la distribución de los recursos del SGR ha variado con el tiempo. Por ejemplo, la asignación de recursos al sector Transporte aumentó 8 puntos porcentuales entre 2012 y 2023, pasando del 33% al 41,8% del total. En contraste, el sector de Vivienda, Ciudad y Territorio sufrió una caída drástica en su participación en el SGR, pasando de 19,7% en 2012 a tan solo 0,01% en 2023. Con estas nuevas tendencias, para el último año analizado (2023), los sectores que recibieron más recursos del SGR fueron Transporte (41,8%) y Minas y Energía (2,5%).

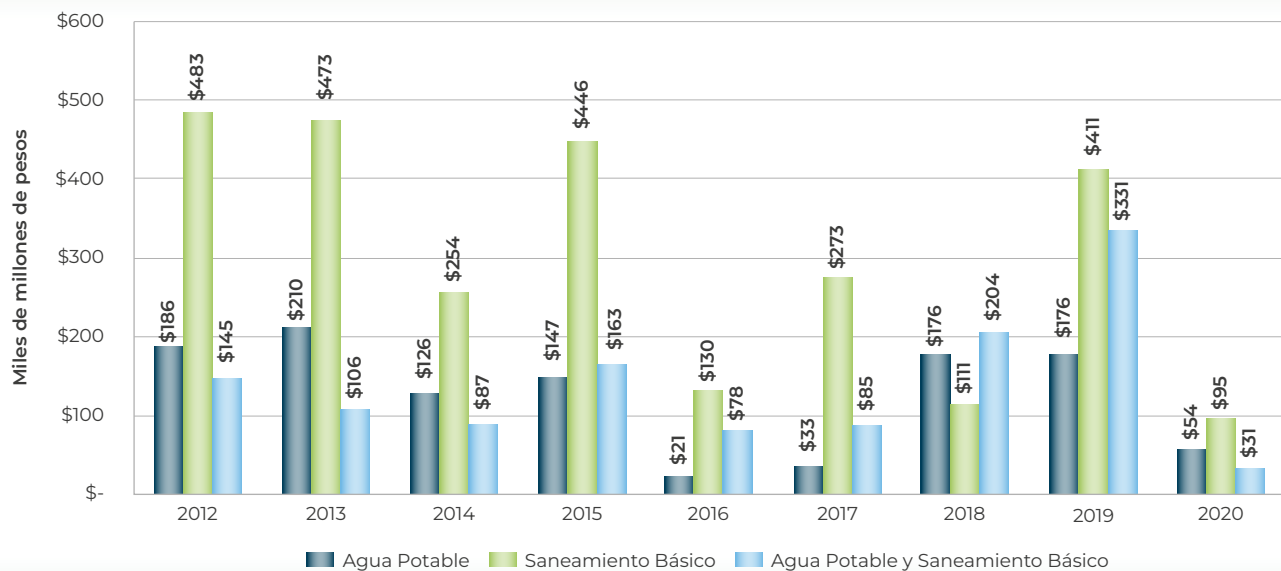
Los recursos de SGR al sector de APSB (a través de la asignación de recursos al sector de Vivienda, Ciudad y Territorio) **han seguido tres tendencias en el tiempo**¹⁹:

- 1. Disminución (2012-2016):** La asignación total al sector disminuyó de cerca de \$800 miles de millones de pesos colombianos en 2012 a aproximadamente \$220 miles de millones en 2016.
- 2. Incremento (2016-2019):** Hubo un aumento de casi el 300% en la asignación total, pasando de \$220 miles de millones en 2016 a aproximadamente \$900 miles de millones en 2019.

- 3. Nueva disminución (2019-2020):** La asignación total se redujo significativamente de \$900 miles de millones en 2019 a aproximadamente \$200 miles de millones en 2020.

Dentro de estos recursos, el subsector que ha recibido más financiación por parte del SGR es el sector de saneamiento básico. Entre el 2012 y el 2020, los proyectos de Saneamiento Básico concentraron alrededor del 53% de los recursos totales provenientes del SGR. Seguidos de los recursos para los proyectos de APSB con un 25% de los recursos. Finalmente, los recursos de Agua Potable fueron adjudicados un 22% en el periodo (Figura 5.9).

FIGURA 5.9. Evolución de asignaciones presupuestales del SGR para el sector de APSB, por subsectores en miles de millones de pesos colombianos cte 2023, 2012-2020



Nota: Billones de pesos colombianos cte de 2023.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del GESPROY 2012 – 2023 (DNP, 2024a).

¹⁹ Los datos mencionados en los puntos 1, 2, y 3 son de elaboración propia con base en datos del GESPROY 2012 – 2023 (DNP, 2024a).

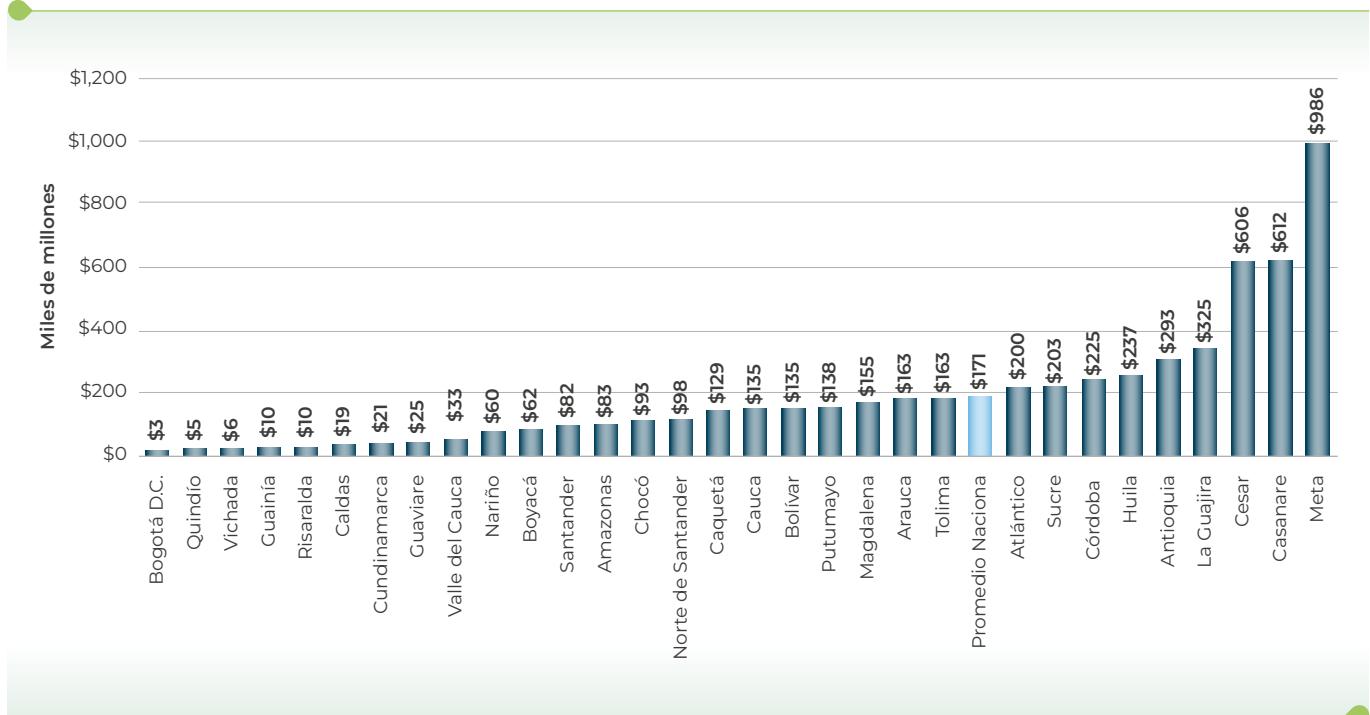
Los departamentos que han concentrado la mayor parte de estos recursos son Meta, Casanare, Cesar y La Guajira, con 122, 95, 52 y 64 proyectos, respectivamente, lo que representa el 46% del total de los fondos asignados por el SGR al sector APSB. Entre los proyectos más relevantes se encuentra la “Construcción del Agua potable y Saneamiento básico Pluvial y Sanitario en el municipio de Puerto Gaitán”, diseñado para aumentar la cobertura de saneamiento en un 35,6% y acercarse al 100% en la zona rural del municipio (Gutiérrez Cruz, 2019).

En su mayoría, estos proyectos han estado dirigidos a mejorar la infraestructura en zonas rurales afectadas por el conflicto, donde las coberturas del sector APSB son bajas y la calidad del servicio enfrenta desafíos significativos (Figura 5.10).

5.1.5. Recursos Territoriales: Ingresos Tributarios, Recursos de Capital y Otros

Estos recursos son la segunda fuente del gasto territorial precedidos por el SGP. En la década 2012-2022 hubo un incremento de 16% en las apropiaciones territoriales, pasando de \$1,5 billones anuales en el 2012 a \$1,75 billones en 2022. Al descomponer las apropiaciones territoriales por entidad territorial entre municipios y departamentos, se observa que las apropiaciones municipales alcanzaron los \$1,4 billones de pesos colombianos en el año 2022, mientras que para los departamentos este valor fue de \$0,36 billones (Figura 5.11).

FIGURA 5.10. Asignación presupuestal de los recursos del SGR por APSB en miles de millones de pesos colombianos, 2012-2023



Nota: Miles Millones de pesos colombianos cte.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del GESPROY 2012 – 2023 (DNP, 2024a).

FIGURA 5.11. Evolución apropiaciones territoriales Agua y Saneamiento Básico municipal y departamental en billones de pesos colombianos de 2023, 2012-2022



Nota: Billones de pesos colombianos cte.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del FUT (2012 – 2020) (DNP, 2023a) y CUIPO (2021-2022) (Contaduría General de la Nación, 2024).

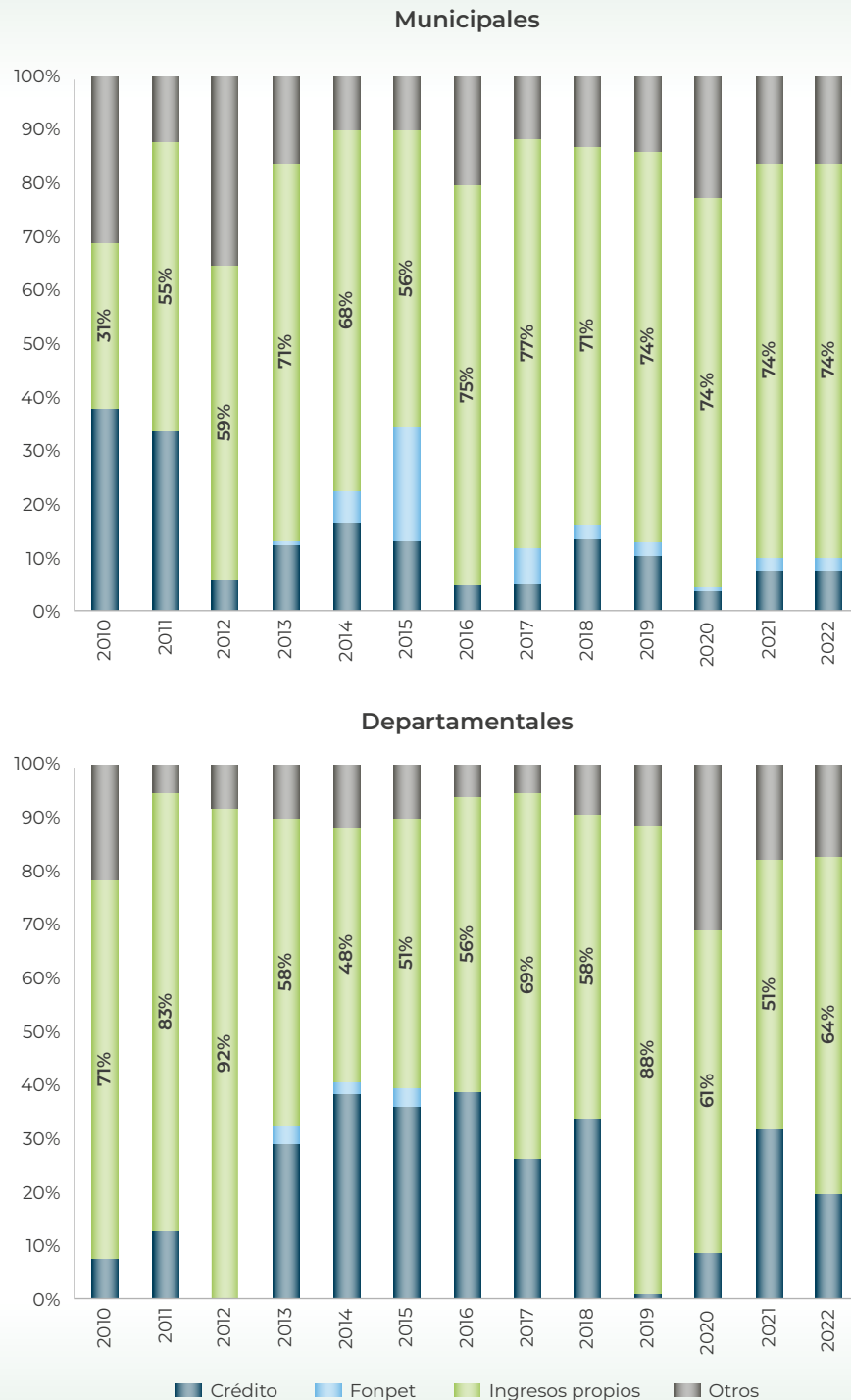
Un análisis histórico muestra que los municipios han variado la fuente de fondeo de sus apropiaciones territoriales. El número de municipios que apropian recursos propios (Ingresos tributarios) para apoyar la inversión en agua y saneamiento es cada vez mayor; por ejemplo, en 2012 el 59% de los recursos de los municipios proviene de recursos propios, mientras que en 2022 este porcentaje fue de 74% del total de municipios ([Figura 5.12](#)).

Al igual que los municipios, los departamentos también han variado la fuente de fondeo para las apropiaciones territoriales destinadas a proyectos del sector de APSB. Por ejemplo, mientras que para el 2012 casi un 92% del fondeo fue de recursos propios (ingresos tributarios), este valor es de aproximadamente 64% para el año 2022. Es decir, se observa una tendencia totalmente

opuesta a lo observado en los municipios. No obstante, la disminución en la apropiación de ingresos tributarios en los departamentos se compensó con el incremento de otras fuentes presupuestales como el aumento de créditos y otras fuentes de recursos ([Figura 5.12](#)).

En el año 2022 los departamentos realizaron una apropiación presupuestal total de \$360 mil millones de pesos colombianos, una variación real del 49% comparado con el año 2012. El decrecimiento iniciado entre los años 2015 y 2016 se extendió hasta la vigencia 2020, cuando alcanzó un valor mínimo de apropiación real de \$220 mil millones de pesos colombianos, cifra que se ha recuperado parcialmente en los últimos dos años ([Figura 5.12](#)).

FIGURA 5.12. Evolución Composición apropiaciones presupuestales municipales y departamentales destinadas a los servicios de agua y saneamiento Básico, 2010-2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos del FUT (2012 – 2020) (DNP, 2023a) y CUIPO (2021-2022) (Contaduría General de la Nación, 2024).

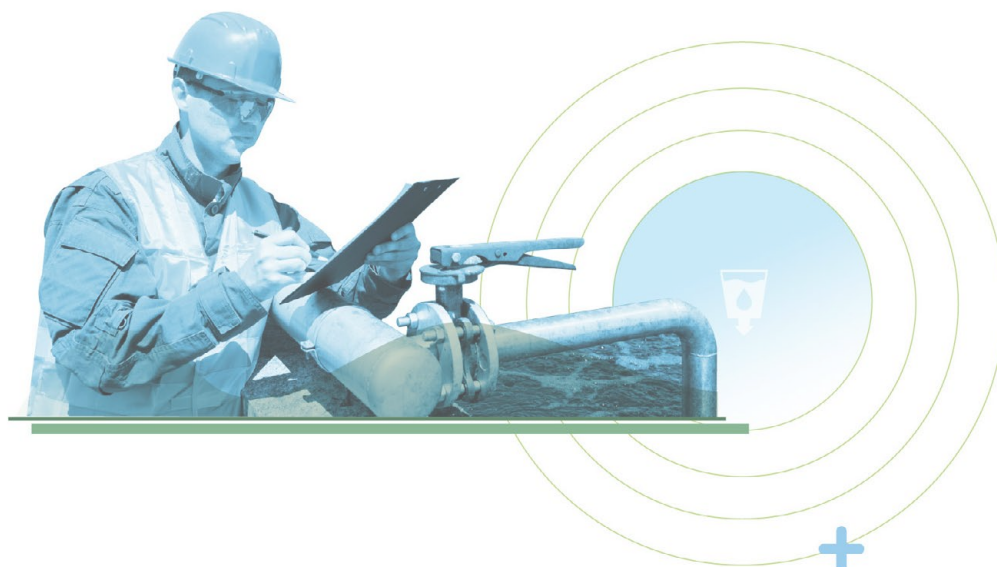
Un análisis geográfico de las apropiaciones territoriales a nivel departamental para el sector de APSB muestra que los departamentos con mayor apropiación propia para el año 2020 fueron Cundinamarca, seguido de Santander, Norte de Santander, La Guajira y el Meta ([Figura 5.13](#)). Adicionalmente, es importante notar cómo departamentos con la mayor población del país como lo son Antioquia y Valle del Cauca (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2024c) tienen un valor apropiado (\$5,3 y \$3,9 mil millones, respectivamente) mucho menor que departamentos con menor población como lo son Atlántico o Bolívar 2020, 2024) tienen un valor apropiado (\$5,3 y \$3,9 mil millones, respectivamente) mucho menor que departamentos con menor población como lo son Atlántico o Bolívar.

Finalmente, vale la pena resaltar cómo la situación de La Guajira contrasta con la del departamento del Chocó, pues, aunque con niveles similares de necesidades insatisfechas, el Chocó fue en el único departamento que en 2020 no tuvo apropiaciones territoriales para el sector de APSB²⁰.

5.1.6. Recursos de las CAR

A pesar de ser una misión secundaria dentro de sus responsabilidades, la mayoría de las CAR han destinado recursos para mejorar la continuidad y calidad del servicio de agua potable en los territorios bajo su jurisdicción. En efecto, las CAR son un actor relevante en la financiación, maduración y ejecución de proyectos de infraestructura de agua y saneamiento en Colombia. Entre 2010 y 2020 las CAR invirtieron \$1,51 billones de pesos colombianos en infraestructura de APSB nacional. Siendo el año 2014 la vigencia con la mayor apropiación presupuestal alcanzando los \$331 mil millones de pesos colombianos.

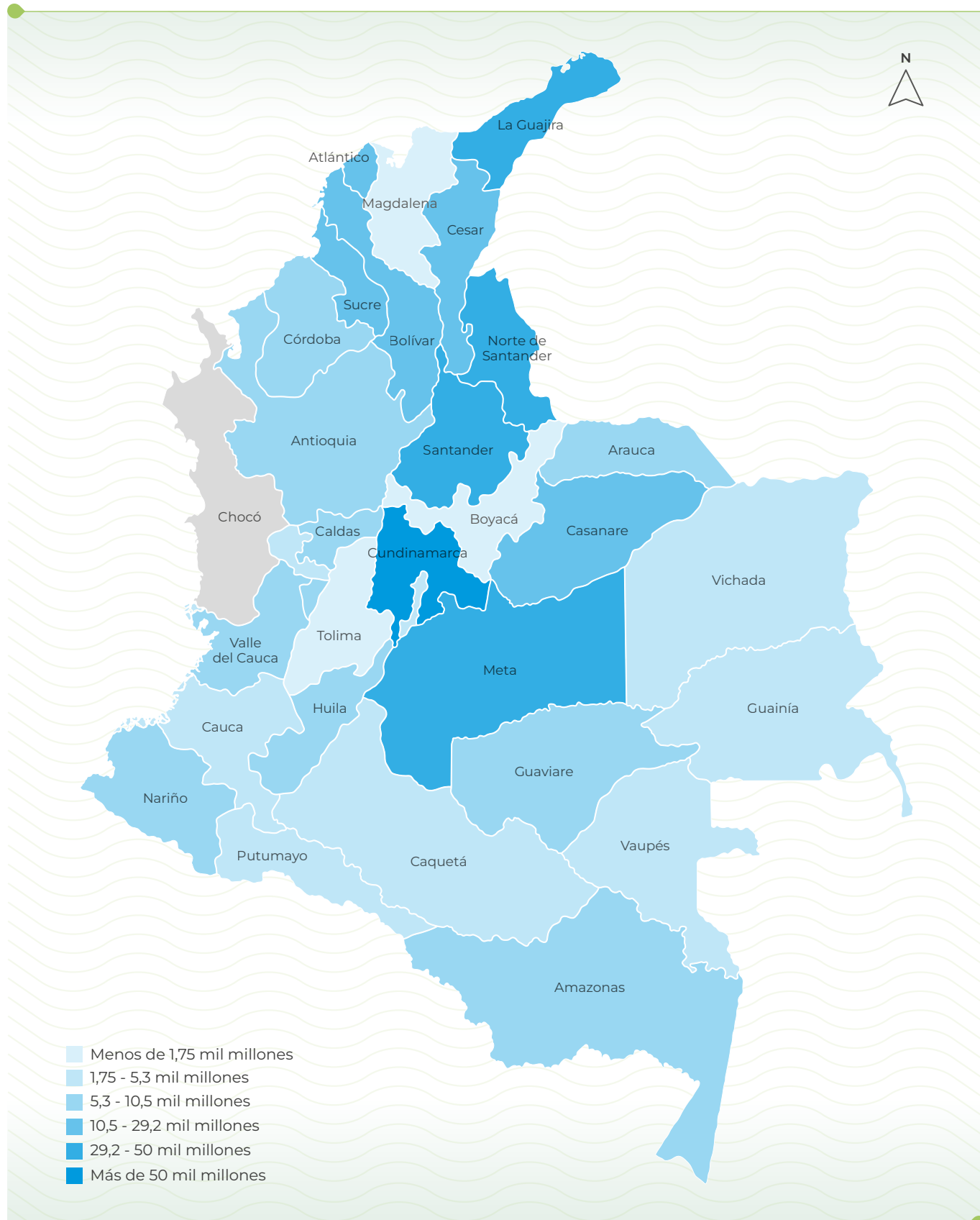
Como se puede observar en la [Figura 5.14](#), se identifican dos ciclos presupuestales en el gasto de infraestructura de APSB realizado por las CAR. El primer ciclo comprendido entre los años 2010 y 2014 se caracteriza por un mayor nivel de apropiaciones promedio y una alta volatilidad. En el segundo ciclo, que inicia en el año 2016, se observan menores niveles de presupuesto anuales (95 miles de millones de pesos, aproximadamente). También se evidencia una tendencia creciente sostenida, llegando a una apropiación efectiva de \$144 miles de millones en 2020²¹.



20. Esta situación no es sorprendente teniendo en cuenta que Chocó cuenta con recursos específicamente destinados al departamento provenientes del FTSP.

21. Los datos mencionados en los puntos 1, 2, y 3 son de elaboración propia con base en datos del GESPROY 2012 – 2023 (DNP, 2024a).

FIGURA 5.13. Apropriaciones recursos propios para gasto en APSB
- Total apropiaciones, 2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos del FUT 2020, (DNP, 2023a).

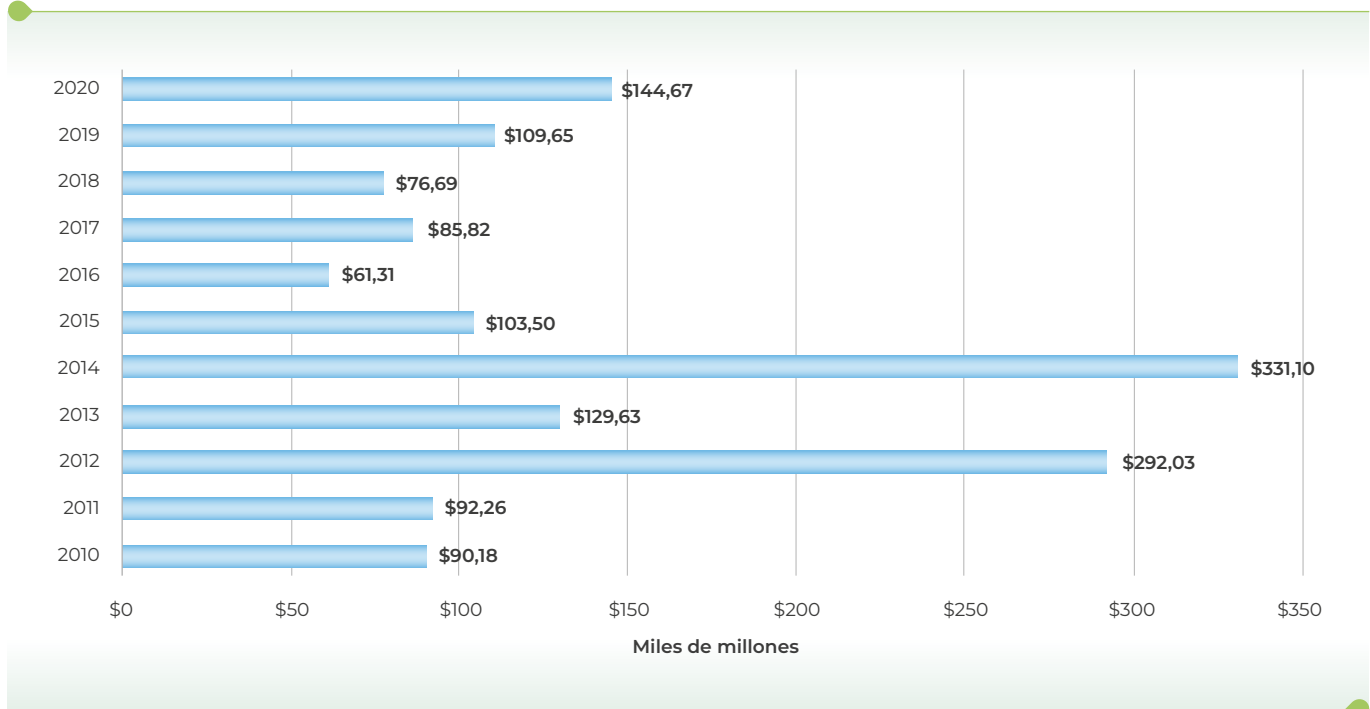
Desde 2016, las CAR han concentrado sus esfuerzos presupuestales en infraestructura de agua y saneamiento, priorizando principalmente los programas de potabilización del agua. Esta estrategia está alineada con el cobro de la tasa retributiva²² que estas entidades realizan, destinada a generar recursos para iniciativas relacionadas con la gestión y preservación de los recursos hídricos. De hecho, más del 88% de los recursos asignados por las CAR se destinan a iniciativas e infraestructuras orientadas a la potabilización y el tratamiento del agua. Este enfoque, sin embargo, contrasta con la limitada atención otorgada a la ampliación de la cobertura de saneamiento mejorado, lo cual se evidencia en los bajos niveles de cobertura que aún prevalecen en Colombia.

Si bien los niveles de inversión en programas de Saneamiento rural han perdido participación en las

apropiaciones totales, las CAR continúan siendo un actor relevante en la ejecución de proyectos que benefician a estas comunidades. Entre los años 2012 y 2020 estas entidades realizaron apropiaciones por más de 387 millones de pesos colombianos destinados a proyectos de infraestructura de agua potable y saneamiento en áreas rurales.

La CAR de Cundinamarca es la entidad con el mayor nivel de apropiaciones durante el período analizado. Esta gran apropiación es explicada en su mayoría, por los recursos asignados a la ciudad de Bogotá y sus zonas aledañas. Las siguientes corporaciones con mayor nivel de apropiaciones son la CAR del Valle del Cauca (CVC) y la CAR del Canal del Dique ([Figura 5.15](#)). Sin embargo, el 95% de los recursos apropiados por esta última corporación corresponden a un único proyecto ejecutado en el año 2012.

FIGURA 5.14. Ingresos CAR destinadas al sector de agua y saneamiento básico en miles millones de pesos colombianos de 2023, 2012-2020

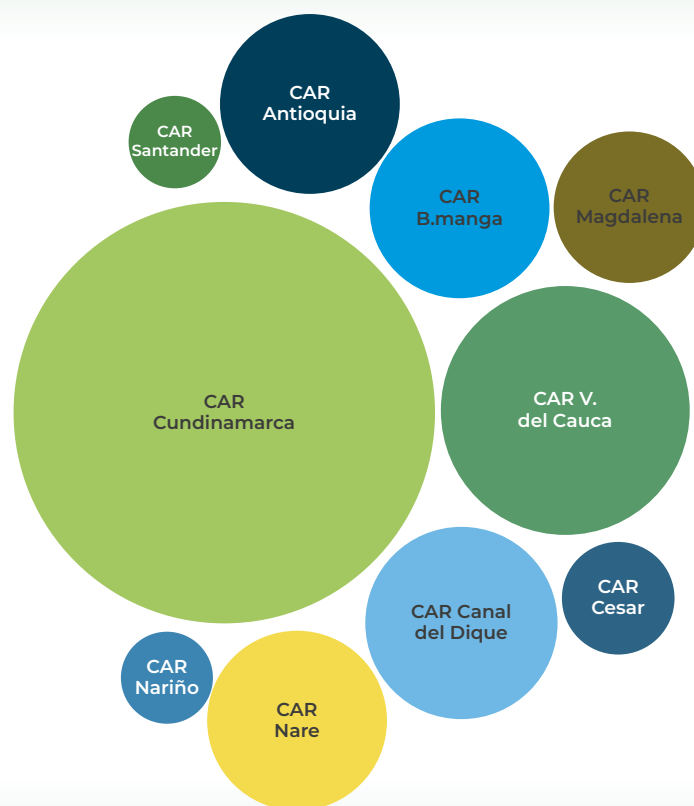


Nota: Miles de millones de pesos colombianos cte.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Contraloría General de la República 2012 – 2020, (Contraloría General de la República, 2024).

22. Las tasas retributivas son un cobro recolectado por las CAR. Según el Decreto 1077 de 2015 (Decreto 1077 de 2015, 2015), este impuesto se cobra a todos los usuarios que por su actividad realicen vertimientos de forma indirecta o directa en el recurso hídrico.

FIGURA 5.15. CAR con mayor nivel de apropiaciones destinadas a infraestructura de agua y saneamiento, 2012-2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos del CHIP presupuestal (2010 – 2020) (Contaduría General de la Nación, 2024) e información presupuestal suministrada por CAR.

5.1.7. Ingresos de las ESPs

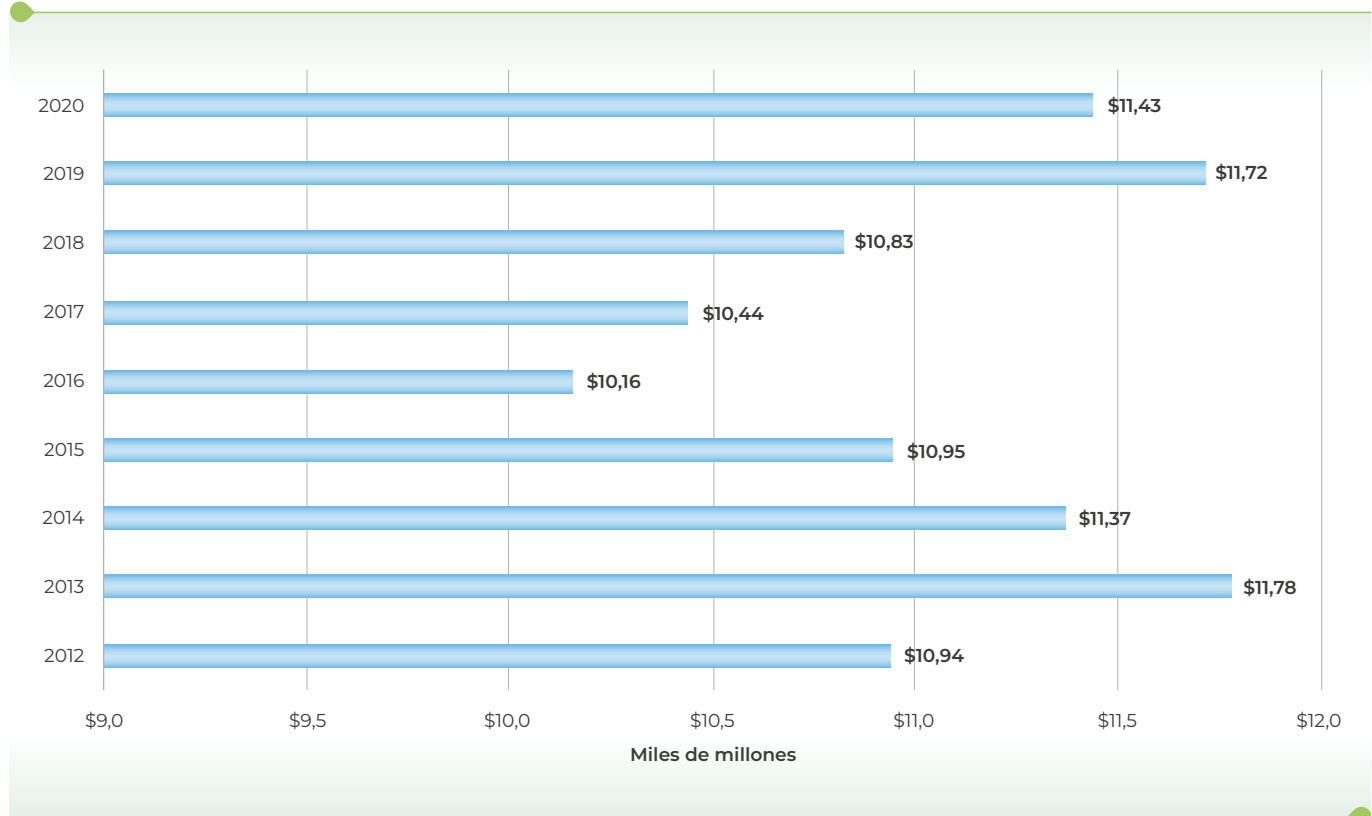
El presupuesto de las ESPs se compone de los ingresos corrientes, operacionales, así como también de aportes por transferencias, recursos de capital y otro tipo de transferencias. Siendo los ingresos operacionales –es decir, los recibidos por la prestación del servicio- la principal fuente de ingreso. En esta sección se presenta el desarrollo del presupuesto total – es decir, la suma de todos los componentes del ingreso-, y luego se detalla cada uno de estos componentes.

Con respecto al presupuesto total de las ESPs se observa que no hay un patrón claro en el tiempo durante el periodo 2012-2020. El periodo se caracteriza por una fase decreciente en el presupuesto en el periodo 2013-2016 (caída real de 12%) y una recuperación entre los años 2016 y 2019 con un aumento del 13%. Correspondiendo el aumento del presupuesto en estos últimos años a un aumento en los ingresos operacionales como consecuencia de un incremento en el número de usuarios ([Figura 5.16](#)).

La Comisión de CRA ha sido clave en estos resultados. Desde el año 2014 la CRA aprobó tres resoluciones que modificaron estructuralmente los marcos tarifarios, permitiendo así un crecimiento real de los ingresos de las empresas de servicios públicos reguladas. La primera, la Resolución 688 de 2014 (Resolución 688 de 2014, 2014), estableció la metodología tarifaria para las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de APSB con más de 5.000 suscriptores en el área urbana y, adicionalmente, también modificó el año base

al cual se deben realizar los cálculos de costos de prestación de servicios, este pasa a ser el 2014. La segunda resolución fue la Resolución 735 de 2015 (Resolución 735 de 2015, 2015) la cual modifica, adiciona y aclara la Resolución 688 de 2014 (Resolución 688 de 2014, 2014) y, la tercera, la Resolución 750 de 2016 (Resolución 750 de 2016, 2016), modificó el rango de consumo básico. Las resoluciones 688 y 750 comenzaron a ser aplicadas a partir del 2016.

FIGURA 5.16. Evolución del presupuesto de las ESPs del sector APSB en miles de millones de pesos colombianos cte 2023, 2012-2022



Nota: Miles Millones de pesos colombianos cte.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Contraloría General de la República 2012 – 2020, (Contraloría General de la República, 2024).

RECUADRO 5.1. Cuantificando ingresos reales a través de web scraping

Mediante un proceso de “web scraping” y recolección documental se obtuvo una muestra estadísticamente representativa de ESPs prestadoras de agua y saneamiento. Esto con el objetivo de cuantificar los ingresos reales asociados directamente a la prestación de los servicios mencionados. Todas las Empresas de servicios públicos y de participación mixta están obligadas, desde el año 2012, a reportar su ingresos y gastos al sistema de Consolidación de Hacienda e Información Pública (CHIP). Específicamente, el formulario “Ejecución de ingreso” permite desagregar hasta en 160 partidas los ingresos de las 422 empresas que reportaron en la información entre los años 2012 al 2020.

Los procesos de verificación de calidad de la información aseguran que la contabilidad de ingresos esté relacionada con la prestación de los servicios de agua y saneamiento. Dado que más del 59% de las empresas que reportan su información en el CHIP son multiservicios, fue necesario aislar los ingresos que provienen únicamente del sector de interés. Para lograr esto se realizó un recálculo de los ingresos operacionales incluyendo únicamente los ingresos categorizados como “Servicio de Acueducto” y “Servicio de Alcantarillado”. Adicionalmente, las categorías de apropiación inicial e Ingresos de Capital fueron ponderadas de acuerdo con la participación de los ingresos operacionales por acueducto y alcantarillado sobre los ingresos operacionales totales. Finalmente, a través de una metodología de revisión documental se estimaron los ingresos de 4 ESP^[1] privadas relevantes, que no realizan reporte de información al CHIP. Estos dos procesos complementarios aseguraron una muestra representativa que ilustra, adecuadamente, el tamaño y las tendencias de los ingresos reales de las ESP domiciliarios del sector agua y saneamiento.

^[1] ESP Barranquilla, Aguas de Cartagena, Agua Kpital Cúcuta, Aguas de Montería

5.1.7.1. Ingresos corrientes

Aunque los ingresos corrientes experimentaron una disminución entre 2013 y 2016, en años recientes han alcanzado niveles históricos ([Figura 5.17](#)), impulsados principalmente por el aumento en los ingresos provenientes del servicio de saneamiento básico. La caída registrada en 2016 se debe, en parte, a los cambios en el régimen tarifario introducidos

por las tres resoluciones emitidas por la CRA, mencionadas previamente.

Dado que los ingresos corrientes son el resultado de la suma entre transferencias e ingresos operacionales, el repunte observado a partir de 2016 responde, principalmente, al aumento en la venta de servicios, especialmente en el saneamiento básico, seguido del acueducto.

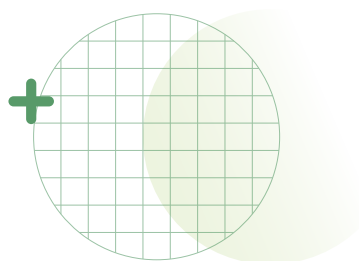


FIGURA 5.17. Evolución Ingresos corrientes ESP en billones de pesos colombianos cte 2023, 2012-2020



Nota: Billones de Pesos colombianos cte.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Contraloría General de la República 2012 – 2020, (Contraloría General de la República, 2024).

5.1.7.2. Ingresos operacionales²³

Los ingresos operacionales son el componente más importante dentro de los ingresos totales para las ESPs. Por lo que su comportamiento modifica la tendencia general de los ingresos totales. Posterior a un período de reducción entre los años 2013 y 2016, los ingresos operacionales iniciaron una senda de crecimiento desde ese entonces. De hecho, para el año 2019 los ingresos operacionales alcanzaron un máximo de \$7,42 billones. El crecimiento de los ingresos operacionales en los últimos años se debe en gran medida a las significativas inversiones sectoriales –un 73% de las inversiones en infraestructura entre 2012 y 2020- realizadas en

saneamiento básico por parte de las empresas de servicios públicos. Estas inversiones han permitido ampliar considerablemente la cobertura del servicio.

El crecimiento en los ingresos operacionales y consecuentemente de los ingresos totales de las ESPs, entre los años 2016 y 2020, es atribuible también a un mayor recaudo a través del concepto de consumo, por mayor pago per cápita y mayor número de usuarios. Tanto las ventas de servicio de agua potable como el de saneamiento básico presentaron un crecimiento real del rubro de consumo durante el período evaluado. En concreto, se observa un crecimiento real del 15% en los ingresos por consumo del servicio de acueducto,

23. Los ingresos operacionales para el servicio de agua potable incluyen cargo fijo, consumo, consumo sin medición, conexión, reconexiones, venta en bloque, venta de agua cruda, abastecimiento, distribución, comercialización y otros servicios relacionados. Para el servicio de saneamiento básico los ingresos operacionales incluyen cargo fijo, consumo, conexión, tratamiento de aguas residuales, recolección y transporte, y comercialización.

equivalente a un incremento de \$0,37 billones de pesos colombianos entre 2016 y 2020. Durante este mismo período, los ingresos por consumo de las ESPs referente a saneamiento básico pasaron de \$1,73 billones a \$2,38 billones de pesos colombianos.

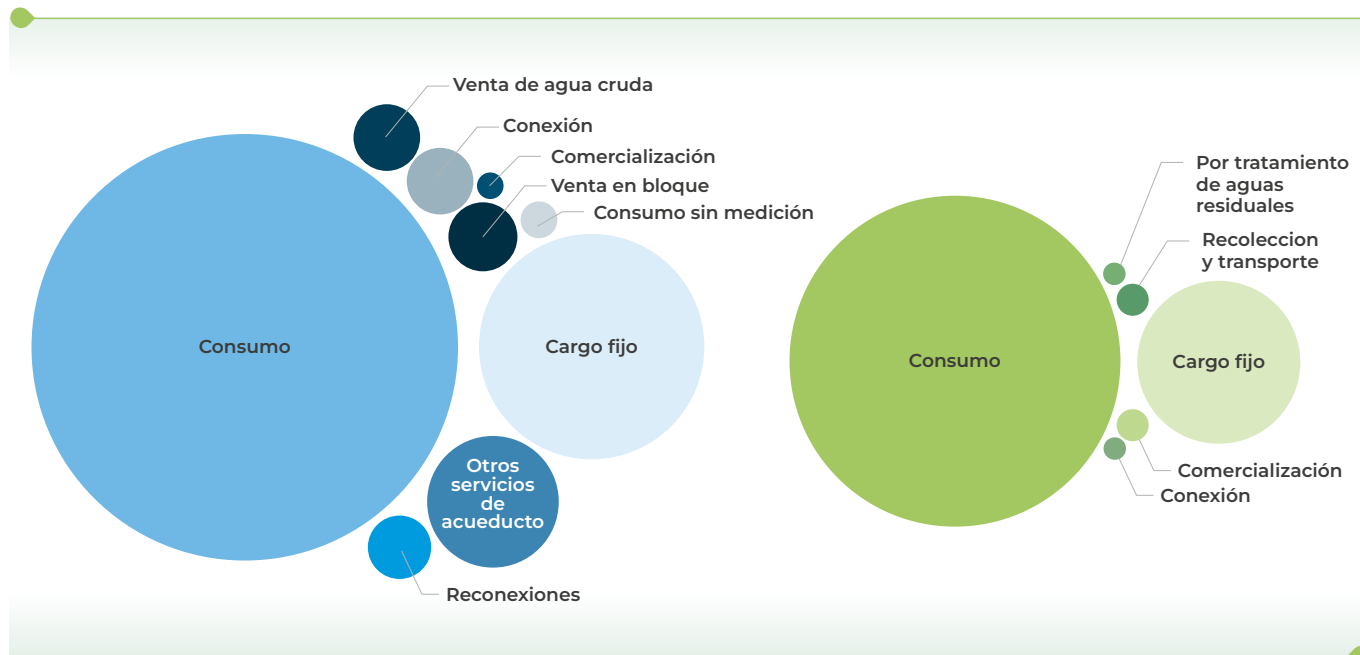
Un desglose de los ingresos operacionales del año 2020 para los dos servicios confirma que el consumo y los cargos fijos son los mayores rubros tanto para el servicio de agua potable como saneamiento básico (Figura 5.18). De hecho, para estos dos rubros corresponden al 86,9% de los ingresos operacionales para el agua potable y 98% para el saneamiento básico. Adicionalmente, también se observa que hay otros rubros importantes en los ingresos operativos del agua potable que provienen de la venta en bloque, venta de agua

cruda, reconexiones, nuevas conexiones. Mientras que para el servicio de saneamiento básico los ingresos adicionales por operaciones provienen casi que exclusivamente de conexiones nuevas y de servicios de recolección y transporte.

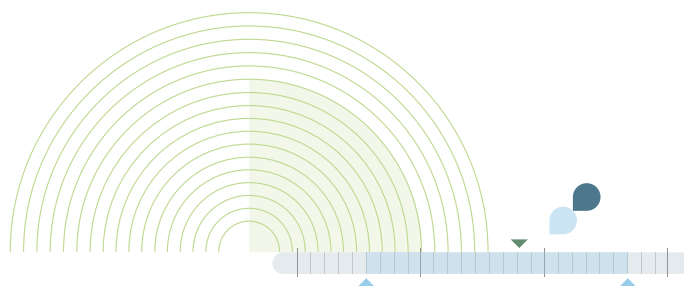
5.1.7.3. Aportes por transferencia directa

A diferencia de los ingresos operacionales, los **aportes por transferencia directa** se han reducido considerablemente. Entre el 2016 y los años anteriores hubo una reducción de casi 25% en los aportes por transferencia directa. Esta reducción explica en gran parte la caída de los ingresos corrientes alcanzando un mínimo en el año 2016 mencionada anteriormente.

FIGURA 5.18. Ingresos operacionales de agua potable (der) y saneamiento básico (izq) por tipo servicio, 2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Contraloría General de la República 2012 – 2020, (Contraloría General de la República, 2024).



5.1.7.4. Recursos de capital

En los años iniciales del estudio (entre 2012 y 2016) se observa una tendencia decreciente de los recursos de capital de las ESPs. Esta reducción de recursos de capital estuvo acompañada de la disminución de los ingresos operacionales las ESPs; teniendo como consecuencia una reducción en los niveles de rentabilidad de las empresas y disminución en su capacidad de ahorro (Figura 5.19).

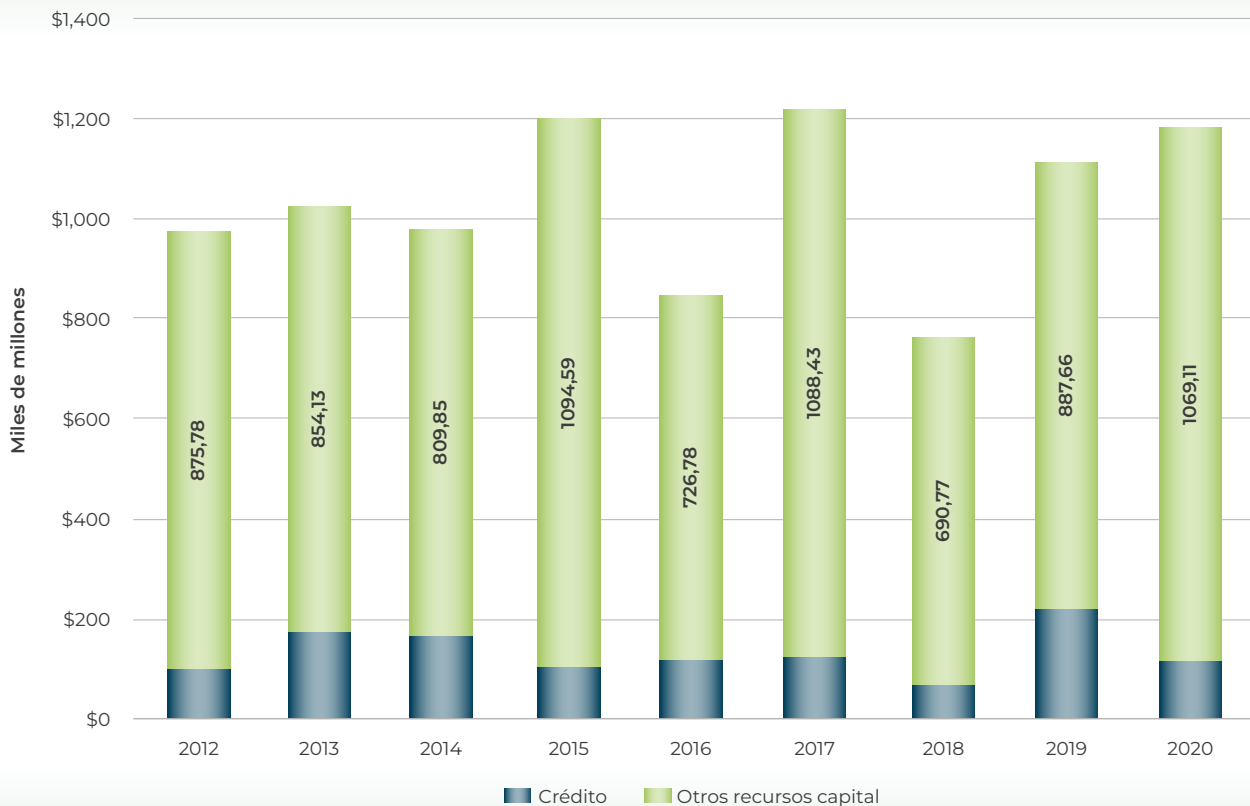
Aunque los recursos de capital de las ESPs disminuyeron entre 2012 y 2018, en los últimos años han aumentado significativamente. Por ejemplo, los recursos de capital aumentaron en un 50% en el 2020 respecto al 2018. La CRA, entidad encargada de regular la prestación del servicio por parte de las ESPs, ha sido clave en estos resultados.

5.1.7.5. Otras transferencias

Las transferencias para la inversión en infraestructura sectorial, que excluyen las apropiaciones originadas a través del SGR, presentan una reducción significativa durante el período analizado. Esta reducción está asociada a las menores transferencias originadas desde el gobierno nacional y los entes departamentales; y además no ha sido compensada por los mayores niveles de transferencias municipales observados a partir del año 2016.

Durante el año 2012, las EPSs ingresaron en sus presupuestos anuales un total de \$0,79 billones de pesos colombianos provenientes del gobierno nacional, los municipios y departamentos. Para este año el gobierno nacional aportó el 15% de

FIGURA 5.19. Evolución recursos de capital por fuente - Miles de millones de pesos colombianos de 2023, 2012-2020



Nota: Miles Millones de Pesos colombianos cte.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Contraloría General de la República 2012 – 2020, (Contraloría General de la República, 2024).

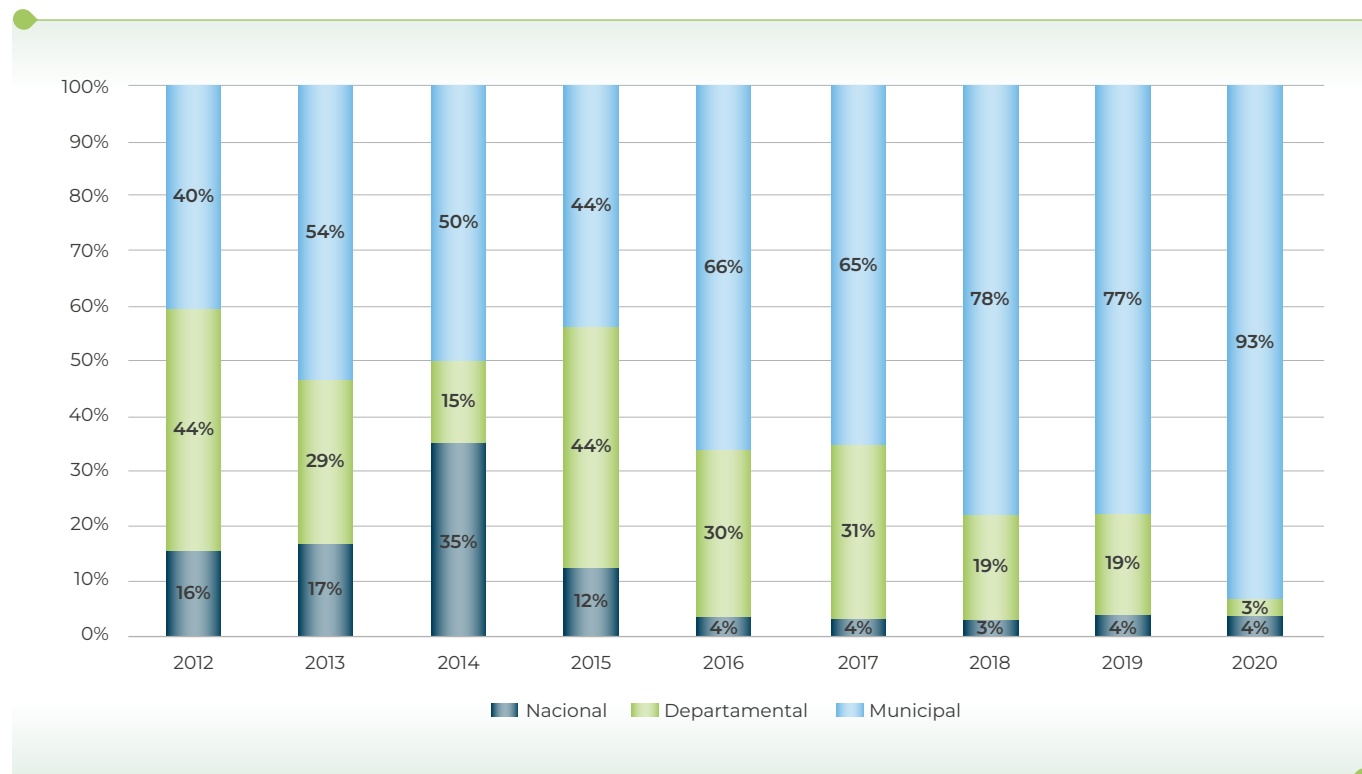
los recursos, los entes departamentales el 44% y los entes municipales el 40%. Como se puede observar en la Figura 5.20 entre los años 2012 y 2014 este mecanismo de transferencia incrementó su participación sobre los ingresos brutos de las ESPs. A partir de 2015 se evidencia una caída pronunciada de las transferencias totales explicada por una disminución de las transferencias nacionales que pasaron de \$0,34 billones en el año 2014 a tan solo \$20 millones en 2017, valor que se ha mantenido constante. Adicionalmente, las transferencias departamentales pasaron de \$380 mil millones a \$170 mil millones durante el mismo período.

Contrario a las transferencias nacionales y departamentales, los municipios han aumentado

el valor de las transferencias reales a ESPs para la inversión en infraestructura sectorial. Para el 2020 el 93% de las transferencias (excluyendo los subsidios) apropiadas por los prestadores de servicios provenían de los entes municipales. En total los municipios transfirieron un total de \$661 mil millones de pesos colombianos a las EPS.

Ahora bien, con el fin de evitar la doble contabilidad de los recursos y cuantificar el gasto neto se descontaron las transferencias del gasto en infraestructura realizado por las ESPs. Es decir, en el gasto neto está compuesto por la totalidad de los compromisos nacionales y territoriales y el gasto de infraestructura de las ESP.

FIGURA 5.20. Descomposición transferencias directas para infraestructura de entes nacionales a ESPs, 2012-2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos del CHIP presupuestal 2010 – 2022 (Contaduría General de la Nación, 2024).

5.1.8. FTSP

El FTSP ha atravesado dos fases distintivas en sus inversiones, alineadas con los desembolsos y la ejecución de los recursos provenientes de préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial. Durante la primera fase, los esfuerzos se centraron en siete proyectos en el Chocó, enfocados en la optimización de los sistemas de saneamiento básico y agua potable. En la segunda fase, el enfoque se amplió hacia la mejora de la Conectividad de Agua y Saneamiento Básico.

A lo largo de la década, el Fondo destinó recursos a un total de 25 proyectos distribuidos en los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Nariño y Cauca. El Chocó concentró el 52% de los recursos, seguido por el Valle del Cauca con el 28%, mientras que Nariño y Cauca recibieron el 15% y el 5%, respectivamente (Tabla 5.3).



5.2. Desembolsos en Acción: Análisis de Gastos por Fuente de Fondo

Para entender el contexto colombiano de las decisiones de políticas públicas del sector de APSB y cómo esto se refleja en la calidad del servicio de agua potable y saneamiento, es fundamental analizar el gasto efectivo realizado en el sector. Esta sección del presente capítulo se enfoca en detallar los gastos realizados en el sector, desde una perspectiva temporal, territorial y por fuente de los recursos.

5.2.1. Análisis General de los Gastos

5.2.1.1. Uso general: APSB

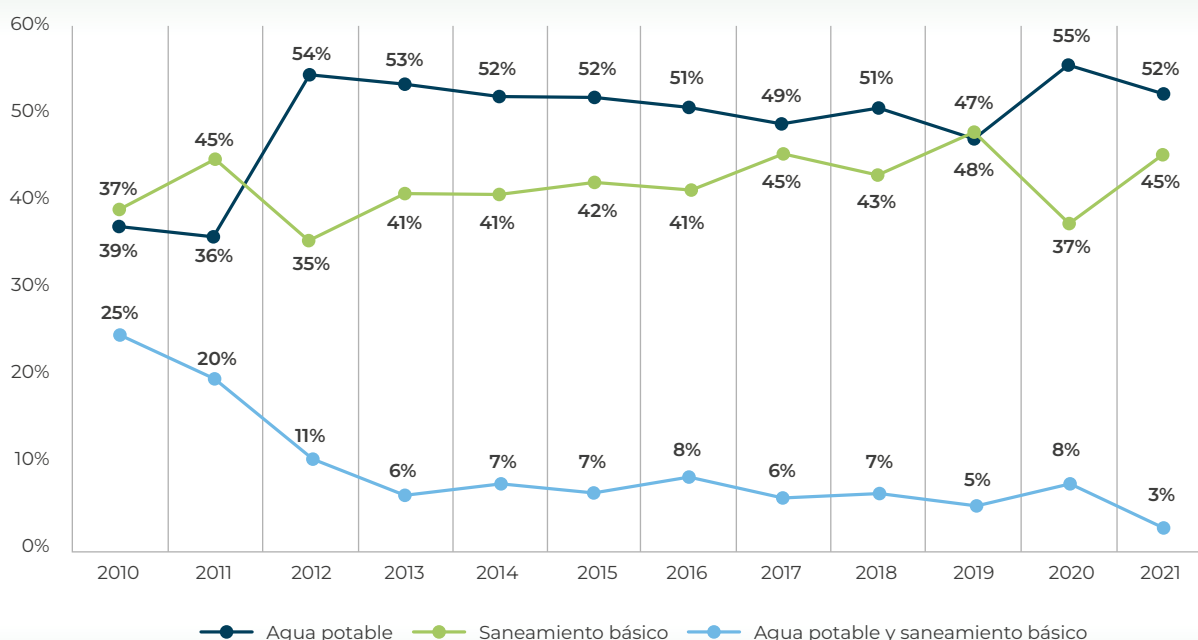
Al igual que otros países del mundo, Colombia ha destinado más recursos al agua potable que al saneamiento básico (Van Minh & Hung, 2011) (ver Figura 5.21). De hecho, en la época de la pandemia del Covid-19 en el año 2020 esta diferencia se incrementó. Mientras el gasto en agua potable fue de 55% del gasto total del sector, el gasto en saneamiento básico fue del 37%.

TABLA 5.3. Aportes totales FTSP por Departamento (2015 – 2022)

Departamento	Asignación presupuestal, Miles de millones cte (2013 -2022)	Porcentaje (%)
Chocó	189.423	52%
Valle del Cauca	104.769	28%
Nariño	55.770	15%
Cauca	17.206	5%
Total	367.170	

Fuente: Ministerio de Vivienda, proyectos de inversión (MVCT de Colombia, 2023).

FIGURA 5.21. Gastos realizados en el sector, por servicio



Fuente: Elaboración propia con base en datos del CHIP presupuestal 2010 – 2022 (Contaduría General de la Nación, 2024).

5.2.1.2. Uso específico: administrativos, operación y subsidios

Al analizar la información por tipo de gasto también se confirma que, a través de los años, es el agua potable el servicio que más ha ejecutado recursos en el país. Por ejemplo, mientras que en promedio el agua potable gastó para sus servicios administrativos \$87.500 millones de pesos colombianos, el valor para el saneamiento básico fue de \$31.400 millones de pesos colombianos²⁴. Es decir, el servicio del saneamiento básico gasta menos de la mitad de lo que gasta el servicio de agua potable en gastos de tipo administrativo. Esta misma situación ocurre para el dinero que es gastado para los subsidios de los servicios (Figura 5.22).

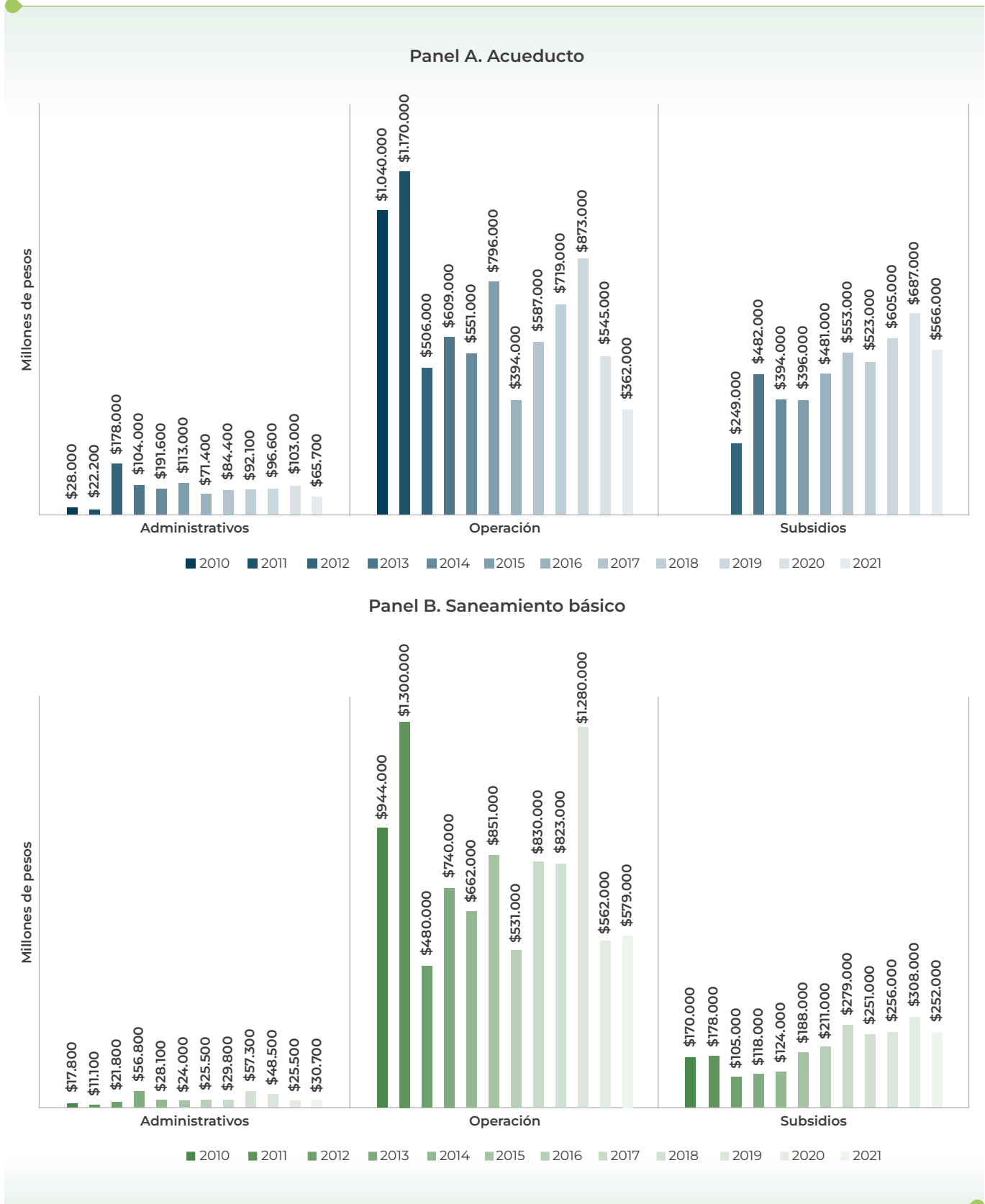
No obstante, esta situación es contraria cuando se analiza el tipo de gasto realizado en operaciones del servicio. En este caso es el saneamiento básico el servicio que, en promedio, tiene más gastos en

operación (aproximadamente \$800.000 millones de pesos colombianos comparado a \$700.000 del servicio de acueducto). Junto con esto, es importante notar que la diferencia del gasto en operaciones por parte del servicio de saneamiento básico y agua potable se ha hecho más grande en los años recientes. Mostrando así una tendencia al aumento de los gastos relacionados con las operaciones para la prestación del servicio de saneamiento básico.

En términos generales también se observa que como es esperado, tanto para los servicios de agua potable como para el saneamiento básico, el tipo de gasto con más recursos fue el de las operaciones. A este tipo de gasto le siguen los subsidios, los cuales han sido una herramienta fundamental de las políticas gubernamentales para subsidiar el precio del servicio a los grupos con menos ingresos de la población (Rojas Aguilar & Arbeláez Parra, 2019).

24. La fuente de estos datos es elaboración propia con base en datos del CHIP Presupuestal 2010-2022 (Contaduría General de la Nación, 2024).

FIGURA 5.22. Gastos en APSB millones de pesos colombianos, 2010-2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos del CHIP presupuestal 2010 – 2022 (Contaduría General de la Nación, 2024).

5.2.2. Análisis Territorial y Demográfico

5.2.2.1. Uso general: APSB

Existe una estrecha relación positiva entre la riqueza de los departamentos –medida con el PIB– y los gastos que realizan en los servicios de APSB. Es así como, por ejemplo, los departamentos con mayor PIB para el año 2020 fueron los que más gastos tuvieron: Bogotá D.C., Antioquia, Valle del Cauca y Atlántico ([Figura 5.23](#)).

El análisis territorial muestra además que la relación de inversión entre agua potable y saneamiento básico puede ser bastante diferente entre departamentos. Por ejemplo, mientras que Bogotá y Cundinamarca invirtieron casi la misma proporción de sus recursos tanto en agua potable como en saneamiento básico, este no es el caso para departamentos como Antioquia y Valle del Cauca, los cuales invirtieron una mayor cantidad de recursos en el servicio de agua potable en comparación con el servicio de saneamiento básico. Por otra parte, hay departamentos como Atlántico y Santander que destinaron más recursos al saneamiento básico que al acueducto.

5.3. Del Presupuesto a la Realidad: Comparativa de Transferencias y Gastos²⁵

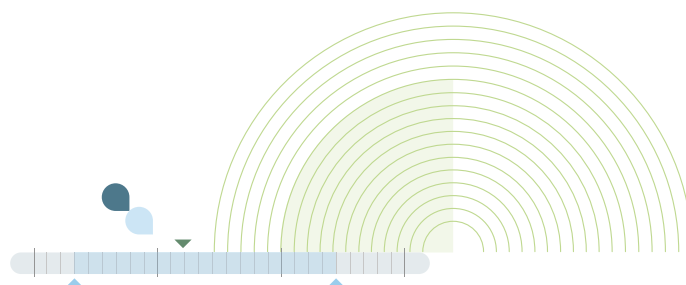
Con el objetivo de entender mejor la dinámica del fondeo del sector, se provee un análisis conjunto

del comportamiento de las transferencias y de las ejecuciones del sector de APSB. Es decir, se compara la diferencia entre lo que recibió el sector y lo que realmente se gastó. Esta comparación se analiza desde cuatro perspectivas. Primero, una perspectiva histórica *general* a nivel nacional analizando los valores totales sin discriminación de distribución geográfica, fuentes, usos de los recursos o entidades. La segunda perspectiva tiene como objetivo entender los patrones *territoriales*, y por lo tanto se centra en hacer un comparativo de las diferencias entre apropiaciones y gastos desde la comparación de los territorios. La tercera y cuarta perspectivas se enfocan en entender las diferencias desde el análisis de la fuente y uso de los recursos, respectivamente.

5.3.1. Análisis General

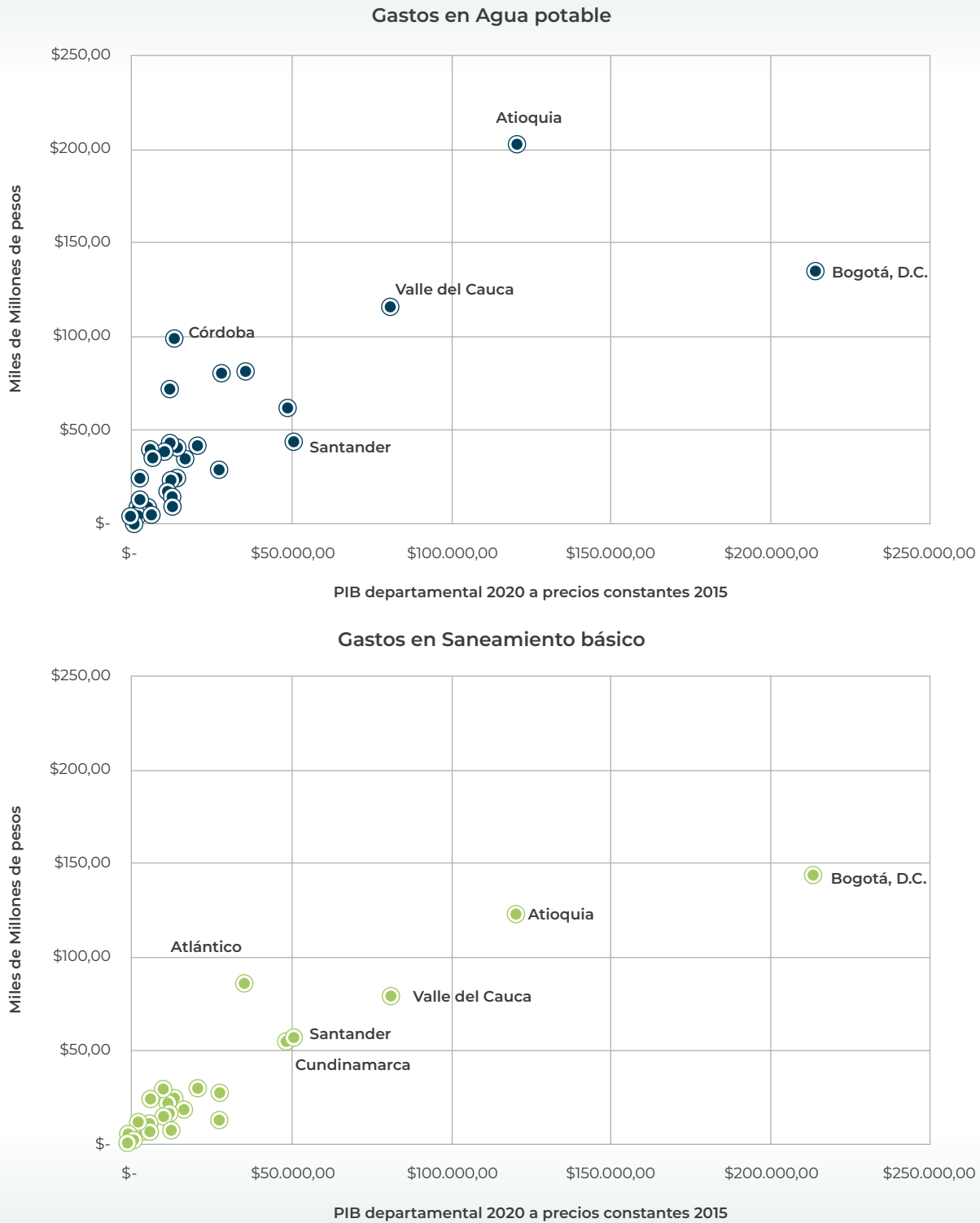
Al comparar el total de las apropiaciones con el total de los gastos del sector de APSB, se encuentra que efectivamente hay diferencias entre estas dos cuentas. Primero, para todo el periodo de análisis (2010 a 2021), el monto apropiado es al menos \$0,12 billones de pesos colombianos mayor que el monto efectivamente gastado. Entre 2010 y 2018, la diferencia entre las apropiaciones y los gastos fue mayor ([Figura 5.24](#)).

Finalmente, es importante notar que para todos los años el monto apropiado es mayor que el monto gastado. Esto demuestra que en ningún momento del tiempo ha habido un desfase fiscal en el fondeo del sector de APSB.

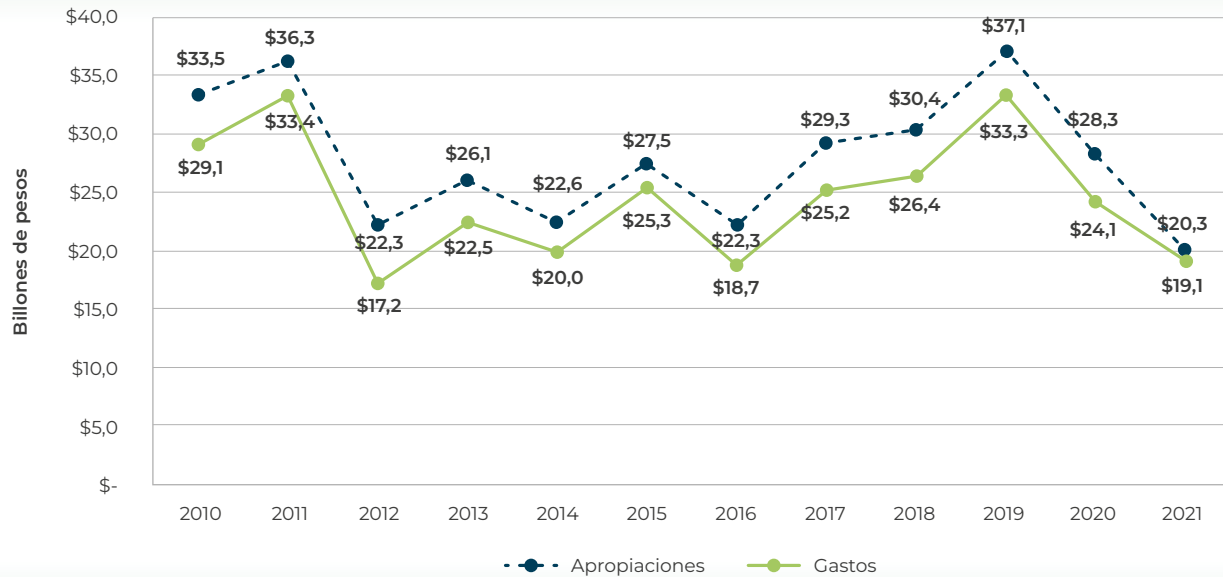


²⁵ El análisis de este documento se basa en el gasto cometido. Sin embargo, en la sección 5.3.1. se muestra un análisis sobre los diferentes tipos de gastos para un mayor conocimiento de la actividad fiscal en el país.

FIGURA 5.23. Gastos en APSB en miles de millones de pesos colombianos de 2020 y PIB departamental en miles de millones de pesos a precios constantes del 2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos del CHIP presupuestal 2020 (Contaduría General de la Nación, 2024) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2015).

FIGURA 5.24. Apropiaciones y gastos en el sector APSB en billones pesos colombianos de 2023, 2010-2021

Fuente: Elaboración propia con base en datos del CHIP presupuestal 2010 – 2022 (Contaduría General de la Nación, 2024).

Dentro del sistema fiscal colombiano, existen momentos presupuestales respecto a los gastos: compromisos, obligaciones, y pagos. Los compromisos hacen referencia a todos los acuerdos que las entidades territoriales adquieren con el fin de ejecutar sus proyectos de inversión. Las obligaciones, por su parte, se refieren únicamente a los gastos generados como consecuencia de la adquisición de bienes o servicios. Finalmente, los pagos hacen referencia a los desembolsos ya sea por anticipado o una vez se ha cumplido la obligación, con el fin de cubrir esos bienes o servicios (Gobierno de Colombia, 2019).

En este sentido, al cierre de la vigencia presupuestal (es decir, el 31 de diciembre del año calendario), los compromisos adquiridos menos las obligaciones constituyen las denominadas reservas presupuestales. Asimismo, las obligaciones menos los pagos realizados constituyen las cuentas por pagar (Ministerio de Educación Nacional, 2012).

En el caso específico del sector de APSB del MVCT, entre 2012 y 2017 los montos comprometidos fueron prácticamente equivalentes a los valores obligados en cada uno de los años del período. Sin embargo, a partir de 2018 se evidencia una brecha creciente entre compromisos y obligaciones. Con base en lo señalado en el Informe definitivo evaluación ejecución presupuestal MVCT, 2024, se entiende que esta diferencia —y, en particular, la reducción en los niveles de obligaciones observada entre 2017 y 2018— está asociada a la modificación de los lineamientos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP, los cuales restringieron la posibilidad de obligar y pagar recursos transferidos a patrimonios autónomos cuando estos no contaban con respaldo en la ejecución efectiva de obras). Este ajuste normativo, vinculado a una nueva definición del concepto de “valor líquido cero”, limitó el registro de obligaciones presupuestales y se refleja en la Figura 5.25.

Asimismo, se observa que a partir del 2018 los valores de las obligaciones adquieren los mismos valores que los pagos, dejando así una brecha sustancial entre el valor de los compromisos y el de las obligaciones. Es decir, a partir del año 2018 se genera en el MVCT una reserva presupuestal no antes vista en los años anteriores de estudio. Posiblemente, como consecuencia del cambio de los lineamientos del MHCP anteriormente mencionados.

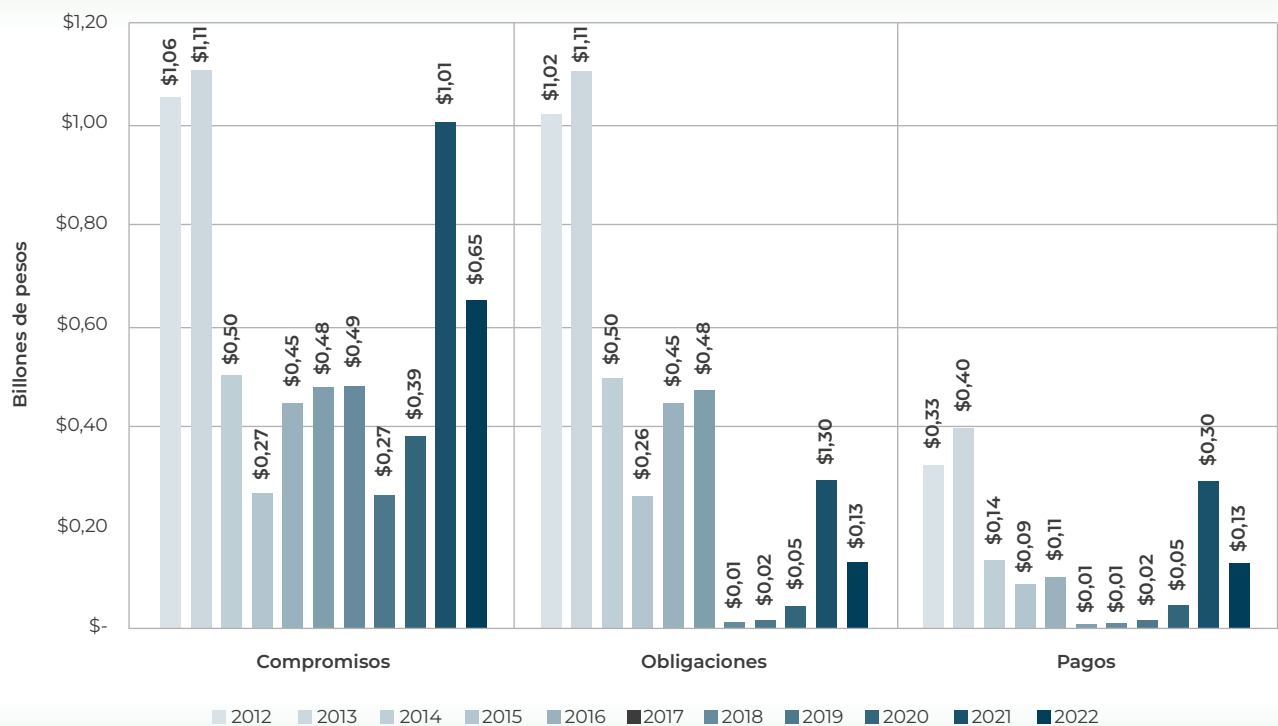
5.3.2. Análisis Territorial

A nivel departamental se observa un comportamiento similar al del nivel nacional. Para todos los 32 departamentos del país se cumple que las apropiaciones son mayores que los gastos.

Asimismo, también se observa que para algunos departamentos hay una gran diferencia entre el valor apropiado y el ejecutado.

Por ejemplo, en el año 2012, los departamentos que ejecutaron el 100% de sus apropiaciones fueron el Amazonas, San Andrés y Providencia, Bogotá y Guainía. Por el contrario, para este mismo año, los departamentos con menor gasto como porcentaje de sus apropiaciones fueron el Meta (41%), Cundinamarca (58%) y Norte de Santander (59%). Esta misma tendencia mayoritariamente se mantiene para el 2021: nuevamente son los departamentos del Amazonas, Guainía y Bogotá los que ejecutaron el 100% de sus apropiaciones. Sin embargo, para este último año son los departamentos de Putumayo (75%) y Meta (85%)

FIGURA 5.25. Compromisos, obligaciones y pagos de inversión agua y saneamiento del Ministerio de vivienda, billones de pesos de 2023 (2012-2022)



Nota: Billones de pesos corriente.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2023). y Ministerio de Hacienda (2023).

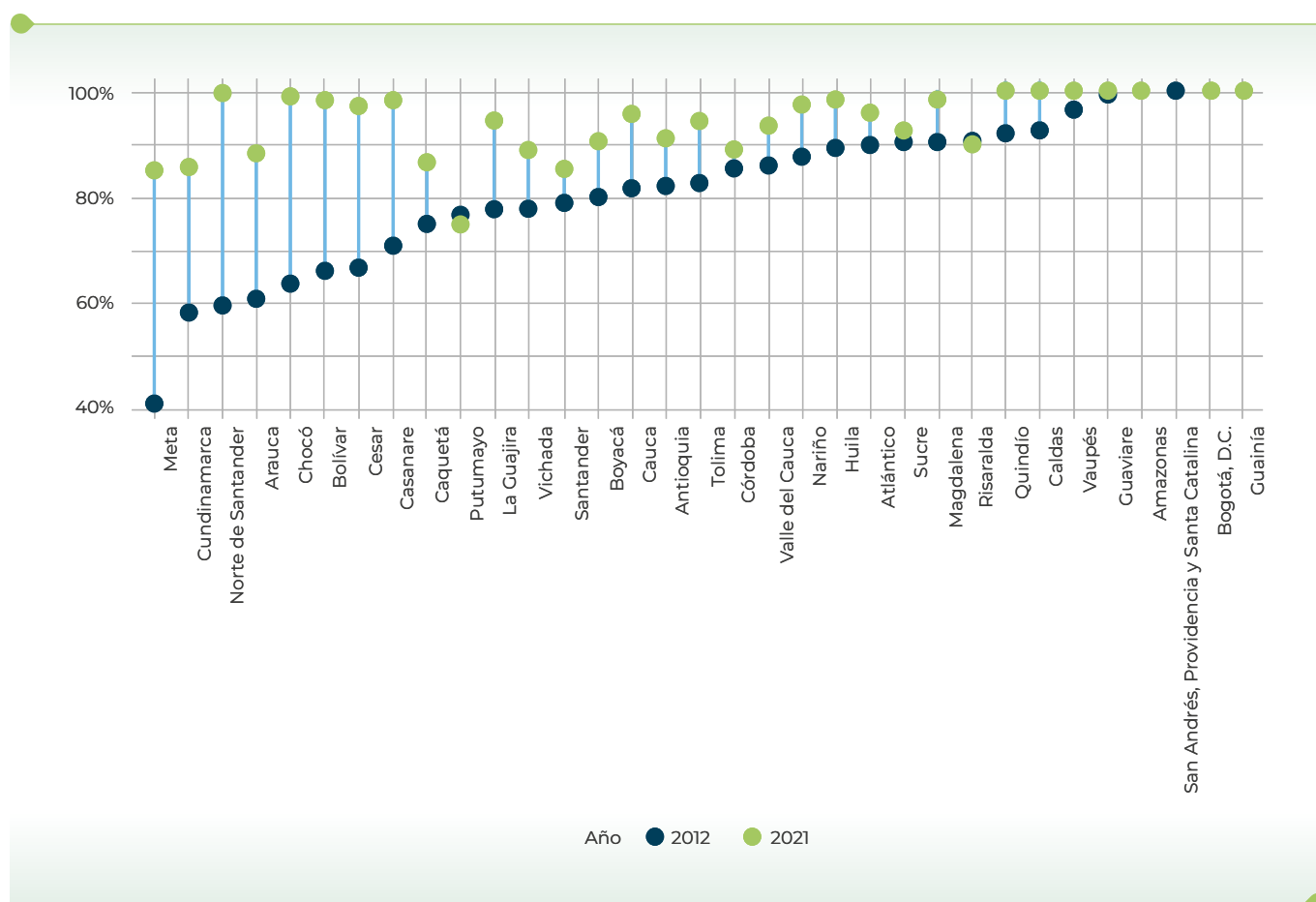
los que menos gastos hicieron del total de sus apropiaciones (Figura 5.26).

El análisis a nivel departamental también permite ver que hay una tendencia en el tiempo a gastar más recursos del total que les fue asignado.

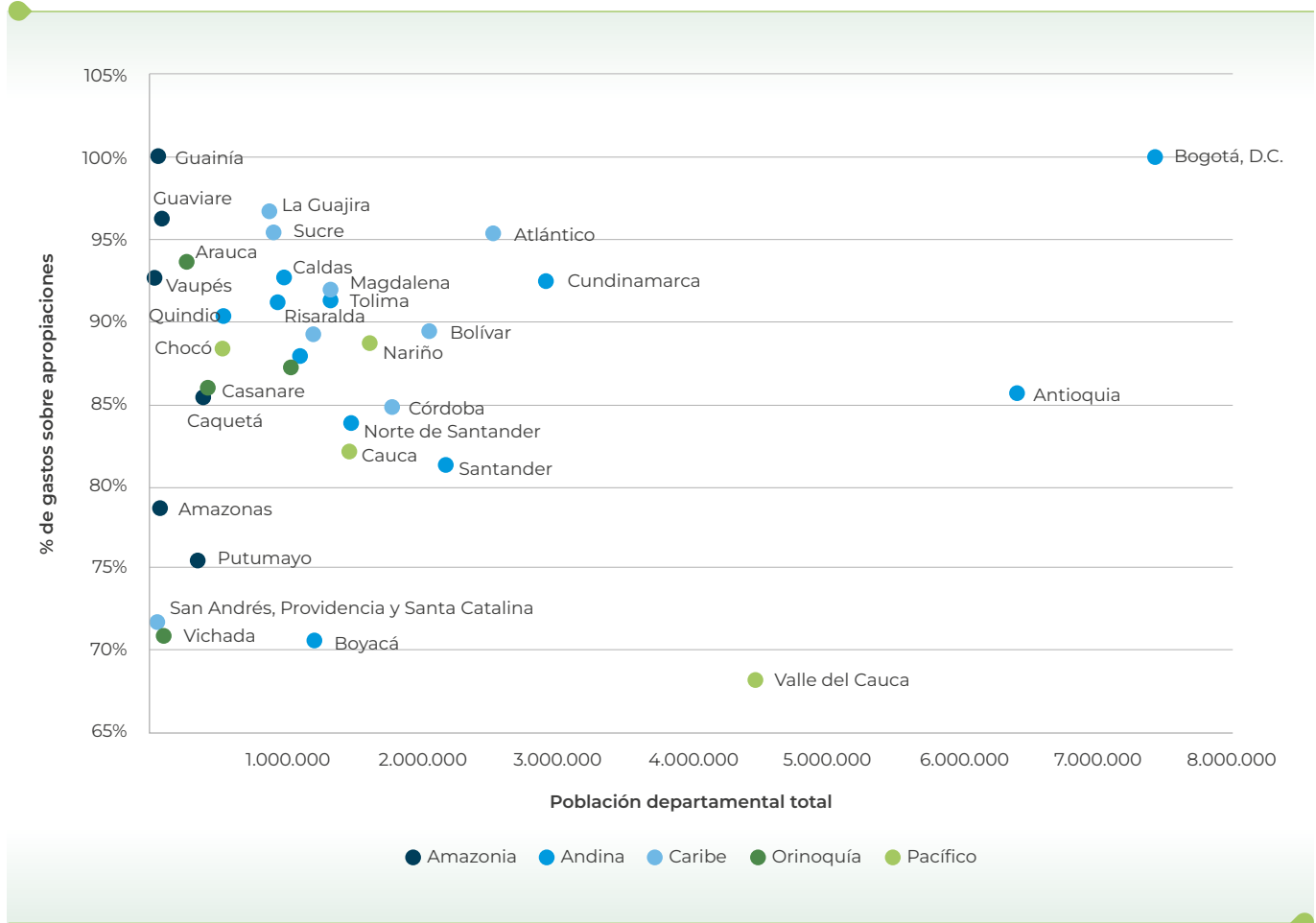
Para entender las diferencias entre las entidades territoriales y el porqué de la no ejecución de la totalidad de recursos en algunos departamentos, la siguiente parte de esta subsección se enfoca en analizar la situación desde dos perspectivas: población y ruralidad.

Desde una perspectiva **poblacional**, no hay una relación clara entre el tamaño de la población y el porcentaje de gastos sobre apropiaciones (Figura 5.27). Por ejemplo, Bogotá siendo el departamento con mayor población, cuenta con un porcentaje de ejecución igual a departamentos con las poblaciones más bajas como lo son Guaviare y Guainía. Por otro lado, también se encuentran departamentos como Vichada, San Andrés y Providencia y el Amazonas con una de las menores poblaciones a nivel nacional, y que además el porcentaje de ejecución es bastante menor que el promedio nacional.

FIGURA 5.26. Gasto como porcentaje de las apropiaciones en el sector APSB por Departamento, 2012-2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos del CHIP presupuestal 2012 – 2021 (Contaduría General de la Nación, 2024).

FIGURA 5.27. Gasto como porcentaje de las apropiaciones y población a nivel departamental, 2018

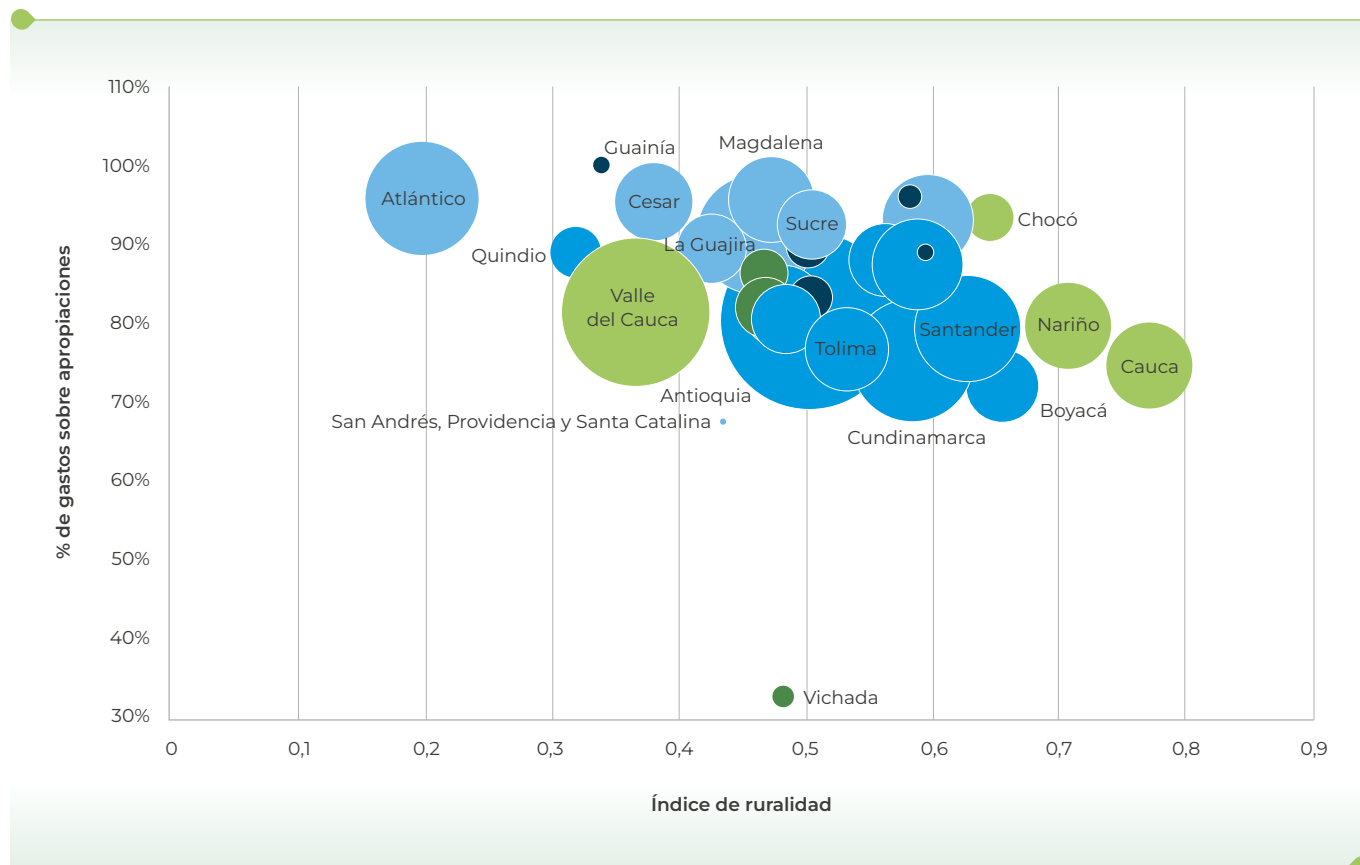
Fuente: Elaboración propia con base en datos del CHIP presupuestal 2018 (Contaduría General de la Nación, 2024) y datos del CEDE - (CEDE - Facultad de Economía, 2024).

Al contrario del análisis poblacional, el análisis por ruralidad muestra una relación clara entre la cantidad de población rural y los gastos como porcentaje de las apropiaciones. Primero, la distribución y ejecución de los recursos per cápita para departamentos con altos índices de ruralidad no es igual entre las diferentes regiones del país. Por ejemplo, mientras que los recursos de los departamentos que pertenecen a la región del Pacífico - como Cauca o Nariño - tienen un índice de ruralidad (0,77 y 0,7, respectivamente) que es superior al de algunos departamentos de la región de la Amazonía - como Vaupés (0,59), Guaviare

(0,58) y Guainía (0,33)-, estos últimos ejecutan más recursos (Figura 5.28).

Asimismo, se observa que, en promedio hay una tendencia hacia una relación negativa entre el gasto ejecutado con respecto al índice de ruralidad. Por ejemplo, Atlántico y Quindío, con índices de ruralidad de 0,19 y 0,31 tienen un gasto ejecutado de 95,9% y 85,3%, respectivamente; mientras que departamentos con mayor índice de ruralidad como Cundinamarca, Boyacá, Nariño y Cauca tienen valores de ejecuciones de 75,2%, 72,1%, 79,8% y 74,7%, respectivamente.

FIGURA 5.28. Gasto como porcentaje de las apropiaciones e índice de ruralidad por región, 2018



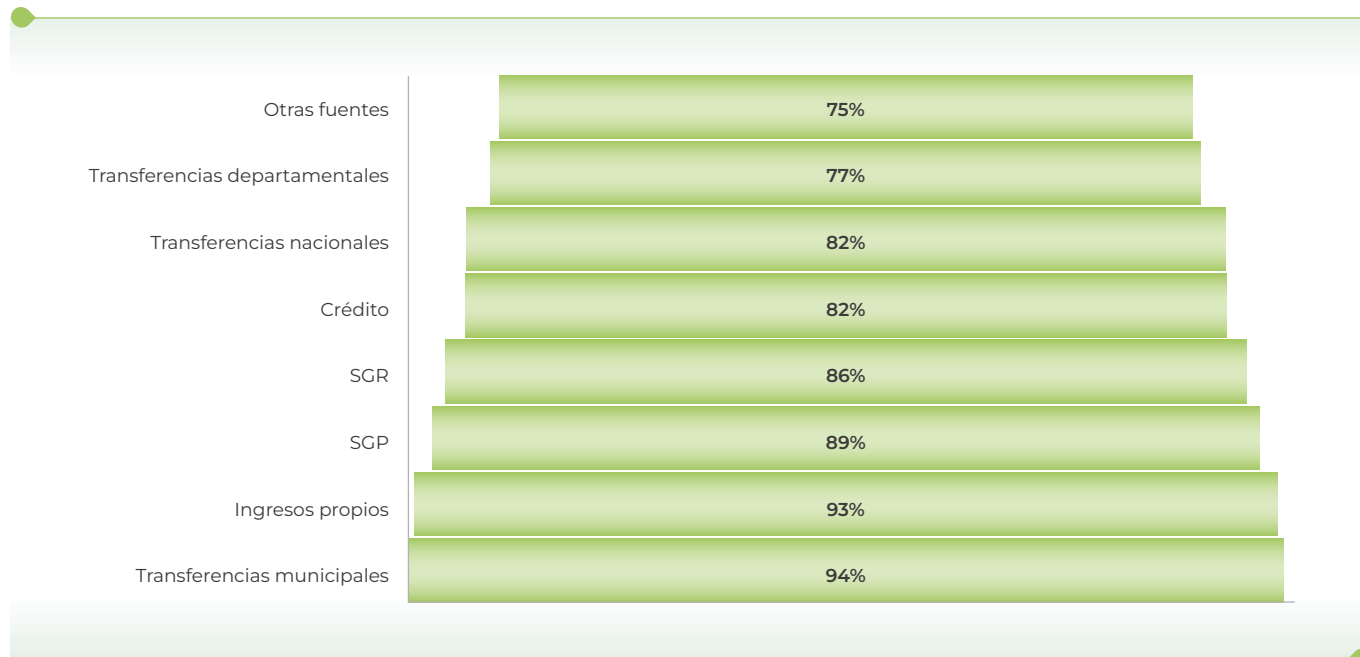
Nota: El tamaño del círculo corresponde al total de la población del departamento para el año 2018.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del CHIP presupuestal 2018 (Contaduría General de la Nación, 2024) y datos del CEDE - (CEDE - Facultad de Economía, 2024).

5.3.3. Análisis por Fuente de los Recursos

Al analizar los recursos efectivamente gastados, se observan diferencias significativas según la fuente de fondeo (Figura 5.29). Las transferencias municipales, los ingresos pro-prios y los recursos del SGP presentan los niveles más altos de ejecución, con un 94%, 93% y 89%, respectivamente. En contraste, las fuentes con menor nivel de ejecución son las transferencias nacionales (82%), las departamentales (77%) y otras fuentes de fondeo (75%).

Esto es comprensible ya que el seguimiento de los recursos a nivel local, como las transferencias municipales y los ingresos propios, es más sencillo de implementar. Por el contrario, hacer un seguimiento riguroso de los recursos que provienen de esferas más altas de centralización como lo son las departamentales y nacionales, es más complejo pues requiere más coordinación institucional (Devas, 2008; Fiva, 2005). Una situación similar ocurre con los recursos provenientes de entidades como el DNP; los recursos del SGP, gestionados por esta entidad, suelen tener un alto nivel de seguimiento en comparación con recursos de fuentes menos específicas como lo son “otras fuentes”.

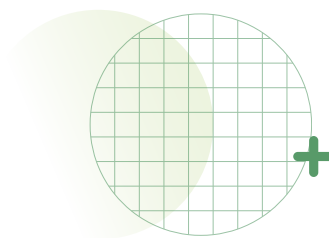
FIGURA 5.29. Gasto como porcentaje de las apropiaciones por fuente de los recursos, 2010-2021

Fuente: Elaboración propia con base en datos del CHIP presupuestal 2010 – 2022 (Contaduría General de la Nación, 2024).

5.3.4. Análisis por Uso de los Recursos²⁶

El análisis del gasto de los recursos según su uso revela diferencias significativas en su ejecución (Figura 5.29). En primer lugar, se observa que los recursos destinados a subsidios presentan los niveles más altos de ejecución, con un 95% para el servicio de acueducto, 93% para saneamiento

básico y 93% para ambos servicios en conjunto. En contraste, los recursos asignados a gastos administrativos muestran, en general, una menor ejecución. Esto puede explicarse por el hecho de que los subsidios provienen en gran medida del SGP, aún más teniendo en cuenta que los subsidios son rigurosamente supervisados por el MVCT, el MHCP y la SSPD.



26. Los gastos **administrativos** incluyen: la formulación, implementación y acciones para el fortalecimiento de la administración y operación de los servicios, el diseño e implementación de esquemas organizacionales para la administración y operación de los sistemas de acueducto o alcantarillado sanitario, pasivos laborales, fortalecimiento institucional, pago de servicios públicos para funcionamiento. Los gastos de **operación** incluyen: ampliación de los sistemas de acueducto y potabilización del agua, soluciones alternativas de acceso al agua, aducción, almacenamiento, conducción, índice de agua no contabilizada, macro y micromedición, tratamiento, captación y distribución del agua, estudios de inversiones, construcción de sistemas de acueducto y potabilización de agua, manejo de cuencas, rehabilitación de potabilización del agua, inversiones para saneamiento básico, unidades sanitarias, transporte, descarga, recolección y tratamiento de aguas residuales, alcantarillado pluvial y sanitario, construcción y recuperación de obras de saneamiento rural, diseño del plan de saneamiento y manejo de vertimientos, plan de gestión integral de residuos sólidos, recolección y tratamiento de residuos sólidos, rehabilitación de sistemas de tratamiento de aguas residuales, soluciones alternas de alcantarillado. Los gastos en **subsidios** incluyen: gastos para subsidiar el servicio a los hogares de menores ingresos y lo proveniente de los PDA para subsidios.

FIGURA 5.30. Gasto como porcentaje de las apropiaciones por uso de los recursos, 2010-2021

Fuente: Elaboración propia con base en datos del CHIP presupuestal 2010 – 2022 (Contaduría General de la Nación, 2024).

6. ¿Cómo de Eficiente y Focalizado es el Gasto Público en el Sector de Agua y Saneamiento?



6. ¿Cómo de Eficiente y Focalizado es el Gasto Público en el Sector de Agua y Saneamiento?



6.1. Evaluación de la Eficiencia en Gasto Público

Como se mencionó anteriormente, la Constitución Política de Colombia de 1991 establece que los servicios públicos son una finalidad social del Estado, el cual debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes de la nación. Entre las funciones de los diferentes niveles de gobierno se incluye el apoyo financiero a las entidades prestadoras de estos servicios.

En este contexto, es necesario valorar la eficiencia del gasto público para dar acceso de calidad a los servicios de agua y saneamiento para no solo obtener el máximo beneficio económico de los recursos públicos (FMI, 2015), sino también para poder redireccionar los posibles ahorros de forma que contribuyan al cierre de brechas de infraestructura sectorial.

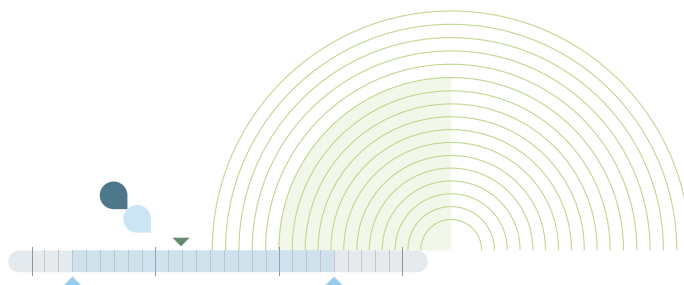
Para estimar la eficiencia en el gasto público se utilizan modelos de frontera estocástica²⁷, de forma que se postula la existencia de una frontera que caracteriza el nivel mínimo de gasto público

necesario para producir un nivel determinado de cobertura de agua y saneamiento y calidad del agua potable.

Para cada municipio considerado²⁸, se estima una puntuación de eficiencia que muestra la desviación respecto a esta frontera. Una puntuación de 1 indica que el municipio utiliza el nivel mínimo posible de gasto público para su nivel de cobertura y calidad, mientras que puntuaciones inferiores a 1 identifican un exceso de gasto público. **El potencial de reducción de gasto público se calcula de la siguiente manera:**

Potencial de reducción de gasto público (%) = $(1 - \text{Puntuación de eficiencia}) \times 100$

Los resultados²⁹ muestran que, en promedio, el potencial de reducción de gasto público, manteniendo constante la cobertura de agua y saneamiento y el índice de calidad del agua, es de aproximadamente el 18%. Sin embargo, existe variabilidad: el 25% de los municipios con los niveles de eficiencia más bajos podrían reducir su gasto público en al menos un 20,54%, mientras que los municipios con puntuaciones más altas podrían reducirlo en no más de un 8,62%.



²⁷. Ver el [Anexo - Capítulo 6](#), y Pérez-Urdiales et al. (2025) para más detalle sobre la metodología.

²⁸. En este análisis consideramos una muestra de 598 municipios para el periodo 2010-2021. La muestra y las variables utilizadas en el análisis se describen en el [Anexo - Capítulo 6](#).

²⁹. Los resultados de la estimación y su discusión detallada se muestran en Pérez-Urdiales et al. (2025).

TABLA 6.1. Potencial de reducción de gasto público

	Media	Desviación Estándar	Primer Cuartil	Tercer Cuartil
Eficiencia de gasto público	0,82	0,08	0,79	0,88
Potencial de reducción de gasto público (%)	17,70%	8,62%	12,23%	20,54%

Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones econométricas.

Además de calcular este potencial de reducción de gasto público, se identifican posibles factores que pueden afectar la eficiencia. Se observa que, a mayor número de empresas prestadoras de estos servicios públicos en un mismo municipio, menor es el nivel de eficiencia en el gasto público. Asimismo, se detectan mayores eficiencias en municipios donde una mayor proporción de la población está servida por empresas que operan en múltiples municipios. Por último, municipios en los que el alcalde toma un rol de gestor de la empresa prestadora muestran menores niveles de eficiencia.

6.2. Equidad en el Agua y Saneamiento: El Rol de los Subsidios y Contribuciones

La provisión de servicios públicos puede implementarse como un mecanismo de redistribución del ingreso, siendo los subsidios y las contribuciones unas de las herramientas clave para este propósito. En el sector de APSB es común que los costos de proveer el servicio sean mayores a la capacidad de pago de los consumidores de bajos ingresos. En estos casos, los gobiernos emplean diversas estrategias para cubrir la diferencia entre el costo de la provisión y el precio que paga el consumidor (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2016a). Como se explicó en el apartado [4.1.3.2](#), los subsidios se pueden fondar a través del uso

de los recursos públicos o a través de aportes de usuarios con mayor capacidad de pago. Este último mecanismo, donde los hogares de ingresos más altos contribuyen al fondeo de los subsidios, se denomina contribuciones.

En el ámbito de las políticas públicas, los subsidios pueden otorgarse tanto a la oferta y/o a la demanda. En el caso de los servicios de agua y saneamiento básico, consisten en recursos que el Estado transfiere al sector o directamente a los prestadores del servicio, con el objetivo de fortalecer y expandir la infraestructura, mejorar la calidad del servicio y garantizar su sostenibilidad financiera (Alzate, 2006). Por otro lado, los subsidios a la demanda se destinan al consumo del servicio público y se otorgan directamente a los usuarios, con el propósito de disminuir el precio que deben pagar por el servicio.

Estos subsidios pueden implementarse de dos maneras: (1) subsidiando la cantidad consumida, y (2) mediante la identificación directa de beneficiarios, basada en criterios socioeconómicos que permitan focalizar los recursos en los hogares más vulnerables (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2016a; Sepúlveda Rico *et al.*, 2014). En Colombia, el esquema tarifario se basa en el subsidio a la demanda bajo la de identificación directa de los beneficiarios (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2016a). A continuación, se detalla el sistema de estratificación utilizado para el esquema tarifario en este país.

6.2.1. Más Allá de las Fachadas: Estratificación y su Impacto en la Política Pública en Agua y Saneamiento

La estratificación se realiza teniendo en cuenta las características físicas de las viviendas de todo el país, su entorno inmediato y el contexto urbanístico/rural en el que se ubican (Molinarés-Torres, 2019); Este esquema incluye una caracterización especial para comunidades indígenas³⁰ y se fundamenta en la metodología del DANE, que considera aspectos como salud, educación, situación laboral y calidad de vida de las personas (Dirección Geoestadística DANE, n.d.) - Preguntas Frecuentes.pdf). **La metodología tiene en cuenta:**

- **Características físicas:** muros y paredes, puerta principal, ventanas exteriores, techo, pisos, antejardín, garaje, áreas construidas y libres, distribución de espacios, calidad de los acabados, estado de conservación, accesibilidad a servicios públicos (especialmente cocina y baños).
- **Entorno inmediato:** tipo de vía de acceso, andén, polos de afectación, predominio de andenes, presencia de viviendas con o sin garaje en la manzana, material de las fachadas.
- **Contexto urbanístico/rural:** zona geoeconómica donde se ubica el inmueble, existencia de viviendas en el lado de la manzana con entrada principal, topografía dominante, extensión y cobertura de servicios públicos, densidad de viviendas.

Esta información proviene de censos de vivienda e información catastral, y en zonas rurales, de estudios sobre la capacidad productiva agrícola municipal. A partir de estos datos, el DANE asigna un puntaje a cada inmueble considerando las condiciones locales de cada ciudad o municipio, lo que permite ajustar la ponderación final según las especificidades de cada localidad, siguiendo una metodología con características generales

similares para todo el país (Dirección Geoestadística DANE, n.d.).

Las condiciones locales que se consideran dentro de la ponderación varían de acuerdo con la ubicación urbana o rural del inmueble. En el caso de las zonas urbanas, la caracterización municipal incluye el tamaño poblacional, número de manzanas, heterogeneidad económica y el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Mientras que en la caracterización rural se considera si el predio contiene vivienda. El resultado final de la metodología es una ponderación de cada inmueble –mediante el uso de métodos de regresión múltiple - donde se clasifica en 6 grupos: estratos 1, 2, 3, 4, 5, y 6. Esta información se alimenta de la identificación de la ubicación de los inmuebles en zonas homogéneas geonómicas y físicas. Es así como la puntuación individual de cada inmueble se cruza con la puntuación de la zona donde se encuentra ubicado.

Con el tiempo, la estratificación ha mostrado limitaciones tanto como herramienta para caracterizar socioeconómicamente a los hogares colombianos como para definir subsidios y contribuciones en servicios públicos (ver Figura 6.1.). Por ejemplo, la estratificación se concibió para reflejar las condiciones de vida iniciales de los hogares y su entorno; sin embargo, actualizar los estratos para que reflejen los cambios en las condiciones de vida y en el entorno de los hogares ha sido un desafío en Colombia (Sepúlveda Rico et al., 2014). Adicionalmente, algunos estudios han mostrado sus limitaciones en reflejar realmente la capacidad económica de los hogares. En respuesta a estas deficiencias, varios estudios han propuesto alternativas para mejorar la clasificación socioeconómica, como combinar la estratificación con los ingresos de los hogares (Econometría, 1993; Vélez Giraldo, 1996), implementar un esquema de tarifas basado en ingresos permanentes y gastos en alimentos y vivienda (Econometría, 2006) o incluir el valor del avalúo catastral de los inmuebles.

³⁰ La Ley 142 de 1994 excluyó las comunidades indígenas del sistema de estratificación (Ley 142 de 1994, 1994). Más adelante la Ley 505 de 1999 determinó que los resguardos indígenas en zonas rurales estaban exentos de estratificación (Ley 505 de 1999, 1999). Posteriormente, la Ley 732 de 2002 (Ley 732 de 2002, 2002) clasificó los resguardos indígenas como estrato 1.

6.2.2. Esquemas Tarifarios: Cada Estrato, su Tarifa

En el sistema de prestación de servicios en Colombia, el modelo aplicado, en el cual el proveedor opera bajo un monopolio, se describe en la literatura económica como “discriminación de precios de tercer grado (Sepúlveda Rico *et al.*, 2014). Este esquema se distingue por una estructura tarifaria no lineal, también conocida como “tarifas en dos partes”. En este modelo, todos los estratos deben abonar un cargo fijo por consumo, destinado a cubrir parcialmente los gastos de inversión y completamente los costos de administración, operación y mantenimiento, asegurando así la sostenibilidad financiera del sistema (Oliveira, 2020; Sepúlveda Rico *et al.*, 2014).

La diferenciación de precios se estructura mediante el sistema de estratificación, que determina los precios de los servicios públicos de agua, saneamiento básico, gas y electricidad. El punto de referencia para fijar los precios es el costo medio del servicio: los estratos 1, 2 y 3 pagan un valor inferior al costo medio; el estrato 4 paga un valor equivalente al costo medio, y los estratos 5 y 6 pagan un valor superior. Según la (Ley 142 de 1994, 1994b), este esquema tarifario se financia mediante un cargo adicional de más del 20% sobre el costo medio para los estratos 5 y 6, con el fin de subsidiar parcialmente los pagos de los estratos más bajos: un 50% para el estrato 1, 40% para el estrato 2 y 15% para el estrato 3.

Posteriormente, la Ley 1450 de 2011 (Ley 1450 de 2011, 2011) ajustó estos porcentajes, estableciendo un máximo de subsidio del 70% para el estrato 1, 40% para el estrato 2 y 15% para el estrato 3.

La misma ley introdujo mínimos de contribución para los estratos 5 y 6, así como para los sectores comercial e industrial, con tasas de contribución del 50%, 60%, 50% y 30%, respectivamente (Figura 6.1). Los concejos municipales son los encargados de definir los montos específicos de estos porcentajes conforme a los lineamientos de la Ley 1450 de 2011 (Ley 1450 de 2011, 2011).

Además de la información sobre los estratos, el servicio de agua en Colombia incorporó el concepto de mínimo vital de agua potable. La Ley 142 de 1994 (Ley 142 de 1994, 1994) estableció que este mínimo vital de consumo de agua sería de 20 m³ mensuales, permitiendo a los hogares recibir el subsidio correspondiente a su estrato para dicho nivel de consumo. Un consumo superior a este mínimo se consideraba excedente y quedaba fuera del esquema de subsidios (Casas Lozano, 2005; Silva Ruiz, 2019).

En los años posteriores la política del gobierno colombiano se enfocó en fomentar un uso más responsable y promover el ahorro de agua en el país. Como resultado de este nuevo enfoque, en el año 2016 la Comisión de Regulación de CRA emitió la Resolución 750 de 2016 (Resolución 750 de 2016, 2016). Esta normativa introdujo cambios el mínimo vital de agua ajustándolo de acuerdo con la altitud de cada ciudad. Según esta resolución, las ciudades entre 0 y 1.000 metros sobre el nivel del mar tendrían un mínimo vital de 16 m³ por mes; para las ubicadas entre 1.000 y 2.000 metros, se fijó en 13 m³; y, para ciudades por encima de los 2.000 metros, el mínimo vital se estableció en 11 m³ (ver Tabla 6.2) (Resolución 750 de 2016, 2016; Silva Ruiz, 2019).

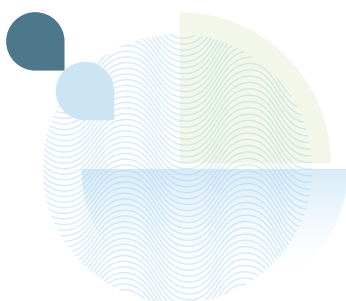
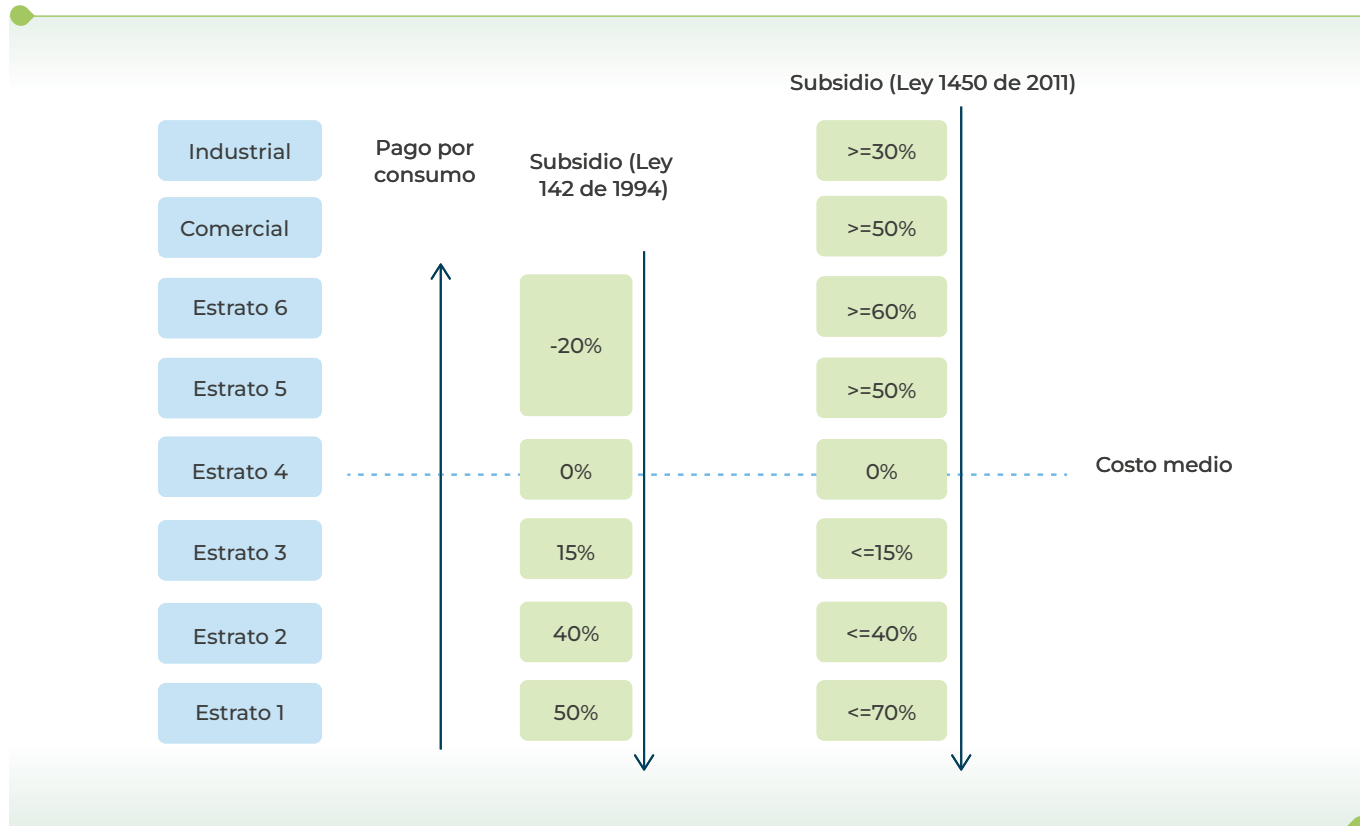


FIGURA 6.1. Esquema tarifario de los servicios públicos en Colombia

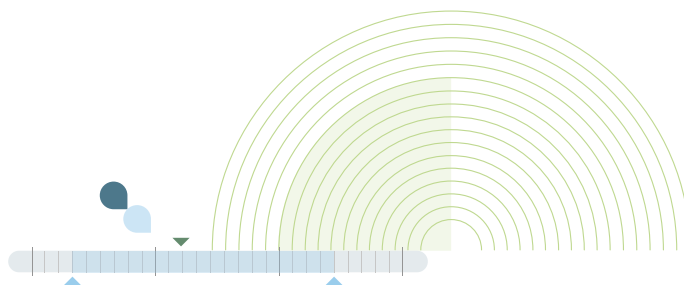


Fuente: Elaboración propia con información de (Sepúlveda Rico et al., 2014) y Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2023).

TABLA 6.2. Clasificación de consumos de agua potable según altitud

Altura sobre el nivel del mar (m.s.n.m.)	Consumo Básico (m³/suscriptor mes)	Consumo complementario (m³/suscriptor mes)	Consumo suntuari (m³/suscriptor mes)
>2.000	11	11-22	>22
1.000-2.000	13	13-26	>26
<1.000	16	16-32	>32

Fuente: Resolución 750 de 2016, (2016).



Las modificaciones reglamentarias introdujeron un nuevo esquema tarifario para el agua potable basado en dos fuentes principales de información: la altitud del municipio donde se ubican los usuarios y el estrato socioeconómico al que pertenecen. Este enfoque trajo consigo un concepto renovado del precio del consumo de agua potable en el país. **En este esquema, la tarifa se estructura en tres componentes³¹:**

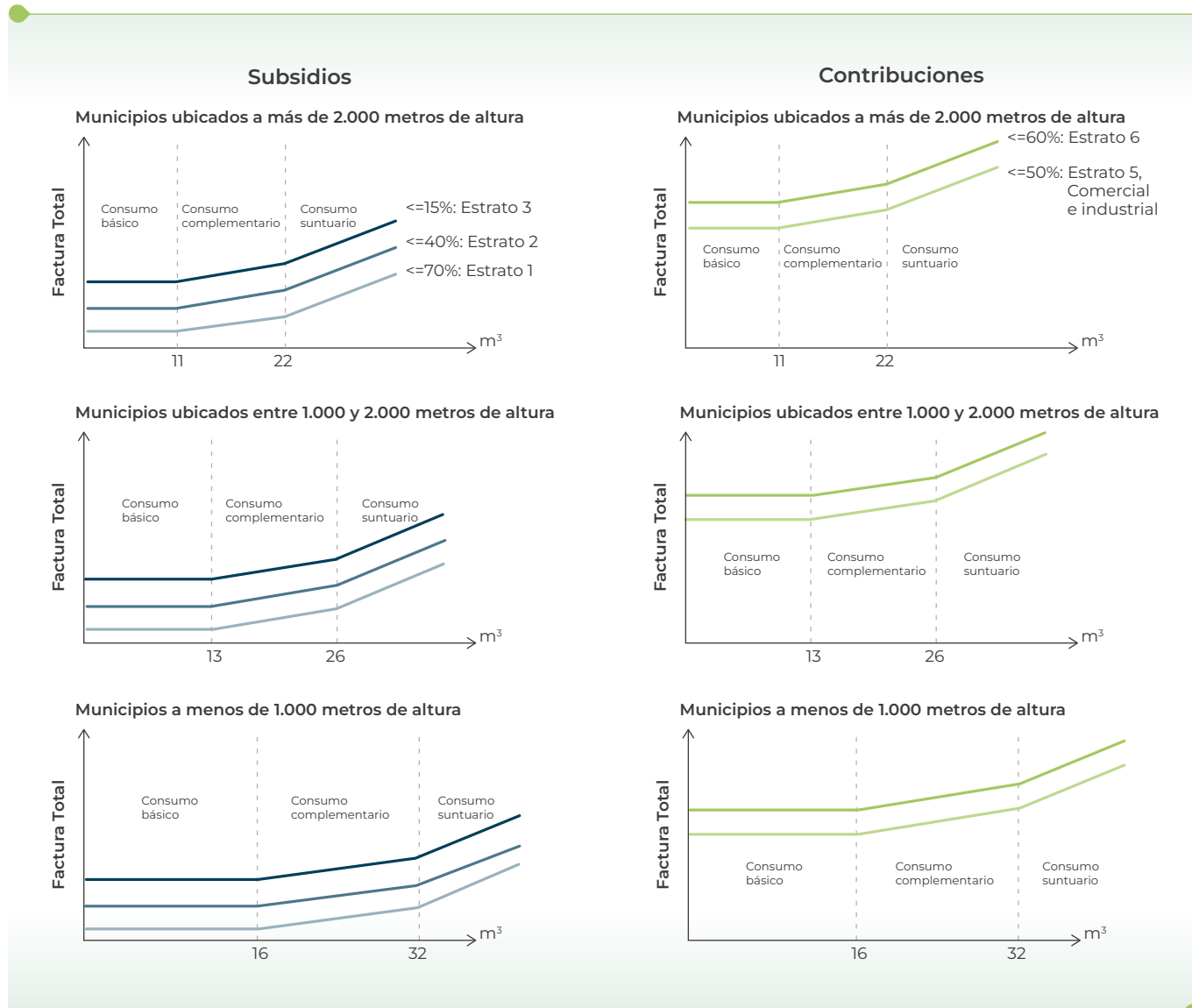
1. **Cargo fijo:** Este valor no depende del nivel de consumo y está destinado a cubrir los costos operativos y administrativos de la empresa.
2. **Cargo básico:** Corresponde al valor que se paga por el consumo mínimo o vital de agua (también conocido como *consumo básico*), cuyo precio se establece según la altitud del municipio y al esquema de subsidios y contribuciones definido en cada municipio.
3. **Cargo variable:** Este componente se aplica al consumo que excede el *consumo básico* y se divide en dos rangos. El primero, denominado *consumo complementario*. El segundo, conocido como *consumo suntuario*, que aplica una tarifa más alta por cada metro cúbico adicional consumido.

Nota: Para este cargo variable no se definió un esquema de subsidios y contribuciones (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - IDEAM & USAID Colombia, 2005).

La [Figura 6.2](#) presenta un resumen del precio por consumo de agua en Colombia. Los ejes horizontales (x) muestran las diferentes categorías del consumo de agua (básico, complementario y suntuario) que se definieron para cada rango de elevación sobre el nivel del mar del municipio. Los ejes verticales de los gráficos (y), dan una idea del cambio en el precio por metro cúbico en los diferentes escenarios de altura del municipio y estratos socioeconómicos. Adicionalmente, el gráfico muestra el esquema de focalización: a la izquierda los subsidios máximos que pueden recibir cada uno de los estratos (hasta 70% para el estrato 1, hasta 40% para el 2 y hasta 15% para el 4); y a la derecha se muestran las contribuciones que cada estrato debe hacer (el estrato 5 debe contribuir más del 50%, el estrato 6 más del 60% y los estratos industriales y comerciales deben contribuir más del 50%).



³¹. Es importante destacar que los tres cargos son establecidos a discreción de cada prestador del servicio, siguiendo el marco regulatorio que define los subsidios, las contribuciones y la altitud de los municipios sobre el nivel del mar.

FIGURA 6.2. Esquema tarifario: subsidios, contribuciones y precio por bloques

Fuente: Elaboración propia con información de Resolución 750 de 2016, (2016) y Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, (2023).

6.2.3. Precios y Tarifas

El esquema tarifario para los servicios de APSB en Colombia presenta una gran diversidad, no solo en el valor del cargo fijo, sino también en el costo adicional por metro cúbico consumido. Según los datos de IDB-OLAS³² de las distintas regiones del país, se observa que el valor promedio del cargo fijo en el servicio del agua potable es significativamente más bajo en la región de la

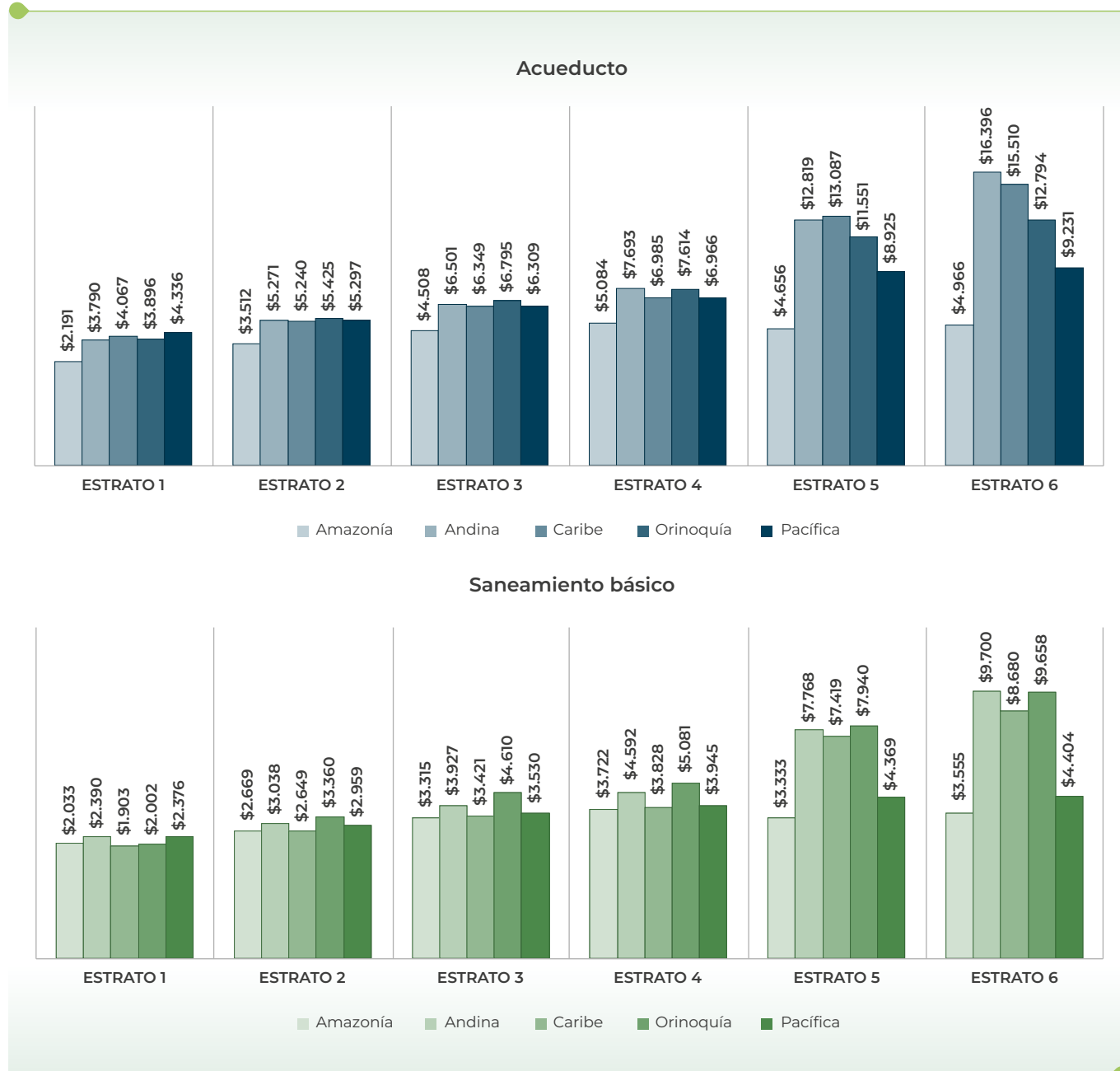
Amazonía en comparación con las demás regiones. Este patrón es especialmente evidente en los estratos socioeconómicos más altos, es decir el 5 y 6, en los cuales también la región pacífica tiene unos cargos fijos bajos en comparación a las regiones Andina, Caribe y Orinoquía. Esta tendencia se presenta de manera consistente para estos dos estratos también en el servicio de saneamiento básico (Figura 6.3).

32. Para mayor detalle sobre la base de datos utilizada, el lector puede consultar la monografía (López-Ruiz, Cunial, J. M. Libra, et al., 2024).

Lo anterior también pone en evidencia la relación entre los subsidios, las contribuciones y las disparidades regionales. En este sentido, cuando el esquema tarifario se basa en subsidios (es decir, para los estratos 1, 2 y 3), las diferencias regionales son menos pronunciadas en comparación con los casos en los que el esquema tarifario depende de las contribuciones de los usuarios de mayores ingresos (estratos 5 y 6).

Por otro lado, las tarifas de los servicios en Colombia también revelan una diferencia importante entre los servicios de APSB. En todas las regiones analizadas y para todos los estratos socioeconómicos, el cargo fijo del servicio de agua potable es sistemáticamente más alto que el del servicio de saneamiento básico. Este hallazgo destaca una clara disparidad en la estructura tarifaria entre ambos servicios.

FIGURA 6.3. Cargo fijo en pesos colombianos, 2022

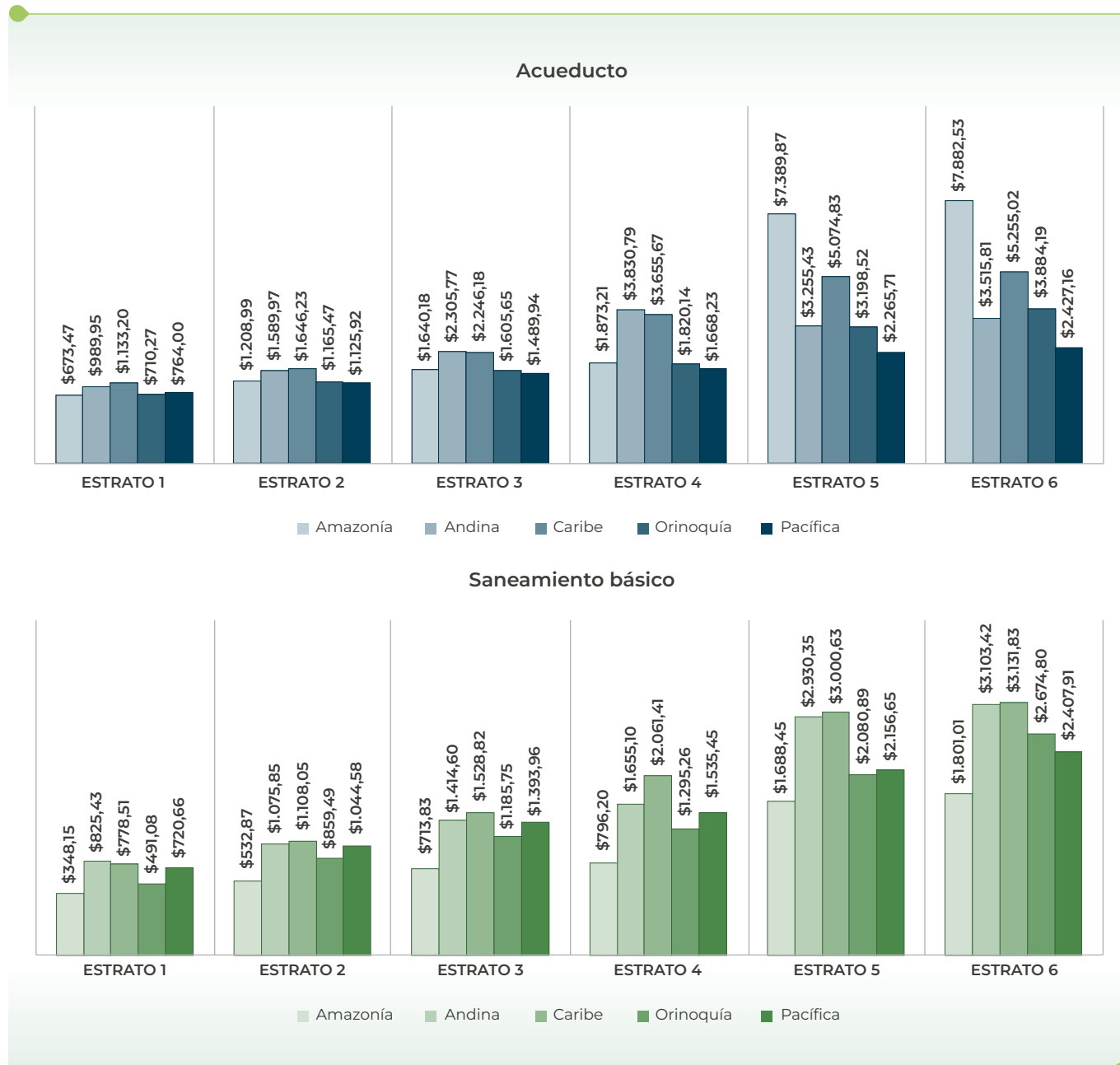


Fuente: Elaboración propia con información de (IDB & OLAS, 2024).

A diferencia del cargo fijo, el valor cobrado por el consumo adicional de metros cúbicos presenta un patrón regional completamente distinto. En el caso del acueducto, los departamentos de la región de la Amazonía registran los costos más elevados en los estratos más altos, mientras que la región Pacífica presenta los precios más bajos para estos mismos estratos. Por otro lado, en el saneamiento básico, la distribución de costos es más uniforme en los estratos superiores, sin mostrar diferencias tan marcadas entre regiones (Figura 6.4).

Además, se confirma una vez más que el servicio de agua potable tiene un costo más alto por consumo adicional de metros cúbicos en comparación con el servicio de saneamiento básico. Esta tendencia se mantiene en todas las regiones y para ambos esquemas tarifarios, tanto el subsidiado (estratos 1 al 3) como el contributivo (estratos 5 y 6).

FIGURA 6.4. Consumo básico en pesos colombianos, 2022



Fuente: Elaboración propia con información de (IDB & OLAS, 2024).

6.2.4. Subsidios y Contribuciones: Mapa Regional y Evolución Temporal

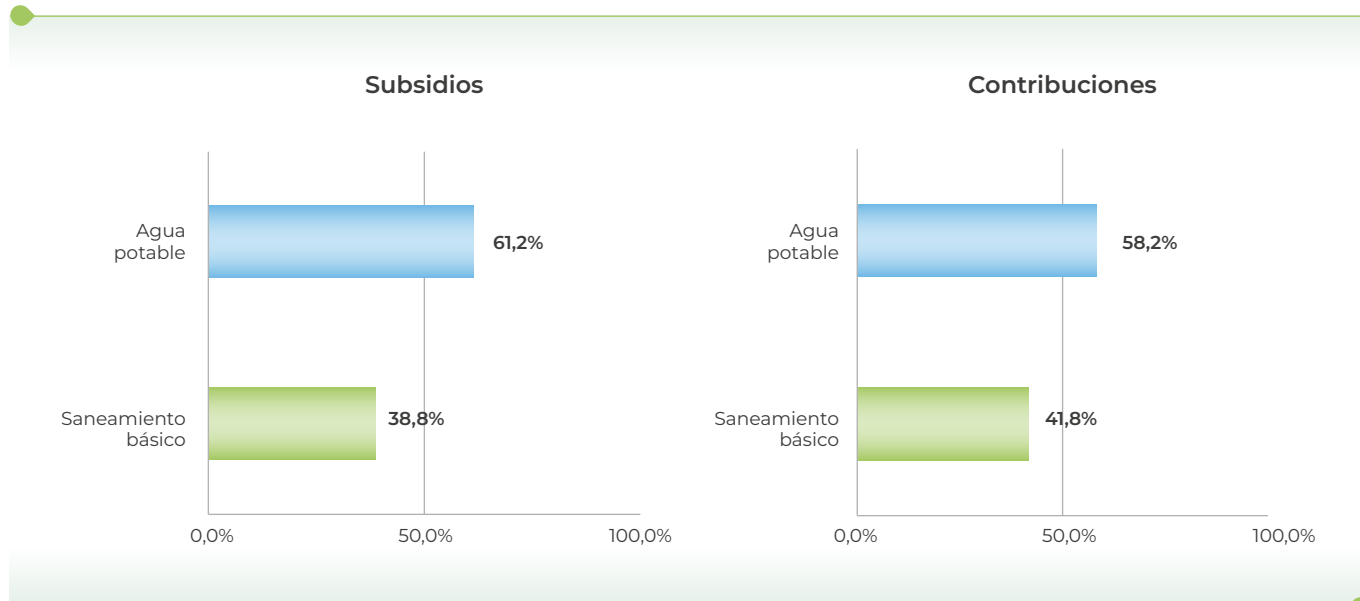
De acuerdo con la normatividad colombiana, existen rangos establecidos para definir los subsidios y las contribuciones; sin embargo, el valor específico de estos, así como de los precios fijos por consumo del servicio, es determinado mediante acuerdos entre las autoridades locales y los Concejos municipales. Por esta razón, en esta sección se analizan las diferencias en las tarifas finales entre los distintos municipios y los cambios que estas han experimentado a lo largo del tiempo.

El análisis municipal confirma grandes diferencias en el esquema de focalización. Por ejemplo, de acuerdo con datos de la (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2024), el porcentaje de subsidio más comúnmente aplicado para el estrato 1 en los municipios es de 66%, seguido de 70%, que también es el nivel máximo. Asimismo, se observa que para el estrato 2, el porcentaje más común de subsidio es de 40%. Finalmente, el subsidio más común para el estrato 3 es de 15%. Esto indica que en general hay una tendencia en el país hacia cumplir con el máximo de subsidios otorgados para los estratos socioeconómicos más bajos. No obstante, es importante resaltar que hay un gran porcentaje de municipios en el país que otorgan un subsidio máximo de 50% para el estrato 1, en vez de la totalidad de lo estipulado por la regulación colombiana (70%), como es el caso de la mayoría de los municipios del país.

En el caso de las contribuciones se observa igualmente que la mayoría de los municipios cobran el valor máximo de contribuciones estipulado por la ley colombiana para los estratos 5 y 6. Sin embargo también vale la pena notar que hay un porcentaje importante de municipios que no cobra contribuciones ni para el estrato 5 (29%) ni para el 6 (30%). Una parte de esto se puede explicar por la carencia de datos respecto a la información del esquema de focalización. Pero también porque hay muchos municipios que no cuentan con los estratos más altos dentro de sus entidades territoriales. Existen diferencias significativas en la distribución de los subsidios entre **los servicios** de APSB, pues el monto de las contribuciones y los subsidios para cada uno de estos es muy diferente. Por ejemplo, del total de los subsidios asignados para agua y saneamiento básico, el 38,8% se destinó al servicio de saneamiento básico, mientras que un 61,2% se utilizó para el servicio de agua potable (ver [Figura 6.5](#)). En cuanto a las contribuciones, se observa una tendencia similar. El saneamiento básico aporta el 41,8% del total recaudado en contribuciones, el agua potable participa en una proporción significativamente mayor, representando el 58,2% del total de las contribuciones.

Un análisis regional revela no solo las diferencias en los subsidios y contribuciones entre los servicios de APSB, sino también las variaciones entre las distintas regiones del país. En primer lugar, se identifica un patrón regional claro: **algunas regiones reciben más subsidios, mientras que otras realizan mayores aportes a través de contribuciones.**



FIGURA 6.5. Subsidios y contribuciones en agua y saneamiento básico, 2002-2023

Fuente: Elaboración propia con información de Superintendencia de servicios públicos domiciliarios, (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2024). Este análisis excluye el año 2021 debido a la ausencia de información sobre los subsidios y contribuciones de agua potable en la SSPD. Por consiguiente, también se excluyen los datos correspondientes al servicio de saneamiento básico, con el propósito de mantener una mayor coherencia en la serie temporal entre ambos servicios y evitar una sobrerrepresentación de uno de ellos para ese año.

Entre los departamentos que tienen las contribuciones más altas para ambos servicios, se encuentran por ejemplo Bogotá, Atlántico y Antioquia; probablemente debido a sus mayores niveles de desarrollo económico y concentración poblacional. Asimismo, se observa que el archipiélago de San Andrés y Santa Catalina es el departamento con mayor nivel de subsidios a nivel nacional (Figura 6.6).

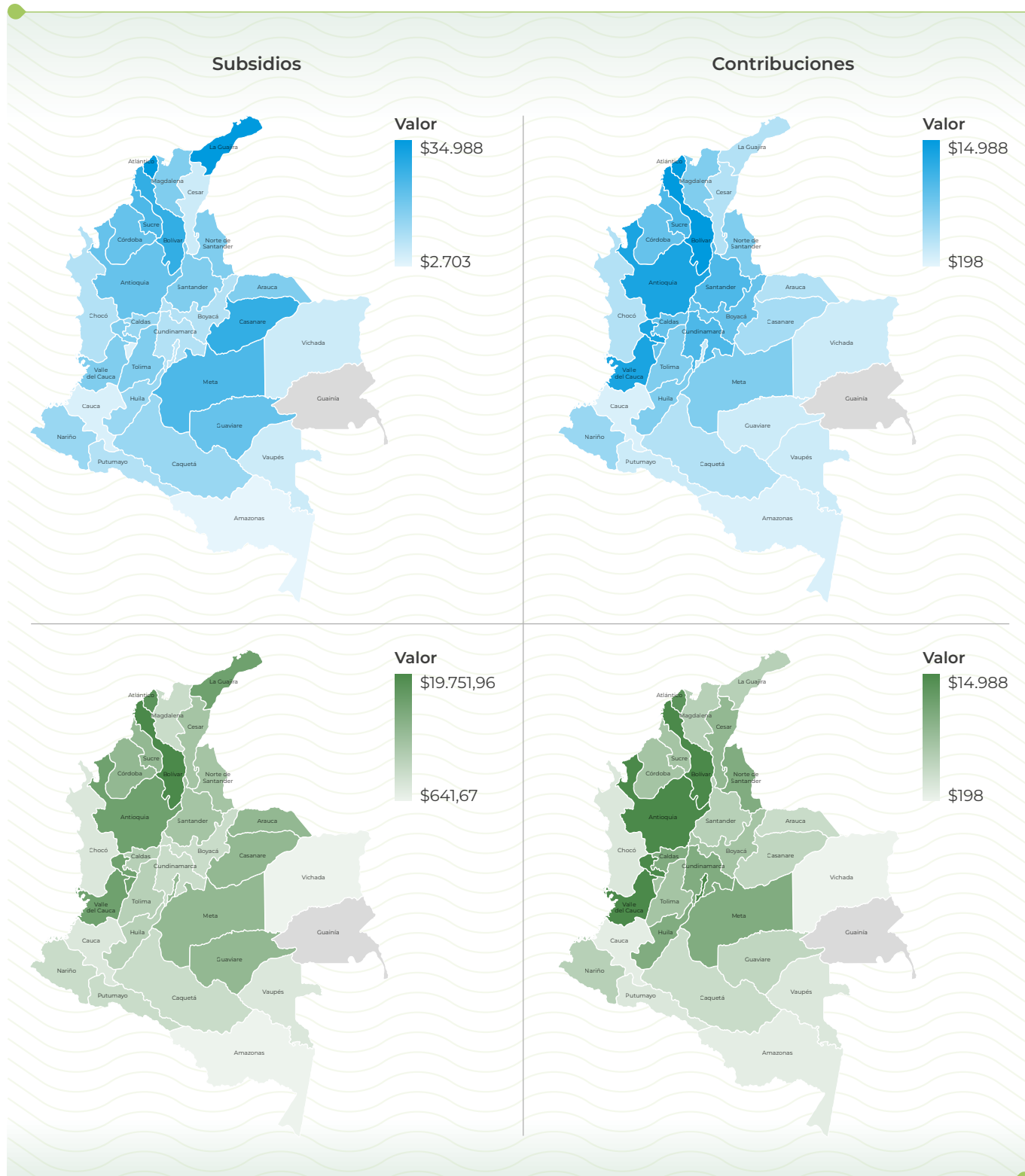
Además, al analizar las diferencias entre servicios a nivel departamental, se observan variaciones leves. Por ejemplo, **algunos departamentos reciben más subsidios para el servicio de agua potable que para el de saneamiento básico**. Entre ellos se encuentran departamentos como Chocó, con valores per cápita de \$7.797 en agua potable frente a \$2.188 en saneamiento básico, y otros como La Guajira (\$27.424 vs. \$12.079), Casanare (\$21.960 vs. \$9.868), Meta (\$19.814 vs. \$10.242) y Guaviare (\$17.394 vs. \$9.312). Estos departamentos presentan históricamente altos niveles de pobreza, lo cual podría explicar la mayor asignación de subsidios en servicios de primera necesidad como el agua potable. Por otro lado, los departamentos de Cesar y Quindío son los únicos en los que los subsidios

destinados a saneamiento básico superan a los de acueducto, lo que indica que en estos casos específicos las necesidades en el servicio de saneamiento básico son prioritarias.

El análisis de las contribuciones permite ver que, para la mayoría de los departamentos, las contribuciones al servicio de agua potable son mayores que las contribuciones realizadas para el servicio del saneamiento básico; con excepción de San Andrés y Santa Catalina, el Cesar, Guaviare y Norte de Santander.

Por último, el análisis regional revela un desbalance fiscal persistente en el sistema de subsidios y contribuciones. De los 32 departamentos, solo Quindío presentó un balance fiscal positivo –en términos per cápita– en el servicio de agua potable en 2020, con una diferencia de \$3.981 pesos colombianos per cápita a favor de las contribuciones frente a los subsidios. Este caso aislado destaca cómo en la mayoría de los departamentos, los recursos de contribuciones no logran compensar la alta demanda de subsidios. Esto generando un desbalance que podría comprometer la sostenibilidad financiera del sistema.

FIGURA 6.6. Subsidios y contribuciones en Agua potable (arriba) y Saneamiento básico (abajo), por departamento en pesos colombianos per cápita corrientes 2020



Fuente: Elaboración propia con información de SSPD, (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2024).

El análisis de subsidios y contribuciones según el grado de **ruralidad** muestra una relación inversa para los servicios de agua y saneamiento básico. A medida que aumenta la proporción de población rural en un municipio, el valor de los subsidios y contribuciones disminuye ([Figura 6.7](#)). Esta tendencia es coherente con la política de subsidios y contribuciones del país, que se ha enfocado en suplir deficiencias de cobertura en áreas urbanas, donde la demanda de servicios y la infraestructura suelen ser mayores.

Las contribuciones presentan una relación aún más negativa con la ruralidad que los subsidios. Esto no solo refuerza la política de priorización en áreas urbanas, sino que se debe también a que los fondos de contribuciones provienen principalmente de hogares de ingresos altos (estratos 5 y 6) y de inmuebles clasificados como industriales o comerciales, que están concentrados en zonas urbanas.

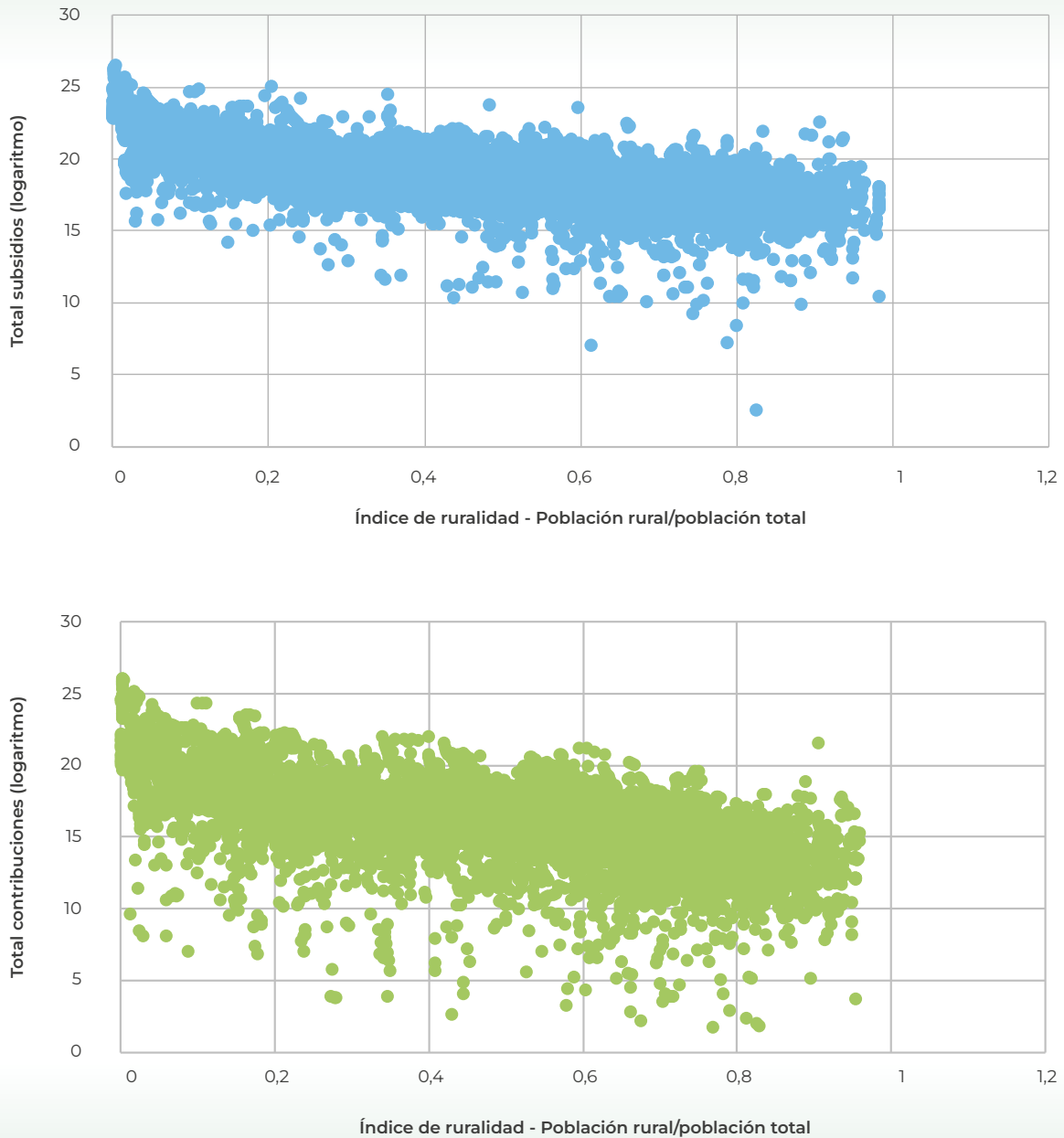
Es importante destacar que, como se indica en (Martínez-Espiñeira & Pérez-Urdiales, 2025) y en (Thibert *et al.*, 2019), la condición para recibir y contribuir al sistema de subsidios por parte de los hogares es estar conectado a la red. Dado que el nivel de cobertura es inferior en zonas rurales, el resultado mostrado en la Figura 6.7 está fuertemente influenciado por esta realidad.

El análisis de los subsidios y contribuciones desde la perspectiva de la estratificación y los departamentos permite obtener varias conclusiones. En primer lugar, hay departamentos como Chocó y Vaupés, donde casi el 100% de la población está clasificada en el estrato 1. Esto significa que en estas regiones los subsidios, tanto para el agua potable como para el saneamiento básico, se convierten en una herramienta esencial para lograr la redistribución de ingresos a través de los servicios públicos. Por otro lado, en departamentos como San Andrés y Providencia, y en la capital Bogotá, la mayoría de los subsidios se destinan a los estratos 2 y 3 en lugar del estrato 1. En términos generales, el patrón en el país muestra que, en la mayoría de los departamentos, se prioriza el fondeo del estrato 1 sobre los estratos 2 y 3 ([Figura 6.8](#)).

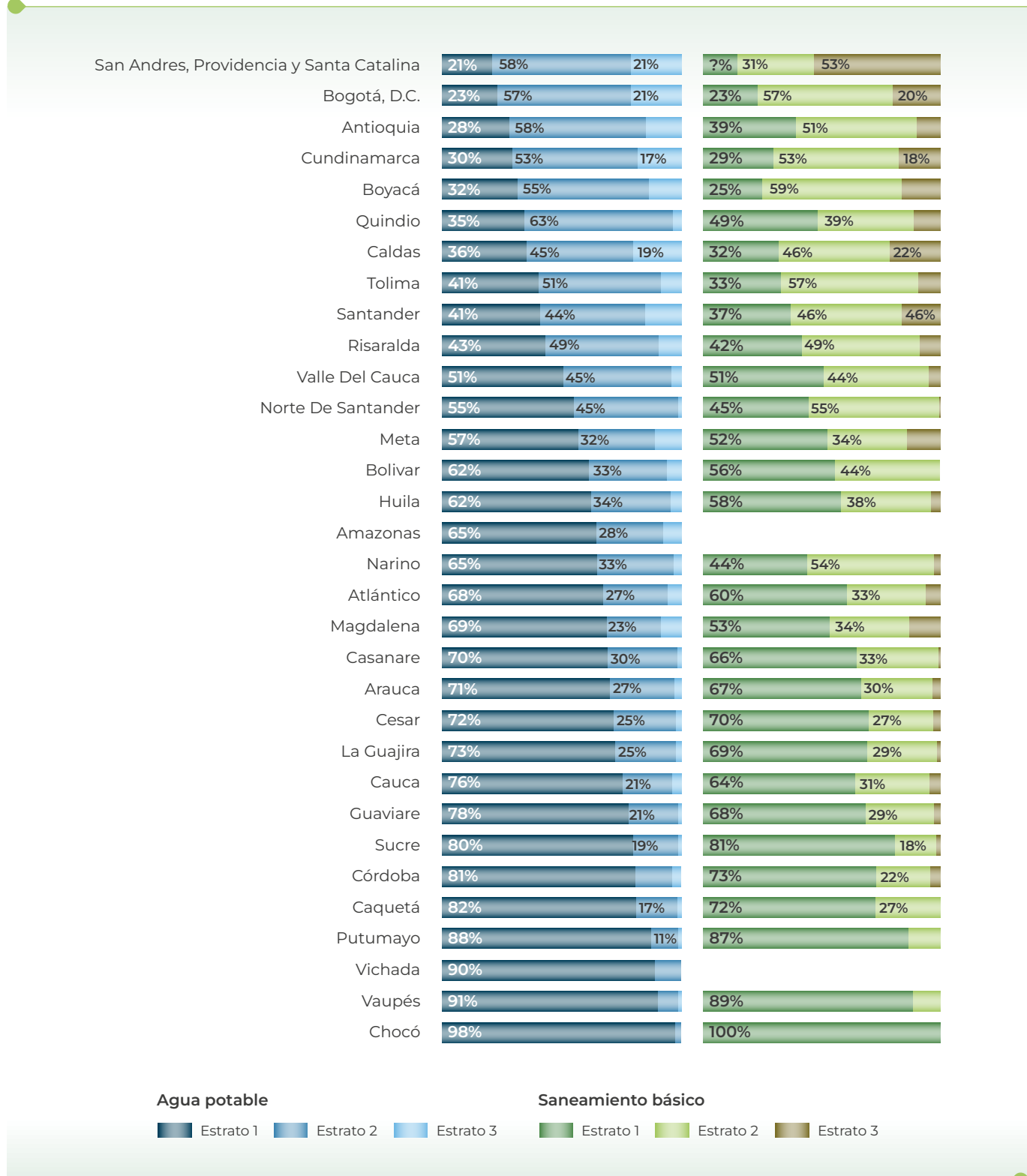
En cuanto a las contribuciones, se observa que, en la mayoría de los departamentos, estas provienen principalmente de consumidores clasificados como usuarios comerciales ([Figura 6.9](#)). Asimismo, se observa también que los departamentos con mayores contribuciones de usuarios residenciales de estratos altos (5 y 6) están ubicados en departamentos de la región Andina, como Quindío y Risaralda. Por otro lado, en departamentos con tasas más altas de pobreza, como Chocó y Vaupés, las contribuciones no provienen de hogares de altos ingresos (estratos 5 y 6) sino, en su totalidad, de usuarios clasificados como comerciales.



FIGURA 6.7. Subsidios (arriba) y contribuciones (abajo) analizados desde la ruralidad, logaritmo de pesos colombianos 2010-2023

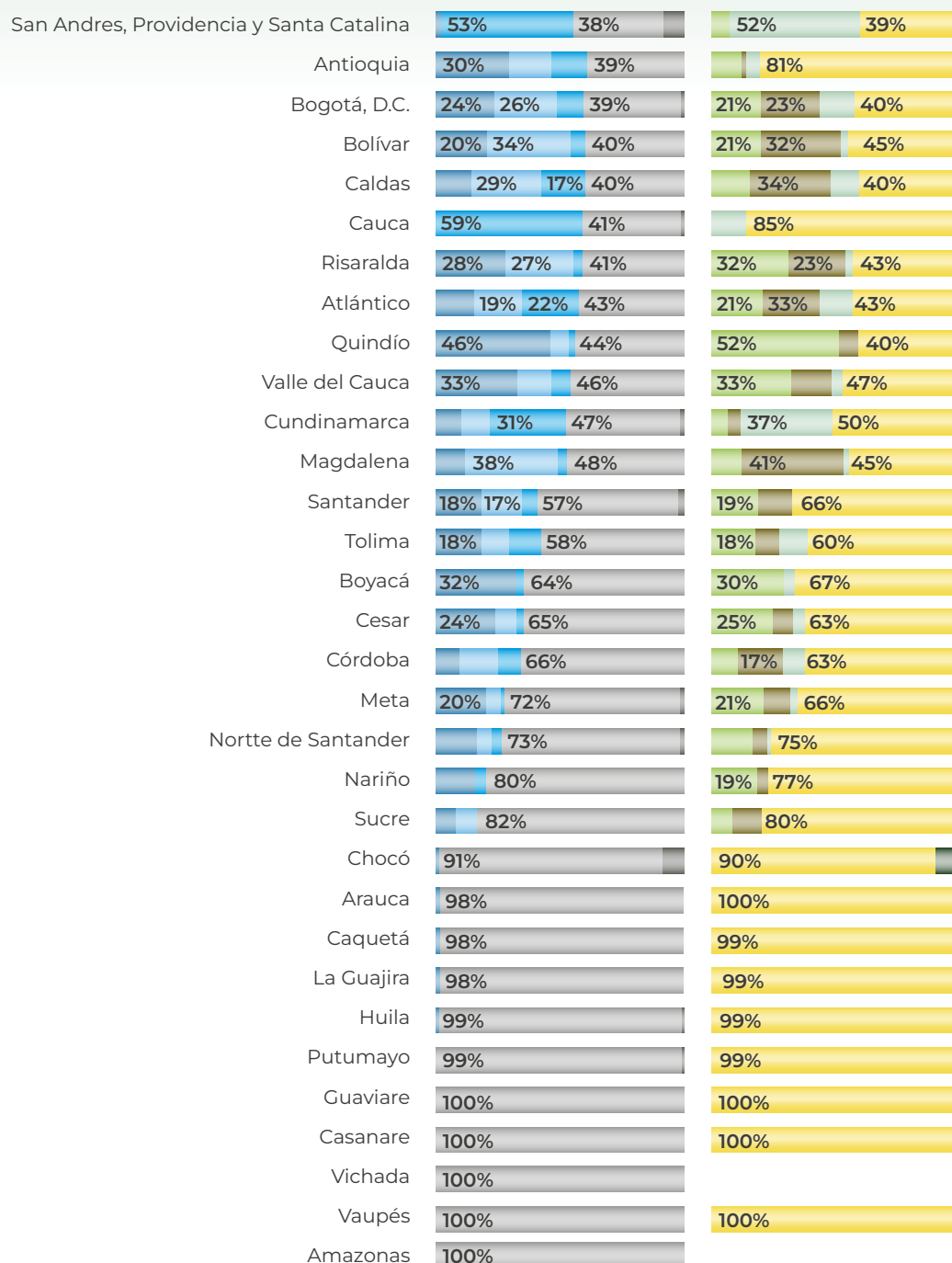


Fuente: Elaboración propia con información de SSPD, (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2024) y CEDE - (CEDE - Facultad de Economía, 2024).

FIGURA 6.8. Subsidios en APSB, por departamento y estrato, para el año 2023

Fuente: Elaboración propia con información de SSPD, (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2024) y CEDE - (CEDE - Facultad de Economía, 2024).

FIGURA 6.9. Contribuciones en APSB, por departamento y estrato, para el año 2023



Agua potable



Saneamiento básico



Fuente: Elaboración propia con información de SSPD, (CEDE - Facultad de Economía, 2024; Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2024).

6.2.5. Desafíos de los Subsidios y las Contribuciones

6.2.5.1. El desafío de la descompensación del sistema de subsidios

En el ámbito de los subsidios y contribuciones, las deficiencias en el sistema de estratificación generan un uso ineficiente de los recursos. En un contexto de recursos limitados, errores de inclusión y exclusión en el esquema de subsidios y contribuciones se traducen en pérdidas que podrían haberse destinado a mejorar la focalización en los grupos realmente vulnerables (Perry, 1983). Diversos estudios en Colombia destacan el desequilibrio fiscal como una de las principales consecuencias de los desafíos de focalización del sistema de subsidios y contribuciones (Molina, 2018; Perry, 1983).

Al estudiar esta situación en el servicio de agua y saneamiento básico, se encuentra que, los subsidios superan las contribuciones en aproximadamente un 40% durante todos los años analizados ([Figura 6.10 arriba](#)) para el servicio del agua, generando un desbalance promedio de \$202.064 millones de pesos. Este desbalance fiscal disminuyó desde el 2003 al 2010, volviendo a aumentar hasta el 2020.

Esta situación es particularmente ilustrativa en ciudades como Bogotá, donde, si bien el sistema de subsidios y contribuciones en los servicios de APSB actualmente es financieramente sostenible, persisten importantes problemas de focalización. En particular, una alta proporción de hogares recibe subsidios (cerca del 80%), mientras que una fracción reducida realiza contribuciones (alrededor del 10%), lo que evidencia errores de inclusión y exclusión que limitan la eficiencia del esquema y generan presiones sobre el equilibrio fiscal del sistema (Casas Lozano, 2005). Este tipo de desajustes en la focalización también ha sido documentado a nivel nacional (Méndez, 2008).

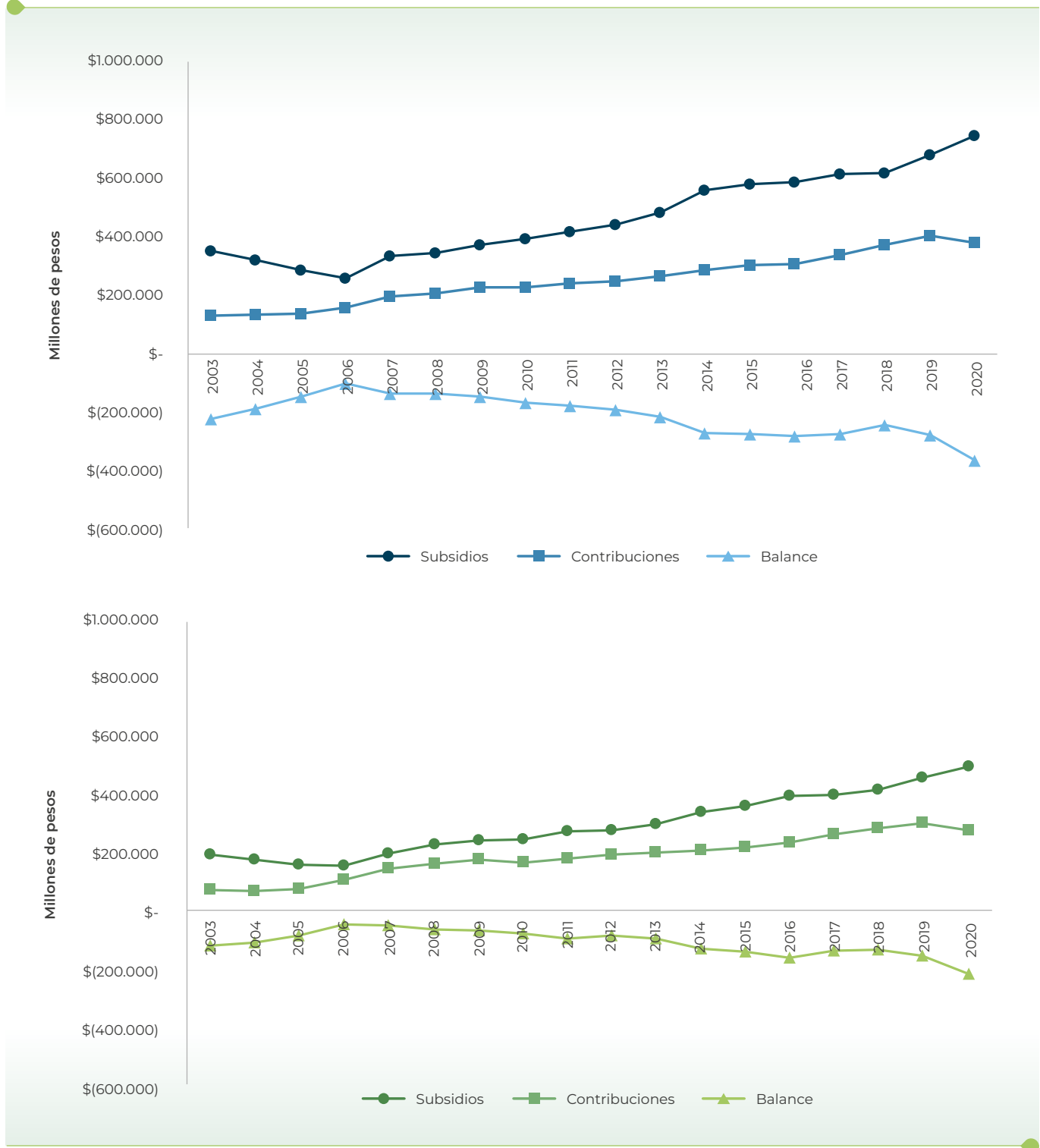
6.2.5.2. Ajuste Fino: La Focalización de Subsidios

Los desafíos del sistema de estratificación en Colombia no solo generan un desbalance fiscal, sino que también impiden que los subsidios lleguen a los grupos más necesitados de la población. A continuación, se muestran los resultados del análisis de la focalización de los subsidios a la demanda en las 32 capitales departamentales de Colombia (Cunial & Pérez-Urdiales, 2025), centrándose en tres indicadores clave (Komives, 2005).

- 1. Incidencia del Beneficio:** Este indicador mide la eficacia del subsidio en beneficiar a los hogares en situación de pobreza en comparación con otros hogares. Un valor de 1 indica una distribución neutral, donde la proporción de subsidios que recibe la población en situación de pobreza es equivalente a su peso en la población total. Valores superiores a 1 reflejan una distribución progresiva, mientras que valores inferiores a 1 indican una distribución regresiva, donde los hogares en situación de pobreza reciben menos subsidios de lo que les correspondería.
- 2. Incidencia del Beneficiario:** Este indicador evalúa si los hogares de menores ingresos están recibiendo los subsidios. Se calcula el error de exclusión, que representa el porcentaje de hogares de bajos ingresos que no reciben el subsidio.
- 3. Valor Material del Subsidio:** Este indicador refleja la importancia del subsidio recibido por los hogares de menores ingresos, expresado como un porcentaje de sus ingresos.



FIGURA 6.10. Desbalance fiscal en el sector de agua (arriba) y saneamiento básico (abajo), en millones de pesos colombianos



Fuente: Elaboración propia con información de SSPD, (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2024).

En términos generales, el sistema de subsidios en Colombia es progresivo, con un índice de incidencia del beneficio que supera 1. A nivel nacional, este índice es de 1,2, lo que indica que, en promedio, la población de menores recursos recibe un 20% más de subsidios en comparación con una intervención universal que distribuyera los beneficios de manera equitativa.

Sin embargo, al analizar los resultados a nivel municipal, se observa que muchos índices se acercan a 1, sugiriendo una distribución neutral de subsidios. Este fenómeno puede atribuirse al peso significativo de la cuota fija en la factura de agua, que a menudo no está subsidiada (López-Ruiz, Cunial, J. Libra, *et al.*, 2024).

Entre los municipios analizados, Bogotá destaca como el más progresivo, mientras que Armenia presenta un sistema regresivo, donde los hogares más pobres reciben un 18% menos de lo que obtendrían en una intervención universal. Esta situación se ve agravada por errores de exclusión significativos; en Armenia, el 13% de los hogares de menores ingresos no recibe subsidios.

A nivel nacional, el error de exclusión es del 9%, pero detrás de esta media existe una gran dispersión en la distribución de la población sujeta a errores de exclusión. Bucaramanga, por ejemplo, muestra el mayor error de exclusión, con un 25% de los hogares de menores ingresos fuera del estrato adecuado para recibir subsidios, mientras que otros municipios como Arauca y Florencia tienen errores de exclusión inferiores al 1%.

Finalmente, el valor material del subsidio representa, en promedio, aproximadamente un 6% de los ingresos de los hogares de menores recursos que reciben subsidios, aunque también aquí se observa una considerable heterogeneidad entre los municipios analizados. Es destacable el caso de Neiva donde los subsidios representan una mayor proporción respecto a los ingresos, pero a la vez se observa un sistema regresivo. Este resultado en principio contradictorio está generado por la elevada tarifa general y su gran diferencia con las de los primeros estratos, de forma que el ahorro generado es relevante respecto a los ingresos; y por el hecho de que los hogares se distribuyen fundamentalmente entre los primeros estratos, de forma que los hogares más ricos también están percibiendo subsidios, favoreciendo así la regresividad de estos.

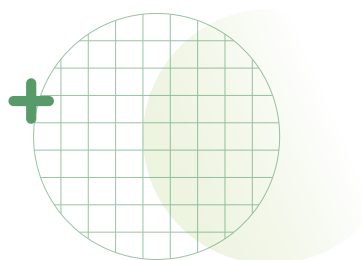
TABLA 6.3. Indicadores de desempeño de la focalización de los subsidios (1 de 2)

Municipio	Incidencia del Beneficiario	Incidencia del Beneficio	Valor Material del Subsidio
Arauca	0,56%	1,00	3,49%
Armenia	13,05%	0,81	2,35%
Barranquilla	7,53%	1,15	7,99%
Bogotá	9,59%	1,53	5,05%
Bucaramanga	24,67%	1,02	5,29%
Cali	12,43%	1,05	7,12%
Cartagena	2,80%	0,91	6,92%
Cúcuta	3,40%	1,04	4,91%
Florencia	0,41%	0,98	1,27%
Ibagué	4,87%	1,05	3,48%

TABLA 6.3. Indicadores de desempeño de la focalización de los subsidios (2 de 2)

Municipio	Incidencia del Beneficiario	Incidencia del Beneficio	Valor Material del Subsidio
Inírida	0,00%	1,01	4,93%
Leticia	1,10%	1,02	10,89%
Manizales	14,91%	1,00	4,95%
Medellín	12,91%	0,96	7,25%
Mitú	0,12%	1,01	2,34%
Mocoa	0,08%	1,00	4,79%
Montería	1,22%	0,97	4,78%
Neiva	2,68%	0,89	33,64%
Pasto	3,95%	0,98	2,24%
Pereira	16,97%	1,02	4,37%
Popayán	6,95%	0,84	1,64%
Puerto Carreño	0,07%	1,00	2,89%
Quibdó	0,09%	0,93	2,24%
Riohacha	0,64%	0,99	7,02%
Sincelejo	1,30%	0,89	4,37%
San Andrés y Providencia	4,09%	1,06	22,60%
San José del Guaviare	0,09%	1,05	2,30%
Santa Marta	5,38%	1,01	1,92%
Tunja	13,78%	1,00	2,90%
Valledupar	2,07%	1,01	1,24%
Villavicencio	3,47%	0,97	5,18%
Yopal	1,21%	0,88	3,00%

Fuente: Cunial & Pérez-Urdiales, (2025).



Estos resultados en su conjunto destacan tanto la efectividad como los desafíos del sistema de subsidios y contribuciones en Colombia. Si bien el sistema logra beneficiar a la población de bajos ingresos, persisten desafíos de focalización, especialmente en cuanto a la exclusión de algunos hogares que deberían recibir subsidios. Este problema puede explicarse, en parte, en el uso de la estratificación como mecanismo de focalización. Varios estudios han demostrado que el uso de criterios basados en el entorno y las características físicas de los inmuebles genera dudas sobre la

capacidad de la estratificación para reflejar realmente las condiciones socioeconómicas de los hogares desde la baja capacidad (DNP & Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2008).

Adicionalmente, la variabilidad en la incidencia de beneficios entre ciudades subraya la necesidad de ajustes específicos y de una mayor eficiencia en la asignación de recursos para optimizar el impacto de la política de subsidios y contribuciones en el país.³²

32. Estos incluyen, por ejemplo, gastos administrativos como salarios, costos de facturación y medición del servicio, entre otros.

7. Conclusiones y Recomendaciones de Política



7. Conclusiones y Recomendaciones de Política



Si bien los indicadores de acceso a agua potable y saneamiento básico han mejorado significativamente en Colombia, y a pesar del enfoque progresivo en la focalización de recursos hacia los usuarios de menores ingresos, **el país aún se encuentra lejos de alcanzar las metas de los ODS en materia de saneamiento y en la provisión de servicios del sector en las zonas rurales.**

A las carencias persistentes en el acceso a agua potable y saneamiento en las zonas rurales, se suman las brechas regionales significativas en la cobertura y calidad de los servicios de agua y saneamiento, estrechamente vinculadas con el desarrollo económico de los territorios.

En resumen, aunque la ejecución presupuestal del sector ha mejorado con el tiempo, persisten diferencias relevantes entre regiones y fuentes de fondeo. El gasto y las transferencias muestran una tendencia creciente hacia la descentralización, con un rol central del SGP en cuanto a fuente de fondeo en el sector. Sin embargo, otras fuentes de fondeo han venido disminuyendo, lo que plantea desafíos para la sostenibilidad y equidad en la provisión de servicios.

La necesidad de mejorar la focalización de los recursos en la política pública del sector se enfrenta a un sistema institucional complejo, especialmente en lo que respecta al proceso presupuestario; esta complejidad dificulta el seguimiento del uso de los recursos. Esta situación resalta la urgencia de fortalecer y simplificar los sistemas de monitoreo para garantizar una gestión más eficiente y transparente de la asignación y uso de los recursos del sector.

En este contexto, resulta fundamental aumentar las capacidades locales y mejorar la coordinación interinstitucional para optimizar el uso de los recursos, fortalecer la planificación y garantizar la provisión de servicios de calidad, con énfasis en las zonas rurales.

Asimismo, también **es crucial que la política pública aborde la falta de articulación entre la planificación de los recursos y las necesidades territoriales, con el objetivo de reducir ineficiencias en el gasto y mejorar la efectividad de las inversiones en el sector.**



Referencias

- Acto Legislativo 01 de 1968 (1968). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=71230>
- Acto Legislativo 01 de 2001 (2001). http://secretariasena.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_2001.html
- Acto Legislativo 04 de 2007 (2007). http://secretariasena.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_04_2007.html
- Acto Legislativo 04 de 2017 (2017). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83403>
- Agencia Nacional de Seguridad Vial. (2024). *Atención al ciudadano*. <https://www.ansv.gov.co/es/atencion-ciudadania/glosario/departamento-administrativo-de-la-presidencia-de-la-republica>
- Alzate, M. C. (2006). *La estratificación socioeconómica para el cobro de los servicios públicos domiciliarios en Colombia: ¿Solidaridad o focalización?* Cepal. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4813>
- Banco de la República de Colombia. (2024). *Estadísticas económicas* [Dataset]. <https://suameca.banrep.gov.co/estadisticas-economicas/#/informacion-Serie/500011/Producto%20Interno%20Bruto%20%-28PIB%29/PIB%20trimestral%20observado%20-%20crecimiento%20anual%20%28serie%20original%29>
- Banco Mundial. (2012a). *Case Study on Sustainability of Rural Sanitation Marketing in Vietnam*. <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/da402907-2fa0-5577-b4a5-a7754ddb3c5e>
- Banco Mundial. (2012b). *Guidance Note: Public Expenditure Review from the Perspective of the Water and Sanitation Sector*. <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/aff8deb1-e36e-5bfe-af1f-11ce771d7ff9>
- Banco Mundial. (2024a). *Datos abiertos del Banco Mundial*. World Bank Open Data. <https://data.worldbank.org>
- Banco Mundial. (2024b). *Financiar un futuro con seguridad hídrica: El gasto de los Gobiernos debe ser más eficaz para que puedan destinar más recursos al sector del agua*. Blogs del Banco Mundial. <https://blogs.worldbank.org/es/voices/funding-a-water-secure-future-how-governments-can-spend-better>
- Bonet, J. A., & Urrego, J. (2014). *El Sistema General de Regalías: ¿Mejoró, empeoró o quedó igual?* Banco de la República. <https://doi.org/10.32468/dtseru.198>
- Casas Lozano, M. C. (2005). *Evaluación del esquema de subsidios al consumo de agua potable en Bogotá*. https://redcol.minciencias.gov.co/Record/UNIANDES-2_e468870ff5429295daf34de1b8892912/Details
- CEDE - Facultad de Economía. (2024). *Datos CEDE* [Dataset]. Universidad de Los Andes. <https://datoscede.uniandes.edu.co/catalogo-de-datos/>
- Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. (2024). *Comunicado: Situación de acceso, cobertura y calidad del agua potable | Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico*. <https://www.cra.gov.co/prensa/noticias/comunicado-situacion-acceso-cobertura-calidad-del-agua-potable>
- Constitución Política de Colombia (1991). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Constitución Política de Colombia 1991 (1991).
- Contaduría General de la Nación. (2024). *Consolidador de Hacienda e Información Pública—CHIP* [Dataset]. https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf
- Contraloría General de la República. (2024). *Categoría presupuestal—Finanzas Públicas* [Dataset]. <https://www.contraloria.gov.co/web/finanzas-publicas/categoria-presupuestal>
- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. (2024). *Reseña Histórica*. <https://www.car.gov.co/vercontenido/2>
- Cunial, S., & Pérez Urdiales, M. (2025). *Subsidy Targeting and Water Affordability: Insights from Colombia's Urban Centers*. <https://doi.org/10.18235/0013631>
- Datshkovsky, D., Perez, M., Libra, J. M., & Collaer, J. S. (2022). *Escasez en la tierra de la abundancia. IDB Publications*. (Latin America and the Caribbean). <https://doi.org/10.18235/0003969>
- Decreto 028 de 2008 (2008). https://www.mineduacion.gov.co/1780/articles-152139_archivo_pdf.unknown
- Decreto 326 de 1992 (1992). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=68954>

- Decreto 0691 de 2017 (2017). http://www.secretariasena.gov.co/senado/basedoc/decreto_0691_2017.html
- Decreto 1077 de 2015 (2015). <https://minvivienda.gov.co/normativa/decreto-unico-reglamentario-sector-vivienda-ciudad-y-territorio-decreto-1077-de-2015>
- Decreto 1425 de 2019 (2019). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=98950>
- Decreto 3200 de 2008 (2008). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=32245>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2015). *Cuentas nacionales departamentales: PIB por departamento* [Dataset]. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2016). *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2015*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_15_.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2024a). *Encuesta nacional de calidad de vida (ECV) 2023* [Dataset]. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2023>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2024b). *Principales indicadores del mercado laboral—Agosto 2024*. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIH-ago2024.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2024c). *Proyecciones de población 2020* [Dataset]. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>
- Departamento Nacional de Planeación. (1995, February 28). *Documento Conpes 2767—Plan de agua 1995-1998: Acueducto y alcantarillado*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/2767.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (1997, February 28). *Documento Conpes 2912—La participación privada en agua potable y saneamiento básico: Política y estrategia*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/2912.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2002, July 15). *Documento Conpes 3177—Acciones Prioritarias y Lineamientos para la Formulación del Plan Nacional de Manejo de Aguas Residuales*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3177.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2003, October 31). *Documento Conpes 3253—Importancia estratégica del programa de modernización empresarial en el sector de agua potable y saneamiento básico*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3253.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2005, September 30). *Documento Conpes 3383—Plan de Desarrollo del sector de acueducto y alcantarillado*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3383.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2007, March 12). *Documento Conpes 3463—Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3463.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2008). *Documento Conpes 112—Distribución del Sistema General de Participaciones*. <https://www.dnp.gov.co:443/conpes/Paginas/buscadord-resultados-conpes-aprobados.aspx?k=112>
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Los Planes de Desarrollo Territorial como un instrumento de construcción de paz*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Construcci%C3%B3n%20de%20Paz/Los%20PDT%20Instrumento%20Construcci%C3%B3n%20Paz.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Contratos Paz Inicio*. <https://pactosterritoriales.dnp.gov.co/Contratos-Paz/Paginas/default.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación. (2021). *Pactos Territoriales, Contratos Plan y Contratos Paz—Atlántico*. <https://pactosterritoriales.dnp.gov.co/Pactos-Territoriales-suscritos/Paginas/Pacto-Territorial-Atlantico.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación. (2023a). *Información fiscal y financiera—FUT* [Dataset]. https://www.dnp.gov.co:443/LaEntidad_/subdireccion-general-descentralizacion-desarrollo-territorial/direccion-descentralizacion-fortalecimiento-fiscal/Paginas/informacion-fiscal-y-financiera.aspx
- Departamento Nacional de Planeación. (2023b). *Manual para la Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones*. Dirección General & Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/SIG/M-CA-02%20Manual%20para%20la%20distribuci%C3%B3n%20del%20SGP.Pu.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2023c). *Pactos Territoriales ¿Qué son los Pactos Territoriales?* <https://pactosterritoriales.dnp.gov.co/Pactos-Territoriales/Paginas/Que-son-los-Pactos-Territoriales.aspx>

- Departamento Nacional de Planeación. (2023d). *Sistema de Información y Consulta Recursos Territoriales—SICODIS*. <https://sicodis.dnp.gov.co/logon.aspx?ReturnUrl=%2f>
- Departamento Nacional de Planeación. (2024a). *GES-PROY - Sistema General de Regalías* [Dataset]. <https://www.sgr.gov.co/>
- Departamento Nacional de Planeación. (2024b). *Somos el Departamento Nacional de Planeación*. <https://www.dnp.gov.co:443/la-entidad/informacion-general>
- Departamento Nacional de Planeación, & Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2008). *Evaluación de Políticas Públicas—Evaluación de la Estratificación socio-económica como instrumento de clasificación de los usuarios y herramienta de asignación de subsidios y contribuciones a los servicios públicos domiciliarios*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Evaluacion_Politicas_Publicas_10_Estratificacion_Socioeconomica.pdf
- Devas, N. (2008). Decentralisation and the implications for local government finance. In *Financing Local Government (Commonwealth Secretariat Local Government Reform Services)* (pp. 11–23). Commonwealth Secretariat. https://www.researchgate.net/profile/Munawwar-Alam/publication/280317403_Financing_Local_Government/links/5764410508aedbc345ecc054/Financing-Local-Government.pdf#page=19
- Dirección Geoestadística DANE. (n.d.). *La estratificación socioeconómica en el régimen de los servicios públicos domiciliarios*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Retrieved October 14, 2024, from https://www.dane.gov.co/files/geoestadistica/Estratificacion_en_SPD.pdf
- Econometría. (1993). *Estudio de la incidencia del gasto público social. Gasto social en servicios públicos acueducto y alcantarillado, energía y gas. Misión de apoyo a la descentralización y la focalización de los servicios sociales*. Departamento Nacional de Planeación.
- Econometría. (2006). *Evaluación de la estratificación socioeconómica como instrumento de clasificación de los usuarios y herramienta de asignación de subsidios y contribuciones a los servicios públicos domiciliarios*. Departamento Nacional de Planeación (Proyecto PNUD/COL/01/014).
- Escobar Arango, Mariana. (2017, September 13). Los PDET pueden transformar la ruralidad y fortalecer la paz en Colombia. *LSE Latin America and Caribbean Blog*. <https://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2017/09/13/los-programas-de-desarrollo-con-enfoque-territorial-pueden-transformar-la-ruralidad-y-fortalecer-la-paz-en-colombia/>
- Ferrazzo, G., Libra, J. M., & Urdiales, M. P. (2024). Estimación de la huella hídrica en América Latina. *IDB Publications*. (Brazil). <https://doi.org/10.18235/0005527>
- Findeter. (2023). *En 2023 Findeter financió más de 670 proyectos y alcanzó utilidades por más de \$165.000 millones | Findeter*. <https://www.findeter.gov.co/noticias/comunicados/en-2023-findeter-financio-mas-de-670-proyectos-y-alcanzo-utilidades-por-mas-de-165000-millones>
- Fiva, J. H. (2005). *New evidence on fiscal decentralization and the size of government* (Working Paper No. 1615). CESifo Working Paper. <https://www.econstor.eu/handle/10419/19079>
- Fondo Colombia en Paz. (2023). *Subdirección Jurídica*. Fondo Colombia en Paz. <https://fcp.gov.co/subdireccion-juridica/>
- Fondo Colombia en Paz. (2024). *Datos abiertos FCP* [Dataset]. <https://fcp.gov.co/datos-abiertos/>
- Fondo Monetario Internacional. (2023). *El Directorio Ejecutivo del FMI concluye 2023*. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2024/English/1COLEA2024001.ashx>
- Fondo Monetario Internacional. (2024a). *Colombia—Country Data* [Dataset]. <https://www.imf.org/en/Countries/COL>
- Fondo Monetario Internacional. (2024b). *World Economic Outlook (October 2024)*. <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/WEQ>
- Fuentes López, H. J., Ferrucho Parra, C. C., & Martínez González, W. A. (2021). La minería y su impacto en el desarrollo económico en Colombia. *Apuntes Del CENES*, 40(71), 189–216.
- Giles Álvarez, L., Larrahondo, C., Hernández, M., Muñoz-Mora, J. C., Angulo, G. D., & Quintero, L. M. (2024). Desigualdades territoriales en Colombia: Realidades y perspectivas. *IDB Publications*. (Colombia). <https://doi.org/10.18235/0013019>
- Gobierno de Colombia. (2019). *Manual formulario único territorial—FUT. Categoría Víctimas 1*. https://www.chip.gov.co/descarga/MANUAL_FUT_2019_final_1.pdf
- Gobierno de Colombia. (2026). *Funciones*. Ministerio de Igualdad y Equidad. <https://www.minigualdadyequidad.gov.co/funciones>
- Gutiérrez Cruz, C. P. (2019). *Construcción del saneamiento básico, acueducto y alcantarillado pluvial y sanitario, pavimentación y electrificación del sector Corpomecavi en el municipio—Alcaldía de Puerto Gaitán*. <https://www.puertogaitan-meta.gov.co/proyectos-en-ejecucion/construccion-del-saneamiento-basico-acueducto-y-alcantarillado>

- Gutiérrez Juárez, P., & Larrahondo, C. (2022, November 15). *BID Economics Colombia: Panorama de oportunidades*. Inter-American Development Bank. (Colombia). <https://publications.iadb.org/es/bideconomics-colombia-panorama-de-oportunidades>
- IDB, & OLAS. (2024). *OLAS: Observatorio para América Latina y el Caribe de Agua y Saneamiento*. <https://olasdata.org/indicators>
- Joint Monitoring Programme. (2018). *JMP Methodology: 2017 update and SDG baselines*. <https://washdata.org/reports/jmp-2017-methodology>
- Joint Monitoring Programme. (2025). *Monitoring Safely Managed On-Site Sanitation*. <https://washdata.org/monitoring/sanitation/safely-managed-on-site-sanitation>
- Kaminsky, G. L., Reinhart, C. M., & Végh, C. A. (2004). Cuando llueve, llueve a cántaros: Flujos de capital procíclicos y políticas macroeconómicas. *NBER Macroeconomics Annual*, 19, 11–53. <https://doi.org/10.1086/ma.19.3585327>
- Komives, K. (2005). *Water, electricity, and the poor: Who benefits from utility subsidies?* World Bank Publications.
- Ley 3 de 1961 (1961). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1163>
- Ley 19 de 1958 (1958). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8271>
- Ley 28 de 1974 (1974). <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1584566>
- Ley 57 de 1989 (1989). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66946>
- Ley 60 de 1993 (1993). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=274>
- Ley 99 de 1993 (1993). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=297>
- Ley 142 de 1994 (1994). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2752>
- Ley 142 de 1994 (1994). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2752>
- Ley 142 de 1994 (1994). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2752>
- Ley 188 de 1995 (1995). https://normograma.icfes.gov.co/docs/pdf/ley_0188_1995.pdf
- Ley 505 de 1999 (1999). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=185>
- Ley 508 de 1999 (1999). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=184>
- Ley 715 de 2001 (2001). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4452>
- Ley 732 de 2002 (2002). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4736>
- Ley 812 de 2003 (2003). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8795>
- Ley 1151 de 2007 (2007). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=25932>
- Ley 1176 de 2007 (2007). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=28306>
- Ley 1444 de 2011 (2011). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=42796>
- Ley 1450 de 2011 (2011). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43101>
- Ley 1530 de 2012 (2012). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47474>
- Ley 1551 de 2012 (2012). <https://www.itrc.gov.co/observatorio/ley-1551-de-2012/>
- Ley 1955 de 2019 (2019). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93970>
- Ley 1955 de 2019 (2019). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93970>
- Ley 1977 de 2019 (2019). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=97951>
- Ley 2056 de 2020 (2020). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142858>
- Ley 2294 de 2023 (2023). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>
- López-Ruiz, S., Cunial, S., Libra, J., Naspolini, G., & Pérez-Urdiales, M. (2024). *¿Cuánto pagan los hogares en América Latina por los servicios de agua y saneamiento?* Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Cuanto-pagan-los-hogares-en-America-Latina-por-los-servicios-de-agua-y-saneamiento.pdf>
- Martínez-Espiñeira, R., & Pérez-Urdiales, M. (2025). *Water affordability challenges in Latin America and the Caribbean: accounting for coping costs due to reliance on multiple, non-exclusive sources*. World Development, 186, 106825.

- Melo-Becerra, L. A., & Ramos-Forero, J. E. (2018). El gasto público en Colombia: Comparaciones internacionales, evolución y estructura. *Reportes del Emisor*, 233. <https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/emisor/article/view/20140>
- Méndez, M. (2008). *Subsidios al consumo de los servicios públicos: Reflexiones a partir del caso colombiano* [workingPaper]. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/216>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - IDEAM. (2022). *Estudio Nacional del Agua 2022*. http://www.ideam.gov.co/web/agua/estudio-nacional-del-agua/-/document_library_display/hWSQik0LFPrw/view/125666586?_110_INSTANCE_hWSQik0LFPrw_redirect=http%3A%2F%2Fwww.ideam.gov.co%2Fweb%2Fagua%2Festudio-nacional-del-agua%3Fp_p_id%3D110_INSTANCE_hWSQik0LFPrw%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D2
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - IDEAM, & USAID Colombia. (2005). *Guía N° 2 Costos y Tarifas municipios menores y zonas rurales | Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico*. <https://www.cra.gov.co/prensa/guia-ndeg-2-costos-tarifas-municipios-menores-zonas-rurales>
- Ministerio de Educación Nacional. (2012). *Guía para la administración de los recursos financieros del sector educativo*. https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-314633_archivo_pdf.pdf
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2024a). *Balance Gobierno Nacional Central*. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/bgg/balancefiscalgobiernocentral
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2024b). *Deuda Gobierno Nacional Central*. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/dgg/deudagobiernonacionalcentral
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2024c). *Glosario: Términos clave del ministerio de hacienda*. Minhacienda. <https://www.minhacienda.gov.co/atencion-y-servicio-a-la-ciudadania/glosario>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2016a). *Guía de Orientaciones para el uso y destinación del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico (subsidios e inversiones)*. <https://minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/guia-de-orientaciones-de-los-recursos-del-sistema-general-de-participaciones-para-agua-potable-y-saneamiento-basico.pdf>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2016b). *Lineamientos Generales. Gestión para departamentos con municipios descertificados en SGP-APSB*. <https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/gestion-para-departamentos-con-municipios-descertificados-apsb.pdf>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2020). *Guía de orientaciones. Uso de los recursos del Sistema General de Participaciones en Agua Potable y Saneamiento Básico y su reporte de Información presupuestal en el FUT*. https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/2020_agua_dos_tintas_64p_ajuste_final_16-04-2020.pdf
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2021, October 3). *PMAR 2020—2050 | Minvivienda*. <https://www.minvivienda.gov.co/publicacion/plan-nacional-de-manejo-de-aguas-residuales-municipales-pmar-2020-2050>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2022). *Abecé, SGP - Sistema General de Participaciones*. https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/abc_sgp.pdf
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2023). *Informe Nacional de Monitoreo—Sistema General de Participaciones. Agua potable y saneamiento básico. Vigencia 2022*. <https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/2023-07/informe-monitoreo-nacional-vigencia-2022.pdf>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2024, September 30). *Informe definitivo evaluación ejecución presupuestal MVCT*. <https://minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/informe-definitivo-evaluacion-ejecucion-presupuestal-mvct-agosto-2024.pdf>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2025). *Decreto 960 de 2025 Sector Vivienda, Ciudad y Territorio—Gestor Normativo—Función Pública*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=263636>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia. (2023). *Proyectos de Inversión | Minvivienda*. <https://www.minvivienda.gov.co/ministerio/planeacion-gestion-y-control/planeacion-y-seguimiento/proyectos-de-inversion>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia. (2024). *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>
- Molina, J. S. E. (2018). *Servicios públicos domiciliarios: Dos décadas de contrastes. Una mirada desde la academia y la empresa* (1st ed.). Editorial Universidad del Norte. <https://doi.org/10.2307/j.ctv513cvk>

- Molinares-Torres, M. F. (2019). *Sisben y Estratificación: ¿Quiénes ganan con la focalización en Colombia?* 4. <https://una.uniandes.edu.co/images/Volumen4/Molinares-para-publicar.pdf>
- Oliveira, A. (2020). Financial innovations and sanitation services: The battle between low-income users and shareholders. *Bulletin of Geography. Socio-Economic Series*, 47, 63–74. <https://doi.org/10.2478/bog-2020-0004>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. (2023). *Colombia—National Accounts of OECD Countries, General Government Accounts 2022*. <https://doi.org/10.1787/c6b36dc9-en>.
- Pérez Urdiales, M., López-Luzuriaga, A., Castillo, A., & Couto Ribeiro, B. (2025). Fragmentation, Scale, and Management: Determinants of Public Spending Efficiency in Colombia's Water and Sanitation Sector. <https://doi.org/10.18235/0013721>
- Perry, G. (1983). *Las tarifas de los servicios públicos; El caso de la energía eléctrica*. <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3413>
- Portillo Riascos, L. H. (2021). La posición cíclica de la política fiscal en Colombia durante el periodo 1990-2015. *Lecturas de Economía*, (95), Article 95. (Colombia). <https://doi.org/10.17533/udea.le.n95a343360>
- Resolución 151 de 2001 (2001). https://normas.cra.gov.co/gestor/docs/resolucion_cra_0151_2001.htm
- Resolución 287 de 2004 (2004). https://normas.cra.gov.co/gestor/docs/resolucion_cra_0287_2004.htm
- Resolución 661 de 2019 (2019). <https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/normativa/resolucion-mvct-0661-de-2019-y-guia-viabilizacion-de-proyectos-apsb-1.pdf>
- Resolución 688 de 2014 (2014). https://normas.cra.gov.co/gestor/docs/resolucion_cra_0688_2014.htm
- Resolución 735 de 2015 (2015). <https://www.cra.gov.co/resolucion-cra-735-2015>
- Resolución 750 de 2016 (2016). https://normas.cra.gov.co/gestor/docs/resolucion_cra_0750_2016.htm
- Resolución Conjunta Número de 2024 (2024).
- Rojas Aguilar, S. A., & Arbeláez Parra, T. A. (2019). *Análisis de focalización de subsidios de energía eléctrica en Colombia a través de la economía del bienestar*. <http://hdl.handle.net/1992/45109>
- Sepúlveda Rico, C. E., López Camacho, D., & Gallego Acevedo, J. M. (Eds.). (2014). *Los límites de la estratificación: En busca de alternativas*. Editorial Universidad del Rosario. <https://doi.org/10.7476/9789587385373>
- Silva Ruiz, J. (2019). La eficiencia (tarifas) y la equidad (subsidios) en la prestación del servicio público domiciliario de agua potable en la ciudad de Bucaramanga, (2004-2018). *Reflexión Política*, 21(41), Article 41. <https://doi.org/10.29375/01240781.3323>
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2020). *Estudio sectorial de los servicios públicos domiciliarios de Acueducto y Alcantarillado 2019*. https://www.superservicios.gov.co/sites/default/files/inline-files/estudio_sectorial_de_los_servicios_publicos_domiciliarios_de_acueducto_y_alcantarillado_28_dic_rev_1_0.pdf#page=39.74
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2024). *Subsidios y contribuciones facturados por departamento* [Dataset]. <https://sui.superservicios.gov.co/Reportes-del-sector/Acueducto/Reportes-comerciales/Subsidios-y-contribuciones-facturados-por-departamento>
- Thibert, M., Andres, L. A., Lombana Cordoba, C., Danilenko, A. V., Joseph, G., & Borja-Vega, C. (2019). *Doing More with Less: Smarter Subsidies for Water Supply and Sanitation*. <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/4e3b7a20-e719-5632-ad78-5762aef66cae>
- UNICEF, & World Health Organization. (2017). *Safely managed drinking water*. <https://washdata.org/report/jmp-2017-tr-smdw>
- UNICEF, & World Health Organization. (2023, July 5). Progress on household drinking water, sanitation and hygiene 2000-2022: Special focus on gender. *UNICEF DATA*. <https://data.unicef.org/resources/jmp-report-2023/>
- Van Minh, H., & Hung, N. V. (2011). Economic Aspects of Sanitation in Developing Countries. *Environmental Health Insights*, 5, EHI.S8199. <https://doi.org/10.4137/EHI.S8199>
- Vélez Giraldo, C. E. (1996). *Gasto social y desigualdad: Logros y extravíos: Estudio de la incidencia del gasto público social en Colombia*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/biblioteca/Repositorio/Lists/Libros%20-DNP/DispForm.aspx?ID=182>
- World Health Organization, UNICEF, & Joint Monitoring Programme. (2024). *Colombia WASH Data* [Dataset]. <https://washdata.org/data/household#!/>



Anexo – Capítulo 2

FIGURA A.2.1. Resumen del capítulo 2

		Acueducto	Alcantarillado	Acueducto y Alcantarillado
Desigualdades	Avances en cobertura de acceso básico	○ Aún se encuentra lejos de cumplir las metas de los SDG a nivel nacional	○ Progreso lento ○ Aún muy por debajo del acueducto	
	Urbano vs. Rural	○ Cobertura casi universal en las zonas urbanas, pero aún bajas en las zonas rurales	○ Coberturas muy bajas incluso en las zonas urbanas y rurales	○ Aún persisten las brechas entre zonas urbanas y rurales
	Geográficas	○ Cobertura casi universal en los territorios con alta densidad poblacional ○ Aún hay coberturas muy bajas en algunos territorios	○ Coberturas muy bajas en todos los territorios	○ Disparidades que son causadas por diferencias en el desarrollo económico de los territorios
	Étnicas	○ Los grupos indígenas tienen menor cobertura que cualquier otro grupo étnico	○ Todos los grupos étnicos cuentan con menor tasa de cobertura de alcantarillado que de acueducto	○ Las minorías étnicas (Afrocolombianos, Raizales e Indígenas) cuentan con menor cobertura ○ Las tasas de cobertura más bajas para los indígenas
	Costos del servicio	○ Los hogares destinan, en promedio, casi la misma proporción de sus ingresos para el pago de acueducto	○ Los grupos de ingreso más bajos destinan menor proporción de su ingreso para pagar el servicio de alcantarillado	
	Cobertura por quintil de ingreso		○ La brecha de cobertura basada en el nivel de ingresos es mayor en el servicio de alcantarillado que de acueducto	○ Correlación positiva entre el nivel de ingresos y el acceso a estos servicios
	Acceso básico vs. mejorado	○ El acceso básico de agua es muy similar al de la región, pero no lo es así para el acceso mejorado	○ El acceso básico de saneamiento es mejor que el de la región, pero no lo es así para el acceso mejorado	○ El acceso básico en Colombia es muy similar al promedio de LAC ○ Rezagos en el acceso mejorado de agua y saneamiento respecto a la región
	Calidad del servicio	○ Los hogares en zonas urbanas cuentan con mayor continuidad del servicio que los hogares en zonas rurales		

Fuente: Elaboración propia con base en datos del CHIP presupuestal 2010 – 2022 (Contaduría General de la Nación, 2024).

Anexo – Capítulo 5

Dada la gran importancia que entidades como el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y FINDETER tienen en el fondeo y financiamiento del sector de APSB y aunque no dotan de recursos a una fuente específica de recursos, sino que al contrario realizan aportes a múltiples fuentes, en este anexo se hace un recuento de los recursos asignados al sector de APSB por parte de estas dos entidades.

A.5.1. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

En general, las apropiaciones destinadas a la inversión del subsector de agua y saneamiento del MVCT han sido históricamente bajas y, además, han disminuido en el tiempo ([Figura A-5.1.1](#)). Por ejemplo, el promedio más alto del porcentaje de apropiaciones destinadas a APSB fue en los años iniciales del periodo (2012 y 2013) con un valor cercano al 1%; mientras que para el último año de análisis este valor es de menos del 1%. No obstante, también se observa que hay periodos de tiempo con tendencias claras. En este sentido se pueden identificar tres ciclos en la serie de tiempo de las apropiaciones realizadas por el MVCT mostrados en la [Figura A-5.1.2](#).

Primer ciclo de gasto (2012-2014): durante este período se apropiaron un total de \$2,68 billones, lo cual implica un promedio anual de \$893 mil

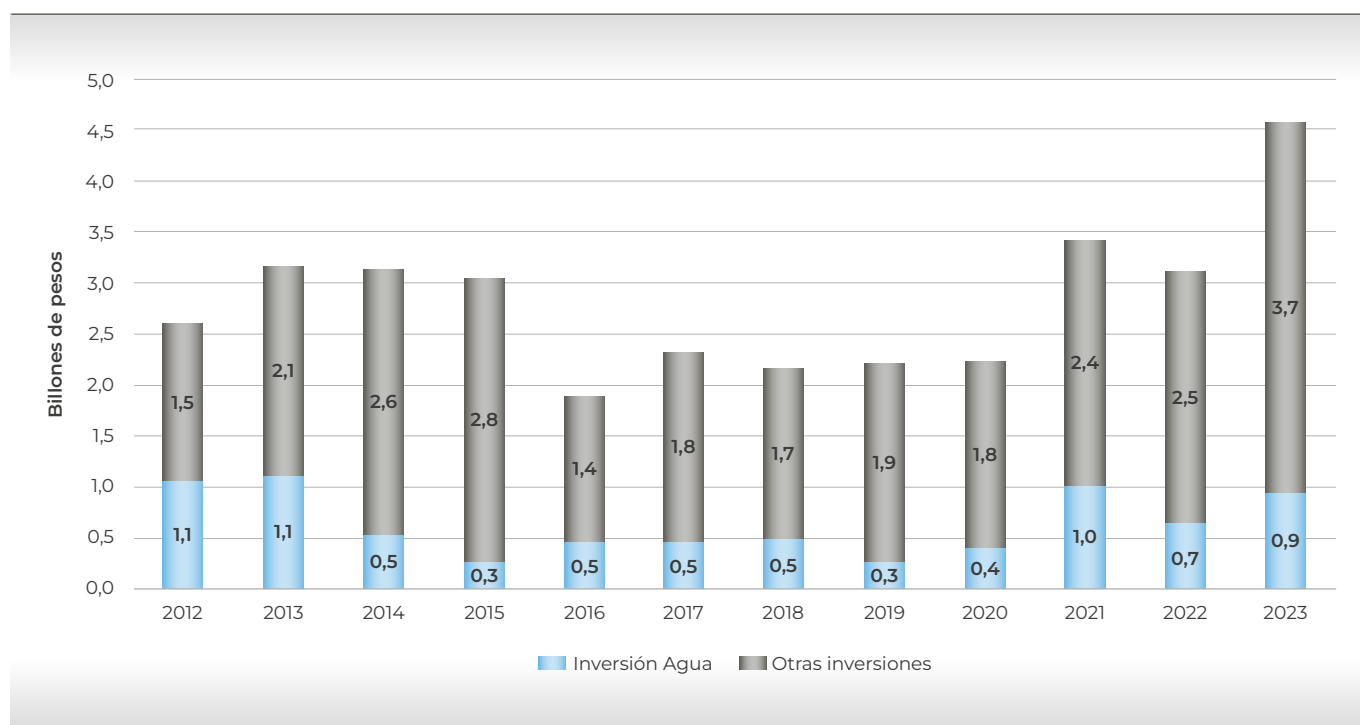
millones de pesos colombianos. Este ciclo sucede de manera simultánea con programas contra cíclicos de gasto y, además, se identifica porque las ejecuciones presupuestales fueron ejecutadas en su mayoría a través de patrimonios autónomos, específicamente a través de la FINDETER y el Patrimonio Autónomo de FIA.

Segundo ciclo de gasto (2015-2020): se registraron asignaciones totales de \$2,36 billones de pesos colombianos, lo que representa una disminución del 11% en comparación con el primer ciclo de gasto, a pesar de tener una duración el doble de larga. El promedio anual fue de \$393 mil millones de pesos colombianos. Este ciclo se caracteriza por su estabilidad en el gasto.

Tercer ciclo de gasto (2021-2023): este ciclo comenzó en 2021 con una asignación de \$1,09 billones de pesos colombianos, que se mantuvo en \$925 mil millones para el año fiscal 2023. En total, se asignaron \$2,58 billones de pesos colombianos durante este tercer ciclo de gasto. La pandemia y la subsiguiente reactivación económica, bajo el Plan de Reactivación Económica “Todos por Colombia”, resultaron en asignaciones como parte del programa de gasto contra cíclico del gobierno. Esto fue seguido por un mayor peso relativo al sector APSB en el PND del gobierno Petro. Este último ciclo también se caracteriza por una tendencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a limitar la ejecución de inversiones a través de patrimonios autónomos y a mantener niveles moderados de ejecución efectiva.



FIGURA A.5.1.1. Distribución de apropiaciones destinadas en billones de pesos colombianos de 2023 a la inversión Ministerio de Vivienda, 2012-2023



Nota: Billones de pesos colombianos cte.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Vivienda (2023).

FIGURA A.5.1.2. Inversión del Ministerio de Vivienda en el sector agua y saneamiento en billones de pesos colombianos cte 2023, 2012-2023



Nota: Billones de pesos colombianos cte.

Fuente: Elaboración propia según datos del Ministerio de Vivienda (2023).

El Ministerio de Vivienda ha mantenido altos niveles de compromisos acercándose al 99% de los recursos apropiados entre los años 2012 y 2022. No obstante, existen rezagos en la ejecución lo que se puede observar en los niveles de obligaciones presupuestales. Durante el período analizado el Ministerio de Vivienda ha comprometido un total de \$6,68 billones de pesos colombianos y obligado \$4,43 billones. Se toma como fuente de la contabilidad final del gasto los compromisos de la entidad destinados al sector APBS menos las directas transferencias a entes territoriales, las cuales suman un total de \$2,02 billones de pesos colombianos. En el caso de las transferencias a patrimonios autónomos como FINDETER o aquellos asociados a los PDA estos no son descontados de los compromisos de la entidad. En su lugar, se contabilizan únicamente las contrapartidas de los entes territoriales y las ESPs ejecutados a través de este mecanismo. La caída en los niveles de obligaciones del MVCT entre 2017 y 2018 se explica por la modificación de los lineamientos del MHCP que impidió obligar y pagar recursos a patrimonios autónomos que no estuvieran respaldados en ejecución de obra de los proyectos (cambio en definición del valor líquido cero).

Recursos destinados especialmente a las entidades territoriales por parte del Ministerio de Ciudad, Vivienda y Territorio

En la presente subsección se realiza la cuantificación anual de los recursos de inversión transferidos por parte de las entidades del orden nacional, específicamente el Ministerio de Vivienda, a las entidades territoriales. Estos recursos tienen su origen en las apropiaciones realizadas por el Ministerio de Vivienda y son ejecutados a través de convenios interadministrativos, bajo los cuales

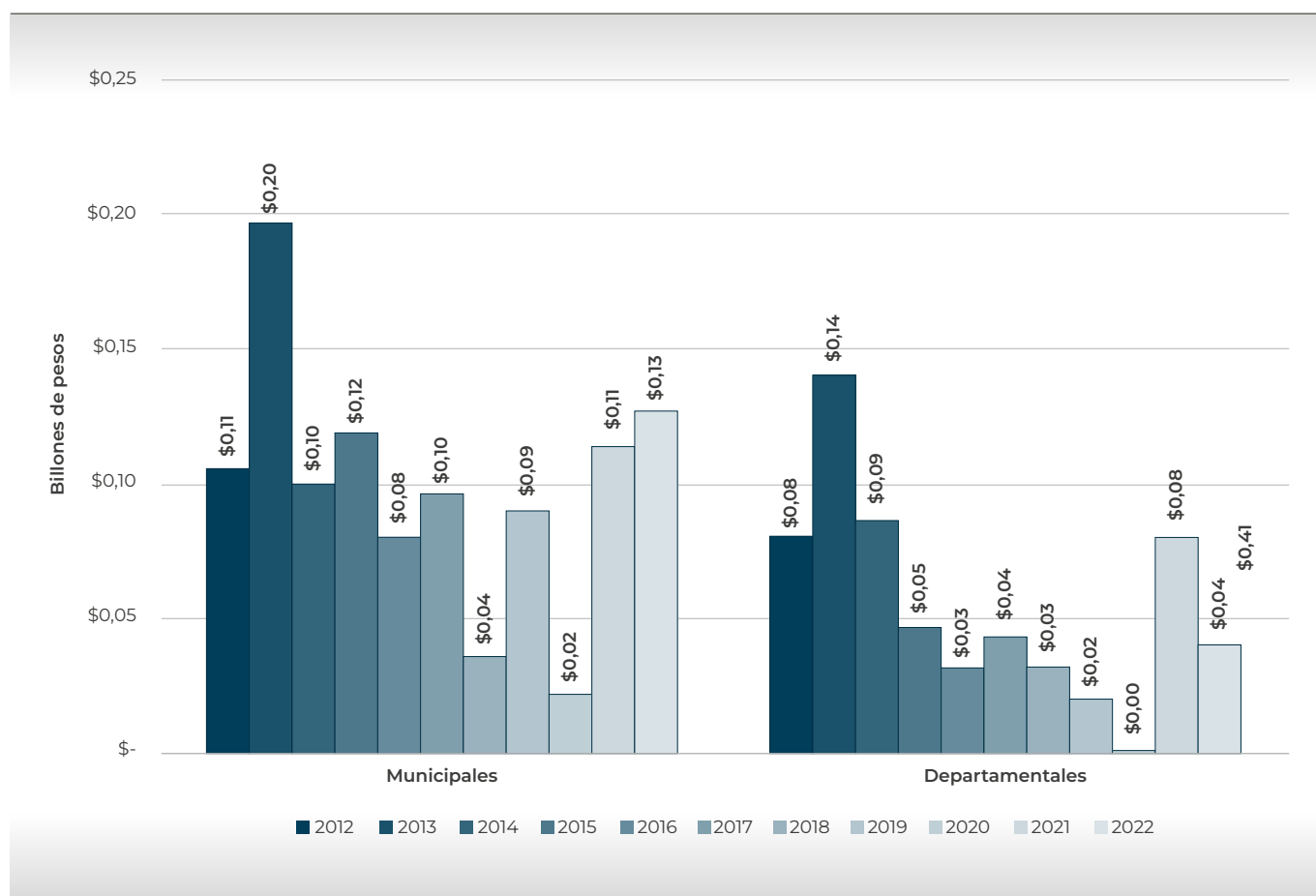
las entidades territoriales realizan la apropiación de dichas transferencias en sus presupuestos anuales. Adicionalmente, los recursos financieros transferidos pueden estar asociados a proyectos específicos o bolsas territoriales concursables. Los valores presentados a continuación no incluyen los recursos del SGR o el SGP.

Es necesario descontar estas transferencias del gasto neto dado que hacerlo en el presupuesto del Ministerio y de las entidades territoriales resultaría en la doble contabilidad de los recursos ejecutados, sobreestimando el gasto total sectorial. En la sección anterior se presentaron las apropiaciones totales realizadas por el ministerio de vivienda destinadas al sector agua y saneamiento. Como ya se ha mencionado estas pueden ser transferidas a los entes territoriales y ejecutadas por los mismos.

Las transferencias territoriales tienen una baja participación en el presupuesto total de los entes territoriales. Entre los años 2012 y 2022 se transfirieron un total de \$1,69 billones de pesos colombianos apropiados por el Ministerio de Vivienda y transferidos a los entes territoriales. El 34% de estos recursos fueron transferidos (600 mil millones) a los entes departamentales. Esto quiere decir que del total de recursos destinados a la infraestructura y ejecución del sector APSB, apropiados por los departamentos, solamente el 5% provenían de las transferencias nacionales. Por otro lado, se transfirieron un total de \$1,08 billones de pesos colombianos a los entes municipales. Lo que representa el 0,46% de las apropiaciones municipales ([Figura A-5.1.3](#)).

Las transferencias territoriales tienen una alta correlación con los ciclos presupuestales del Ministerio de Vivienda.

FIGURA A.5.1.3. Transferencias Ministerio de Vivienda a entes territoriales en billones pesos colombianos de 2023, 2012-2022



Nota: Billones de pesos colombianos cte.

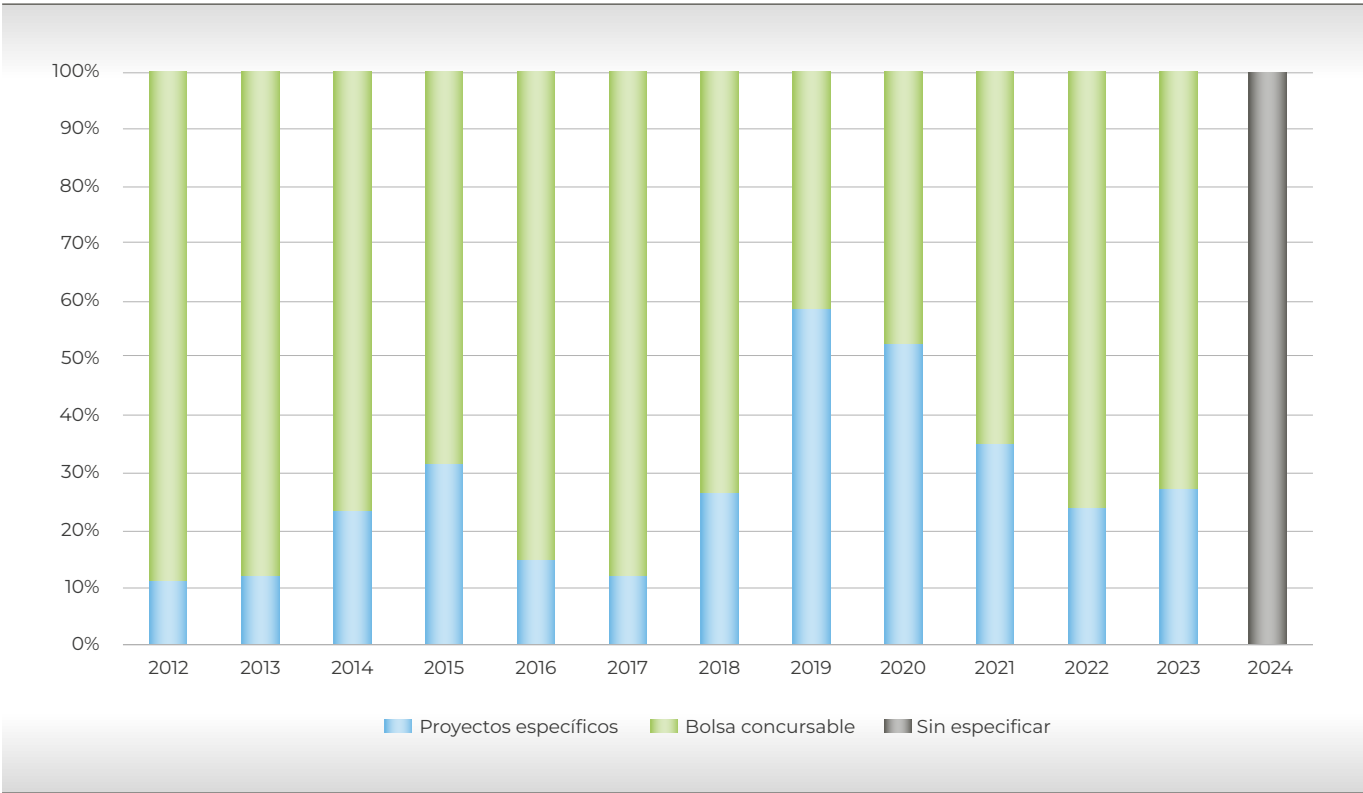
Fuente: Elaboración propia con base en datos del FUT 2012 – 2020 (DNP, 2023a) y (CUIPO 2021-2022).

Recursos provenientes de la ventanilla única

Existe una gran diferencia entre la proporción de fondeo de recursos por parte a través de la Ventanilla única y los que se fondean bajo la figura de Proyectos Específicos. Esto obedece a que la Ventanilla única financia proyectos que son de menor escala y mucho menores que los Proyectos Específicos. Por ejemplo, a diferencia de la “Ventanilla única” que ha financiado más

del 75% de los recursos del MVCT entre el 2012 y el 2022 (\$5,79 billones de pesos colombianos), tan solo aproximadamente el 25% de los recursos apropiados se han distribuido a través de la figura de Proyectos Específicos (Figura A-5.1.4). No obstante, estos recursos han sido vitales para viabilizar proyectos claves, que hacen parte de planes maestros en las ciudades y tiene un nivel de compromiso político por parte del gobierno nacional y un proyecto presupuestal específico de largo plazo.

FIGURA A.5.1.4. Porcentaje de apropiaciones del Ministerio de Vivienda por mecanismo de distribución, 2012-2023



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Vivienda (2023).

Dentro de las cinco regiones que más han recibido asignación presupuestaria bajo la modalidad de Proyectos Específicos se encuentran dos de las ciudades más grandes del país: Cali (con 596 mil Millones) y Bogotá (con 41 mil Millones). Además,

se observa que otras entidades territoriales con altas necesidades en cuanto a desarrollo social y económico como Mocoa y La Guajira, también se encuentran dentro de las cinco regiones con mayor presupuesto por Proyectos Específicos (Tabla A-5.1.1).

TABLA A.5.1.1. Proyectos específicos con mayor asignación presupuestal (APSB) 2012 -2023 (\$ cte 2023)

Proyecto	Apropiación Ministerio de Vivienda
Prestación de Los Servicios de Agua potable y Saneamiento básico en el Municipio de Santiago de Cali	596 mil Millones
Plan Maestro de Alcantarillado del Municipio de Mocoa	108 mil Millones
Agua potable en los Municipios de Cúcuta, Los patios y Villa del Rosario Norte de Santander	100 mil Millones
Programa de Agua Potable y Alcantarillado para el Departamento de La Guajira	94 mil Millones
Apoyo financiero al proyecto del Río Bogotá en el Distrito Capital, Bogotá	41 mil Millones

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Vivienda (2023).

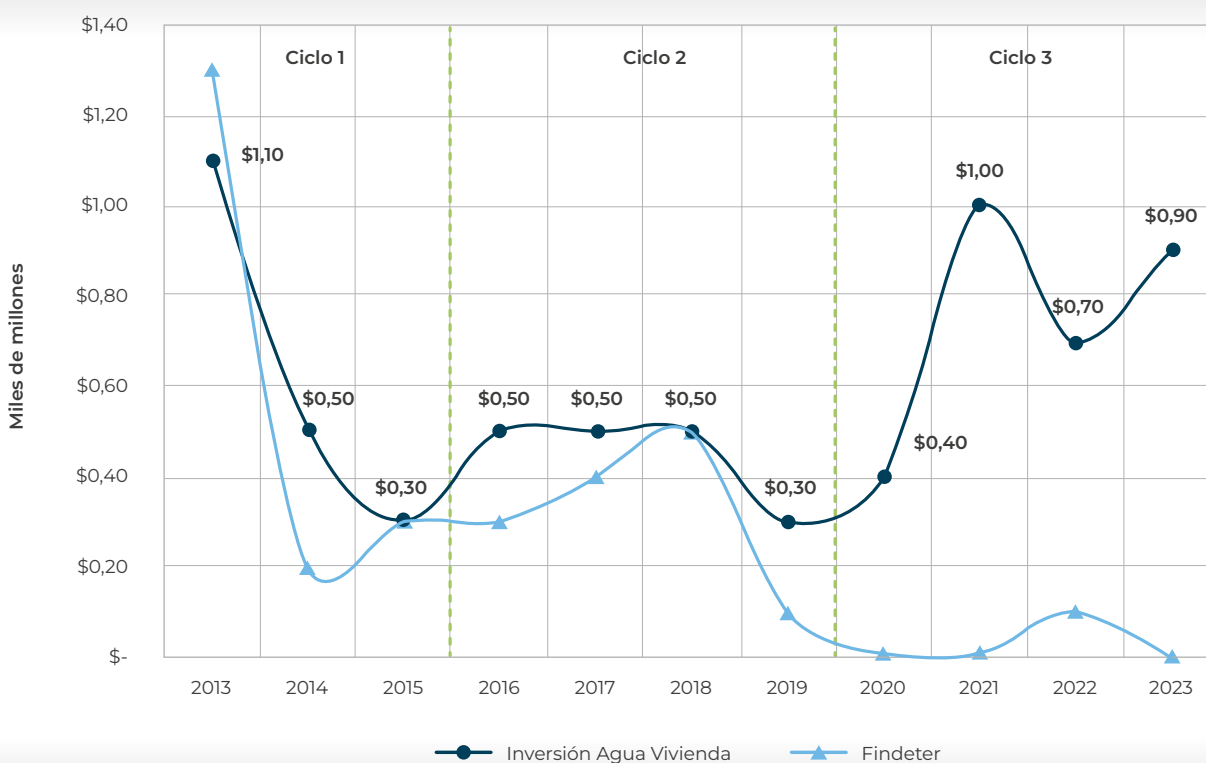
A.5.2. Findeter

Las ejecuciones presupuestales de Findeter entre el 2013 y el 2023 se pueden entender en tres ciclos: desde 2012 a 2015, de 2016 a 2019 y de 2020 a 2023. Para todos estos ciclos, Findeter ha administrado recursos y funcionado como ejecutor para 344 proyectos relacionados con APSB alcanzando una asignación presupuestal de \$3,5 billones de pesos colombianos en valores reales. Un valor muy similar al total ejecutado por el MVCT: \$3,7 billones.

De hecho, para los dos primeros ciclos, Findeter fue el mayor ejecutor del Ministerio de Vivienda durante los ciclos de apropiación 1 y 2 (Figura A-5.2.1). Sin embargo, el creciente número de convenios interadministrativos que actuaron como mecanismo de ejecución del 2020 al 2023 hacen que en el ciclo 3, Findeter pase a tener un rol secundario. Donde del total de \$3 billones del MVCT, tan solo \$0,12 billones corresponden a Findeter.

Si bien la repartición de recursos entre regiones está distribuida proporcionalmente a lo largo del país, el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina recibe casi un 10% de la asignación total. Esto se explica debido al gran costo del proyecto de 'San Andrés - Planta Desalinizadora'; que ha sido uno de los proyectos con más relevancia en términos de cobertura de agua potable para el archipiélago de San Andrés y Providencia, ya que solo un 2,53% total del agua es el dulce y el resto salada. El sistema ha beneficiado a más de 23 mil personas y procesa 25 litros de agua salada por segundo (Tecnaguas, 2020). Adicionalmente, los departamentos de Bolívar y Santander tienen 9% y 7% del total de las asignaciones respectivamente. Es decir que estos tres departamentos suman casi el 30% de las asignaciones totales del presupuesto en APSB para Findeter.

FIGURA A.5.2.1. Asignación presupuestal Findeter sector APSB, miles de millones cte (2013 -2021)



Fuente: Asignación presupuestal Findeter sector APSB (2013 -2021), (Findeter, 2024).

TABLA A.5.2.1. 10 proyectos de inversión con mayor asignación presupuestal (2013 -2021)

Nombre Intervención	Asignación Presupuestal Miles de millones cte (2012 -2021)
San Andrés - Planta Desalinizadora	140.242
Yopal - Acueducto	136.747
La Mesa -Acueducto	89.970
Socorro - Acueducto	88.000
Mompox - Alcantarillado	87.558
Villavicencio - PTAP	76.354
Carmen De Bolívar - Acueducto	60.979
Quibdó - Acueducto	59.408
San Andrés - Redes De Acueducto	51.953
Pasto - Agua potable	49.910

Fuente: Asignación presupuestal Findeter sector APSB (2013 -2021), (Findeter, 2024).

En conclusión, Findeter ha funcionado como ejecutor para 344 para el sector APSB alcanzando una asignación presupuestal total de \$3,5 billones de pesos colombianos en valores reales.

El MVCT y Findeter tuvieron una ejecución presupuestal semejante durante el ciclo 1 de apropiaciones (2012 - 2015) y el ciclo 2 de apropiaciones (2016 - 2019) en el cual Findeter actuó como principal mecanismo de ejecución, junto a los PDAs.

San Andrés y Providencia, compone en 9,44% del presupuesto total seguido por Bolívar y Santander con un 9,06% y 7,28% respectivamente. Estos tres Departamentos suman el 26.28% de las asignaciones totales del presupuesto en APSB para Findeter.

Anexo – Capítulo 6

A.6.1. Metodología para la Estimación de la Eficiencia en el Gasto Público

Como mostramos en Pérez-Urdiales *et al.* (2025), nuestra estrategia empírica se basa en la modelización del gasto público como una función de costos,

donde el gasto público es necesario para producir servicios de agua y saneamiento en un municipio i durante el período de tiempo t :

$$C_{it} = f(X_{it}, PSE_{it})$$

En esta ecuación, C_{it} denota el gasto público para el municipio i en el período de tiempo t ; X_{it} es un vector de factores de costos, incluyendo precios de insumos y producción de agua y saneamiento; y PSE_{it} representa el nivel de Eficiencia del Gasto Público.

Para estimar la eficiencia del gasto público, empleamos el enfoque de frontera estocástica introducido por Aigner *et al.* (1977). La función de frontera de costos identifica el gasto público mínimo requerido para producir servicios de agua y saneamiento en un municipio y período de tiempo dados. Este método nos permite determinar si un municipio opera en la frontera de eficiencia. Si un municipio no está en la frontera, la distancia a la frontera cuantifica el nivel de ineficiencia del gasto público.

Desde un punto de vista econométrico, y dados nuestros datos, necesitamos considerar métodos de datos de panel para estimar el modelo de frontera estocástica, como la versión de datos de panel de Aigner *et al.* (1977) propuesta por Pitt y Lee (1981):

$$\ln \ln (C_{it}) = \alpha_i + \beta \ln \ln (X_{it}) + \varepsilon_{it}$$

donde C_{it} representa el gasto público recibido por el municipio i en el período de tiempo t ; X_{it} es un vector de factores de costos incluyendo precios de insumos y producción de agua y saneamiento; β es el vector de coeficientes a estimar; y ε_{it} es un término de error que puede descomponerse en dos componentes, tal que $\varepsilon_{it} = u_{it} + v_{it}$, siendo v_{it} el término de error idiosincrático, asumido como distribuido normalmente, y u_{it} un término de error asimétrico no negativo que representa la ineficiencia.

Sin embargo, este modelo no controla la heterogeneidad no observada invariante en el tiempo entre municipios, lo cual puede afectar la producción de acceso a agua y saneamiento. El modelo de True Fixed Effects (TRE) propuesto por Greene (2005a, b) extiende el modelo incluyendo un término para la heterogeneidad no observada invariante en el tiempo:

$$\ln \ln (C_{it}) = \alpha_i + \beta \ln \ln (X_{it}) + \varepsilon_{it}$$

$$\varepsilon_{it} = u_{it} + v_{it}$$

$$\alpha_i = \alpha + w_i, w_i \sim N(0, \sigma_w^2)$$

$$v_{it} \sim N(0, \sigma_v^2)$$

$$u_{it} = |U_{it}|, u_{it} \sim N(0, \sigma_u^2)$$

donde w_i es el término aleatorio que controla la heterogeneidad no observada invariante en el tiempo.

Por último, también se puede considerar la inclusión de variables exógenas, que no son ni producción ni precios de insumos, pero que pueden afectar la distribución de la ineficiencia. Como señalaron Kumbhakar y Lovell (2003), la presencia

de heterogeneidad no observable no controlada en u_{it} y v_{it} puede impactar la inferencia en los modelos de frontera estocástica. Por lo tanto, examinamos el papel de un conjunto de determinantes sobre la ineficiencia escalando su distribución:

$$u_{it} = |U_{it}|, u_{it} \sim N(0, \sigma_u^2)$$

$$\sigma_u^2 = \exp(\psi z_{it})$$

A.6.2. Datos y Variables del Estudio de Eficiencia en Gasto Público

Nuestro análisis se fundamenta en un panel de datos no balanceado que abarca 598 municipios colombianos durante el período 2010-2021. La información anual a nivel municipal sobre el gasto público en agua y saneamiento proviene de la SSPD. Para evaluar la calidad del servicio de agua, utilizamos el Índice de Riesgo de Calidad del Agua (IRCA), publicado anualmente por el INS. Asimismo, las tasas de acceso a agua potable y alcantarillado se obtienen de Terridata, una plataforma gestionada por el DNP. Complementamos esta base de datos con cuatro variables ambientales adicionales provenientes de la SSPD, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Centro de Estudios de Desarrollo Económico (CEDE).

La variable dependiente de nuestro estudio es el Gasto Público Total, que representa el monto asignado por cada municipio a los servicios de agua y saneamiento. Este gasto incluye inversiones en infraestructura, mantenimiento, subsidios, costos administrativos y los PDA.

Como variables de resultado, consideramos el acceso al agua potable mediante plantas de tratamiento (Acceso al agua) y la cobertura de alcantarillado (Acceso al alcantarillado). Estos indicadores se derivan del 'Informe de Cobertura y Estratificación', elaborado a partir de datos recolectados por la SSPD y depurados por el DNP, que detallan las conexiones reportadas por las empresas prestadoras de servicios en cada municipio.

La calidad del agua potable se mide a través del IRCA, un índice que evalúa el riesgo de contaminación del agua con base en parámetros físicos, químicos y microbiológicos. Este índice, calculado por el INS, se define como:

$$IRCA = \frac{\text{Puntaje de riesgo para parámetros inaceptables}}{\text{Puntaje de riesgo para todos los parámetros considerados}} \times 100$$

El IRCA varía entre 0% (agua sin riesgo) y 100% (agua no viable sanitariamente).

Siguiendo la literatura sobre eficiencia, incorporamos variables ambientales que afectan la ineficiencia pero que están fuera del control de las unidades decisoras, como atributos gerenciales o estructuras de gobernanza. En este sentido, incluimos tres variables organizacionales clave: (i) el número total de empresas que prestan servicios de agua y saneamiento en cada municipio (Total de

empresas), como indicador de fragmentación del mercado; (ii) el número de municipios atendidos por la empresa con mayor base de usuarios (Total de municipios), que refleja la escala y el alcance geográfico del servicio; y (iii) la proporción de la población municipal atendida por una empresa en la que el alcalde ejerce un rol gerencial (Alcalde), como proxy de influencia política en la gestión operativa.

Adicionalmente, incorporamos dos variables de control asociadas a los resultados de eficiencia: la proporción de la población municipal que reside en zonas rurales (Rural) y la proporción atendida por empresas privadas de agua (Privada).

A.6.3. Esquemas de Subsidios para Agua Potable en América Latina

TABLA A.6.1. Esquemas de subsidios para agua potable en América Latina (1 de 2)

País	Existencia de subsidios o no	Focalización	Cargos fijos
Argentina	Varios tipos de subsidios. Al consumo, mediante la llamada tarifa social, consistente en un descuento de 4 pesos colombianos argentinos más el IVA sujeto a comprobación previa de medios de vida (CpmV). Cruzados al consumo sobre base geográfica; y cruzados al consumo sobre base de proxies de capacidad de pago como, por ejemplo, factores de calidad y antigüedad de la vivienda (factores Z y E). Es más alto cuanto mayor es la calidad y menor respecto a la antigüedad.	Aparentemente el esquema de subsidio es universal y no focalizado.	Existen cargos fijos por volúmenes. Para residenciales con medidor, este es de 20 metros cúbicos bimestrales.
Brasil	Esquemas diferentes según la empresa. 1. Subsidios al consumo que cubren de manera temporal, en forma parcial o total el pago de la tarifa. Para las categorías normal y social y favelas (CpmV). 2. Subsidios cruzados al consumo a partir de categorías de clientes. Los no residenciales subsidian a los residenciales y varios de estos últimos subsidian a las categorías normal, social y favelas. 3. Subsidios cruzados al consumo a partir de categorías de clientes. La tarifa social es del 60 % de la normal residencial para los primeros 6 metros cúbicos; 80 % entre 6 y 10 m cúbicos, y 90 % entre 10 y 20 m cúbicos.	El esquema es más focalizado.	No parecen existir cargos fijos.
Chile	Subsidios directos al consumo. Descuentos por los primeros 15 m cúbicos que fluctúan entre el 25 %-85 %. Los hogares en el Sistema de Protección Social Chile Solidario reciben el 100 % de la cuenta hasta los primeros 15 m cúbicos.	El esquema es focalizado.	No parecen existir cargos fijos.

TABLA A.6.1. Esquemas de subsidios para agua potable en América Latina (2 de 2)

País	Existencia de subsidios o no	Focalización	Cargos fijos
Costa Rica	Hay dos estructuras. Para clientes con y sin medición. Para los que tienen medición, hay estructuras de tarifas en bloque crecientes. Para los que no tienen medición, se aplica una tarifa plana.		Para los que tienen medidor, hay un cargo fijo uniforme independiente del consumo.
Ecuador	Subsidios cruzados por estratificación socioeconómica de los residenciales, siendo lo más cercano al caso colombiano. Existe una tarifa social para usuarios en los sectores 9, 8, 7, 6 y 5, definidos como sector económico bajo, bajo medio, bajo alto, medio bajo y medio, respectivamente, con descuentos del 22 % para los sectores 9 y 8, 10 % para los sectores 5 y 6, y 5 % para el sector 5.	El esquema es más focalizado.	Hay un cargo fijo uniforme independiente del consumo.
Perú	Varias categorías de usuarios. En los residenciales, dos: los llamados sociales y los domésticos. La tarifa social es menor que la tarifa correspondiente al primer rango de la categoría doméstica. Las categorías domésticas (3) van por rangos de consumo con tarifas crecientes. En general, la regla es que “Tarifa social es menor que tarifa correspondiente al primer rango de la categoría doméstica, que a su vez es menor que tarifa del segundo rango de la categoría doméstica, que es menor que tarifa del tercer rango de la categoría doméstica, que es menor que tarifa de la categoría estatal, que es menor que tarifa de la categoría comercial, que a su vez es menor que tarifa de la categoría industrial”.	El esquema es focalizado vía el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).	Hay cargos fijos.
Panamá	Subsidios cruzados geográficos. Los habitantes de Panamá y Colón tienen tarifas superiores a las del interior. Las tarifas son en bloques de consumo y crecientes. Los sectores comerciales e industriales financian a los residenciales hasta los primeros 15 m cúbicos.		
Paraguay	Tres categorías de usuarios. Residencial subsidiado, y residencial no subsidiado y no residencial. Tarifas en bloques para los tres grupos pero con tarifas inferiores a cada bloque de consumo para los residenciales subsidiados.		Hay cargos fijos diferenciados por si el hogar recibe o no subsidios.
Uruguay	Se subsidian hasta 15 m cúbicos los cargos fijos y variables en los casos de planes sociales, inmuebles en asentamientos (identificados por el Ministerio de Vivienda) y hogares en condiciones de vulnerabilidad (clasificados por la Dirección Nacional de Vivienda).		Cargo fijo variable por tipo de cliente.

Fuente: Sepúlveda Rico *et al.*, (2014).



