

# AVANCES Y REZAGOS EN EL MERCADO DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO

**CARLOS ALBERTO MONTOYA CORRALES**

*Economista, Sociólogo, Especialista en Alta Gerencia y Magíster en Ciencias Económicas Universidad Nacional de Colombia; Ex-Director de la Facultad de Economía, Docente en la Escuela de Ciencias Estratégicas, Universidad Pontificia Bolivariana. carlos.montoya@upb.edu.co*

Artículo recibido el 7 de Noviembre de 2007 y aprobado para su publicación el 19 de Noviembre de 2007

**Eje Temático:** Servicios Públicos Domiciliarios  
**Subtema:** Estado

## RESUMEN

Con la Constitución de 1991, el país asumió el doble reto de hacer del Estado un garante de los derechos colectivos de los colombianos, al tiempo que definió el papel que frente al mercado debería jugar, lo que en la práctica se traduciría en un avance hacia el predominio de la actividad privada y el establecimiento de un marco institucional que le permitiera mantener un sano equilibrio entre lo económico y lo social. Y aunque no se pueden desconocer los avances en esta materia, particularmente en lo que a acceso a los servicios públicos se refiere, es evidente que la propuesta derivada del nuevo marco institucional deja todavía muchos vacíos; los que se manifiestan en cobertura y calidad, sobre todo cuando se trata de los pobladores con menores ingresos tanto en los ámbitos rurales como urbanos. Este es precisamente el gran reto que tendrán que asumir los encargados de la prestación de servicios como agua y alcantarillado, que como se expresa en este artículo todavía en departamentos piloto en la materia, como el caso de Antioquia, registran importantes déficit

**Palabras Claves:** Servicios Públicos, Estado, Privatización y Antioquia

#### ABSTRACT

With the constitution of 1991, the country took on the dual challenge of making a guarantor of the collective rights of Colombians, while defined the role it should play in front of the market, which in practice would mean a step towards the dominance of the private sector and the establishment of an institutional framework that would enable it to maintain a healthy balance between economic and social development. And although you can not ignore developments in this area, particularly with regard to access to public services are concerned, it is clear that the proposal resulting from the new institutional framework still leaves many gaps, which are manifested in coverage and quality, particularly when it comes to people with lower incomes in both rural and urban areas. This is the great challenge that will have to bear the responsibility for the provision of services such as water and sewerage, as expressed in this article still in the pilot departments in the area, such as the case of Antioquia, recorded significant deficit.

**Key words:** Public Service, State, Privatization and Antioquia

## Introducción

El marco general de la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia ha sido definido a partir de la Reforma Constitucional de 1991. En ella, específicamente en su artículo 365, se determino que *“los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”* (Colombia, 1997); lo que sin duda constituyó un reconocimiento de la importancia que los mismos revisten no sólo en cuanto al objetivo de bienestar sino también en la definición de un nuevo rol del Estado.

En el contexto de un Estado Social de Derecho, estos se convierten en fundamento constitucio-

nal, y desde la función económica del Estado, se permite enfatizar en la eficiencia, principio rector de la acción del Estado en una economía de mercado, empero preservando su función social. En consecuencia, el que el Estado se comprometa a garantizar el acceso de la población al uso de los servicios públicos representa una típica expresión de la forma como desde la misma Constitución Política se estableció el reto de consolidar su función social, en medio de su incorporación a la lógica de mercado.

Situación que vino a consolidarse con la expedición de la Ley 142 de 1994, Ley de Servicios Públicos Domiciliarios (L.S.P.D.)<sup>1</sup>, que permitió el desarrollo del art. 365; la misma que aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, distribución de gas combustible, entre otros servicios, así como a las actividades que realizan las personas prestadoras de servicios públicos, presentados en el artículo 15 de la misma Ley; actividades y personas en las que precisamente reposa el presente estudio, el cual pretende arrojar un diagnóstico del subsector de acueducto y alcantarillado, el desempeño reciente y las dinámicas que comprometen su futuro.

El texto es preciso en señalar que si bien en la Constitución colombiana se determina que es deber del Estado garantizar una prestación eficiente de los servicios públicos y proveer a los colombianos de los mismos, existe una serie de aspectos que limitan el cabal cumplimiento de este mandato, en los que se incuba en gran parte el papel de los diferentes agentes comprometidos en su desarrollo; tal como se infiere del hecho de que la prestación del servicio está en función de la existencia de una cobertura física, que la

---

1 Para efectos de este trabajo, consideramos que la ley 142 es una expresión representativa de lo que el Estado colombiano y, parcialmente, la sociedad colombiana se plantearon como proyecto de transformación general y estructural de las formas de funcionamiento y provisión de los servicios públicos domiciliarios en Colombia.

misma Constitución reconoce limitada (art. 367 de la Constitución Política); lo que obliga a centrar la atención en la presencia de estrategias o mecanismos de expansión, con o sin la presencia directa del Estado.

De otra parte, el hecho de que se le atribuya a los servicios el que deban ser resultado de actividades eficientes, permite establecer indicadores de eficiencia y calidad como criterio de valoración del servicio y desempeño de las personas encargadas de garantizar su oferta. Sometidos a la lógica del mercado, la prestación de los servicios públicos genera una contraprestación monetaria, es decir un pago, que resulta de la presencia de una tarifas que contribuyen a establecer tanto la función de eficiencia de los prestadores del servicio, como la función de bienestar de sus usuarios. Aspectos que por cierto no siempre guardan una clara correspondencia

Finalmente, el conciliar intereses de mercado con propósitos sociales obliga a pensar en la importancia que reviste para el sector de servicios públicos la presencia de un precio razonable, “precio justo”. Hasta el momento el mismo se ha resuelto mediante el mecanismo tarifario, el cual busca no sólo garantizar la presencia por los menos de un consumo mínimo en la población sino también el servir de estímulo para la entrada de nuevos oferentes, públicos y privados, que amplíen la prestación de los servicios<sup>2</sup>.

En ello se incuba la problemática asociada a la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios (S.P.D.), en los cuales estaría por determinarse una serie de aspectos que garanticen la convergencia entre los criterios económicos y los sociales

en los que se inspira la Ley, al tiempo que active mecanismos de concertación que les permita a los diferentes agentes involucrados poder ofrecer respuestas satisfactorias a las tensiones y conflictos manifiestos dentro del subsector.

## Marco Institucional y Desarrollo Social

Si bien el levantamiento a nivel constitucional de la prestación de los S.P.D. representa un gran paso en la construcción del Estado Social de Derecho, su materialización en la Ley 142 de 1994, considerada clave en la organización del sector, no agota las demandas que se derivan de una actividad compleja como esta; máxime si se considera que de su disponibilidad y uso por parte de los colombianos dependen los avances que se tendrían en el país ante el doble propósito de consolidar la transformación del Estado y de paso garantizar una vida digna a todos los ciudadanos, al menos en cuanto a los efectos que resultan de la provisión de servicios públicos domiciliarios. Tal como se infiere de la decisión de someterlo a las dinámicas del mercado y ser este tipo de servicios una de las demandas más sensibles en lo relacionado con el bienestar de los colombianos.

Y aunque el camino recorrido no ha sido el mismo, pues existen importantes diferencias entre la prestación de los servicios de alcantarillado, agua, energía y telecomunicaciones, es evidente que comparten algunas de sus más difundidas problemáticas, como en el caso del manejo de las tarifas, la cobertura y el acceso por parte de la población de menores ingresos. Similar situación podría describirse en cuanto a las dinámicas

2 El esquema administrativo de Colombia, que define que los servicios públicos domiciliarios son obligación de los gobiernos descentralizados indica que los municipios pueden prestar estos servicios directamente como oferentes o incluso establecer los mecanismos que garanticen una oferta ajustada a las necesidades de la población.

de inversión, en donde la presencia de grandes inversionistas ha jugado un papel importante en el avance de infraestructura, creando diferencias en lo que a la concentración y prestación de los servicios se trata.

Al respecto, son evidentes los cambios experimentados en sectores como energía y telecomunicaciones. Allí los avances en infraestructura y la presencia de agentes económicos privados ha determinado nuevas dinámicas a favor del mercado al tiempo que ha posibilitado una expansión satisfactoria de la oferta de servicios. La adopción de criterios de calidad y fijación de precios, así como la existencia de un sinnúmero de mecanismos de control que validan su aplicación, se constituyen en la mejor garantía de la búsqueda de opciones que fortalezcan los objetivos de competitividad, eficiencia y bienestar que deben regir en el mercado, tal como se demuestra a lo largo de este artículo. Situación contraria se advierte en materia de acueducto y alcantarillado.

En particular, los cerca de \$1,4 billones anuales, asignados al subsector de aguas en Colombia por parte gobierno entre 2002-2006, aparecen insuficientes, si se tiene en cuenta que la cobertura en acueducto apenas alcanzaba, según cifras disponibles para mediados del 2006 (Ver Cuadro 1), el 83% a nivel nacional (94% en zonas urbanas y 47% en zonas rurales), en tanto que en alcantarillado resultaba aún más bajo (Ver Cuadro 2), 73% nacional (89.7% en las zonas urbanas y 17.8% en las zonas rurales). Lo que al momento se traduce en la necesidad que tiene el país de realizar inversiones por \$8.2 billones para cumplir las metas de cobertura del cuatrienio. Esto con el propósito de llevar agua a 7 millones de colombianos y alcantarillado a 11 millones.

El problema es todavía más grave si se considera el comportamiento a nivel regional. Al evaluar la cobertura de acueducto por línea de pobreza (Ver Cuadro 3), según cálculos de Ramírez (2006), se presentan ligeras diferencias con las ofrecidas por

Cuadro 1. Coberturas Acueducto

Servicio	1993	2005	Población Atendida 2005
Acueducto: Urbana	88.00%	94.30%	29.711517
Acueducto: Rural	34.00%	47.10%	4.691.604
Acueducto: total	71.00%	83.00%	34.418.759

Fuente: Uribe, E. (2006). Censo 1993-2005 (datos reales). Bogotá: DANE - Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Cuadro 2. Coberturas Alcantarillado

Servicio	1993	2005	Población Atendida 2005
Acueducto: Urbana	81.80%	89.70%	28.262.175
Acueducto: Rural	14.60%	17.80%	1.780.021
Acueducto: total	63.00%	73.00%	30.271.920

Fuente: Uribe, E. (2006). Censo 1993-2005 (datos reales). Bogotá: DANE - Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Cuadro 3. Cobertura en Acueducto Por Línea de Pobreza

Zona	Pobre	No Pobre	Total
Urbano	96,4	98,5	97,6
Rural	52,3	55,6	53,5
<b>Total Nacional</b>	<b>82,2</b>	<b>91</b>	<b>86,8</b>

Región	Pobre	No Pobre	Total
Atlántico	77,4	84,1	80,4
Oriental	74,6	87,8	81,7
Central	85,5	90	87,5
Pacífica	70,2	69,4	69,9
Bogotá	99	99,6	99,4
Antioquia	86,5	96,6	90,9
Valle del Cauca	87,2	96,2	92,8
San Andrés y Providencia	49,7	49,7	49,7
Orinoquía y Amazonía	88,5	80,5	83,4
<b>Total Nacional</b>	<b>82,2</b>	<b>81</b>	<b>86,8</b>

Fuente: Ramírez, M. (2006). Servicios Públicos. Bogotá: Banco de la República

Cuadro 4. Cobertura en Alcantarillado Por Línea de Pobreza

Zona	Pobre	No Pobre	Total
Urbano	85.3	94.4	90.5
Rural	13.5	20.3	16.0
<b>Total Nacional</b>	<b>62.1</b>	<b>81.5</b>	<b>72.2</b>

Región	Pobre	No Pobre	Total
Atlántico	41.7	65.5	52.4
Oriental	60.7	79.1	70.7
Central	72.8	80.6	76.2
Pacífica	31.4	44.0	36.2
Bogotá	98.2	99.2	98.9
Antioquia	65.9	84.0	73.6
Valle del Cauca	77.1	89.3	84.8
San Andrés y Providencia	5.8	8.3	7.8
Orinoquía y Amazonía	78.2	78.8	78.6
<b>Total Nacional</b>	<b>62.1</b>	<b>81.5</b>	<b>72.2</b>

Fuente: Ramírez, M. (2006). Servicios Públicos. Bogotá: Banco de la República

el gobierno nacional a través de la Superintendencia de Servicios Públicos, atrás mencionados; para el caso de San Andrés y Providencia, se tiene una cobertura de 49.7% o en la Costa Atlántica con 80.4%. Los mejores registros los presenta Bogotá (99.4%), Valle del Cauca (92.8%) y Antioquia (90.9%)

En alcantarillado (Ver Cuadro 4), el ranking ubica en similares situaciones a las economías con peores y mejores resultados, exceptuando a Antioquia quien registra una cobertura de 73.6%; San Andrés y Providencia presenta una cobertura en Alcantarillado de 7.8% y la Costa Atlántica, 52%. Entretanto, Bogotá, Valle del Cauca y Orinoquia y Amazonía, tienen coberturas de 98.9%, 84.8% y 78.6%, respectivamente. Todo esto a pesar de los esfuerzos institucionales realizados por cumplir con el designio Constitucional.

## Marco Legal del Sector y sus Implicaciones

El contraste del balance anterior es aún más complejo si se tiene en cuenta que la reforma institucional de la cual parte el propósito de modernización del sector de servicios públicos domiciliarios creó las condiciones para garantizar un servicio eficiente, de calidad y ajustado a las demandas reales en cada uno de los municipios del país. La nueva Constitución definió el municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, le delegó la

prestación de un variado conjunto de servicios sociales y le transfirió recursos fiscales para que pudiera atender sus responsabilidades. Los servicios públicos (título XII, Cap. 5) se definieron como inherentes a la finalidad social del Estado, sin obligarlo a prestarlos directamente y estableciendo la posibilidad de que fueran prestados por particulares.

Estos nuevos conceptos y orientaciones políticas se profundizan en la ley 142 de 1994. Dentro de los criterios técnicos que se destacan al momento de aplicación de la L.S.P.D. se tiene el énfasis puesto a la autonomía incluyendo, como parte de esta posibilidad, la privatización, entendida como su expresión más nítida y radical. Esta solución de autonomía tenía a su alcance múltiples posibilidades y contaba con variados recursos políticos, técnicos y jurídicos. En este sentido, la profundización de los esquemas de descentralización y el reforzamiento de la autonomía, de la mano de la presencia activa de los agentes económicos privados<sup>3</sup> se constituiría en la fórmula diseñada para resolver viejos problemas dentro del sector de servicios públicos.

Sin embargo, en muchos de los municipios de Colombia, a pesar de los cambios realizados con las reformas de 1994, persisten los problemas en el sector de agua potable y alcantarillado. Estos se asocian a la calidad, la eficiencia, la continuidad, la cobertura y la disponibilidad del recurso; además, las metas de reducir costos, aumentar inversiones, fomentar la competencia y ampliar la

---

3 A través de la L.S.P.D. el gobierno hizo explícita la intención de fortalecer al sector con el concurso de los agentes privados. El propósito que se tenía era que, gracias a esta participación, se aliviarían muchos de los problemas que hasta el momento presentaba este servicio, provocando la reducción de la ingerencia política, la rebaja de los costos, el aumento de las inversiones y la ampliación de la cobertura. Esta idea ha sido acogida en algunas ciudades del país como, por ejemplo, Barranquilla, Florencia, Montería, Santa Marta, Tunja, Palmira y Bogotá, entre otras localidades. Así, lo característico en Colombia, a partir de la expedición de la Ley 142 de 1994 ha sido el continuo establecimiento de pequeñas firmas locales o individuales, que entran a complementar la oferta del servicio.

cobertura no se han logrado satisfactoriamente. Se pensaba que con la entrada del sector privado se podría avanzar enormemente, pero los resultados no son los que se esperaban.

El balance que arroja el comportamiento de las estadísticas de cobertura evidencia el relativo rezago que se presenta en muchos de los municipios. En los cuadros 1 y 2, se observa que el ritmo de crecimiento de la oferta de acueducto y alcantarillado se encuentra por debajo del promedio de crecimiento de la población, en tanto que la problemática de déficit del servicio, resulta realmente preocupante para las zonas rurales.

Más aún, en el caso de Antioquia, en donde se considera que ha sido relevante la presencia de los agentes económicos privados en la prestación del servicio, los resultados no difieren de los del conjunto del país. Esto a pesar que desde 1997, el gobierno delegó, en municipios como Andes, Cauca, Puerto Berrío, Rionegro y Turbo al sector privado, la operación de los sistemas de acueducto y permitió la creación de empresas de carácter mixto con el propósito de mejorar las condiciones de acceso de la población. Al respecto, un rápido diagnóstico del sector de los acueductos en Antioquia muestra que el departamento, a pesar de tener una enorme riqueza hídrica, enfrenta en la actualidad graves dificultades de suministro de agua potable. Problemas que se manifiestan, de una u otra manera, en aspectos como baja cobertura, mala calidad del líquido, discontinuidad del suministro, fuentes y vertimientos contaminados, baja potabilización, redes obsoletas, pocas inversiones y conflictos con los usuarios y las organizaciones sociales.

Y aunque las razones asociadas a este comportamiento son disímiles entre las localidades y municipios, se pueden señalar la existencia de una serie de factores que permiten explicar el hecho

de que, en general, en Colombia la participación de agentes privados en las actividades que antes desempeñaba el sector público no se ha traducido en resultado satisfactorio en cuanto a la mayor eficiencia, calidad y cobertura del servicio. Entre los factores se encuentran: los ciclos políticos de las administraciones municipales, la inoperancia de la regulación y el control públicos, el continuo déficit del Gobierno central, que no garantiza recursos para inversiones y el hecho de que las empresas de servicios públicos siguen la discrecionalidad de los poderes locales de turno, a lo que se le agregan hoy los problemas asociados a la presencia del sector privado en la administración, operación y mantenimiento (AOM) de las empresas de propiedad de los municipios o de los departamentos (Spiller y Savedoff, 2000).

En particular, valga señalar la presencia de debilidades institucionales manifiestas en el manejo y control de la ley. Buscando establecer un mecanismo efectivo en el esquema de funcionamiento del mercado, en el cual se consultaran las restricciones del sistema y se lograra garantizar el acceso a la población, el Gobierno Nacional expidió normas que propendían por buscar el equilibrio entre los subsidios y los sobreprecios:

**DECRETO 565 de 1996.** Señala que cuando el monto de los recursos aprobado por las autoridades competentes en el Fondo de Solidaridad no sea suficiente para cubrir la totalidad de los subsidios previstos, la entidad prestadora deberá prever el plan de ajuste tarifario requerido.

**LEY 632 de 2000.** Determinó que el factor de aporte solidario se ajustaría al porcentaje necesario para asegurar que el monto de las contribuciones sea suficiente para cubrir los subsidios que se apliquen, de acuerdo con los límites establecidos en dicha ley y se mantenga el equilibrio.

LEY 812 de 2003. En ningún caso los subsidios serán superiores a los porcentajes que se relacionan a continuación, aplicados al costo medio de suministro. Estrato bajo-bajo: 70%; estrato bajo: 40%; estrato medio bajo: mantiene el régimen establecido en las leyes 142 y 143 de 1994

DECRETO 1013 de 2005. Para mantener el equilibrio entre las contribuciones y los subsidios, el concejo municipal o distrital, definirá el porcentaje de aporte solidario necesario para solventar dicho faltante.

DECRETO 057 de 2006. Fijó el nivel mínimo de factor de aporte solidario: para estratos 5 y 6, el factor de aporte solidario es de 50% y 60%, respectivamente; para el uso comercial e industrial, el factor de aporte solidario es de 50% y 30%, respectivamente.

En términos generales se puede afirmar que en el componente institucional y normativo se enfatiza en la forma como deben hacer presencia los subsidios y en la necesidad de que el servicio se ajuste a criterios de eficiencia y productividad; el primer aspecto enfatiza en la posibilidad que tienen las familias con bajos ingresos de acceder a un consumo mínimo, y de paso dar cumplimiento al precepto constitucional de que el Estado provea a todos los ciudadanos de estos servicios; entretanto, el segundo afirma el compromiso de incorporar a los servicios públicos en el esquema de la economía de mercado y bajo criterios que obliguen a los prestadores de servicios a desarrollar nuevas capacidades competitivas.

Los recursos para subsidios en la actualidad provienen, según establece la ley, de los aportes solidarios de usuarios; recursos de los presupuestos municipales; recursos del Sistema General de Participaciones; recursos de las regalías; recursos presupuestales de las entidades descentralizadas

del orden nacional o territorial; rendimientos de los recursos, derechos y bienes aportados bajo condición por entidades oficiales o territoriales; rendimientos de los bienes, servicios, derechos o recursos de capital aportados por entidades oficiales o territoriales; otros recursos presupuestales de la Nación; lo que busca que el sector cuente con un esquema de corresponsabilidad, orientado proveer los recursos suficientes que permitan imponer los criterios de equidad y justicia social, a través del diseño de mecanismos como la redistribución.

Sin embargo, con frecuencia se menciona que los recursos asignados por el Estado son insuficientes; que el esquema básico de otorgamiento de los subsidios basado en la estratificación, hace que con los beneficiados se presente el hecho de que *no sean todos los que están ni están todos los que son*, pues el sistema ha terminado por convertirse en un instrumento perverso que no logra consultar la necesidad real de la población.

Aspectos a los cuales se suma la actitud de las Autoridades Municipales, quienes incumplen de manera generalizada los aspectos normativos referentes a la determinación y al otorgamiento de subsidios a los Servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo, en aspectos como la constitución de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos(FSRI). Para el año 2006 más del 20% de los municipios no habían constituido los FSRI y, quienes lo poseían, escasamente trasladaban la mitad de los recursos a los que están obligados. De una muestra que representa el 83% (909) de los municipios del país, sólo se habían asignado, entre 2002 y 2005, cerca de 208 mil millones a los FSRI,; cifra que sólo representaba el 7,4% de cerca de los 2,8 billones de pesos asignados por Ley 715/01 durante este periodo a Agua Potable y Saneamiento Básico.



En fin, no son sacadas del *sombrero del mago* las inquietudes referidas al sector del agua en Colombia. La realidad de la problemática obliga a pensar en la necesidad de corregir los efectos negativos derivados del esquema de estratificación como criterio de asignación de los recursos y en la firmeza institucional para que los municipios cumplan con lo establecido en la Ley 142/1994, que obliga a los Concejos Municipales a crear los FSRI al tiempo que se evalúe la forma de asignación de los recursos que para este fin poseen los entes descentralizados. Este tipo de fallas no sólo estaría atentando contra los propósitos definidos en la Constitución de 1991, también estaría agudizando la de por sí ya crítica situación de pobreza e inequidad existente en el país y en su gran mayoría de municipios.

A manera de síntesis, con la fe puesta en la dinámica de los mercados, Colombia adaptó un esquema en el cual uno de los cambios más significativos consistió en la redefinición del papel del Estado en la prestación de los servicios públicos; proyecto que en el país hace carrera en la reforma constitucional de 1991, y posteriormente en la promulgación y puesta en marcha de las leyes 142 y 143 de 1994, que redefinieron el marco institucional y la forma de prestación de los servicios públicos. Ha pasado más de una década y en el país, si bien reconoce algunos de los efectos que esta decisión ha traído con respecto a la presencia de mayores agentes económicos, la oferta de nuevos servicios, como en el caso de telecomunicaciones, aún no tiene un balance claro del impacto que sobre la población ha traído la decisión de privatizar y someter a los criterios del mercado estas actividades. Esto es particularmente válido en el caso del sector de aguas, dentro del cual existen un sinnúmero de interrogantes que comprometen la viabilidad del enfoque adoptado desde los inicios de los años 90.

En primer lugar es cada vez más claro, y esto vale para todas las actividades económicas, que la libre competencia por sí sola no garantiza que la sociedad alcance el nivel óptimo de bienestar; menos aún cuando, por características específicas, los mercados resultan rígidos frente a la entrada de nuevos oferentes, tal como ocurre en el caso de los servicios de agua en algunos municipios en los que persisten operadores caracterizados por ser ineficientes e incluso de naturaleza monopólica. Al respecto es necesario avanzar en la identificación de aquellos prestadores ineficientes, pues es evidente que el nuevo modelo no está hecho para ellos, quienes finalmente terminan beneficiándose del esquema de incentivos generados por el Estado, dado su compromiso constitucional, de garantizar su consumo a todos los colombianos.

En segundo lugar, si bien la participación del sector privado ha aumentado, las mayores inversiones en infraestructura están vinculadas al sector público y, en concreto, a la utilización de los recursos provenientes de las transferencias - los mismos que requieren de una mayor flexibilidad, al menos en el sentir del gobierno central. En este contexto surge la inquietud por el sistema de incentivos que a futuro estimule un mayor protagonismo de los inversionistas privados, así como por el impacto que sobre tarifas y/o medio ambiente pueda generar. Situación preocupante si se considera que en registros disponibles se estima necesario 1.2 billones de pesos anuales, para aumentar la cobertura de servicios de acueducto y alcantarillado de manera gradual en 10 años, hasta alcanzar 100% de cubrimiento; cifra no previsible de manejar por parte del sector público y menos del privado.

En tercer lugar, la sostenibilidad del sistema dentro de los parámetros de rentabilidad ha estado atado al sistema de subsidios y de tarifas; éste último con enormes reacciones dentro del conjunto de la población producto de los permanentes

aumentos registrados desde 1994, que han llevado a que el índice de precios del sector sea mayor que el índice de precios general, con los consabidos efectos negativos en el bienestar.

En cuarto lugar, la dinámica que al momento registran los Fondos de Solidaridad era previsible, como previsible resultaría su efecto, lo que estaría en la actualidad obligando a las autoridades respectivas a formular nuevas propuestas que permitan contener los efectos negativos que sobre los pobladores de menores ingresos genera la adopción del esquema de libre mercado dentro del sector de aguas y alcantarillado. Ya para finales de 2001 el director de la Comisión de Regulación de Agua Potable, CRA, resumía el fenómeno al referirse al servicio público de agua potable: *“En el 84% de los municipios del país no hay quien aporte a los Fondos de Solidaridad; el 89% de los usuarios de estos municipios está en los estratos 1, 2 y 3, subsidiables, y, según el consumo de agua, el 61% corresponde a quienes deben ser subsidiados”* (Ángel, 2002: 2). Agregaba que de algo más de 400 Fondos que se han constituido en igual número de municipios, hoy sólo funcionan 4 y que el déficit por concepto de subsidios en el mismo servicio, asciende a \$627.000 millones anuales.

En fin, los cambios que ha experimentado el sector de servicios públicos, en particular en el sector de aguas, resultan insuficientes para garantizar mejoras sustanciales en lo que al bienestar de la sociedad se refiere. Persisten problemas de vieja data, asociados a la ineficiencia, la baja inversión y la falta provisión. En ello el Estado, y en particular las entidades descentralizadas, deberán prestar especial atención, máxime si se tiene que la adopción de un esquema de esta naturaleza obliga a las diferentes autoridades a mantener un claro balance de la relación costo-beneficio que resulta del mismo.

## Sistema de información

No cabe duda que dentro de los grandes retos que tendrán que asumir en el país los prestadores de servicios públicos domiciliarios y en particular las entidades encargadas de velar por su buen funcionamiento, está el de garantizar un adecuado sistema de información que permita contrarrestar los efectos negativos derivados de las asimetrías en la información. Al respecto, si bien es destacable la labor orientada por la Superintendencia de Servicios Públicos hacia la construcción de unos indicadores sectoriales, preocupa el pobre balance de la gestión encomendada a las empresas obligadas, mediante la Resolución 315 de 2005, a realizar los reportes referidos a su gestión, según lo determinan las mismos estudios realizados por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

En principio valga señalar el significativo nivel de incumplimiento de la resolución. Según el reporte disponible para octubre de 2006 en la Superintendencia, de un total de 212 empresas prestadoras que atienden más de 2500 usuario, el 26% reportó información incompleta; entre tanto el 7% mantiene catastro desactualizado, 6% presenta problemas de cobertura, 28% registra incumplimiento en calidad de agua y 26% no cumple con el indicador de agua no contaminada. Lo que en extenso explica el carácter de criticidad que se evidencia en los reportes referidos a la calidad del agua, realizados por la misma Superintendencia a partir de los datos suministrados por las secretarías de salud en los últimos años. Para 2003 de un total de 267 municipios evaluados, el 64% no cumplió con el suministro de agua apta para el consumo humano; cifra similar a la presentada para el año 2005, de un total de 312 municipios.

Pero, más allá de las implicaciones en materia de gestión que se derivan de la falta de información,

los datos existentes registran la compleja situación del sector en municipios de sexta categoría en los que se concentra mayoritariamente la problemática asociada a la falta de agua potable para el consumo humano. Precisamente en esos entes territoriales se evidencia una escasa capacidad de gestión operativa de los prestadores además de un cobro de tarifas que no remuneran los costos de operación, persistiendo, a la par con lo previo, un bajo nivel de inversión en el tratamiento y un envejecimiento de las redes de distribución. Esto a pesar de los giros de recursos del Sistema general de Participaciones. Según registros del Ente de Control, el servicio en las comunidades rurales, las más afectadas en este aspecto, es prestado por un número elevado de prestadores menores (casi 12.000) que atienden menos de 2.500 usuarios, a través de formas asociativas como Corporaciones, Cooperativas o Asociaciones Comunitarias; muchos de ellos comprometidos con los déficit antes mencionados.

En fin, más allá de las preocupaciones que suscita la falta de información en el país y la desigual cobertura de agua y alcantarillado, mencionada en páginas anteriores, es evidente que la problemática es de naturaleza estructural; en ella están comprometidos las autoridades municipales, los entes encargados de velar por el buen cumplimiento de las normas sobre servicios públicos y la comunidad misma que con el paso de los años ha aceptado servicios de cuestionable calidad; esto a pesar de los reconocidos efectos sobre la salud. Con más de una década de existencia, la propuesta de las leyes 142 y 143 de 1994 de permitir la entrada de nuevos oferentes no ha demostrado ser todavía

la fórmula eficaz. Cada vez más los colombianos consumen en mayor proporción agua privatizada, y aún así el problema de falta de agua potable y de calidad persiste sobretodo en municipios pequeños y en zonas rurales, contribuyendo a la mayor inequidad en el país. Aspecto que debería ocupar un lugar preponderante en la definición de las políticas públicas.

En general, el gran número de agentes regulados, la insuficiencia en la información, la heterogeneidad en las condiciones de infraestructura y la calidad del servicio han impedido establecer fórmulas regulatorias que aseguren la eficiencia y la calidad del servicio de acueducto y alcantarillado en el país. Sin comprometer los avances obtenidos en algunos municipios, como en el caso de Barranquilla, Bucaramanga, entre otros, el esquema de regulación de *cost of service*<sup>4</sup> ha conducido a equilibrios de bajo nivel en los cuales las administraciones locales optan, por razones políticas, por tarifas bajas, que no permiten expandir los sistemas ni llevar la operación adecuada. La baja calidad genera insatisfacción de los usuarios, con lo cual se crea la resistencia a elevar tarifas y se constituye el equilibrio de bajo nivel. (Al respecto, véase: Superintendencia de Servicios Públicos, 2004)

### Tarifas

El referente básico del mercado en un sector que opera bajo el esquema de la libre competencia lo constituye el precio, éste, se convierte en determinante clave del bienestar. De ahí la importancia que reviste el comportamiento de las tarifas, del

4 En agua potable y alcantarillado se expidió una regulación tarifaria basada en el sistema de *cost of service*. En esencia, la tarifa permite recuperar los costos de administración a partir de un cargo fijo y el costo de capital, incluido el plan de inversiones, y los costos de operación a través del cargo variable por metro cúbico. Se destaca dentro del esquema el hecho de que la aprobación de cada tarifa se debe sustentar en un estudio de costos preparado por cada empresa, considerando el crecimiento de la demanda y las inversiones necesarias para satisfacerla, y la existencia de algunos incentivos de eficiencia como niveles máximos admisibles de pérdidas y compromisos de gestión de las empresas.

cual se infiere el impacto sobre el bienestar que el esquema de organización representa. Al respecto, en los últimos años se evidencia la realización de protestas de los usuarios de servicios públicos, como resultado de más de 70.000 desconectados en promedio en los últimos tres años. En las protestas se plasma la forma como los usuarios de servicios públicos, movimientos cívicos, sociales, comunitarios, sindicales y culturales interpretan el incremento en las tarifas de acueducto (agua). En su mayoría los hogares afectados son pobladores de los barrios más pobres.

Al respecto, la problemática de las altas tarifas de los servicios públicos domiciliarios en la ciudad, ha permitido que éstas se conviertan en uno de los factores que más afectan a la población. Para la población, la adopción del esquema de privatización, resultante de la aplicación de la Ley 142 de 1994, que exige a las empresas que sean rentables, se ha traducido en significativos aumentos tarifarios, en un proceso que se estima aún no terminado

En el caso particular de del Departamento de Antioquia, desde 1997 se liquidó la empresa oficial Acueductos y Alcantarillados de Antioquia, Acuan-tioquia, propietaria y operadora de los sistemas de 39 municipios, entregándolos a inversionistas privados mediante contratos de operación, administración y mantenimiento, en condiciones consideradas por los usuarios muy desventajosas para los intereses de las comunidades y de los propios municipios. Desde entonces, las tarifas empezaron a reflejar la necesidad de ajustarse

a los nuevos criterios técnicos que dominan el mercado libre.

Y aunque se argumenta la presencia de instrumentos que armonicen la prestación del servicio, reconociendo las diferencias socio-económicas existentes entre los usuarios y el ya mencionado compromiso del Estado por garantizar la prestación de los servicios de forma tal que toda la población tenga acceso al agua, éstos se presentan limitados frente a la compleja realidad del sector<sup>5</sup>.

Dos hechos conspirarían, desde su origen, contra su futuro. El primero, que el artículo 368 de la Constitución Nacional de Colombia, consagratorio de los subsidios para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas, se limitó a consignar su existencia sólo como una posibilidad, no como una obligación, pues estableció que *“la Nación, los Departamentos, los Distritos, los Municipios y las entidades descentralizadas, podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos...”* (República de Colombia, 1991: 94). Y el segundo hecho conspira contra la formación del Fondo de Solidaridad como herramienta efectiva de reconocimiento de subsidios, es que en escenarios de deterioro creciente de la economía nacional se merma la capacidad económica de los estratos 5 y 6 y borra de las bases de datos a los comerciantes e industriales, a lo que se suma los efectos sobre las finanzas municipales derivados de las presiones que se vienen ejerciendo desde 1992 sobre los recursos asociados a las transferencias de la Nación.

---

5 El 25 de enero de 2002 el presidente Pastrana sancionó la Ley 732 de Reestratificación Socioeconómica, producto de los repetidos reclamos de los inversionistas ante las Comisiones Reguladoras, en el sentido de que existía abundancia de usuarios subsidiados y escasez de aportantes a los Fondos de Solidaridad de los municipios, establecidos por la Ley 142 de 1994 como mecanismo de redistribución de los ingresos de los usuarios, de manera que los de los estratos residenciales 5 y 6 y los industriales y comerciales ayuden a pagar los consumos de subsistencia de los estratos 1, 2, y 3 mediante la cancelación de un sobrecosto equivalente al 20% del valor de sus facturas. Pero por fuera de ellos nadie más quedó obligado a contribuir con las finanzas del Fondo.

Así, esos insuficientes Fondos de Solidaridad, creados para amortiguar el impacto de la eficiencia económica y la suficiencia financiera<sup>6</sup>-, criterios económicos privilegiados a la hora de fijar las tarifas-, con el paso de los años han resultado ser insuficientes.

## Conclusiones

Si bien la re-estructuración del sector de servicios públicos domiciliarios y su sometimiento a los esquemas que rigen el libre mercado constituyen un avance institucional, orientado a corregir una serie de fallas originadas en la presencia mayoritaria del Estado como garante del servicio y manifiestas en aspectos como la limitada oferta y la cuestionable calidad del servicio, transcurridos doce años se su implantación los resultados dejan mucho que desear. La regulación del sector no ha sido suficiente para proveer el sistema de los recursos adecuados, ni para estimular la competencia entre las empresas, garantizando los niveles de inversión privada que se requieren, ni para resolver las complejas problemáticas regionales y aquellas derivadas de las condiciones socio- económicas por las que atraviesa la inmensa mayoría de la población colombiana.

A los problemas de cobertura y de incremento en las tarifas de servicios de acueducto y alcantarillado se suman en la actualidad los efectos de la racionalidad económica que domina al subsector, caracterizado por la eficiencia y la rentabilidad, tal como se desprende del creciente fenómeno de los desconectados, quienes han pasado a constituirse en la evidencia de las fallas de un sistema, que además de garantizar condiciones económicas adecuadas para los empresarios está obligado a robustecer la función social del Estado, tal como se desprende del carácter obligatorio que adquiere

el estado de garantizarle a todos los colombianos el poder gozar de este tipo de servicios.

Por el momento es claro que el sistema se ha quedado corto; que la legislación que lo ampara requiere su revisión, atendiendo diversas realidades regionales, económicas y sociales; que se requiere de una mayor decisión política que permita el cumplimiento de las normas, así como una mayor disponibilidad de recursos públicos que alimenten las inversiones dentro del sector. Está probado que el sector es rentable y que las normas lo blindan para ello, lo que se requiere es mayor compromiso para garantizar una mayor oferta y calidad del servicio.

## Bibliografía

- Ángel, J. E. (2002). *Más Alzas en los Servicios Públicos*. Bogotá: Comisión de Regulación de Agua Potable –CRA–
- Caballero, C. (2004). Argáez & Alejandro Jadresic & Manuel Ramírez Gómez, “El Marco Institucional para la Regulación, Supervisión y el Control de los Servicios Públicos en Colombia: Propuesta para su Fortalecimiento,” *Informes de Investigación*. FEDESARROLLO
- Cepeda, J. M. (1993). *Introducción a la Constitución de 1991, Hacia un Nuevo Constitucionalismo Colombiano*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Clavijo, S. (2001). *Fallos y Fallas de la Corte Constitucional*. Bogotá: Alfa Omega.
- Colombia (1997), *Constitución Política*, Bogotá, Legis
- Colombia, Congreso de la República de Colombia (1994). Ley 142 de 1994, “Ley de Servicios Públicos Domiciliarios”, Bogotá
- (1994). Ley 143 de 1994, Regula el Servicio Público de Electricidad.
- (1992). *Exposición de motivos al proyecto de Ley 135 en el Senado*. GACETA DEL CONGRESO No 162 de 17 de noviembre de 1992.
- *Gaceta Constitucional* (1991), Jueves 18 de abril de 1991, (53).

6 Ley 142 de 1994, art. 87

- (1991). Miércoles 29 de mayo de 1991, (85).
- Congreso de la República (varios años), Leyes 99 de 1993, 142 y 143 de 1994. Ley 190 de 1995, Ley 489 de 1998, Ley 632 de 2000, Ley 689 de 2001 de reformas a la ley 142, Ley 812 de 2003. Decreto 565 de 1996, Decreto 1013 de 2005, Decreto 057 de 2006,
- Contraloría General de la República (1991, Sep-Oct.), «Nota Editorial». En: Economía Colombiana. *Revista de la Contraloría General de la República.*, (237), i-viii.
- Corte Constitucional De Colombia (varios años), Sentencia T-021 de febrero 10 de 1998, T- 187 de 1995, T- 368 de 1997 y T- 22 de 1995.
- Hernández, A. (2002). *Régimen de las Entidades Territoriales*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Olano, H. A. (2002). Preguntas y Respuestas de Derecho Constitucional Colombiano y Teoría General del Estado. Bogotá: Edición Doctrina y Ley Ltda.
- Palacios, H. (1996). “Los servicios públicos domiciliarios en la Constitución”. Constitución Económica de Colombia. Bogotá: Fonadi, el navegante editorial.
- Ramírez, M. (2006). *Servicios Públicos*. Bogotá: Banco de la República
- República de Colombia. 1991. Constitución Política de Colombia 1991. Santafé de Bogotá: Ediciones J.R. Bernal.
- Rivera, P., Acosta, D., Guerra, O. L. y Jose A. (2005). Análisis de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2003. Acceso de los Hogares a los Principales Servicios Públicos y Sociales, y Percepciones de Calidad sobre estos Servicios. *Documento de trabajo (working paper)*: Facultad de Economía Universidad del Rosario.
- Sánchez, G. y Villegas, L. (2001). *Regulación de los servicios públicos: redefinición constitucional del Estado Colombiano. Un estudio crítico constitucional de las comisiones de regulación de los servicios públicos domiciliarios*. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía.
- Superintendencia de Servicios Públicos. (2004). Dirección técnica de Acueducto y Alcantarillado. “Informe de Control del Agua en Colombia-2003”.
- Valencia, G., Escobar, F. (2005). El Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia, Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios y Actividades Complementarias –Andesco–, *Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia*
- Uribe, M. T. y Valencia, G. (2005, Mar.). Tensiones y dilemas de los servicios públicos domiciliarios: entre lo público, lo privado y lo estatal. *Letras Jurídicas. Empresas Públicas de Medellín*, 10 (1), 31-76.
- Spiller, P. y Savedoff, W. (2000). “Gobernabilidad y regulación en Chile: fragmentación del sector público de agua”, en *Agua Perdida*. Washington, D.C: BID.