

FORO NACIONAL AMBIENTAL

**ANÁLISIS DE LOS PLANES
DEPARTAMENTALES DE AGUA**

Aurelio Suárez Montoya

Iván Cardona Landínez

Bogotá, Marzo de 2009

*Documento proporcionado por el:

Comité Departamental en defensa del agua y de la vida, Antioquia

aguabienpublico@hotmail.com



ÍNDICE

1. SITUACIÓN ACTUAL SECTOR AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO	4
<i>A propósito de la política pública del agua de la última década y media: eficiencia tarifaria y empresarial vs. eficiencia social y ambiental.</i>	<i>4</i>
2. PLANES DEPARTAMENTALES DE AGUA (PDAG): ANTECEDENTES, OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS.....	7
<i>Antecedentes.....</i>	<i>7</i>
<i>Diagnóstico.</i>	<i>7</i>
<i>Objetivos.</i>	<i>7</i>
<i>Estrategias.....</i>	<i>8</i>
<i>Esquema Operativo.....</i>	<i>8</i>
<i>Compromisos.....</i>	<i>9</i>
<i>Metas de cobertura y esquema de financiación.....</i>	<i>10</i>
<i>Avances.</i>	<i>12</i>
3. LA BURBUJA FINANCIERA DE LOS PDAG.....	12
<i>La estrategia no elimina los desequilibrios regionales.</i>	<i>12</i>
<i>Los recursos del crédito no son nuevos ingresos del sector.....</i>	<i>13</i>
<i>Las inversiones privadas están sobreestimadas.....</i>	<i>13</i>
4. LOS IMPACTOS PREVISIBLES DE LOS PDAG.....	13
<i>Pérdida de autonomía municipal.....</i>	<i>13</i>
<i>No se cubrirán las metas de cobertura para el sector rural.</i>	<i>14</i>
<i>Es altamente probable un aumento de tarifas.</i>	<i>14</i>
5. CONCLUSIONES	16
BIBLIOGRAFIA	17

INTRODUCCION

El presente documento hace un análisis a la política de los “Planes Departamentales de Agua y Saneamiento Básico para el Manejo Empresarial de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo”, principal estrategia sectorial del Gobierno Nacional. Dicha iniciativa ha recibido especial atención del Foro Nacional Ambiental merced a la trascendencia que puede tener ya que involucra una porción considerable de los recursos que para esa destinación tienen los municipios y departamentos de Colombia y de su desarrollo dependerá el mejoramiento real de acceso y calidad para millones de colombianos.

El presente documento consta de cinco partes. En la primera, se presenta un breve recuento de las reformas implementadas en el sector de acueducto y alcantarillado en la última década y media, así como de los resultados que han tenido a la fecha.

La segunda contiene una descripción de la política de los Planes Departamentales de Agua (PDAG), establecida en el Documento CONPES 3463 de 2007, incluyendo sus antecedentes, objetivos, estrategias y esquemas institucional y financiero.

En la tercera parte se analizan las implicaciones financieras de los PDAG, abordando temas tales como los desequilibrios regionales que generarán, el sacrificio de recursos públicos futuros por efectos del pago del servicio de la deuda de créditos internacionales, y la sobrestimación de la inversión privada que soportaría el proyecto.

La cuarta sección describe los impactos previsibles que tendrán los PDAG, en términos de pérdida de autonomía municipal, incumplimiento de las metas de cobertura para el sector rural, y del probable aumento de tarifas para soportar el déficit de inversión privada

Finalmente, en la quinta parte se incluyen las principales conclusiones derivadas del análisis.

1. SITUACIÓN ACTUAL SECTOR AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO

A propósito de la política pública del agua de la última década y media: *eficiencia tarifaria y empresarial vs. eficiencia social y ambiental.*

La Ley 142 de 1994 ha establecido, como su base fundamental, la suficiencia financiera para garantizar la prestación de los servicios públicos domiciliarios a los colombianos. Para ello se delimitaron siete criterios de orientación sobre el régimen tarifario, a saber: eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia. Dichos criterios conllevan a una pregunta esencial *¿cómo se pretenden garantizar?*

El régimen tarifario del sector de acueducto y alcantarillado, adoptado desde 1995, tiene dos componentes básicos: *Cargo fijo* y *Cargo por Consumo*. El primero, equivale al costo medio de administración, incluye los gastos administrativos totales - de personal, prestaciones, facturación y mercadeo, entre otros – dividido por el número total de usuarios. El Cargo por Consumo equivale al Costo Medio de Largo Plazo, que a su vez incorpora el *Costo Medio Operativo* o costo total de operación, mantenimiento y reposición, dividido por los metros cúbicos producidos, y el *Costo Medio de Inversión*, es decir, el valor de reposición de los activos más el valor de las inversiones para mantenimiento, reposición y ampliación del sistema en un plazo de 10 años, dividido por el valor presente de la demanda. En el año 2004 se modificaron algunos componentes importantes en la metodología con el propósito de excluir ciertos costos no relacionados con la prestación del servicio, tales como las pensiones de jubilación, e incluir mecanismos de eficiencia comparativa y tasas ambientales.

En relación con la modernización empresarial, se formularon tres estrategias con el fin de abrir el sector al capital privado, a saber:

- Desvinculación de los municipios como prestadores: Administración a través de operadores especializados autónomos, de naturaleza pública, privada o mixta.
- Fomento de la participación del sector privado, a través de contratos de operación o concesión, garantizando una tasa de retorno sobre la inversión.
- Promoción de los esquemas regionales de prestación.

Dicha política, alentada y financiada principalmente por el Banco Mundial, tuvo como objetivo “el incremento de los niveles de cobertura y calidad de los servicios de agua potable, así como contar con recursos privados adicionales para suplir las necesidades en un menor tiempo y liberar los escasos recursos estatales para poderlos destinar en forma prioritaria a la inversión social”. En función de ello, el Banco Mundial destinó, entre 1988 y 2007, créditos por un monto de US\$ 573 millones de dólares. El esquema implantado derivó en los siguientes resultados.

Los criterios de solidaridad y redistribución se sustentan en la implementación del denominado “régimen de subsidios cruzados”, que consiste en el cobro de una “contribución de solidaridad” a los usuarios industriales y comerciales, así como a los usuarios residenciales de los estratos 5 y 6, quienes

financian, a través de un sobreprecio en sus tarifas¹, a los usuarios de estratos bajos: hasta un 50% en la tarifa del estrato 1 desde 1995 a 2003, y hasta un 70% desde 2004, hasta un 40% en el estrato 2, y en el estrato 3 hasta un 15%. Complementariamente, las entidades territoriales deben crear Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos para financiar el esquema de subsidios, con recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), regalías y dineros propios.

El sostenimiento de la eficiencia económica y la suficiencia financiera se respalda sobre las tarifas impuestas a los consumidores, las cuales, no sólo deben recuperar los costos de administración y operación, sino también garantizar la inversión necesaria para la mejora de la cobertura y la calidad del servicio. Bajo este esquema, el operador recibe anualmente una tasa de retorno entre el 13% y 15% sobre el capital invertido, superior al de muchas actividades.

Las tarifas del servicio de acueducto y alcantarillado han subido considerablemente. Por ejemplo, entre 1998 y 2008 el IPC del sector aumentó en 200%, mientras que la inflación general fue del 92%.

Este incremento impactó en mayor proporción a la población de ingresos pobres, en comparación con la de ingresos altos: mientras los primeros percibieron un incremento de 300% en sus tarifas en la última década, para los segundos el incremento fue de 132%. La realidad evidencia que en Colombia, el 20% más pobre de la población emplea más del 8% de sus ingresos en el pago del agua, cifra que, comparada con países como Guatemala, con un 2.5%, Perú, con 4%, y México y Paraguay, con 6%, resulta excepcional. (UNPD, 2006). En virtud de lo anterior, cerca de 400 mil usuarios son desconectados anualmente, lo que equivale a 1.6 millones de personas distribuidas así: 236 mil en Bogotá, 60 mil en Medellín, 15 mil en Cartagena, entre otras².

Esta penosa situación contrasta con los márgenes de utilidad y rentabilidad de las empresas del sector. Por ejemplo, el margen de EBITDA (*Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) sobre ingresos operaciones en el sector de Acueducto y Alcantarillado alcanza el 40%, equivalente a \$1.2 billones al año; la rentabilidad sobre activos es del 8%, mientras la liquidez (activos corrientes / pasivos corrientes) es de 3.3 (SSPD, 2007a).

La “modernización empresarial” y el ajuste tarifario todavía no alcanzan a cubrir la mayoría de municipios, pero sí lo hacen sobre la mayor parte de la población urbana. El 85% de los operadores que atienden a poblaciones de más de 100.000 habitantes son de naturaleza privada, mientras 165 de las empresas prestadoras del servicio contaban igualmente con participación privada, hasta el año 2006. (ANDESCO, 2008)

Pese a lo anterior, los avances en cobertura siguen estando soportados en su gran mayoría por la inversión pública. Mientras que la inversión privada en infraestructura para el sector ha sido sólo de promedio anual de \$160 mil millones al año (promedio 1995-2003), la inversión pública asciende a los

1 Inicialmente, la Ley 142 de 1994 estableció un factor de contribución máximo del 20%; posteriormente, la Ley 632 de 2000 dejó en libertad a las empresas para establecer los factores máximos con el fin de mantener el equilibrio entre subsidios y contribuciones; y actualmente, está vigente el Decreto 057 de 2006, el cual estableció unos factores mínimos de 50% para el Estrato 5, 60% para el Estrato 6, 50% para los Usuarios comerciales y 30% para los Industriales.

2 De acuerdo con una encuesta realizada por el Centro Nacional de Consultoría, en promedio al 7% de los usuarios les suspenden el servicio por falta de pago. Ver SSPD (2006).

\$900 mil millones por año (DNP, 2005). Entre 2003 y 2006, los recursos del sector ascendieron a \$7.3 billones: 42% del SGP, 11% del Presupuesto General de la Nación (PGN), 16% de las regalías, y 31% de las tarifas. (SSPD, 2008b)

Dado el significativo aumento de tarifas en los estratos pobres, el esquema de subsidios está totalmente desfinanciado, y los recursos públicos no sólo se tienen que destinar a expandir la cobertura sino a financiar el sistema. Es así como el déficit de subsidios del año 2005 en acueducto ascendió a \$300 mil millones, y en alcantarillado a \$200 mil millones. (SSPD, 2007a)

Poco se ha hecho también por la eficiencia ambiental. En las capitales departamentales, que difieren de las grandes ciudades, la cobertura real es del 66%, y en el resto de cabeceras municipales de 30,5%³. En el plano ambiental, el volumen de aguas residuales que recibe tratamiento llega apenas al 8%, mientras que el 50% de los municipios no cuenta con un relleno sanitario, disponiendo sus basuras a ‘cielo abierto’, o todavía algunos depositándolas directamente en los cauces de ríos y quebradas (Defensoría del Pueblo, 2007). Sumado a esto, en 838 de las 951 cabeceras municipales analizadas por la Defensoría no se suministra agua apta para el consumo humano (el 88%) y el índice de pérdidas promedio nacional asciende a 49% (SSPD, 2007a).

De acuerdo con el Censo Nacional del año 2005, cerca de 8 millones de personas no contaban con conexión a Acueducto, y 12 millones no tenían alcantarillado. La cifra por sí sola es apabullante, sin embargo preocupa la amplia diferencia entre el sector urbano y el sector rural: en las ciudades, 1.8 millones de personas, equivalentes al 6% de la población urbana, no cuentan con el servicio de acueducto, comparado con el sector rural que alcanza la cifra de 53% (5.8 millones de personas); de igual forma, la ausencia de alcantarillado afecta al 10% del sector urbano (3.3 millones de personas), mientras que en el sector rural asciende al 82%, equivalente a 9 millones de personas.

El estado de la cobertura difiere de acuerdo a la región. Sus fallas son mayores en departamentos y municipios que son usualmente los de menor desarrollo y disponibilidad de ingresos; por ejemplo en Bogotá, Valle y Antioquia la cobertura es de 99%, 94% y 87%, respectivamente. La Región Central corresponde a un 86%, seguida de la Región Oriental con un 81% y la Costa Atlántica con un 72%. Por último está la Región Pacífica con un 63%, la Amazonía y Orinoquía con un 60% y San Andrés y Providencia con un 48%. Existen casos críticos como los del Chocó, Vaupés, Guajira, Arauca, Casanare y Putumayo donde más del 80% de la población rural carece de acueducto, y en Guainía, Guaviare, Vichada, Amazonas y Caquetá cerca del 60% de la población rural no accede al servicio (Defensoría del Pueblo, 2007). De los municipios de sexta categoría⁴, que concentran el 37% de la población, apenas 69 tienen una cobertura del 63% en acueducto (SSPD, 2008a)

3 Según resultados de la Encuesta de Calidad de Vida del año 2003.

4 Cuentan con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

2. PLANES DEPARTAMENTALES DE AGUA (PDAG): ANTECEDENTES, OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

Mediante el documento CONPES 3463 definió los “Planes Departamentales de Agua y Saneamiento Básico para el Manejo Empresarial de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo”, los cuales se presentan como la estrategia principal para implementar la política sectorial del Gobierno Nacional. En ese sentido, se les da el carácter de “importancia estratégica”, establece compromisos de los entes territoriales, abre el acceso al crédito internacional para tales efectos, con garantía de la Nación, y llama a la CRA a acelerar el desarrollo de la regulación relacionada con ordenar la liquidación de prestadores públicos ineficientes y de fusión.

Antecedentes.

Al igual que el programa de “Modernización Empresarial”, los “Planes Departamentales de Agua” se derivan de las recomendaciones del Banco Mundial. En dichas sugerencias se planteó la necesidad de definir políticas para promover la consolidación o agrupación de las empresas de menor tamaño por medio de empresas regionales u operadores de mayor escala que ya tengan en su poder las economías de escala propias del sector y puedan trasladar ese beneficio a los municipios menores y pequeños. De esta manera, para lograr la consolidación requerida sería necesario condicionar las altas transferencias del Gobierno Nacional a los municipios menores para garantizar la sostenibilidad de largo plazo de los servicios prestados, lo que en muchos casos, solo se lograría con prestadores de carácter regional (Fernández, 2004). En el año 2005 el documento CONPES 3383 de 2005 enunció un “Plan de Desarrollo del Sector de Acueducto y Alcantarillado”, recomendando desde entonces “vincular operadores especializados y promover esquemas regionales y del acceso al crédito”, con la participación de los departamentos.

Diagnóstico.

De acuerdo con el Gobierno Nacional, luego de 14 años de las reformas al sector, los problemas que persisten en términos de cobertura y calidad ya anotados, tienen origen en la inaplicación completa de tales reformas. Por ejemplo, aún continúan prestando el servicio de acueducto 670 municipios, que eventualmente no cuentan con estructuras empresariales eficientes, a pesar de la Ley 142; de igual forma, no hay acceso al crédito y existe una alta dispersión de la industria, con más de 12.000 prestadores, la mayoría en la zona rural. Agregan que se están desaprovechando “economías de escala” mientras los recursos del Estado se encuentran atomizados, generando, acorde con la opinión oficial, malos manejos de los mismos por parte de las administraciones municipales.

Objetivos.

Bajo este marco de acción, los PDAG presentan seis objetivos fundamentales; en primer lugar, la implementación de proyectos integrales de inversión regional y municipal sostenibles que mejoren cobertura, calidad, continuidad, crecimiento y viabilidad empresarial de los servicios; en segundo lugar,

lograr una coordinación interinstitucional efectiva; en tercer término, el aprovechamiento de las economías de escala; como cuarto objetivo, un manejo transparente y eficiente de los recursos; el quinto es propiciar la entrada y consolidación de operadores especializados en todos los municipios; y, por último, fortalecer la gestión en las zonas rurales.

Estrategias.

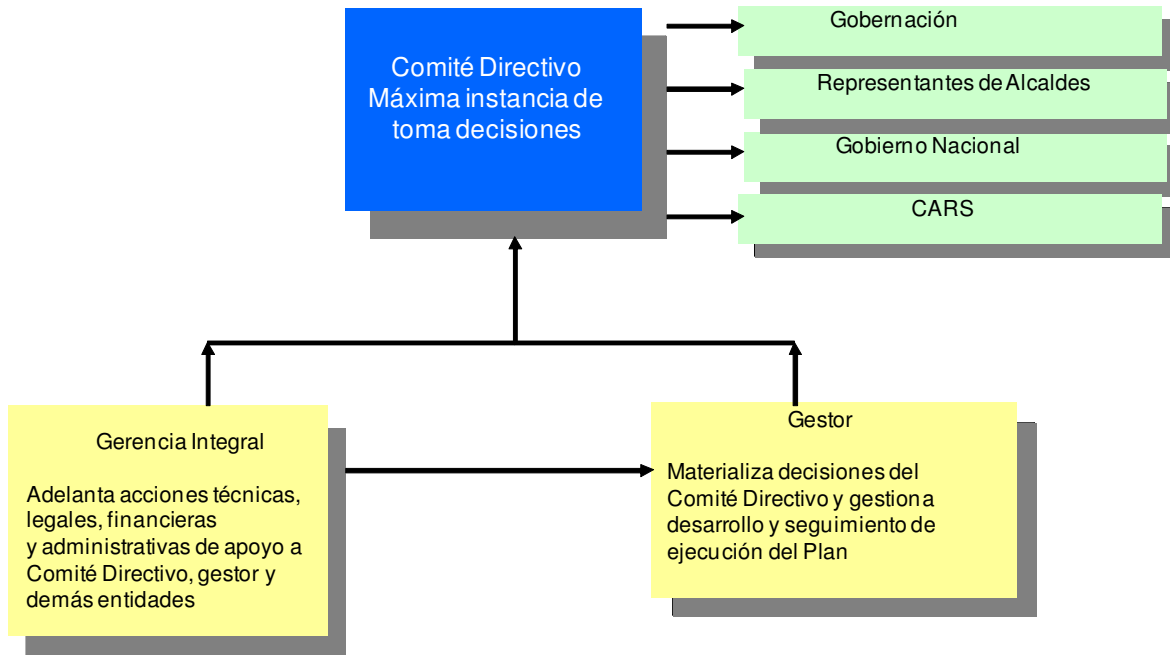
En función de lo anterior, el Gobierno diseñó las siguientes estrategias:

- Entregar la coordinación de los recursos y proyectos a los Departamentos, conformando una Gerencia Integral.
- Promover esquemas regionales de operación y administración con el fin de aprovechar las economías de escala.
- Condicionar la entrega de recursos del Presupuesto General de la Nación, a la transformación empresarial y la adopción de esquemas regionales.
- Otorgar garantías para el acceso de los departamentos al crédito de la banca multilateral.
- Realizar priorización de proyectos y recursos a través de audiencias públicas consultivas.
- Con los cambios al SGP aprobados en el 2007, los cuales crearon la “Bolsa del Agua” (5.4% del SGP), si los municipios no cumplen con los requisitos de certificación establecidos, los recursos se girarán a los Departamentos y, de este modo, se vinculan obligatoriamente a los PDAG.

Esquema Operativo.

El esquema operativo se organiza en cuatro instancias básicas: *Comité Directivo*, *Gerencia Integral*, *Gestor* y *Fases*. El Comité Directivo representa la máxima instancia de decisión y se encuentra conformado por el Gobernador y un delegado, dos alcaldes en representación de los municipios, un delegado del MAVT, un delegado del DNP y un delegado de cada autoridad ambiental. La Gerencia Integral adelanta las acciones legales, administrativas, técnicas y financieras. El Gestor adelanta las tareas de gestión, desarrollo y seguimiento del respectivo plan. Las Fases son los momentos claves del plan, así: *diagnóstico*, *estructuración* e *implementación*.

Diagrama 1. Esquema Institucional de los Planes Departamentales de Agua



Fuente: MAVT.

Compromisos.

Los Departamentos que se vinculan a esta política quedan comprometidos a:

- Obtener la autorización de las Asambleas Departamentales para comprometer y pignorar vigencias futuras de SGP y Regalías.
- Contratar un esquema fiduciario para administrar todos los recursos.
- Suscribir las actas de acuerdos sobre el esquema institucional, financiero, y el diagnóstico, y expedir Decreto para adoptar el PDAG.
- De acuerdo al diagnóstico y el plan de inversiones determinado, solicitar el crédito interno o externo necesario y comprometerse a realizar los ajustes fiscales necesarios.

Por su parte, los compromisos de los Municipios son:

- Entrega en usufructo de la infraestructura y equipos de su propiedad.
- Obtener la autorización de los Consejos Municipales para comprometer y pignorar vigencias futuras de SGP y Regalías.
- Comprometerse a viabilizar la entrada de los Operadores Especializados o a fortalecer los esquemas comunitarios.
- Transferir los recursos públicos directamente a la Fiducia.

Metas de cobertura y esquema de financiación.

La primera etapa de los PDAG está diseñada para cubrir el cuatrienio 2007-2010. De acuerdo con la Visión 2019, las metas de cobertura para dicho periodo son:

- Lograr una cobertura de acueducto de 98.5% en el sector urbano (4.2 millones de personas) y 75.1% en el rural (2.3 millones de personas).
- Lograr una cobertura de alcantarillado de 94.5% en el sector urbano (4.9 millones de personas) y 65.5% en el rural (2.0 millones de personas).
- Alcanzar un 30% del caudal de las aguas residuales tratadas (actualmente es 8%).

Las metas establecidas requieren unas inversiones totales de **\$8.3 billones de pesos en los primeros 4 años (2007-10)**, las cuales se deberían distribuir y financiar según se indica a continuación:

- Inversiones: 61% para cobertura urbana, 12% cobertura rural, 27% tratamiento de aguas y disposición de residuos.
- Ingresos: 39% del SGP, 30% Operadores (Tarifas), 19% Regalías y 12% PGN (aportes nuevos de la Nación para el sector). También pueden obtenerse recursos de las CARs.

Cuadro 1. Metas de Cobertura en el Sector de Agua Potable y Saneamiento al 2019

Sector / Servicio	Línea Base (2005)	Meta a 2010	Nueva población atendida (Mill)	Meta a 2015	Nueva población atendida (Mill)	Meta a 2019	Nueva población atendida (Mill)
Sector Urbano							
Acueducto	97.4%	98.5%	4.19	99.4%	3.58	100.0%	10.8
Alcantarillado	90.2%	94,5%	4.91	97.6%	4.35	100.0%	13.0
Sector Rural							
Acueducto /1	68.6%	75.1%	2.32	81.6%	1.02	82.2%	3.5
Alcantarillado /2	57.9%	65.5%	1.99	70.9%	0.85	75.2%	3.3
Aguas residuales tratadas	8%	30%				50%	

Fuente: MAVT /1 Incluye soluciones no convencionales. /2 Incluye soluciones individuales.

Cuadro 2. Inversiones y Recursos del Sector de Agua Potable y Saneamiento al 2019 (Millones de Pesos)

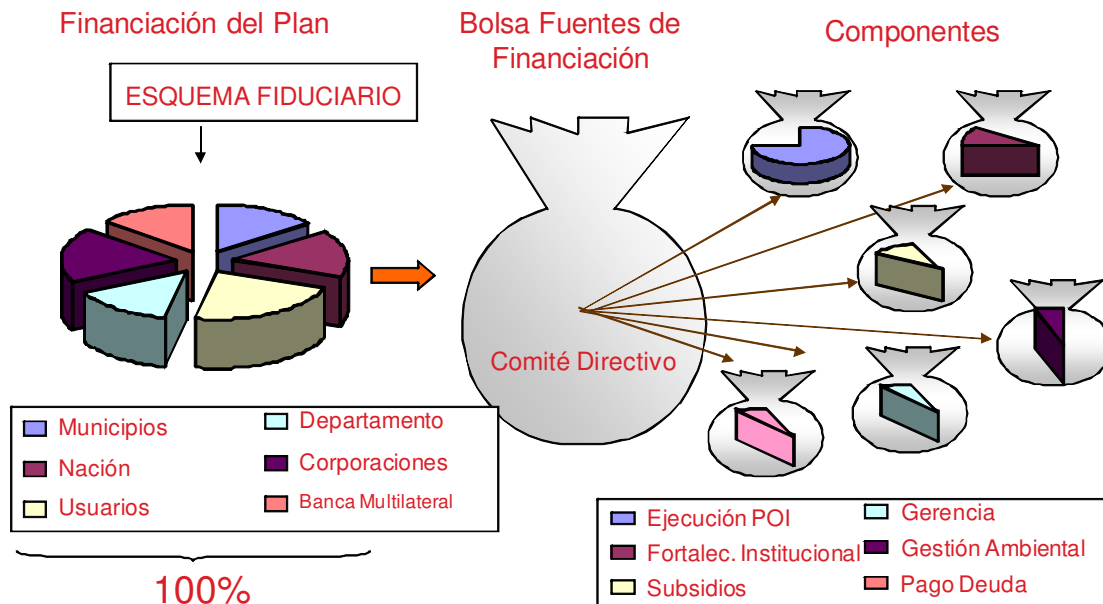
USOS	2007-2010	2011-2015	2016-2019	TOTAL
Coberturas urbanas	5,068,781	6,794,724	5,911,225	17,774,730
Coberturas rurales	1,003,573	1,306,497	797,348	3,107,418
Tratamiento de aguas residuales	1,108,086	863,293	285,396	2,256,775
Disposición adecuada de residuos	1,107,710	909,722	727,777	2,745,209

Total Inversión	8,288,150	9,874,236	7,721,746	25,884,132
FUENTES				
PNG	1,000,000	640,603	504,430	2,145,033
SGP Agua	3,264,034	4,721,150	4,309,173	12,294,357
Regalías	1,555,180	1,073,413	1,012,579	3,641,172
Inversión operadores	2,468,935	3,439,069	1,895,565	7,803,569
Total Fuentes	8,288,149	9,874,235	7,721,747	25,884,131

Fuente: MAVT /1 Incluye soluciones no convencionales. /2 Incluye soluciones individuales.

El manejo de los recursos del sector se realizara a través de esquemas fiduciarios, los cuales deben ser contratados por cada departamento. Con los recursos que aporten las distintas fuentes, y de acuerdo con las decisiones que tome el Comité Directivo, se tendrán que financiar los Planes de Obras e Inversiones (POI), la operación de la Gerencia Integral, el costo de las estrategias de Fortalecimiento Institucional, el esquema de subsidios y contribuciones, y el servicio de la deuda.

Diagrama 2. Esquema Financiero de los Planes Departamentales de Agua



Fuente: MAVT

Ahora bien, la “innovación” de la estrategia de estos planes consiste en adelantar las inversiones para cumplir con las metas en plazos menores, mediante el acceso de los Departamentos al crédito interno o externo, **garantizados con la pignoración de regalías y recursos del SGP hasta el año 2019**. El crédito provendrá inicialmente del Banco Mundial, quien ha dispuesto recursos por US\$ 500 millones para la primera etapa de esta política.

Como ejemplo, se puede citar el caso de Cesar, Magdalena y Guajira, donde el costo de los planes asciende a US\$ 381 millones en los 4 años, de los cuales el 51% (US\$ 191 millones) provienen del crédito con el BM, 44% a aportes territoriales (SGP y regalías) y 5% a aportes de la Nación y las CARs.

El capital, equivalente a US \$191 millones y los intereses del crédito tomado, por un monto de US\$ 90 millones, serán pagados con recursos futuros de regalías y SGP.⁵

También puede enunciarse el caso de Norte de Santander, Córdoba y Bolívar. En el primero, el costo total asciende a US\$ 44 millones, de los cuales un 32% será aportado por la Nación (US\$ 14 millones), otro 32% será mediante el crédito con el BM (US\$ 14 millones). En Córdoba, el valor es de US\$ 76 millones, de los cuales un 34% será aportado por la Nación (US\$ 26 millones), un 29% del crédito con el BM (US\$ 22 millones). Por último, en Bolívar, de los US\$ 107 millones que es el monto total, un 30% será aportado por la Nación (US\$ 32 millones), el 34% será del crédito con el BM (US\$ 36 millones). Los recursos de regalías correspondientes a los tres Departamentos hasta el año 2019 servirán para cubrir las inversiones restantes, así como para pagar el servicio de la deuda.⁶

Avances.

De los 1.100 municipios del país ya hay diagnósticos en 721 y en 236 zonas rurales. En el tema organizativo existen 10 gerencias y 16 gestores operando en distintos departamentos, entre ellos, Bolívar, Caldas, Caquetá, Cesar, Chocó, Córdoba, Magdalena, Putumayo, Sucre y Tolima. También se han definido gestores en Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caldas, Caquetá, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Guaviare, Huila, Magdalena, Meta, Norte de Santander, Sucre, Tolima y Vaupés. Sin embargo, a la fecha, con obras en proceso solo se encuentran los departamentos de Magdalena, Cesar y Atlántico.⁷

3. LA BURBUJA FINANCIERA DE LOS PDAG

La estrategia no elimina los desequilibrios regionales.

La estrategia genera, de manera inmediata, desequilibrios regionales, pues el acceso a los créditos con la banca multilateral dependerá de la cantidad de recursos futuros que pueda comprometer cada Departamento; es decir, de la cantidad de recursos del SGP y Regalías en los próximos años.

De esta manera, la medida presenta efectos inequitativos desde el primer momento, si se tiene en cuenta que los departamentos que acceden a **regalías directas** (en su territorio se explotan directamente los recursos naturales), tendrán mayor capacidad de endeudamiento y, por lo tanto, mayor inversión. No es

5 Ver documentos CONPES 3393, 3430 y 3431 de 2006.

6 Ver documentos CONPES 3497, 3498 y 3499 de 2007.

7 Datos citados por el Observatorio de los Planes Departamentales de Agua. http://www.portafolio.com.co/economia/vivienda_eco_portafolio/2009-02-21/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-4837944.html

de sorprender entonces que los primeros participantes de la política hayan sido, precisamente, departamentos como Guajira, Cesar o Norte de Santander, beneficiarios de regalías directas carboníferas y de hidrocarburos.

Los recursos del crédito no son nuevos ingresos del sector.

El servicio de la deuda que se generará en los departamentos será garantizado y pagado con recursos de las regalías y transferencias futuras (hasta el 2019), y no con recursos propios provenientes del ahorro de las entidades territoriales ni con inversión privada. Así, las inversiones que se adelanten en los próximos 4 años se harán a costa de ingresos disponibles para la próxima década.

De acuerdo con los esquemas financieros adoptados en los planes que ya han sido aprobados, los intereses que se pagarán por los créditos con el Banco Mundial son cercanos al 50% del capital, lo que implicará menores inversiones futuras.

Los únicos recursos nuevos provendrán de los aportes de la Nación, que serán de \$1 billón para el primer cuatrienio; no obstante, serán repartidos a través de Audiencias Públicas, con lo cual no hay garantía que todos los Departamentos se lleguen a ver beneficiados.

Las inversiones privadas están sobreestimadas.

Existe una importante discrepancia entre la inversión necesaria, como soporte fundamental del funcionamiento del proyecto, y la inversión real prevista por los operadores privados registrados en la SSPD. Mientras se sustenta que habrá una inversión de \$2.5 billones para los primeros cuatro años, los planes de inversión de los operadores privados ascienden, según la SSPD, a casi \$2 billones para los próximos 10 años (SSPD, 2008a). Eso implica, de entrada, un desbalance de \$1.7 millones para el primer cuatrienio. Adicionalmente, las inversiones previstas actualmente están concentradas en las empresas de las grandes capitales, quienes seguramente no entrarán en la estrategia de los PDAG.

Además, cabe anotar que los PDAG obligan a los departamentos y municipios a transferir directamente sus recursos a la fiducia año a año, pero no ocurre lo mismo con los operadores privados, quienes manejarán sus inversiones independientemente.

4. LOS IMPACTOS PREVISIBLES DE LOS PDAG

Pérdida de autonomía municipal.

Uno de los efectos más negativos de la política recae sobre la pérdida de autonomía de las autoridades municipales, dado que los PDAG traspasan los arreglos institucionales vigentes en Colombia, al tiempo que sesgan el acceso equitativo a la financiación de los proyectos gracias al establecimiento de audiencias públicas como mecanismo de priorización. De esta manera, los municipios que “hablen más

duro” tendrán mayores oportunidades de que sus proyectos sean financiados. Adicionalmente, su representación en los Comités Directivos de los PDAG, será mínima: únicamente dos alcaldes en representación de los demás.

No se cubrirán las metas de cobertura para el sector rural.

Los primeros planes que han sido aprobados, así como los documentos del MAVT, implican que las metas de cobertura se cubrirán, cuando mucho, para el sector urbano, y no para el rural. En efecto, el MAVT establece una cobertura de 4.1 millones de personas adicionales en los próximos 4 años en acueducto, y 4.9 en alcantarillado, que son las metas previstas en la Visión 2019 exclusivamente para el sector urbano. Al parecer, el interés de la política para el sector rural está priorizado en la transformación empresarial, y no en la cobertura.

Pueden citarse algunos ejemplos de cobertura prevista en los PDAG que ya se encuentran aprobados: por ejemplo, en la Guajira se espera alcanzar una cobertura urbana del 95% en acueducto y 80% en alcantarillado durante la primera etapa; en Bolívar se proyecta, para la primera etapa (2007-2010), únicamente un incremento de 81% a 87% en cobertura urbana de acueducto, en tanto para el alcantarillado se plantea tan solo un 57% a 80%; el departamento de Córdoba se propone, en la misma etapa, una cobertura urbana de 96% en acueducto y 80% en alcantarillado; y por último, Norte de Santander, plantea un incremento del 95.9% a 98.5% en cobertura urbana de acueducto, mientras en alcantarillado tan solo un 94.2% a 96.4%.

De igual forma, si los departamentos que no cuentan con importantes recursos de regalías o SGP no acceden a créditos, difícilmente sus coberturas aumentarán al ritmo previsto por el Gobierno Nacional.

Por otra parte, se crearán desequilibrios entre municipios, dado que no se garantiza ninguna proporcionalidad entre los recursos aportados por cada uno y las inversiones, las cuales serán realizadas de acuerdo con las prioridades determinadas en Audiencias Públicas y decididas por el Comité Directivo de cada Plan.

Es altamente probable un aumento de tarifas.

Las tarifas jugarán un papel primordial en el sostenimiento de este modelo. Si en realidad se requieren mayores recursos de los que están contemplados en los planes de inversión, las tarifas necesariamente aumentarán en proporciones similares; de lo contrario, difícilmente se cumplirán las metas en cobertura, dado que no se exige a los inversionistas privados un esfuerzo mayor al que esté soportado en las tarifas.

De otro lado, la tesis sobre las economías de escala mediante la prestación del servicio en esquemas regionales no se cumplirá ni beneficiará a los usuarios, dado que sólo se está regionalizando la administración del servicio. Incluso, los datos de la SSPD demuestran que las tarifas actuales son mayores entre mayor sea el número de usuarios atendidos, como puede observarse en cuadro siguiente.

Cuadro 3. Tarifas Básica de Acueducto para el Estrato 4 Según Tipo de Empresa – Año 2005 (\$ / m³)

Tipo de empresa	Acueducto	Alcantarillado
2.500 a 25.000 usuarios	880	n.d.
25.000 a 80.000 usuarios	1,083	561
80.000 a 400.000 usuarios	1,013	641
> 400.000 usuarios	1,684	1,162

Fuente: SSPD (2007 b)

5. CONCLUSIONES

Del análisis realizado a la política de los PDAG se extraen las siguientes conclusiones principales:

- Los PDAG están diseñados dentro del modelo del mercado del agua como negocio; es decir, los sesgos que imponen la rentabilidad y las ganancias esperadas de los planes de los distintos agentes que intervienen en el proceso, fiduciarios, con una comisión equivalente al 5% sobre los recursos administrados; operadores, a quienes se les mantendrá una TIR del 12% al 15%, gestores y demás; limita los verdaderos alcances de los propósitos inicialmente propuestos.
- Como consecuencia de lo anterior, los PDAG no resuelven las necesidades prioritarias del sector, como la cobertura en el sector rural y la calidad del agua para consumo humano.
- La incorporación de créditos de la banca multilateral, como el Banco Mundial y de otros que se piensan involucrar con el fin de “acelerar” los proyectos, agravará el incumplimiento de los planes municipales; en tanto, el servicio de deuda se soportará con vigencias futuras, con un claro riesgo fruto de la evolución de la tasa de cambio, pudiendo llegar a destinarse una alta proporción en honrar los compromisos financieros. Lo anterior sin desconocer que en muchos municipios pueden ya estar comprometidos con obligaciones previas a las que imponen los PDAG.
- La financiación privada sólo podrá provenir de las tarifas de los usuarios y, como desde el presupuesto inicial se encuentra desbalanceada, el alza de las mismas podría llegar a niveles excesivos con el agravante de que, en la mayor parte de los casos, se trata de regiones donde está ubicada la población más pobre del país.
- En el sistema de subasta, por el cual se define la destinación de los recursos disponibles, todos ponen y solamente unos ganan. Como corolario y, con base en los criterios mercantiles que priman en toda la operación, tendrán prioridad aquellos programas que resulten más atractivos, por razones económicas, poblacionales o geográficas, tamaño de mercado y demás parámetros que midan los beneficios en términos del lucro particular. Se decidirá en detrimento de los municipios más lejanos, pequeños o de alto costo para el acceso al agua.
- A contramano, a los operadores privados no se les exige condición alguna, distinta a la calificación que le otorga los comités técnicos, pero se les entregan mercados más grandes (regionales) y la posibilidad de cobrar mayores tarifas; esto es, un negocio seguro.
- En resumen, las razones de cobertura y calidad que justificaron los PDAG no quedarán satisfechas y, por el contrario, en el mediano plazo la situación podría verse agravada ante la aplicación cuantiosa de recursos en el pago de obligaciones y comisiones financieras; de ganancias para todos los agentes privados agregados; y del compromiso de vigencias futuras para agua potable y saneamiento básico en la financiación de la burbuja de los PDAG.

BIBLIOGRAFIA

ANDESCO (2008), *Retos del Sector Empresarial para el Desarrollo y Mejoramiento del Sector de Agua Potable y Saneamiento en las Regiones*. Presentación realizada por la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios y Actividades Complementarias o Inherentes, en el Foro Agua Transparente. Bogotá, Marzo de 2008.

Cadavid, Nora (2008), *Agua para Consumo Domestico en Colombia. Costos y Regulación Tarifaria*. En **Revista Gestión y Ambiente**, Volumen 11. No. 1. Bogotá, Mayo de 2008.

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (2006), *Impactos Regulatorios en los Sectores de Acueducto, Alcantarillado y Aseo*. Bogotá, Agosto de 2006.

Contraloría General de la República (2004), *Regulación, Tarifas y Política Pública en Acueducto, Alcantarillado y Aseo*. Bogotá, Febrero de 2004.

Defensoría del Pueblo (2007), *Tercer Diagnóstico Sobre calidad de Agua para Consumo Humano*. Bogotá, Octubre de 2007.

DNP (2005), *Inversión Privada en Infraestructura 1993-2003*. Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible, Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Junio de 2005.

Domínguez, Carolina y Uribe, Eduardo (2005), *Evolución del Servicio de Acueducto y Alcantarillado Durante la Última Década*. Documento CEDE 2005-19. Marzo de 2005.

Fernández, Diego (2004), *Colombia: Desarrollo Económico Reciente en Infraestructura. Sector Agua Potable*. Documento del Banco Mundial. Septiembre de 2004.

Jácome, Javier (2008), *Los Planes Departamentales de Agua: Una Estrategia para la Privatización y la Centralización*. Instituto del Pensamiento Liberal Alfonso López Michelsen (IPL), Partido Liberal Colombiano.

SSPD (2006), *Nivel de Satisfacción de los Usuarios NSU de Servicios Públicos Domiciliarios. Acueducto*. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Bogotá, Junio de 2006.

SSPD (2007a), *Informe Anual de los Servicios Públicos en Colombia 2006*. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Bogotá, Junio de 2007.

SSPD (2007b), *Estudio Sectorial Acueducto y Alcantarillado 2002-2005*. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Bogotá, Septiembre de 2007.

SSPD (2008a), *Informe Anual de los Servicios Públicos en Colombia 2007*. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Bogotá, Junio de 2008.

SSPD (2008b), *Políticas Colombianas para el Agua Potable y el Saneamiento Básico: Experiencia, Logros y Retos*. Presentación realizada por la Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios. Santiago de Chile, Septiembre de 2008.

UNPD (2006), *Human Development Report 2006. Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis*. United Nations Development Program, New York, USA.