

# PROPUESTA DE REFORMAS INSTITUCIONALES, LEGISLATIVAS Y REGULATORIAS

A la política pública de servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico para localidades de la “Otra Colombia”<sup>1</sup>

HENRY QUIJANO\*

## INTRODUCCIÓN

Una de las estrategias del actual gobierno en relación con los servicios públicos domiciliarios de acueducto y saneamiento básico, es incrementar las coberturas en el área rural del país, en el marco de la ley 142 de 1994. En el artículo 160 de esta ley esta-

blece, que “Cuando la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento, y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios apliquen las normas de su competencia, lo harán dando prioridad al objetivo de mantener y extender la cobertura de esos servicios, *particularmente en las zonas rurales y municipios pequeños*”<sup>\*\*</sup>.

---

Este artículo es posible gracias al apoyo de la oficina de Democracia de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional en Colombia (USAID / Colombia). Las opiniones presentadas aquí son de la exclusividad del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

\*Ingeniero civil con experiencia en diseño y formulación de políticas públicas sectoriales desde instituciones del nivel nacional y regional. Ha sido consultor de apoyo y asistencia técnica en gestión pública, finanzas municipales, fortalecimiento institucional y gestión integral de servicios públicos domiciliarios de acueducto y saneamiento básico para entidades como el Banco Mundial, la Corporación Andina de Fomento, la Organización Mundial de la Salud, la Organización Panamericana de la Salud, la Agencia de Cooperación Alemana para el Desarrollo (GTZ), y de USAID/ARD Colombia.

\*\*Subrayado nuestro.

1. Municipios típicamente pequeños en población y extensos en territorio, predominantemente rurales, pobres, con presencia frecuente de minorías étnicas, golpeados por el conflicto, con cultivos ilícitos, sin demasiado peso electoral, en proceso de expandirse desde las zonas de colonización hacia regiones de minifundio empobrecidas y hasta envolver buen número de ciudades capitales e intermedias. Gómez Buendía, Hernando, “Desde la Otra Colombia”, en *Revista Municipios*, Federación Colombiana de Municipios, Número 15, julio de 2003.

Con el propósito de aportar a la discusión y debate sobre dicha temática y ante la débil respuesta institucional existente en el país, se presenta esta propuesta de reformas institucionales, legislativas y regulatorias, que pretende ser un medio para facilitar avances en el sector, en especial en la “Otra Colombia”.

### **1. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL SECTOR DE PEQUEÑOS PRESTADORES**

Las modalidades institucionales para la prestación de los servicios de acueducto y saneamiento básico en el país presentan importantes transformaciones en la última década, como resultado de la Constitución Política de 1991 y la Ley 142 de 1994 o Ley de Servicios Públicos Domiciliarios. Entre otros aspectos la ley fortaleció el proceso de descentralización, estimuló la participación del sector privado en las inversiones y la gestión, y definió con claridad las responsabilidades de las agencias del nivel nacional.

Se estima que hoy aproximadamente 9.5 millones de habitantes carecen del servicio de acueducto y 15.5 millones de alcantarillado, de un total de 40 millones de habitantes. Este indicador se refleja principalmente en las zonas rurales y mu-

nicipios menores con poblaciones entre 2.500 y 30.000 habitantes, en donde la cobertura de acueducto para el año 1997 era del 38.1% y solo del 13% en alcantarillado. La calidad de agua para consumo humano se considera no satisfactoria, pues de 1.709 entidades prestadoras de servicio de acueducto, 467 no tienen planta de tratamiento, lo cual equivale al 35% del total<sup>2</sup>. Otro problema que afecta que afecta a la población es la falta de continuidad del servicio de acueducto, con un promedio de 21.3 horas; y en municipios con poblaciones entre 2.500 y 12.000 habitantes el promedio alcanza a 17.3 horas por día<sup>3</sup>.

En materia empresarial, la situación del sector preocupa. Al evaluar la gestión de una muestra de los prestadores, que cubre el 79% de la población urbana del país, se observó que las mejoras alcanzadas son precarias de acuerdo con indicadores financieros, operativos y de gestión reportados. Estas debilidades obedecen a un lento proceso de transformación y modernización empresarial, lo que ha limitado el desarrollo del sector.

No obstante lo anterior, y en la medida en que el prestador demuestre mejoramiento del servicio con calidad, continuidad y cobertura, entre otros, conllevará un cambio de actitud en los usuarios frente al pago de las tarifas y al

2. Ministerio de Desarrollo Económico, *Inventario nacional del sector de agua potable y saneamiento básico*, 1997.

3. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, *Balance sectorial. Sector de agua potable y saneamiento básico: retos y resultados*, Bogotá, diciembre 2001.

cumplimiento del contrato de condiciones uniformes suscrito con el prestador.

## **2. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS TÉCNICO ECONÓMICAS DEL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO**

El sector de agua potable y saneamiento básico no se desenvuelve en la misma estructura de mercado en la que puede funcionar otro bien o servicio. Su mercado tiende al monopolio (aunque se pueden generar condiciones de competencia); la demanda es inelástica al precio (debido a que aún en altas variaciones en éste el consumidor continúa con ciertos niveles de consumo); y, la intervención se torna vital, tanto a nivel de producción como de determinación del precio, debido a la alta sensibilidad.

Es así como estos proyectos, no sólo dan respuesta a un mayor consumo por parte de los usuarios (beneficios directos), sino al mejoramiento de la calidad de vida

por su impacto en términos de salud (beneficios indirectos).

En relación con la valoración del servicio por mayor consumo, teóricamente ésta puede obtenerse mediante el cálculo de la disponibilidad por pagar<sup>4</sup> (D.A.P.), lo cual supone el conocimiento de la función de la demanda. Sin embargo, la D.A.P., no mide totalmente los beneficios de mayores gastos, pues si bien los usuarios valoran el impacto a nivel de su consumo actual, no perciben los efectos en la inversión y es claro que estos proyectos posibilitan mayores demandas futuras, promoviendo actividades productivas comerciales e industriales.

La medición de beneficios en los proyectos del sector es incompleta si no se incluye la identificación y valoración de las externalidades positivas, como el efecto en la salud pública<sup>5</sup> y en la convivencia social de las comunidades. En este aspecto, resulta difícil identificar y evaluar los efectos en la salud por parte de los profesionales sanitarios, así como la valoración económica<sup>6</sup> por los expertos.

4. Las inversiones en el sector de agua, a pesar de haber sido cuantiosas, no han logrado los impactos esperados en la calidad de vida, generando un alto desperdicio de recursos económicos y descontento de los usuarios. Una de las causas principales ha sido el no haber consultado a las comunidades sobre el nivel de servicio que desean y el valor que están dispuestos a pagar. Ante esta dificultad, han surgido métodos de no mercado, como es el caso de la Valoración Contingente, que permite generar información sobre la demanda existente por un bien o servicio y los factores que la determinan.

5. La calidad del agua entregada por las empresas en las cabeceras municipales, resultado de un estudio del Ministerio de Salud del año 1997, concluye que para los parámetros definidos en el índice de riesgo, el 60% de la población del país en las cabeceras municipales, se encuentra en un nivel de riesgo entre alto y medio alto de contraer enfermedades por deficiencia en los de servicios de agua y saneamiento.

6. Yepes, Guillermo, *Proyectos de Agua Potable y Saneamiento. Análisis de Mínimo Costo*, Unidad de Infraestructura y Energía, Departamento Técnico, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Banco Mundial, 1990.

Por tal razón, la decisión del Estado fue considerar los servicios de agua potable como bien meritorio, pues estableció *a priori la conveniencia* en dichas inversiones sociales<sup>7</sup>. Con estos bienes meritorios sucede por lo general que la gente los asume como derechos por los cuales no debe pagar. Es el caso del agua potable, cuidados de la salud, educación, entre otros.

De otra parte, en la prestación del servicio de agua, se presentan externalidades negativas, relacionadas con el deterioro del medio ambiente, reflejadas en las descargas finales de efluentes líquidos y residuos sólidos.

El agua se ha destacado como eje de la cultura colectiva, la supervivencia de grupos humanos y la garantía implementan los sistemas productivos, fundamentales en el desarrollo de cualquier cultura. Los cuerpos de agua constituyen no sólo un complejo de ecosistemas, sino que además son el elemento integrador y de soporte para la vida. Asimismo, constituyen un bien para el cual no existen sustitutos cercanos ni lejanos. En general, la infraestructura física de los sistemas de acueducto, presenta altos costos hundidos, en el sentido de que los capitales invertidos en este negocio son difícilmente recuperables mediante su venta en el mercado y los usos de capital son muy altos. Su recuperación requiere largos períodos de tiempo. Adicionalmente, la

proporción de usuarios pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3 supera el 80% en ciudades intermedias y alcanza el 100% en los casi 860 municipios con poblaciones menores de 12.000 habitantes.

Con los servicios del agua ocurre un fenómeno que no se presenta con otros servicios públicos domiciliarios y mucho menos con los demás bienes. Es la creencia, bastante generalizada, de que éstos deben ser provistos, si no de manera gratuita, a muy bajo precio. Esta baja disposición a pagar y pobre valoración del servicio contrasta con la muy elevada por el servicio de telefonía básica. A pesar de absorber más de la mitad del gasto familiar en servicios públicos domiciliarios, éste no suele ser objeto de protestas por el nivel de las tarifas.

Gasto de las familias en servicios públicos (% del gasto mensual)					
	Ac y Alc	Electric	Telefonía	Aseo	Total SP
E1	1.0	1.8	6.1	0.1	9.0
E2	1.2	1.9	4.0	0.2	7.3
E3	1.4	1.8	3.0	0.2	6.4
E4	1.2	2.1	2.7	0.2	6.2
E5	1.2	1.8	2.7	0.4	6.1
E6	1.7	2.2	3.0	0.3	7.2
PR	1.5	2.1	4.2	0.2	8.0

Fuente: DANE, Encuesta Calidad de Vida, septiembre de 1997, cálculos EAFIT.

Como puede observarse, en promedio los servicios del agua representan el 1.5% del gasto mensual de las familias y la cifra llega a 1.7% cuando se incluye el

7. En los planes y presupuestos de la nación y entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación - Constitución Política Nacional, art. 366.

servicio de aseo. Los pagos por telefonía llegan al 4.2% del gasto en promedio y a 6.1% del gasto mensual para el estrato 1. Con todo, en los últimos años la expansión del servicio de telefonía local se orientó hacia las familias de estratos bajos<sup>8</sup>.

### 3. EJES TEMÁTICOS Y PROPUESTAS DE AJUSTE<sup>9</sup>

A continuación se presentan, en cinco ejes temáticos, propuestas de ajuste a la política pública sectorial, para ser consideradas en las agendas institucional, legislativa y regulatoria.

- Gestión de los prestadores del sector: (i) modelo institucional de gestión para la población objetivo, (ii) incentivos para desarrollar pasantías universitarias en el sector y, (iii) certificación del personal de los prestadores.
- Regulación económica: (i) cumplimiento de la metodología tarifaria establecida por la Comisión, con sujeción a la ley, por parte de los prestadores, (ii) redefinición de la estructura industrial del sector en pequeñas localidades y, (iii) estrategia de *benchmarking*.
- Financiamiento: (i) plan de financiamiento con recursos externos, (ii) proyectos productivos integrales, (iii)

saneamiento de la infraestructura de los sistemas y, (iv) sistema de información básico para el seguimiento de los proyectos e inversiones del sector.

- Control social: (i) regular a través de resolución el tema de rendición de cuentas por parte del prestador y, (ii) programa de formación y capacitación de líderes.
- Ambiente: (i) expedición de una Ley Nacional o Ley Marco de Aguas y, (ii) formulación de programas de educación para un cambio en la cultura del uso del agua.

#### 3.1. Gestión de los prestadores del sector

En general, los servicios de acueducto y saneamiento básico en los pequeños prestadores, están condicionados por manejos de políticos que inducen la fijación de tarifas irreales por las autoridades locales que, en el mejor de los casos y de ser aplicadas, sólo cubren el retorno de los costos medios administrativos y operativos.

##### 3.1.1. Modelo institucional de gestión

La Constitución de 1991 modificó por completo el marco institucional de los

8. Estas cifras son del estudio *Caracterización del mercado de servicios públicos en el Área Metropolitana de Medellín* - Realizado para las E.P.M. por la Universidad EAFIT, p. 20.

9. Para cada uno de estos temas, se presentará un análisis cualitativo y/o cuantitativo, al igual que propuestas de ajuste a la política pública del sector.

servicios públicos de acueducto y saneamiento básico. Si bien es deber del Estado asegurar su prestación eficiente en todo el territorio nacional, delegó la responsabilidad, autonomía y compromiso de gestión en los municipios. Además, permitió la prestación por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares.

En este sentido, el carácter institucional del prestador es quizás el elemento que más influye sobre los objetivos y motivaciones de sus gerentes. Por óptima que sea la escala en términos de “clientes” (poco probable en estas localidades), se requiere que los gerentes tengan incentivos y autonomía, para manejarla en forma eficiente. De otra parte, en los municipios menores, el legislativo local, se opone por lo general a los procesos de mejoramiento empresarial<sup>10</sup>, lo cual significa el final de la relación clientelista.

Adicionalmente, la cultura de planificación que se ha promovido e implementado en el nivel municipal es la “*de proyecto*”, es decir, la ampliación de infraestructura sin fomentar la planificación

integral de desarrollo, con procesos de mejoramiento de gestión, desconociendo las bondades de la industria del agua.

### **PROPUESTAS DE AJUSTE**

- Promover y apoyar un Programa Nacional de Prestadores de Carácter Solidario<sup>11</sup>, liderado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), enmarcado dentro del plan de desarrollo “*Hacia un Estado Comunitario*”, como eje de la política de economía solidaria. Sería una respuesta institucional que facilitara la apropiación de las comunidades con visión de beneficio colectivo. Se busca con ello superar la fragmentación de la sociedad, a partir de la cohesión social y territorial. Este modelo, preferiblemente con esquemas de aglomeración de mercado, facilitará avances importantes para promover el sentido de pertenencia que genera un incentivo hacia el control y la responsabilidad social, democratizar la propiedad, impulsar transparencia<sup>12</sup>, estimular la generación de ingresos,

10. Ejemplos reflejados en la resistencia de los concejos municipales a aprobar procesos de transformación, para la vinculación de comunidades organizadas u operadores especializados.

11. El art. 6 de la Ley 454 de 1998 al caracterizar las organizaciones solidarias, nombra las cooperativas, las empresas comunitarias y las administraciones público cooperativas que administran en el país acueductos municipales y veredales, siendo éstas asociativas sin ánimo de lucro, que obtienen personería jurídica de alcaldías, gobernaciones y registradas en las cámaras de comercio.

12. El balance de la labor social de estas organizaciones es altamente positivo. Dos datos relevantes contrastan con la estigmatización de las cooperativas: (i) el valor de los convenios inter-administrativos realizados no representan el 1% del valor de la contratación estatal en todos los niveles y, (ii) la ejecución exitosa en 2002 llegó al 99%, un grado de siniestralidad muy bajo, si se tiene en cuenta que según informes del D.N.P. la corrupción en la contratación estatal se llevó cerca de 2 billones y medio de pesos. Federación Colombiana de Municipios, *Revista Municipios*, Número 15, Bogotá, julio de 2003.

creando empleo y oportunidades para todos en un ambiente de solidaridad y, facilitar la generación de inversiones, formación de capital social y contribución a la economía<sup>13</sup>.

El programa deberá estar soportado con recursos financieros de la nación (regalías, corporaciones autónomas) y otras fuentes (transferencias, cooperación internacional), que permitan ejecutar los planes de obra e inversiones requeridos para mejorar el servicio, formulados con racionalidad económica. Asimismo, los departamentos que estén en capacidad institucional y técnica, deberán asumir las competencias de articulación, coordinación, promoción y asistencia técnica<sup>14</sup>.

- Mover al pequeño prestador a inscribirse ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD (Registro Nacional de Prestadores<sup>15</sup>) y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA, acorde con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994, el Decreto 421 de 2000 y el Código de Comercio. Así la nación conocería los prestadores, la escala y localización de éstos para hacer efectivo el diseño de programas de asistencia técnica,

capacitación, inspección, control, vigilancia y regulación.

- Lo anterior podría lograrse presentando a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley tendiente a eximir del pago de las contribuciones especiales de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 a los municipios menores y comunidades organizadas, ubicadas en estos municipios o en zonas rurales o zonas urbanas específicas, constituidas como personas jurídicas sin ánimo de lucro y que prestan los servicios públicos domiciliarios.
- Promover ante la CRA la promulgación de un acto administrativo previo el desarrollo de un instructivo actualizado, que les permita a los pequeños prestadores contar con un derrotero para optimizar sus procesos y mejorar la gestión. Se deben tratar aspectos relacionados con: constitución, tarifas, control interno, facturación y medición, entre otros.

#### **ESTRATEGIAS PARA IMPULSAR LAS PROPUESTAS**

- Crear una red de apoyo interinstitucional con participación de DANSOCIAL, las superintendencias de economía solidaria y servicios públicos domiciliarios,

13. Recomendación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la Conferencia Internacional realizada en Ginebra en junio de 2002, sobre la promoción de estas entidades sin fines de lucro, reconociendo su gran importancia como factor de desarrollo humano a nivel mundial.

14. Estrategias para el fortalecimiento departamental - Documento CONPES 3238 - agosto 11 de 2003.

15. Ley 689 de 2001 - Circular 008 - SSPD - diciembre de 2002.

Asociación Colombiana de Cooperativas, Confederación Colombiana de Cooperativas, Cámaras de Comercio y MAVDT, para la promoción, constitución y fortalecimiento de las microempresas solidarias.

- Promover conformación de una asociación de alcance nacional<sup>16</sup>, que facilite la intermediación política con el nivel nacional y represente a las empresas prestadoras de los municipios menores y zonas rurales, cuya misión sería “*Velar por los intereses de los pequeños empresarios del agua, promoviendo iniciativas de políticas públicas sectoriales, regulación, control, fortalecimiento y financiamiento de todos sus asociados*”. Otro mecanismo sería trazar a través de ANDESCO un plan de apoyo o “*plan padrinos*” a pequeños prestadores, aprovechando su experiencia y posición ante los actores nacionales del sector.

### **3.1.2. Incentivos para desarrollar pasantías universitarias en el sector**

En Colombia existe un número importante de establecimientos públicos y privados de educación superior, dentro de los cuales se destacan facultades de ingeniería, economía, administración y afines, con un potencial de estudiantes que podrían

vincularse al sector, mediante el desarrollo de trabajo social (pasantías).

### **PROPUESTA DE AJUSTE**

- Dado que en el sector existen aproximadamente 16.000 prestadores que requieren asistencia técnica y capacitación, se propone reglamentar, vía legislativa, el otorgamiento de incentivos a las universidades, en el marco de convenios suscritos con el MAVDT, los departamentos o las corporaciones autónomas regionales, con los cuales se acuerde el mejoramiento en las regiones que demanden este apoyo.

### **3.1.3. Certificación del personal**

En el país se ha evidenciado una preparación deficiente de los funcionarios encargados de la administración y operación de los sistemas. Sumada a la inestabilidad en los cargos, deriva en deficiente calidad en la prestación, y desgaste institucional, pérdida de recursos invertidos en capacitación, talleres, seminarios y asistencia técnica.

Con el proceso de descentralización la situación se agudizó, pues las autoridades locales ven en los servicios públicos la oportunidad de retribuir compromisos políticos. En consecuencia, hay un nú-

16. En el caso de las grandes empresas está ANDESCO - Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios y Actividades Complementarias e Inherentes.



mero importante de plantas de tratamiento que no suministran agua potable, en gran parte por la falta de operadores calificados a pesar de existir instituciones dedicadas a la capacitación.

### **PROPUESTAS DE AJUSTE**

- Exigir la certificación para los trabajadores vinculados: los trabajadores que tengan más de seis (6) meses de labor administrativa o técnico - operativa, deberán ser certificados en su respectivo oficio. El gobierno nacional establecerá el organismo certificador de las competencias laborales<sup>17</sup> y la definición de un mecanismo de registro.
- Para la vinculación de trabajadores nuevos: los prestadores deberán exigir a los trabajadores que pretendan vincular a cargos de responsabilidad administrativa o técnico - operativa, la certificación o el diploma en la especialidad requerida para el cargo que van a ocupar, avalado por el organismo certificador. La SSPD, será la entidad encargada de verificar el cumplimiento de lo anterior<sup>18</sup>.
- También, se propone reglamentar un capítulo especial en el decreto de calidad de agua potable para los pequeños

prestadores, teniendo en cuenta la situación geográfica, económica y financiera que no es equiparable a las personas prestadoras con mejores condiciones económicas y financieras, entre otros aspectos<sup>19</sup>.

### **3.2. Regulación económica**

*“El problema de la regulación es fundamentalmente, un problema de control, en un marco de información insuficiente” (Laffont, 1994).*

Ésta es una función que establece reglas precisas para las relaciones estado-prestadores-usuarios, con el fin de promover la competencia y controlar abusos de poder monopólico.

En el caso de los servicios de acueducto y saneamiento básico, el régimen tarifario del país es de libertad regulada, lo cual significa que: (i) la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), define las fórmulas y establece metodologías, (ii) las tarifas son fijadas autónomamente por la autoridad tarifaria local, con arreglo a las metodologías tarifarias de la CRA, (iii) la responsabilidad de monitorear la provisión de servicios y de fijar e implementar las tarifas es des-

17. Es el procedimiento mediante el cual un organismo certificador de competencias laborales, da constancia por escrito, de que una persona cumple con los requisitos de idoneidad, criterios de desempeño y nivel de cualificación especificados en una Norma de Competencia Laboral.

18. Esta propuesta se institucionalizó a través del Decreto 1076 de octubre de 2003, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

19. Esta propuesta se institucionaliza en la política pública sectorial del actual gobierno.

centralizada, (iv) las tarifas podrán ser modificadas excepcionalmente, previa solicitud del prestador a la CRA, de conformidad con lo previsto en la Resolución CRA 151 de 2001 o la que haga sus veces y, v) es deber del prestador informar a los usuarios las modificaciones.

### **3.2.1. Cumplimiento de la metodología tarifaria establecida por la comisión, con sujeción a la ley, por parte de los prestadores**

En localidades con menos de 2.500 suscriptores y zonas rurales, dada la baja densidad y el reducido número de beneficiarios, el nivel nacional deberá insistir para que los prestadores implementen tarifas que cubran los costos medios de administra-

ción y operación. Ello permitirá que con los aportes del Estado, representados en transferencias y/o recursos de apoyo financiero de la nación<sup>20</sup>, se optimice o amplíe la infraestructura necesaria.

En la actualidad, existe un número importante de prestadores con rezago tarifario. A esto se suma el incumplimiento y resistencia para implementar estudios de costos y tarifas, obstáculo insalvable en la aplicación de cualquier esquema de regulación<sup>21</sup>.

Tampoco existe una cultura sobre la valoración económica de los servicios. Por el contrario, el usuario no visualiza con claridad el costo real y espera que el Estado le resuelva el problema. Y el prestador no persigue una gestión eficiente, ni le interesa cuidar y mantener la infraestructura, pues

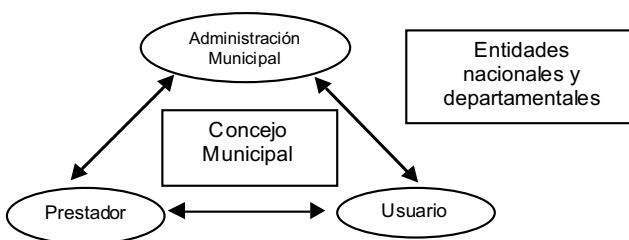
**Cumplimiento de estudios tarifarios en 1998 por categoría de municipios**

	MUNICIPIOS		PORCENTAJE
	MUNICIPIOS	ESTUDIOS	
Ciudades principales	4	4	100%
Ciudades intermedias	49	31	63%
Municipios medianos	171	19	11%
Municipios pequeños	867	52	6%
TOTAL	1091	106	10%

Fuente: cálculos MDE con datos suministrados por la CRA.

20. Ley 812 de 2003, art. 93, Ventanilla Única: El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial será el único responsable de la recepción de todos los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la nación.

21. Uno de los males crónicos del sector y del país entero, es buscar que con la expedición de una nueva norma o metodología, se remedie el incumplimiento generalizado de las empresas. Echeverri, Juan Carlos, *Seminario Internacional de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico*, DNP, Bogotá, marzo 2001.



espera que la nación se la vuelva a financiar. Por su parte, la dirigencia política no asume el costo que significa hablar de costos y tarifas reales, la preocupación del manejo de la burocracia y la administración de los contratos.

#### **PROPUESTAS DE AJUSTE**

- El actual Plan Nacional de Desarrollo 2003 - 2006, - Ley 812 de 2003-, “Hacia un Estado Comunitario”, plantea la elaboración de esquemas diferenciales

de prestación de los servicios públicos domiciliarios, de acuerdo con el principio de neutralidad enunciado en el artículo 87 de la Ley 142 de 1994.

- En este contexto, se propone entonces, alcanzar parcialmente el criterio de suficiencia financiera del régimen tarifario<sup>22</sup>, recuperación de costos reflejados en la administración y operación de los sistemas, vía tarifa, sin incluir los costos de inversión, siempre y cuando desde el nivel nacional no se den señales de introducir restricciones al alza<sup>23</sup>. Para

**Recursos generados para inversión  
vía tarifas, 2002 (millones de pesos de 2002)**

Grupo de ciudades	Inversiones con tarifa aplicada	Déficit en ACM tarifa aplicada	Inversiones con tarifa neta
Ciudades principales (4)	244,398	0	473,587
Ciudades intermedias (49)	19,185	0	61,624
Municipios medianos (171)	0	-20,940	17,670
Municipios pequeños (808)	0	-81,531	23,905

Fuente: cálculos MDE, Plan de Acción Agua Potable y Saneamiento Básico, noviembre de 2002.

22. Ley 142 de 1994, art. 87, Criterios para definir el régimen tarifario.

23. En algunos casos las tarifas están rezagadas y no reflejan los costos de la prestación de los servicios y, por tanto, el desarrollo de cualquier metodología no debe incluir expectativas generalizadas de disminución de tarifas en todo el territorio nacional. Departamento Nacional de Planeación, “Lineamientos de política para el sector de acueducto y alcantarillado”, en *Documento CONPES 3246*, septiembre de 2003.

**Estructura de costos de los servicios  
de acueducto y alcantarillado**

COSTOS	PORCENTAJE
Administración	14%
Operación y mantenimiento	16%
Inversión	70%
Obras de expansión y reposición	28%
Financiación (tasa de descuento)	42%

Fuente: cálculos MDE, estudios tarifarios CRA.

estas empresas, la plena recuperación de costos de capital es poco probable, por no decir imposible.

- Para garantizar que los prestadores alcancen el principio de suficiencia financiera, la CRA establecerá unos topes mínimos y máximos tarifarios de obligatorio cumplimiento<sup>24</sup>, con un proceso de gradualidad que permita su implementación. Se deberá revisar la regulación sobre “cobros por aportes de conexión”, que por lo general es concertado por las propias comunidades<sup>25</sup>. La introducción de estos topes tiene en principio el efecto de generar un aumento de tarifas en aquellas localidades en donde las autoridades políticas impiden cobrar precios cercanos a los costos reales. Asimismo, se sancionará al prestador que cobre por debajo de los mínimos establecidos; si el cobro es superior, deberá presentar la justificación al regulador.
- Se recomienda mantener los subsidios al cargo fijo, amparados en el artículo 368 de la Constitución Política, donde se permite subsidio a las personas de menores ingresos para cubrir las necesidades básicas<sup>26</sup>. Se podría condicionar su aplicación a que la empresa se encuentre financieramente sana, o que sus tarifas promedio no sean inferiores al tope establecido.
- Para implementar los topes, se recomienda realizar antes estudios de capacidad de pago de los usuarios, considerando la

24. Ley 142 de 1994, art. 88.1, Regulación y libertad de tarifas.

25. Existen en el país organizaciones comunitarias de carácter privado que financian con recursos propios las inversiones de infraestructura en las que los afiliados o usuarios establecen reglas para la recuperación de estos costos vía tarifas.

26. Caso contrario, el art. 99.6 de la Ley 142 de 1994, define que los costos de operación, mantenimiento y administración serán siempre cubiertos por el usuario.

disponibilidad real de subsidios<sup>27</sup>, con el objeto de evitar que las tarifas superen esta variable; lo que se traduciría en merma de los ingresos operativos del prestador, disminución del recaudo, aumento de la cartera morosa, e indisposición y apatía de los usuarios.

- Esta propuesta estará acompañada de metas para mejorar la cobertura y calidad del servicio, bajo criterios económicos. En esta forma, se dará una señal clara contra la sobreinversión y subutilización de la infraestructura construida y financiada con recursos vía transferencias, práctica común en el sector<sup>28</sup>. Lo anterior implica que los proyectos por optimizar o ejecutar deberán responder a los requerimientos del Reglamento Técnico de Agua Potable y Saneamiento Básico - RAS 2000 y a la metodología de mínimo costo<sup>29</sup>.
- En el largo plazo, se inducirá a estos prestadores al concepto de eficiencia, el cual plantea que a los usuarios no se les pueden trasladar costos ineficientes, tales como: exceso de personal por número de conexiones atendidas, altos índices de agua no contabilizada, número de horas sin servicio al día, bajas presiones.

- Para los prestadores que requieran en su operación la utilización de energía eléctrica (bombeos), la Comisión de Regulación de Energía, CREG, podrá establecer tarifas blandas o preferenciales con las empresas comercializadoras, dado que estos costos representan, finalmente, cargas onerosas a las empresas que luego se trasladan a los usuarios. Tal es el caso de empresas comunitarias a las cuales el sector eléctrico cobra tarifas de uso industrial, lo cual provoca un fuerte impacto sobre los costos.

### **3.2.2. Redefinición de la estructura industrial del sector en pequeñas localidades**

*“La estructura industrial del sector es hiperfragmentada dificultando tanto el diseño de una regulación efectiva como su seguimiento y control”.*

La estructura industrial de los servicios de acueducto y saneamiento, se puede montar en tres niveles territoriales, alcanzando distintos grados descentralización: (i) en el nivel nacional, administrado por un organismo centralizado; (ii) regional, ya sea

27. La Sentencia de la Corte Constitucional C-150 de 2003, declara que: “se establezcan tarifas variables aplicables según la capacidad de pago de los diferentes usuarios, en atención al principio de solidaridad”.

28. Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), para este año la transferencia en asignaciones de propósito general per cápita para cerca de 700 municipios con menos de 20.000 habitantes, correspondiente a la población objetivo del estudio, alcanza los \$129.000, mientras que el promedio nacional es de \$ 48.000 - Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2003.

29. Herramienta que permite establecer costos eficientes de inversión, aplazando en el tiempo obras de infraestructura sin restricciones del servicio.

en términos de unidades políticas (Estado o provincia) o de cuencas hidrográficas, y (iii) a cargo del nivel local.

La determinación del grado de descentralización no sólo se debe sustentar en variables políticas, sino también técnicas y económicas, que permitan analizar y evaluar si las soluciones integrales son o no apropiadas.

Una justificación de los servicios económicos, es la que propone el concepto de monopolios naturales, es decir, actividades con economías de escala (a mayor producción menor costo unitario) y de alcance (ciertos servicios son más baratos cuando son prestados por una misma entidad que cuando lo hacen dos o más). Los servicios de agua potable y saneamiento son claros ejemplos de los principios referenciados.

Estudios realizados han comprobado que el costo de inversión para el suministro de agua potable y saneamiento en sistemas pequeños para una familia media de tres personas es de 1.600 dólares, mientras que en otros mayores es de 200 dólares<sup>30</sup>. Por otra parte, el concepto de economías de alcance explica la tendencia a integrar los servicios de acueducto y saneamiento básico. Por estas razones, los sistemas de localidades pequeñas tienen, entre otros,

problemas de tipo financiero, que se traducen en dificultades técnicas y de gestión.

En el país, el proceso de descentralización como filosofía, ha prescindido, en algunos casos, de los aspectos técnicos y económicos de la prestación de los servicios, con lo cual se han perdido economías de escala y de alcance. Esto desincentiva la búsqueda de alternativas eficientes y además condiciona a los entes prestadores con el nivel local, lo que en algunos casos termina en ineficiente uso de fondos y mala prestación del servicio.

Las economías se pierden cuando hay una fuerte desagregación a nivel municipal; más aún, investigaciones realizadas en Gran Bretaña sugieren que la escala óptima es de 500.000 habitantes<sup>31</sup>.

El sector está compuesto por una franja de numerosos pequeños prestadores. Para una muestra de 304 municipios en 17 departamentos, existen 4.614 empresas; proyectando, puede afirmarse que existe un número total aproximado de 16.000 prestadores<sup>32</sup>.

En relación con los distintos tipos de economías de escala que se dan en la prestación de estos servicios, se destaca:

1. Escala óptima operacional: se relaciona con los procesos técnicos. Para municipios pequeños, se debe analizar que

30. Solanes, Miguel, *Servicios Públicos y Regulación. Consecuencias legales de las fallas del mercado*, CEPAL, septiembre de 1999.

31. Banco Mundial, *Toolkits for Private Participation in Water and Sanitation - Selecting and Option Private Sector Participation*, 1997, pág. 30.

32. Comisión Intersectorial de Servicios Públicos Domiciliarios, Subcomisión A, *Planes de Gestión y Resultados 1998: Balance Sectorial*, diciembre de 2000.

construir las conexiones que permitan compartir una planta de tratamiento resulte viable técnicamente.

2. Escala óptima de gestión: relacionada con la gerencia y operación de cualquier empresa. Es muy probable que la actual estructura de la industria en los municipios pequeños no sea óptima en cuanto a la gestión de los servicios<sup>33</sup>.
3. Escala óptima medio-ambiental: la organización actual del sector no tiene relación alguna con la unidad básica hidrográfica de la cuenca. En zonas donde existan conflictos graves por la explotación del recurso hídrico, puede que resulte atractivo agrupar los municipios que se beneficien de una misma cuenca.
4. Escala óptima reguladora: desde el punto de vista del regulador, la actual estructura de la industria presenta un problema considerable. Las empresas que más atención necesitan - es decir, los municipios pequeños donde existe bajo nivel de calidad y cobertura - son a la vez las más numerosas y las más difíciles de regular.

Lo que demuestra este análisis es que no sólo es necesario, sino imprescindible, que el regulador promueva la estructura industrial del sector, tanto en el fomento de su eficiencia, como en simplificar su propia tarea.

### **PROPUESTAS DE AJUSTE**

- Empezar una reestructuración de los pequeños prestadores, de la mano con algunos incentivos de tipo tributario, recursos no reembolsables, entre otros. Se propone replantear la estructura industrial que más conviene en términos de eficiencia, escala<sup>34</sup> y regulación.
- La estrategia se podría implementar de dos maneras a través de experiencias piloto: (1) fomentar la fusión de entes prestadores, previo análisis técnico y económico, para aglomerar pequeños prestadores que tengan una escala adecuada, así no sea la óptima y, (2) promulgar un decreto de administración común o regionalización<sup>35</sup> para grupos de pequeños municipios que cumplan con ciertos criterios económicos y téc-

33. El indicador de eficiencia laboral en municipios pequeños alcanza los 11.4 empleados por cada mil conexiones, manteniéndose casi constante desde 1990 hasta 1998. Comisión Intersectorial de Servicios Públicos Domiciliarios, Subcomisión A, *Planes de Gestión y Resultados 1998: Balance Sectorial*, diciembre de 2001.

34. Aunque es cierto que en la mayoría de los casos la mejor escala física es la local, existen algunos procesos de los sistemas con economías, que aparecen en los niveles más altos como los regionales o interregionales (facturación, administración, asistencia técnica). La gestión en el sector de agua potable y saneamiento en Latinoamérica: lecciones para una reforma institucional, 1996.

35. Las instancias nacionales deberán fomentar y dar prioridad a proyectos de asociaciones de municipios, de los cuales hay varias en el país, y la cooperación internacional debería centrarse también allí. PNUD, "Gobiernos para la paz: El papel de lo local", *Informe Nacional de Desarrollo Humano*, 2003.

nicos: (i) escala apropiada, (ii) costos del servicio en concordancia con la capacidad económica de los usuarios y la región, (iii) capacidad técnica local, (iv) capacidad y disponibilidad para pagar, (v) condiciones geográficas, (vi) tipo de fuente, entre otras.

- Este planteamiento no podrá ser fórmula de solución para todo el país, pues en algunas regiones no se justificará técnicamente, o por condiciones físico - geográficas.
- Es de anotar que la ley de servicios públicos proporciona al ente regulador formas de intervención para modificar la estructura industrial del sector, así: (i) división o fusión de entes prestadores (arts. 21 y 73.14), y (ii) la exigencia a las empresas de una administración profesional, ajena a intereses partidistas y que tenga en cuenta las necesidades de desarrollo del servicio en el mediano y largo plazos. (art. 27.3). Igualmente, la Carta Constitucional en el artículo 320, establece regímenes especiales para la administración de los servicios a cargo de los municipios.
- Se destaca que el actual Plan Nacional de Desarrollo, Ley 812 de 2003, en su art. 91, párrafo, define que la nación y las corporaciones autónomas regionales apoyarán la creación de empresas regionales, lo que está en armonía con el planteamiento.
- De ser considerada la propuesta, los representantes políticos locales deberán replantear la visión territorial que re-

duce al municipio como ámbito único de la prestación de estos servicios públicos. Esto implicaría modificaciones estructurales a la ley 715 de 2001, para clarificar y redefinir la asignación de competencias en esta materia según potencialidades y requerimientos en los niveles locales, de acuerdo con criterios de eficiencia social y económica y considerando tratamientos diferenciales que respondan a la viabilidad integral de un ente territorial al momento de asignar responsabilidades y recursos financieros.

- En relación con el concepto de economía de alcance, se propone que los prestadores sellen alianzas estratégicas con empresas de otros servicios (energía eléctrica, gas domiciliario) en procesos afines, tales como facturación, recaudo y lecturas de medición.

### 3.2.3. Estrategia de benchmarking

El *benchmarking* es una de las estrategias más reconocidas para optimizar procesos empresariales. Mediante la comparación de prácticas empleadas en la generación de bienes o servicios utilizados por diferentes unidades de producción, es posible identificar experiencias exitosas que puedan ser transferidas y apropiadas para mejorar los resultados del sector.

La estrategia del *benchmarking* se vale de recopilación, comparación y disseminación de información, soportada en informes consistentes y uniformes sobre las



inversiones de los proveedores del servicio. Entre los ejemplos de parámetros de operación se encuentran entre otros: (i) empleados por conexión, (ii) pérdidas de agua, (iii) horas de servicio, (iv) eficiencia de recaudo, (v) coeficiente de operación. Por medio de esta información, el regulador y los prestadores, obtendrían datos valiosos para evaluar el desempeño y verificar si son razonables los costos de provisión.

En la estrategia del *benchmarking* se intenta compensar el desequilibrio, por ejemplo, comparando los costos de inversión con los de operación, la calidad de los servicios que operan según reglas que garantizan igualdad de condiciones. En el país, el regulador enfrenta el problema de la falta y asimetría de información de las empresas; el acceso a la información adecuada es decisivo para lograr un control eficaz.

Las exigencias de supervisión requieren que los prestadores generen información ordenada sobre su operación, desarrollen una mejor planeación de su gestión y reporten planes de inversión. A la fecha, se presentan serias restricciones con la información, en especial en los pequeños prestadores<sup>36</sup>.

#### **PROPUESTA DE AJUSTE**

- En el largo plazo, implementar un sistema de *benchmarking* de pequeños

prestadores, como mecanismo para incentivar el mejoramiento de la gestión. Sin embargo, sería demasiado costoso que cada localidad acopiara información sobre las operaciones e inversiones de otras empresas y realizara comparaciones útiles. Una institución pública o privada del nivel central o una asociación (Federación Colombiana de Municipios, por ejemplo), desempeñaría estas funciones en equipo con la SSPD.

### **3.3. Financiamiento**

En los últimos años, el sector ha evolucionado hacia una forma de gestión altamente descentralizada, en la cual el municipio es el responsable de garantizar la prestación directamente o promoviendo la conformación de empresas industriales y comerciales, sociedades por acciones o entregando la operación a comunidades organizadas.

Por su parte, el financiamiento del sector se ha adaptado al proceso de descentralización, aumentando las transferencias nacionales e implementando mecanismos como el de la cofinanciación, que buscan fortalecer la capacidad de inversión territorial.

De los 3.2 billones de pesos de recursos de Ley 60/93, 2 billones se utilizaron para inversión y 1.2 billones para pago de

36. Departamento Nacional de Planeación, “Lineamientos de política para el sector de acueducto y alcantarillado”, en *Documento CONPES 3246*, Bogotá, septiembre 26 de 2003.

**INVERSIÓN PÚBLICA**  
**Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico**  
**(1998 - 2002, miles de millones de pesos de 2001)**

FUENTE DE RECURSOS	Inversión	Otros*	Total	Participación
Transferencia a los municipios (Ley 60/93 - Agua y Saneamiento Básico)	<b>1,995</b>	1,226	3,221	<b>82.3%</b>
Fondo Nacional de Regalías (agua potable)	152	93	245	6.3%
Ministerio de Desarrollo Económico	212		212	5.4%
DRI (acueductos y alcantarillados)	72		72	1.8%
Plan Colombia				
Empleo en acción (sector de agua)	36		36	0.9%
Obras para la paz (sector de agua)	14		14	0.3%
Plan Pacífico (agua potable)	8		8	0.2%
Recursos Inversión Social - RISR (Findeter)	78		78	2.0%
Departamentos (agua potable)	16	10	26	0.7%
<b>TOTAL</b>	<b>2,583</b>	<b>1,329</b>	<b>3,912</b>	<b>100.0%</b>

\* Otros: operación y mantenimiento, servicio de deuda, subsidios.

operación y administración, servicio de deuda y subsidios en menor grado<sup>37</sup>.

Asimismo, en la actualidad existe una dispersión de entidades del orden nacional que participan en el financiamiento del sector (FINDETER, Fondo Nacional de Regalías, DNP, Banca Privada). Hay desordenación y esta se refleja en la asignación de recursos sin que estos estén articulados a la política nacional sectorial. Se han dado casos de duplicidad de fuentes para el mismo proyecto en una localidad.

De otra parte, se carece de un sistema de información que permita el control y

seguimiento detallado a nivel de proyecto, sobre la ejecución de los recursos asignados por la nación, departamento o municipio por vigencias fiscales.

En últimas, es urgente definir de una clara política de financiamiento que conduzca a un manejo coherente de las distintas fuentes de recursos, incentive la eficiencia económica de las empresas y potencie los recursos públicos en busca de una mayor solidaridad. Se resalta que desde la desaparición del Programa de Saneamiento Básico Rural, hace más de diez años, no se ha formulado ni desarrollado

37. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, *Plan de Acción Agua Potable y Saneamiento Básico*, Bogotá, noviembre de 2002.

un programa de inversiones significativo en la población de este estudio.

#### **PROPUESTAS DE AJUSTE**

- Plan de financiamiento con recursos externos, que permita disminuir la brecha existente a nivel de coberturas y mejoramiento de la gestión, en los servicios de agua potable y saneamiento de los municipios menores y en especial del área rural, con respecto a las zonas urbanas. Estos recursos serán ejecutados previa formulación de planes de obras e inversiones, proyectados a cinco años por parte del prestador, los que serán focalizados a usuarios de menores ingresos.
- Se promoverán proyectos productivos integrales que garanticen el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de los usuarios, facilitando el pago oportuno de los servicios. Esto implicará el planeamiento, coordinación y articulación con las políticas intrasectoriales, incluida la planificación financiera de inversiones urbanas y rurales.
- Saneamiento de la infraestructura (activos) de los sistemas. En las áreas rurales, instituciones del nivel nacional, departamental o de cooperación internacional han cofinanciado en las últimas décadas la ejecución de obras de infraestructura, con participación de las

comunidades a través de mano de obra, bienes o servicios. La falta de documentación sobre la propiedad de las obras, genera conflictos entre los actores locales, los cuales dificultan la consolidación de esquemas empresariales para la administración de los sistemas.

- Se propone diseñar un mecanismo de legalización y titularización de bienes, ejecutados a través de distintos Programas, que garantice a las partes claridad sobre la propiedad y tenencia<sup>38</sup>.
- Diseñar e implementar un sistema de información básico, para el seguimiento de los proyectos e inversiones del sector, que integre la información de las diferentes fuentes de recursos por niveles territoriales, en cabeza del ente rector, responsable del manejo de la ventanilla única.

#### **3.4. Control social**

Desde la perspectiva de los líderes comunitarios, la estrecha relación entre los alcaldes y las comunidades, derivadas en primera instancia de la elección por el voto popular, está limitada por la capacidad real de responder a las demandas comunitarias y por la voluntad de los usuarios o terceros interesados para tomar parte activa en la solución de los problemas. Aunque muchas comunidades participan activamente en la identificación de las ne-

38. Programa de Saneamiento Básico Rural; Programa Plan Pacífico; Holanda PAS; PLANTE; Plan Colombia; DRI.

cesidades, se considera que su papel se reduce al pago de tributos y servicios; y casi inexistente en las acciones de veeduría y control social.

Por lo anterior, la participación de los usuarios o terceros interesados es fundamental para alcanzar una regulación social eficaz para la gestión de los prestadores. Éstos son los intermediadores sociales más adecuados en las prácticas comerciales, de calidad y confiabilidad. El propósito de esta intermediación es propender porque la eficiencia no se consiga al precio de descuidar los impactos sociales del sector, tales como la salud pública, la abundancia del recurso hídrico, la calidad del medio ambiente y la atención al usuario, razón de ser de los prestadores.

Sin embargo, la intermediación será efectiva y alcanzará un papel constructivo en la medida en que los usuarios o terceros interesados tengan acceso irrestricto y suficiente a información objetiva y pertinente, siempre y cuando la misma no sea calificada como reservada de acuerdo con la ley.

Finalmente, por ser tan elevado el número de prestadores, resulta operativamente imposible el control y la vigilancia por parte de la SSPD. De allí la importancia de fortalecer redes entre los usuarios o terceros interesados en el control social con dicha entidad, pues es la comunidad la que evidencia y sufre las consecuencias de un mal servicio.

## **PROPUESTAS DE AJUSTE**

- Regular mediante resolución la rendición de cuentas<sup>39</sup> del prestador de los servicios ante los usuarios. Este deberá presentar indicadores de desempeño, registros del servicio, planes de inversión, licitaciones, estudios de costos, y balances financieros, entre otros. Los veedores ciudadanos, usuarios o terceros interesados, podrían apoyar esta tarea en forma eficaz. En este sentido, la rendición de cuentas es un mecanismo de participación ciudadana que puede ayudar al fortalecimiento del prestador y, por ende, a mejorar la calidad de vida.
- Para lograr la participación de los usuarios en la gestión y control de los prestadores, se propone un Programa de Formación y Capacitación en diferentes aspectos como: (i) lógica del modelo de la ley de servicios públicos domiciliarios, (ii) ventajas de la transformación de las empresas, (iii) mecanismos de subsidios, (iv) suficiencia financiera y eficiencia empresarial. Esta tarea podría estar en cabeza de la SSPD. Una vez formados estos actores estarán en condición de establecer relaciones horizontales con el prestador, la administración local y los niveles departamental y nacional. Adicionalmente, se evitará la indiferencia y/o desconfianza de los usuarios en la gestión del prestador. Por último, se deberá con-

39. Es la obligación legal y ética que tiene un gobernante de informar y explicar al gobernado sobre cómo ha utilizado los recursos que le fueron dados para emplearlos en beneficio de la comunidad. Adaptación del documento Generación de Probidad, Vicepresidencia de la República, 2003.

cientizar a los actores en el sentido de que su función es principalmente una labor social, un deber cívico que no percibe beneficios económicos, toda vez que su actuación persigue la satisfacción de un interés colectivo; la prestación eficiente de los servicios públicos.

### 3.5. Ambiente

*“A cada colombiano le corresponden 50 mil metros cúbicos de agua al año, 42 mil más que el promedio mundial. Sin embargo, 10 millones no tienen cómo allegarla a su casa. Para hacerlo, la gente hace mil peripecias”. El Tiempo - octubre 5 de 2003.*

La deforestación acelerada y el uso indiscriminado de los recursos hídricos, sumado a los fenómenos hidrológicos que ha enfrentado el país en los últimos años, han limitado seriamente la disponibilidad y calidad de las aguas subterráneas y superficiales para su aprovechamiento, en especial para el consumo humano. Además, la falta de planificación y la administración desordenada han contribuido a generar conflictos de uso.

Por otra parte, la demanda y prácticas de uso de las aguas superficiales por los sectores hídricos, industrial, consumo humano, están ocasionando alteraciones que limitan la cantidad y calidad en muchas

regiones. Así se distribuye la demanda:

**Distribución de la demanda del recurso hídrico por sector**

Sector	Porcentaje de la demanda hídrica natural superficial
Agua para consumo humano	5%
Agropecuario	63%
Energético	31%
Industrial	1%

Fuente: Ministerio de Desarrollo, 1998.

A la fecha, gran parte de las cabeceras disponen de un adecuado abastecimiento de agua, en concordancia con la oferta hídrica que caracteriza a la mayor parte del país: aproximadamente el 12% de la población presenta índices de escasez alto y medio alto. En un futuro, este panorama puede variar considerable y aceleradamente, sobre todo, en regiones muy pobladas. No sólo continuará aumentando la demanda para diferentes usos domésticos, agropecuarios y actividades económicas, sino que la oferta disponible podrá reducirse considerablemente, de continuar la tendencia de intervención y deforestación de cuencas, que alcanzará en el año 2016, un índice de escasez<sup>40</sup> superior al 20%, para el 38% de la población.

De otra parte, los problemas de or-

40. Este se agrupa en 5 categorías así: <1% demanda no significativa en relación con la oferta, 1-10% demanda muy baja, 11-20% demanda baja, 21-50% demanda apreciable y >50% alta con respecto a la oferta disponible - “Estudio Nacional del Agua - Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM”.

den público afectan la gobernabilidad sobre amplias zonas del territorio nacional, impidiendo un control eficaz sobre aspectos fundamentales como: deforestación, cultivos ilícitos, desplazamiento a centros urbanos, entre otros.

### PROPUESTAS DE AJUSTE

- En el mediano plazo se deberá formular y expedir una Ley Nacional ó Ley Marco de Aguas, con el fin de: (i) promover la planificación del manejo integrado del agua y sus diferentes usos<sup>41</sup>, considerando el ordenamiento territorial y la protección ambiental, (ii) lograr el equilibrio entre la oferta y la demanda del agua, (iii) alcanzar el uso eficiente y sustentable, (iv) impulsar una cultura del uso eficiente y ahorro del agua que considere este elemento como un recurso vital y escaso, (v) lograr una categorización del territorio, con base en criterios ambientales, de cuencas, geográficos, socioculturales en concertación con las comunidades en regiones donde existen áreas de conservación o ecosistemas estratégicos.
- Formulación de programas de educación para un cambio en la cultura del uso eficiente y ahorro del agua. Dentro

de los acuerdos globales que garanticen la sostenibilidad del recurso, se requerirá la cooperación internacional para apoyar el desarrollo de modelos de educación, compromisos de Estado y financiación.

### BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial, *Toolkits for private participation in water and sanitation: Selecting and option private sector participation*, 1997.
- Comisión Intersectorial de Servicios Públicos Domiciliarios, Subcomisión A, *Planes de Gestión y Resultados 1998: Balance Sectorial*, Bogotá, diciembre de 2001.
- Echeverri, Juan Carlos, *Seminario internacional de regulación de agua potable y saneamiento básico*, DNP, Bogotá, marzo 2001.
- Empresas Públicas de Medellín, *Caracterización del mercado de servicios públicos en el Área Metropolitana de Medellín*, Estudio realizado para las E.P. M. por la Universidad EAFIT, p. 20.
- Gómez Buendía, Hernando, “Desde la Otra Colombia”, en *Revista Municipios*, Federación Colombiana de Municipios, Número 15, julio de 2003.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), *Estudio Nacional del Agua*, Bogotá, 1998.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo

40. Este se agrupa en 5 categorías así: <1% demanda no significativa en relación con la oferta, 1-10% demanda muy baja, 11-20% demanda baja, 21-50% demanda apreciable y >50% alta con respecto a la oferta disponible - “Estudio Nacional del Agua - Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM”.

41. Agrícola, ambiental o de conservación ecológica, doméstico, industrial.

Territorial, *Balance sectorial. Sector de agua potable y saneamiento básico: retos y resultados*, Bogotá, diciembre 2001.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, *Plan de Acción Agua Potable y Saneamiento Básico*, Bogotá, noviembre de 2002.

Ministerio de Desarrollo Económico, *Inventario nacional del sector de agua potable y saneamiento básico*, Bogotá, 1997.

PNUD, “Gobiernos para la paz: El papel de lo local”, en *El conflicto: callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Colombia 2003.

Solanes, Miguel, *Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas del mercado*, CEPAL, septiembre de 1999.

Yepes, Guillermo, *Proyectos de agua potable y saneamiento. Análisis de mínimo costo*, Unidad de Infraestructura y Energía, Departamento Técnico, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Banco Mundial, 1990.





## COMENTARIO AL ARTÍCULO DE HENRY QUIJANO:

Propuesta de reformas institucionales, legislativas y regulatorias a la política pública de servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico para localidades de la “Otra Colombia”

ALBERTO MONTAÑA PLATA\*

*Premisa: La visión crítica y la construcción de reformas para el sector de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, como una política pública y no cómo una sucesión de modificaciones coyunturales y aisladas.*

A continuación, presentamos algunos comentarios a la propuesta del Profesor Henry Quijano en su artículo: “Propuesta de reformas institucionales, legislativas y regulatorias a la política pública de servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico para localidades de la “Otra Colombia”.

Es necesario partir de dos apreciaciones metodológicas fundamentales. En primer lugar, resaltamos la concordancia académica con el enfoque del autor, quien

concibe el sector de acueducto y alcantarillado como una política pública, es decir con una visión global que atiende aspectos orgánicos, estructurales, presupuestales y funcionales; en un marco temporal que involucra, por lo menos, medidas a corto y mediano plazo construidas a partir de una base de planeación coherente. En segundo lugar, el anuncio y ratificación de nuestra naturaleza profesional (la jurídica), por lo tanto, estos comentarios se circunscriben a nuestra área de conocimiento científico.

Los pocos años que lleva un modelo de prestación de servicios públicos domiciliarios novedoso y que ha roto una forma convencional de concebir los roles del Estado y el mercado, se han caracterizado por una intensa reacción y discusión ideológica que, llevada al plano de las refor-

\*Abogado de la Universidad Externado de Colombia. Doctor en derecho administrativo de la Universidad de Bolonia. Profesor investigador del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia.

mas, han contribuido a deformar un esquema que difícilmente adquiere personalidad propia frente a una sucesión de reformas que se manifiestan como revanchismos institucionales, celos orgánicos y funcionales de las instancias que participan en el sector, decisiones protectoras e impulsoras del status quo y consagración de medidas originadas en el lobby empresarial e institucional. No ofrecen ellas una visión amplia, general y lógica de un sector que demanda con insistencia reformas en un marco coherente de política pública.

No es sorprendente que una reforma tan trascendental como la iniciada por la Constitución Política de 1991 y desarrollada principalmente por la Ley 142 de 1994, tenga impactos negativos y sufra de problemas operativos, teóricos e inclusive filosóficos, en su intento de cambiar un modelo caracterizado por el paternalismo público, escasos niveles de cobertura y altísimos índices de ineficacia e ineficiencia. Esta realidad ha sido afrontada de manera desordenada y coyuntural. Ha brillado por su ausencia una evaluación global y general, como presupuesto necesario para impulsar reformas coherentes con un modelo de planeación que integre requerimientos económicos y sociales. Jus-

tamente esta tendencia es la que caracteriza la reflexión académica, seria y oportuna de Henry Quijano.

### **1. UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA LOS SECTORES DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO EN EL MARCO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

Uno rasgo metodológico del artículo analizado es considerar el sector de acueducto y alcantarillado de una manera autónoma e independiente, en razón a las características propias que lo diferencian de otros servicios públicos domiciliarios<sup>1</sup>, sin negar por ello, los rasgos comunes y en particular el régimen jurídico general que establece la Ley 142 de 1994.

Desde una perspectiva constitucional, los servicios de acueducto y alcantarillado se presentan como «objetivo fundamental» de la actividad del Estado junto con los servicios de educación y salud. Estos implican una relación directa con algunos derechos fundamentales y de primera generación como la vida, y de tercera generación como el derecho al medio ambiente sano. No se le atribuye esta característica a otros servicios públicos domiciliarios<sup>2</sup>.

1. Se hace espacial énfasis en las diferencias existentes con los servicios de telefonía pública básica Conmutada y de telefonía móvil rural, es decir, aquellos servicios de telecomunicaciones disciplinados por la Ley 142 de 1994.

2. Con excepción del servicio público domiciliario de aseo. El artículo 366 de la Constitución establece: “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable”.

Desde la perspectiva técnica, no involucra tanta tecnología como otros servicios (verbigracia los de telecomunicaciones). Por otra parte, la prestación del servicio de acueducto demanda el uso de un bien escaso como el agua, cuyo dominio o administración pertenece al Estado por tratarse de un bien de uso público<sup>3</sup>.

Estas particularidades del sector, hacen necesario un tratamiento diferenciado para su evaluación y reforma. Sin embargo, no puede perderse de vista el panorama general de una categoría como la de los servicios públicos domiciliarios. Por lo tanto, la política pública de acueducto y alcantarillado debe formularse de manera articulada con una política pública aún más general como es aquella de los servicios públicos domiciliarios.

La categoría de servicios públicos domiciliarios suscita debate debido a su originalidad en el plano teórico y en el de los estudios comparados<sup>4</sup>. La reflexión sobre la naturaleza de los mismos y las características comunes que deben contener sus subcategorías, deben estar en la base de cualquier reflexión de política pública a nivel sectorial, con el objeto de justificar dicha categoría y su régimen jurídico diferenciado frente a otros servicios públicos y otras actividades económicas.

Esta reflexión ha adquirido particular

relevancia en el debate en torno al carácter de los servicios públicos de telecomunicaciones. Durante el trámite de la Ley 142 de 1994, se cuestionó la naturaleza domiciliaria de los servicios de Telefonía Pública Básica Conmutada (TPBC) y de la Telefonía Móvil Rural (TMR) ya que la tendencia en la prestación de estos servicios les otorga un carácter más personal que domiciliario. Este aspecto ha sido retomado en diversos proyectos de ley de telecomunicaciones que han tenido trámite legislativo. En ellos, la tendencia pareciera ser la de extraer tales servicios del régimen jurídico domiciliario pues sus características particulares hacen que la reflexión se lleve a cabo por fuera de esta categoría e inclusive de la de servicios públicos.

A partir de estas consideraciones, el primer aspecto a tener en cuenta en la discusión de una política pública para los servicios de acueducto y alcantarillado, al menos desde una óptica jurídica, es el de justificar si existe o no la categoría de servicios públicos domiciliarios. Los elementos para la justificación de dicha categoría se relacionan tanto con la prestación un servicio en el lugar de residencia, como con el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos.

El modelo de servicios públicos domiciliarios promovido por la Constitución

3. Vale la pena verificar algunos efectos de esta última característica, como los contenidos en el artículo 39.1 de la Ley 142 de 1994.

4. Montaña, Alberto. *El concepto de servicio público en el derecho administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Política de 1991 y desarrollado por la Ley 142 de 1994, a pesar de sus logros, conserva algunos problemas estructurales que deben remediarse y que están en la base de cualquier política sectorial. Algunos de ellos son:

- La desatención de una problemática diferenciada según el territorio que justifica un tratamiento heterogéneo.
- La ausencia de un régimen amplio y coherente de asistencia y protección a los usuarios capaz de compensar el desequilibrio contractual existente entre estos y los operadores.
- Un esquema desarticulado de control, inspección y vigilancia, conformado por un conjunto de entidades con un número exagerado y heterogéneo de funciones no coherentes con su estructura, mientras deja de lado la responsabilidad de velar por la adecuada prestación de servicios al usuario.
- La coincidencia entre el rol empresarial y el rol de controlador en cabeza de un mismo sujeto de derecho público cuando quiera que se presenta toma de posesión empresarial, que antes de ser una excepción, constituye un hecho bastante común en el sector.
- La incomprensión del modelo regulador que se traduce en límites exagerados a los entes reguladores, cuyo

resultado es el de imposibilitar la madurez e independencia necesarias para el ejercicio coherente de sus funciones.

La base de la reflexión de H. Quijano, coincide con uno de los problemas estructurales identificados anteriormente: la desatención de una problemática diferenciada según el territorio que justifica un tratamiento heterogéneo. En efecto, uno de los grandes problemas que afronta el sector de los servicios públicos domiciliarios es el de un tratamiento jurídico homogéneo, incapaz de considerar una realidad territorial caracterizada por marcadas desigualdades e inequidades. De hecho, en un contexto de liberalización como el nuestro, no es posible comparar la prestación de servicios públicos domiciliarios en una ciudad con gran demanda de servicios, con la prestación de los mismos en un pequeño municipio, como es el caso de la mayoría de los municipios colombianos<sup>5</sup>.

Por esta razón, celebramos la oportunidad de una propuesta específica de política pública formulada a partir del respeto de la realidad nacional, caracterizada por diversos problemas de prestación del servicio de acueducto y alcantarillado en función de aspectos sociales, económicos, culturales y geográficos propios a nuestros territorios. El régimen jurídico debe procurar entonces tratamientos diferenciados

5. Montaña, Alberto, 2003, «Algunas vicisitudes de la gestión local de los servicios públicos en un marco de liberalización. La experiencia colombiana», en: Servicios Públicos. Jornadas de derecho administrativo, Fundación de derecho administrativo, Caracas.

que le permitan ser un instrumento para la realización de las finalidades sociales a las que se compromete la actividad de la prestación de este servicio, y que no son compartidas por otras actividades económicas.

Este tratamiento diferenciado debe favorecer el uso de modelos alternativos de gestión de los servicios públicos, en especial, el de comunidades organizadas y el de prestación directa de los municipios. El municipio, consagrado por la Constitución como entidad “fundamental”, de la organización del territorio, es la instancia prestadora del servicio cuando las condiciones del mercado no son favorables, condición que en la práctica se presenta en municipios pequeños y medianos. Este significativo rol debe ser tutelado y considerado de manera diferencial, pues en tales casos, no existen las condiciones de una economía abierta y de mercado<sup>6</sup>.

La prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado a través de comunidades organizadas es una opción de gestión oportuna y favorable para los

municipios pequeños, pero debe contar con elementos jurídicos capaces de fortalecerla e incentivarla. Considerando que este modelo de gestión está contemplado por la Carta Constitucional como alternativa a la prestación privada de servicios públicos, debería existir un desarrollo legislativo coherente al respecto<sup>7</sup>. El legislador debería establecer, o cuando menos promover por vía regulatoria, un tratamiento diferenciado para este caso específico de gestión<sup>8</sup>.

El debate en torno a la prestación de servicios públicos domiciliarios no puede terminar en los temas tarifarios, de subsidios y de contribuciones. Como lo hace H. Quijano, tal discusión debe considerar los múltiples instrumentos que, desde una perspectiva general de los servicios públicos, pueden servir de base para el trazado de una política pública sectorial como la propuesta por el autor. La evaluación del esquema de prestación de servicios públicos domiciliarios en general, debe ser la base del análisis y diseño de una política pública específica para el sec-

6. Existen algunos tratamientos diferenciados para atender estas situaciones de desigualdad entre municipios, sin embargo no son suficientes. Verbigracia, las conocidas «áreas de servicio exclusivo» del artículo 40 de la Ley 142 de 1994.

7. Ley 142 de 1994, artículo 15.

8. El imperioso tratamiento diferenciado entre prestadores del servicio que disfrutan las ventajas del mercado y prestadores del servicio que deben hacerlo en condiciones adversas de éste, no puede obstaculizarse en atención a consideraciones de igualdad. No compartimos en este sentido, reflexiones del intérprete constitucional que so pretexto de garantizar la igualdad entre los distintos prestadores de los servicios públicos domiciliarios consagrados en el artículo 15 de la ley 142 de 1994, obstaculiza desde una perspectiva constitucional, la oportunidad y la viabilidad de un tratamiento diferenciado. Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. C-741 DE 2003. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda. Sobre este aspecto puede consultarse: Montaña, Alberto, 2003, «Los servicios públicos domiciliarios como instrumento del Estado social de derecho», en: *Anuario de Jurisprudencia Constitucional*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

tor de acueducto y alcantarillado, que a su vez, discrimine aspectos comunes a otros servicios públicos domiciliarios y aspectos propios a ella.

**2. LA POLÍTICA PÚBLICA DEL SECTOR DE ACUEDUCTO ALCANTARILLADO EN UN MARCO DE REFORMAS NORMATIVAS GENERALES, DE DESARROLLO ARMÓNICO DEL SECTOR Y DE UN ROL PROTAGÓNICO DEL ENTE REGULADOR.**

Una vez señalada la importancia de enmarcar la política pública de acueducto y alcantarillado en una política pública más general como la de los servicios públicos domiciliarios, se analizará la forma como se puede desarrollar e impulsar una propuesta de política pública de acueducto y alcantarillado.

Esta propuesta tiene dos bases: una normativa y otra institucional. El elemento común que las une es la exigencia técnica de optimización en la prestación del servicio en función de las diferencias existentes en las distintas zonas del país. Dicha exigencia técnica, se concibe desde una doble óptica: a) exigencias de conocimiento específico del sector de acueducto y alcantarillado y; b) exigencias de conocimientos económicos capaces de advertir y prevenir efectos adversos al mercado sectorial. Estas consideraciones exigen el establecimiento de un instrumento institucional y norma-

tivo capaz de impulsar el desarrollo de la política pública propuesta.

La visión integral que caracteriza una política pública debe contemplar el conjunto de instancias involucradas en su ejecución. No obstante, en lo que respecta a la política pública de acueducto y alcantarillado, el rol protagónico le corresponde al ente regulador como coordinador de la misma. De conformidad con lo expuesto, es el ente regulador el instrumento institucional que a través de unas manifestaciones normativas trazaría el norte de una política pública en la que intervienen sujetos de distinta naturaleza. Desafortunadamente, no es el caso de la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), pues se encuentra limitada por la falta de un ambiente propicio para su independencia y capacidad interventora.

Por otro lado, la doctrina reciente plantea la necesidad de una regulación con alto contenido social y económico, especialmente en aquellos Estados donde la regulación técnica en el sector se instauró después de procesos de liberalización o privatización<sup>9</sup>. El conocimiento técnico del ente regulador debe ser capaz de justificar una intervención discriminada para atender situaciones sociales y económicas inequitativas, así como diferentes grupos de usuarios y zonas territoriales, sin atentar con ello contra el modelo y la exigencia de amplitud de mercados y com-

9. Lazzara, Paolo, 2002, *Autorità indipendenti e discrezionali*. Padova, CEDAM, pp. 57-66.

petencia. El actual el régimen jurídico de los servicios públicos domiciliarios, parece desatender este importante rol del ente regulador y circunscribir sus funciones a un ámbito exclusivo de técnica económica y de búsqueda de fortalecimiento del mercado<sup>10</sup>.

No obstante, las disposiciones legales como las contenidas en el artículo 64 de la Ley 812 de 2003 o Ley del Plan Nacional de Desarrollo son alentadoras. En ellas se ordena a las comisiones de regulación el desarrollo de una normatividad que incluya esquemas diferenciales de prestación del servicio. Para tal efecto, incorpora conceptos como los de territorios insulares, barrios subnormales, áreas rurales de menor desarrollo y comunidades de difícil gestión, que sin lugar a dudas, parten del respeto a la diversidad del territorio. En este caso, a parte de la reflexión social y económica insinuada para la diferenciación en la prestación del servicio en atención a aspectos territoriales, aparecen aspectos urbanísticos y geográficos que justifican una indiscutible y necesaria regulación que discrimine el tratamiento y rompa con postulados de igualdad para los prestadores. Esta disposición legal es la máxima atribución de funciones sociales a un órgano como la CRA, quien de-

bería ser la principal impulsora de una política pública específica como la propuesta (en complemento de una política más general como la de los servicios públicos domiciliarios).

### Consideraciones finales:

1. La formulación y cuestionamiento de modelos de política pública para el sector de acueducto y alcantarillado es la metodología apropiada para aproximarse a un sector caracterizado por medidas desintegradas y coyunturales.
2. La construcción de un modelo de política pública para el sector de acueducto y alcantarillado debe hacerse sobre la base de un modelo general de política pública sobre los servicios públicos domiciliarios. Asimismo, debe ser impulsado desde una perspectiva institucional, normativa y de carácter técnico
3. El modelo de los servicios públicos domiciliarios ha constituido una respuesta coherente a los imperativos de cobertura y eficiencia, pero ha demostrado en su primera década, la existencia de problemas estructurales. Uno de estos problemas, que está en la base de la formulación del modelo de política pública objeto de análisis, es la falta de

10. El artículo 73 de la Ley 142 de 1994 establece lo siguiente sobre las funciones y facultades generales de las comisiones de regulación las cuales «tienen la función de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea de hecho posible; y en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de posición dominante y produzcan servicios de calidad».

consideración de diferencias geográficas, sociales y culturales en un país territorialmente heterogéneo y caracterizado por pequeños y medianos municipios.

4. En términos generales, los problemas estructurales deben recibir tratamiento a partir de reformas legislativas.
5. El ente regulador es por excelencia el órgano capaz de responder a las expectativas de técnica que demanda el sector. Por lo tanto, se debe esbozar como el protagonista en el impulso de la política pública y contar con la colaboración y participación de otros sujetos públicos y privados. Para ello es necesario superar las barreras que se presentan en el modelo colombiano para la consolidación del rol protagónico del ente regulador.
6. Se debe avanzar en la concepción de una regulación que no se circunscriba a los temas económicos, sino que presente un marcado tinte social.