

**PLANES DEPARTAMENTALES DE AGUA:
¿ESTRATEGIA ADECUADA
PARA LA SUPERACIÓN DE LOS BAJOS RESULTADOS EN EL SECTOR?**

**Claudia María Buitrago Restrepo
Directora General PDA Cesar
Abogada¹**

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y NORMATIVOS

En la corta historia republicana de Colombia, el sector de agua potable y saneamiento básico se ha debatido en tensiones entre lo público y lo privado, entre centralismo y descentralización. Así, entre 1875 y 1910², época conocida como Modo Privado de Suministro Local, se comenzó a prestar el servicio de distribución de agua (sin potabilizar) en las grandes ciudades capitales, sólo en las viviendas de la clase alta; aún no se prestaban el servicio de alcantarillado y el de recolección de residuos. La prestación estaba en manos de privados y su cobertura era mínima.

Entre 1910 y 1950, con un modo centralista de gestión local, el papel de los municipios empezó a ser decisivo, al dárseles responsabilidades directas; en algunas ocasiones, éstos actuaron en asocio con los departamentos; se creó un fondo con aportes de la Nación y los departamentos, y a la Nación se le encargó la función de supervisión.

Entre 1945 y 1991, etapa del denominado Modo estatal-asistencialista, con el fortalecimiento del rol del Estado, se crearon importantes instituciones, como INAGUAS, que ejecutaba obras que no fueran dedicadas a agua para el consumo humano y coexistía con los prestadores municipales; también fue creado el INSFOPAL, el cual irrigaba recursos a los municipios. Luego fueron fusionadas ambas entidades. En las grandes ciudades fueron creados institutos descentralizados; la inversión privada había perdido gran importancia. Pero aparecieron de nuevo los problemas: Baja capacidad de financiación, desfase de los planes previstos y la poca expansión que permitían las bajas tarifas. Dentro de este menú de dificultades quizás las más importantes fueron la ineficiencia generalizada en las empresas estatales de servicios públicos, la injerencia de la política en su dirección, el clientelismo y la corrupción, asociada a los dos anteriores.

¹ Todos los elementos consignados en el presente documento son de la responsabilidad exclusiva de su autora y no comprometen para nada a la empresa Aguas de Manizales S.A. E.S.P., para quien ella trabaja en la Gerencia del PDA Cesar.

² JARAMILLO, Samuel. Ciento Veinte Años de Servicios Públicos en Colombia. CINEP. Santafé de Bogotá: 1995.

En 1991 fue expedida la nueva Constitución Política de Colombia y con ella comienza la denominada etapa del Estado Social de Derecho. De acuerdo con esta carta, se justifica la existencia del Estado en la medida en que les garantiza a los asociados la efectividad de sus derechos. Entre otros, los atributos esenciales del nuevo Estado Social de Derecho consagrado en ella, se trata de un Estado democrático, participativo, unitario, descentralizado y con autonomía territorial. Para el caso de los servicios públicos domiciliarios, se definieron los siguientes principios: universalidad, solidaridad, eficiencia, participación, descentralización, autosostenibilidad y cofinanciación del Estado.

Estos principios, en términos generales, fueron desarrollados en la Ley 142 de 1994. Se resalta el rol que el municipio tiene, a la luz de la Carta y de la Ley 142 de 1994, de asegurarles a los usuarios la efectividad con la cual sean prestados los servicios y de garantizar subsidios a la demanda de los usuarios de bajos ingresos. También en esta ley se definieron los tipos de prestadores y, de su análisis sistémico, se deriva el rol decisivo de la entidad territorial municipal en el sector del agua potable y el saneamiento básico. Igualmente, se les entregó una serie de competencias a los municipios relacionadas con diversos sectores, en particular el de agua y saneamiento, para lo cual la Nación les transferiría los recursos en función de diversas variables, a través del Sistema General de Participaciones. Este tema fue reglamentado a través de las leyes 60 de 1993 y 715 de 2001. De acuerdo con una y otra, existía una partida de Propósito General, en la cual se encontraban las inversiones para agua potable y saneamiento básico, entre otras.

Comentario [hferreira1]: La Ley 60 sí asignaba el 20% para agua y saneamiento

Con posterioridad, fue expedido el Acto Legislativo 004 de 2007, a través del cual se reformuló el Sistema General de Participaciones. Éste fue reglamentado a través de la Ley 1176 de 2007, de acuerdo con la cual se creó una bolsa específica para el sector, aunque se mantuvo el mismo porcentaje (5.4%) que existía a la luz de la disposición anterior.

A partir de 1994, luego de expedida la Ley 60 de 1993, sobre reasignación de competencias y recursos, todos los municipios comenzaron a ser destinatarios de los recursos del SGP.

En el año 2005 fue expedido el Documento CONPES 3383, denominado *Plan de Desarrollo del Sector de Acueducto y Alcantarillado*; según el diagnóstico contenido en el mismo,

...se aprecian incrementos de coberturas que deben ser valorados en relación con los recursos invertidos y los significativos desequilibrios entre regiones, con rezagos más significativos en departamentos de las costas atlántica y pacífica. En las cuatro

principales ciudades las coberturas de acueducto se acercan al 100%, en el resto de capitales departamentales ... se registran coberturas inferiores al 90%.

...

De acuerdo con el Inventario Sanitario Rural llevado a cabo por el MAVDT, realizado entre 2001 y 2002 sobre una muestra del 67% de la población rural, se encontró que el 56% de la población rural tenía acceso a alguna forma de abastecimiento de agua. Sin embargo, sólo el 12% contaba con agua tratada. Si bien es cierto que se debe prestar atención al desarrollo del sector en las zonas rurales, la provisión de servicios básicos en las zonas urbanas continuará demandando la mayor parte de los recursos por el crecimiento de las ciudades.

...

Al utilizar estimaciones de costos unitarios y nuevos usuarios atendidos, en relación con los recursos invertidos en el sector, se puede inferir que las coberturas son inferiores a las que potencialmente se podrían haber alcanzado, lo que permitiría concluir que existen ineficiencias considerables en la asignación y la utilización de los recursos. Sin embargo, también es cierto que parte de los recursos se han dirigido a inversiones que han permitido mejorar el estado de los sistemas que se encontraban deteriorados por deficiencias históricas en mantenimiento, reducir las pérdidas de agua y mejorar la continuidad del servicio.

...

En cuanto a la calidad del agua suministrada, la realidad es diversa. En ciudades grandes e intermedias se han logrado niveles de calidad excelentes y satisfactorios; sin embargo, en muchos municipios de menor tamaño se siguen presentando serias deficiencias con respecto a los parámetros establecidos en la normatividad vigente. Los niveles de calidad del agua están relacionados con la baja capacidad institucional, operativa y financiera de las empresas pequeñas, que se refleja en el deficiente desarrollo de infraestructura, compra de insumos de potabilización y formación de capital humano.

En cuanto al tratamiento de aguas residuales, el país cuenta con sistemas para tratar hasta el 20% de las aguas residuales urbanas; sin embargo, su utilización efectiva cubre sólo el 10%, ya sea por su deficiente operación o por el rezago de coberturas de alcantarillado, lo que evidencia que algunas de las inversiones en este campo no se han llevado a cabo dentro de los planes integrales de inversión.

En materia institucional, el mencionado Documento CONPES hace un análisis completo de los roles que les corresponden a los diferentes niveles de gobierno. Con respecto a los del nivel local, encontró lo siguiente:

...muchas de las administraciones locales no han adelantado la transformación empresarial para la prestación de los servicios y mantienen estructuras ineficientes. Adicionalmente, no han aplicado las metodologías tarifarias o los planes de transición para alcanzar las tarifas meta, de acuerdo con los porcentajes máximos de subsidios establecidos en la Ley y los planes de transición gradual que deben culminar en diciembre de 2005.

A pesar de las disposiciones de orden legal, persiste la prestación directa de los servicios por parte de dichos municipios no menores, con baja capacidad técnica, injerencia política en su administración y resistencia a la entrada de operadores especializados. Los procesos a nivel local para la entrega de la prestación del servicio a un operador especializado son demorados y los instrumentos del Estado para generar procesos de transformación empresarial están dispersos.

Con respecto a la estructura de la industria del sector, el mencionado documento expresa lo siguiente:

El sector se caracteriza por un número relativamente elevado de entidades prestadoras de los servicios de acueducto y alcantarillado y su marcada dispersión. Se estima que existen en el país más de 12,000 prestadores, en su mayoría pequeños y rurales, de los cuales 859 se encuentran registrados ante la SSPD, ubicados en 508 municipios, para un promedio de 1.7 operadores por municipio. Este indicador se incrementa en los municipios de mayor tamaño. La baja concentración se presenta no sólo por la existencia de más de un prestador en un municipio determinado o en su casco urbano, sino también por la presencia de prestadores diferentes en municipios que podrían compartir uno solo con beneficios en economías de escala.

...

...la mayoría de los municipios mantienen la figura excepcional de prestación directa y muchas comunidades se han organizado mediante otras figuras para prestar el servicio de forma independiente. Una proporción importante de los municipios con más de 100,000 habitantes han asegurado dicha transformación como empresas de servicios públicos privadas, mixtas u oficiales; sin embargo, se estima que como máximo el 20% de los municipios entre 25,000 y 100,000 habitantes lo han hecho. En los municipios menores la Ley prevé la conformación de organizaciones de tipo comunitario.

En relación con el manejo del SGP, el Documento contiene lo siguiente:

El SGP financia alrededor del 40% de la inversión, pero en muchos casos su aplicación es ineficiente y no está articulada a planes integrales y óptimos de inversión. La segmentación de los recursos por vigencias presupuestales anuales y la falta de un acceso dinámico a crédito, conduce a inversiones dispersas e incompletas. Al mismo tiempo, la disposición a pagar de los usuarios no se incrementa si no se

perciben mejoras tangibles en la prestación de los servicios, en un plazo lo suficientemente corto.

El Documento concluye la necesidad de compactar el mercado por la vía de la regionalización y presenta ejemplos como los de ACUAVALLE, EPM, EMPOCALDAS, Bogotá y Aguas de Manizales. Propone entonces la promoción de esquemas regionales de operación y administración de los servicios de acueducto y alcantarillado, lo cual incluye el fortalecimiento del rol de los departamentos y la agilización de los procesos de transformación empresarial de los prestadores.

En esta misma dirección, el Documento CONPES 3463 de 2007, denominado *Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo*, caracteriza la estructura de la industria del sector como

...altamente dispersa con un alto número de prestadores de los servicios, se desaprovechan economías de escala y se atomizan los recursos aportados por el Estado. Se estima que existen en el país más de 12 mil prestadores, de los cuales 2,244 se encuentran registrados ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD, ubicados en 887 municipios. La baja concentración se presenta no sólo por la existencia de más de un prestador en un municipio determinado, sin también por la presencia de prestadores diferentes en municipios que podrían compartir uno solo bajo un esquema regional.

El uso disperso de las diferentes fuentes de recursos (tarifas, SGP, regalías, aportes del Gobierno Nacional, corporaciones autónomas regionales), así como la falta de un componente de preinversión integral y con visión regional, ha limitado la celeridad y eficiencia con que se desarrollan los planes de inversión y los procesos de transformación empresarial.

Con respecto a los recursos transferidos por el Sistema General de Participaciones (SGP), se han planteado las siguientes deficiencias en su aplicación: (i) desarticulación de planes integrales de inversión y de los planes de las E.S.P., (ii) desvío de recursos por fuera del sector, (iii) inversiones dispersas e incompletas debido a la segmentación de los recursos por vigencias presupuestales anuales y el deficiente acceso a crédito, y (iv) atomización y asimetrías en la distribución geográfica de los recursos con relación a las necesidades.

A partir del diagnóstico reseñado, el Documento en mención define los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial de los servicios como *la estrategia del Estado para acelerar el crecimiento de las coberturas y mejorar la calidad de los servicios*. Los objetivos que se propuso el Documento fueron la efectiva coordinación, la aceleración del proceso de modernización empresarial, el aprovechamiento de economías de escala, la articulación de las

diferentes fuentes de recursos, el mejoramiento del control sobre éstos y la implementación de planes de inversión integrales con perspectiva regional.

Asimismo, definió los principios de primacía de los departamentos, el establecimiento de planes de inversión integrales, la articulación de las distintas fuentes de recursos, la transparencia, el acceso al crédito, la entrada de operadores especializados en mercados regionales, el apoyo de la Nación basado en la corresponsabilidad territorial, la articulación, el fortalecimiento de la gestión en las zonas rurales y la articulación de las políticas de agua y saneamiento con las de desarrollo urbano.

De otro lado, la Ley 1151 de 2007, mediante la cual fue aprobado el plan nacional de desarrollo, en su artículo 91 y siguientes, normatizó la política contenida en los documentos CONPES anteriormente mencionados.

Por su parte, la Ley 1176 de 2007 reglamenta el Acto Legislativo 004 de 2007, creando la bolsa de Agua y Saneamiento y redistribuyendo el 5.4% para el sector no sólo para los municipios, sino desprendiendo de éste un 15% para los departamentos. Ello, con el fin de instrumentarles a éstos el manejo de los PDA.

El Decreto 3200 de 2008 hace en su artículo 1° una definición más detallada, al contemplarlos como

...un conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional, formuladas y ejecutadas con el objeto de lograr la armonización integral de los recursos, y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.

El decreto desarrolla los diferentes aspectos que tienen que ver con los PDA, cuales son principios, objetivos, participantes, fases, recursos, contratación, estructuras operativas, requisitos de participación de los actores, normas generales de los recursos de apoyo de la Nación, procedimientos para la identificación y selección de proyectos y el esquema fiduciario para el manejo de los recursos.

2. LA REALIDAD MATERIAL DE LOS PDA

El diagnóstico del sector contenido en los aludidos documentos CONPES muestra que el esquema municipal no era sostenible en el tiempo: Baja capacidad institucional, clientelización, dispersión de actores y de recursos, falta de planificación de largo plazo, etc. Por eso es clara la necesidad de una regionalización que permita obtener economías de escala en la administración y en algunos aspectos de la operación de los sistemas. También es más que justificable la conformación de

una bolsa común que permita la confluencia de las diferentes fuentes de financiación, esto es, el SGP de los municipios, el SGP del departamento, regalías departamentales y municipales, cuando existieren, recursos del presupuesto general de la Nación y también de la autoridad ambiental regional.

El asunto de fondo es que estos Planes son una figura que contiene un esquema regional para un Estado con autonomía municipal.

Toda la normatividad anteriormente existente está diseñada sobre la base de que quien responde, quien tiene la competencia, quien está obligado a garantizar la prestación de los servicios es el municipio, a través de sus autoridades políticas, alcalde y concejo.

El cambio normativo definido por las leyes 1151 y 1176, así como el Decreto 3200 de 2008, que redefine los roles y le devuelve al departamento un protagonismo que no estaba en la normatividad anterior, implica que todo el escenario jurídico-institucional se adecúe a la nueva realidad. Ésta es una urgencia que se expresa con respecto, por ejemplo, al proceso de certificación de los municipios, al PGIRS y a las tarifas, tópicos éstos que siguen siendo municipales.

Entonces, lo que se tiene hoy en día es que los alcaldes se han puesto en manos de los Planes Departamentales de Agua, al encargarles los estudios para actualización de los PGIRS, para la formulación de los PSMV y para la formulación de estudios de costos de operación en esquemas regionales, pero la Superservicios y la autoridad ambiental les exigen el cumplimiento de los dos primeros, sin tener en cuenta que los incumplimientos no son atribuibles a la responsabilidad de los alcaldes. Y, en el último caso, se les están exigiendo estudios de costos municipales, cuando estos municipios han ingresado en un esquema regional.

Ello genera una serie de retos, puesto que todo el andamiaje jurídico e institucional del sector está diseñado para una prestación municipal de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo. Así, en las normas, quien sigue siendo el responsable de todo es el alcalde, aunque, al entrar al Plan, pierda en gran medida el manejo de los recursos y de las decisiones. Si se le van quitando paulatinamente las competencias, es obvio que también debe ir perdiendo las responsabilidades.

Derivado de lo anterior, **el escenario normativo para la contratación está pensado desde la entidad territorial municipal.** Con la regionalización lo que se pretende es que todos los municipios de un mismo entorno zonal entren a formar parte de un solo esquema operativo. No obstante, de nuevo, como el fundamento jurídico-político del Estado Colombiano, de acuerdo con el artículo 1° de la Constitución Política es la descentralización administrativa y la autonomía territorial, pues es imposible

pretender que todos los municipios actúen al unísono, dado que éstos actúan a través de sus representantes políticos: Alcalde y Concejo Municipal. El mecanismo jurídico a través del cual a un operador se le entreguen los sistemas de acueducto y alcantarillado de un municipio para efectos de la prestación de los servicios, es la libre concurrencia de oferentes. Una de las excepciones es cuando varios municipios conforman una empresa oficial regional que será la encargada de prestarles los servicios (tal es el caso de Aguas del Cesar S.A. E.S.P.). En ese caso, existe una excepción regulatoria. Sin embargo, al momento de que esa empresa vaya a tercerizar su accionar, está obligada a dar cumplimiento a los procedimientos legales (derivados de la Ley 142/94), regulatorios y estatutarios. Ello implicaría que, cuando se fuera a sacar la invitación pública para la vinculación del gestor, sólo pudieran entrar los municipios que a ese momento ya se encuentran dentro del esquema regional. Implicaría también que, cuando ingrese un nuevo municipio de esa misma región o sub-región, la empresa regional tendría que hacer una nueva invitación pública que obstaculizaría las economías de escala que se buscaron con la regionalización. Acá es necesario que se reconozca la validez de que se prevea en cada invitación pública el ingreso futuro de todos y cada uno de los municipios del territorio en cuestión, por supuesto, siempre bajo condiciones previamente acordadas y transparentes para todos los oferentes dentro de la invitación pública. Pero lo que sería inaceptable es concluir que por cada nuevo municipio habría que hacer una nueva invitación pública, porque ello haría nugatoria la regionalización en que está basada la nueva política sectorial.

Los tópicos anteriores nos llevan a otro relacionado con las **normas aplicables a las nuevas empresas regionales creadas para la gestión de los PDA**. Justamente la principal razón para que las nuevas instancias creadas no fueran unas nuevas Unidades de Agua como las que existieron hace unos años en los departamentos, era evitar que los procesos contractuales se rigieran por una normatividad tan morosa como la contenida en las leyes 80/93 y 1150/07. Fue principalmente por esta razón por la que se tomó la decisión de que esa nueva instancia que se creara fuera una E.S.P. Ello, por cuanto, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 142/94, el régimen contractual aplicable es el del Derecho Privado, esto es, el Derecho Comercial, y el estatuto contractual de cada empresa. Por ello no tiene lógica alguna que la Superservicios conceptúe que, para que una E.S.P. pueda aplicar la Ley 142/94 –que es justamente la que por obvias razones se le debe aplicar- y su propio estatuto contractual –que hace parte de su acto constitutivo, lo que sus socios fundadores quisieron al momento de suscribir el contrato de sociedad-, tenga que ser prestadora actual y tenga que estar inscrita en el RUPS. Pero al mismo tiempo se busca que estas empresas actúen en forma tercerizada; ello implica que tengan que contratar operadores especializados; pero, para poder vincularlos no pueden aplicar las normas que les corresponden sino, a juicio –equivocado, a mi manera de ver-, desde el Estatuto de Contratación Pública. Esta situación es bastante *kafkiana* y nos lleva a pensar: ¿Entonces para qué fueron finalmente creadas las instancias gestoras de los

PDA bajo la forma de E.S.P., si podrán hacer uso de su propia normatividad flexible?

A su vez, este tema nos lleva a otro, cual es el de la existencia de dos instancias que, a decir, verdad, se hacen cierta **duplicidad**. Se hace esta afirmación porque las gerencias técnicas de los PDA fueron pensadas para que hubiese una instancia técnica, idónea, transparente y flexible que organizara todo el plan y lo pusiera en marcha. La discusión radicaba en ese momento en quién ejecutaría los recursos. Desde una mirada estrictamente técnica, los recursos deberían ser ejecutados por esa Gerencia Técnica; ello no ocurrió así porque políticamente no era viable que las gobernaciones renunciaran a la contratación de tan cuantiosos recursos. Por ello se pensó en una nueva instancia que, siendo técnica y flexible, fuera de la confianza de las administraciones departamentales. Ésa fue la razón para que las gestoras regionales se pensarán como empresas de servicios públicos. Pero entonces no se superó el riesgo de que la contratación fuera más independiente de los vaivenes políticos de las gobernaciones, habida cuenta de que dichas empresas serán direccionadas por los mandatarios regionales. Siendo así las cosas, vale la pena pensar si se justifica que ambas instancias subsistan simultáneamente.

Un análisis de las funciones de una y otra, a la luz de lo dispuesto en el Decreto 3200 del 29 de agosto de 2008, nos lleva a concluir que la Gestora es quien se encarga de desarrollar las acciones tendientes al cumplimiento de los objetivos de la política, garantizar la adecuada implementación del PDA, coordinar sus acciones, ser interlocutora de los actores del PDA y convocados al mismo, mantener actualizado el diagnóstico técnico base, difundir el PDA, instruir el esquema fiduciario, adelantar con el Gobernador el proceso de vinculación de los municipios, gestionar alternativas de implementación de alternativas de financiación de los proyectos, implementar instrumentos financieros de apalancamiento, asistir a los municipios, promover los esquemas de regionalización, contratar los recursos de Fase II, rendir cuentas y asistir a los municipios para la certificación. A su vez, la Gerencia tiene labores de apoyo técnico a la Gestora, que bien podrían compactarse en una sola instancia. Lo cierto es que el punto central que la Nación pretendía resolver con la creación de aquella instancia gestora del PDA como ESP, no lo será si se las pretende obligar –sin sustento jurídico- a contratar mediante el Estatuto de Contratación Pública; y tampoco se resolverá con tantas instancias el riesgo de corrupción, dado que éste es un problema estructural cultural de la sociedad colombiana. Y a todo lo anterior, se debe sumar la presencia de los operadores especializados. Todo esto termina en un escenario tan complejo que puede generar problemas de opacidad en la toma de decisiones y en el destino de los recursos; ello, sin contar que implica múltiples intermediarios para un esquema que tiene que llegar a ser autosostenible y que además debe soportar una serie de pasivos, entre los cuales los más significativos son los laborales (incluyendo los pensionales), los energéticos y los ambientales.

Este complejo escenario institucional de los PDA ha generado confusión en las comunidades y en las autoridades municipales en relación con los roles. Igualmente ha diseminado las responsabilidades, lo cual aumenta los riesgos contractuales. Asimismo, ha hecho más engorrosos los trámites ante las oficinas de planeación departamental, porque, aunque lo que se buscaba era simplificarlos con la creación de la Gestora del PDA, lo que ocurrió fue exactamente lo contrario: Se crearon nuevos pasos en el procedimiento y no se eliminaron los anteriores, de tal manera que en la actualidad la ruta crítica que debe atravesar un proyecto es más oblicua que la pasada. Ello se verá aún más afectado cuando se trate de proyectos que deban surtir mecanismo de **Ventanilla Única**.

Ahora bien; sobre este último aspecto, vale la pena detenerse sobre si se trata de todos los proyectos, o si tan sólo esto aplica a los que incorporen financiación de la Nación. Al respecto, establece la Ley 1151, en su artículo 95, que

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial es el competente para recibir y viabilizar los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la Nación a través del mecanismo de “Ventanilla Única”.

Igualmente, la mencionada ley crea diferentes tipos de apoyos financieros con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación: En el artículo 91 cita los denominados “recursos de apoyo de la Nación al sector”. A su vez, el artículo 94 alude a los llamados “recursos destinados a audiencias públicas para agua potable y saneamiento básico” y las “partidas calificadas como regionalizables”, también contenidas en el citado Presupuesto General de la Nación.

Queda claro, entonces, que, a la luz de lo contemplado por la Ley 1151, **los proyectos sujetos al trámite de Ventanilla Única, son los que se prevén con financiación o cofinanciación de los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, sean de audiencias públicas, o de partidas regionalizables. En ningún momento los proyectos que serán financiados con recursos seccionales, o bien departamentales, o bien municipales.**

Por su parte, el Decreto 3200, en su Título II, atinente a las normas generales de los recursos de apoyo de la Nación, en su artículo 18, sobre apoyos de la Nación al Sector de Agua y Saneamiento, se refiere explícitamente a los previstos en el artículo 6º, numeral 3.5 (“aportes de inversión regional”), y a los atrás mencionados, desprendidos de los artículos 91, 93 y 94.

Adicionalmente, el artículo 19, reglamentario de los artículos 93 y 94 de la Ley 1151, crea las bolsas de apoyo financiero a los PDA, las cuales son Bolsa “Concurso Territorial”, Bolsa “Todos por el Pacífico” y Bolsa “Tu Plan Departamental”.

Y, en general, los artículos siguientes del mencionado Título II, también reglamentarios de la Ley 1151, se refieren exclusivamente a los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación. Por lo tanto, el tema, desde la perspectiva jurídica, no tiene discusión: **Los únicos recursos de los PDA que deben presentarse a Ventanilla Única son los provenientes de la Nación.**

Un siguiente tema a analizar es el de la **transición entre el esquema actual municipal, caracterizado por altos niveles de informalidad –rallando con la ilegalidad-, y uno nuevo regional que debe entrar cumpliendo con toda la normatividad**, pero que necesariamente va a comenzar con muy bajos recaudos que no van a permitir durante los primeros años la recuperación de los costos. Ello hace que, aunque el modelo financiero de largo plazo dé cierre, la **implantación y puesta en marcha** del nuevo esquema, bajo la modalidad de un contrato de gestión, no le permita a la empresa regional contar en el corto plazo con los recursos suficientes para pagarle al Gestor, aunque sepa que más adelante contará con los mismos. Ello hace necesarios recursos de apalancamiento que deberían proceder de fuente SGP departamental con el fin de hacer viable la implantación y puesta en marcha de los nuevos esquemas operativos.

Aspectos ambientales y papel de las autoridades del ramo. Hay una total desconexión entre el Viceministerio de Agua y Saneamiento y el de Ambiente en relación con el manejo integral del recurso hídrico y con respecto a las autorizaciones ambientales en torno a los servicios de acueducto (concesiones hídricas, tasas de uso), alcantarillado y tratamiento de aguas residuales (planes de saneamiento y manejo de vertimientos, permisos de vertimientos, tasas retributivas) y aseo (PGIRS). La participación de las corporaciones autónomas en los comités directivos de los PDA es ambigua: Su aporte financiero al plan no es claro, su participación en la aprobación de los proyectos tampoco y quienes resultan siendo ganadores de no ser sancionados por dichas autoridades ambientales son los municipios que no ingresan al Plan, o que, perteneciendo al mismo, hacen contrataciones paralelas que van a estar totalmente desligadas del mismo. Al tiempo, quienes llevan adelantado el proceso sufren procesos sancionatorios ambientales.

Otro tópico que debe ser estudiado es el relacionado con los **diagnósticos departamentales. Éstos están resultando superficiales; su información es precaria y dicha situación genera una gran incertidumbre en los procesos contractuales de las obras previstas en los municipios.** Aunque se demoren más, y sus costos sean más altos, se requieren de una mayor calidad, con el fin, no sólo de superar los problemas asociados a la contratación de las obras de infraestructura, sino también aquellos atinentes a la vinculación de los operadores especializados. Ello, por cuanto las condiciones de eficiencia exigidas y las metas a alcanzar en un

horizonte temporal, están sujetas a la certeza del estado en el que se encuentran los sistemas.

De otro lado, en un nuevo escenario de prestación regional, vale la pena que se flexibilice la **regulación tarifaria**, de tal manera que se permitan **subsidios intrarregionales**, habida cuenta de la existencia de municipios deficitarios frente a otros que no lo son, o que lo son menos.

Quedan dos últimos temas por mencionar: En primer lugar, cómo va a ser el proceso de certificación de municipios. Es muy importante que se realice en los departamentos la **Mesa Interinstitucional de Logros** antes de dicho hito, con el fin de que la migración de los municipios des-certificados hacia los PDA se acelere y no siga obstaculizando la viabilidad de la regionalización.

Y, segundo, vale la pena discutir si esta nueva política sectorial de regionalización no contiene verdaderos **elementos de centralismo, vale decir, de injerencia de la Nación en los asuntos municipales, que estarían en contravía del espíritu descentralista y de autonomía territorial contenido en el artículo 1° de la Constitución Política**. Esta reflexión se hace en razón de que, una cosa es que los municipios no hayan dado una cabal aplicación a los recursos del Sistema General de Participaciones, y otra es que éste se abrogue la facultad de intervenir en las decisiones de las inversiones municipales cuando su participación en la financiación de los PDA es marginal.

3. EL PAPEL DEL NIVEL NACIONAL EN LA TOMA DE DECISIONES DE LOS PDA

Definitivamente el tema central en toda esta discusión es el relacionado con la incidencia de la Nación, a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Departamento Nacional de Planeación y la Vicepresidencia de la República tienen hoy en la toma de decisiones del orden regional, especialmente teniendo en cuenta que se trata de unos Planes que fundamentalmente están siendo ejecutados con recursos departamentales y municipales³.

En primer lugar, el Ministerio considera que la única manera de que el Departamento adopte la política nacional de sector es suscribiendo con dicha cartera el denominado

³ En el caso del PDA Cesar, la Nación sólo aportó 3.1% del valor total. Este monto fue precisamente invertido en municipios que no hacían parte del Plan, lo cual iba en contra de la regla de juego básica del Plan, cual era la pertenencia de las entidades territoriales que se quisieran beneficiar de los recursos de la Nación.

Convenio Fase I y sólo acepta que se firme el texto por ella entregado a la respectiva Gobernación.

En segundo término, es necesario tener en cuenta que, dentro de las estructuras operativas de los PDA, en el Comité Directivo tienen ahora asiento el mencionado ministerio, el DNP y la Vicepresidencia de la República, esta última con voz y los primeros con voz y voto.

En tercer lugar, el Comité no puede sesionar sin la presencia del delegado del Ministerio.

Algunas decisiones no podrán tomarse sin el voto favorable del Ministerio, entre ellas la aprobación del Manual Operativo del PDA y sus modificaciones, la aprobación de los lineamientos y parámetros generales de contratación y la aprobación del Plan Anual Estratégico y de Inversiones a realizar, entre las cuales se encuentran los proyectos de inversión, esquemas de modernización empresarial, fortalecimiento institucional, consultorías y en general las necesarias para el cumplimiento de las metas del PDA. En resumen, el Ministerio hoy tiene poder de veto sobre cualquier inversión que se pretenda hacer en cualquier municipio del país con recursos del departamento o del mismo municipio. Ello, sin olvidar su exigencia de que todos los proyectos pasen por Ventanilla Única del Ministerio para la viabilización técnica. Todo esto corresponde a un verdadero espíritu centralista, que no se percibía en el sector desde la vigencia de la Constitución Política de 1886.

Y la función del Comité Directivo de aprobar el Manual Operativo del PDA y sus modificaciones debe ser ejercida bajo los lineamientos del Ministerio, así como la adopción de los lineamientos con los cuales el Gestor del PDA contrata la Gerencia Asesora.

4. ALGUNAS REALIDADES INCONTRASTABLES

Como atrás se dijo, para 2005 los municipios del Departamento del Cesar tenían ciertos niveles de cobertura. Aunque dicha información no es del todo confiable, es la oficial y como tal se asume. El ejercicio sobre la pertinencia o no de acogerse a los PDA se puede hacer a partir del análisis de algunos municipios: En acueducto, se puede estudiar el impacto en Curumaní, Pailitas, Chimichagua, Pueblo Bello, Astrea, Tamalameque y Pelaya, así⁴:

⁴ Fuente: DNP.

ENTIDAD TERRITORIAL	TOTAL SGP-AS RECIBIDO 1994-2007
Astrea	6.778.365
Chimichagua	8.377.069
Curumaní	8.102.170
Pailitas	4.833.698
Pueblo Bello	4.032.034
Tamalameque	5.121.520
Pelaya	5.071.032

El municipio de Astrea recibió durante 13 años por SGP-AS \$6,778 millones de pesos constantes de 2007 y su cobertura en acueducto para 2007 era de 89%. Luego de dos años, con una inversión de \$1,046 millones, aumentó al 100%. Sin recursos del PDA, se habría tomado todo lo recibido entre 1994 y 1996, aproximadamente.

El municipio de Chimichagua recibió durante estos 13 años por SGP-AS \$8,377 millones de pesos constantes de 2007 y su cobertura en acueducto para 2007 era de 80%. Luego de dos años, con una inversión de \$1,222 millones, ha aumentado al 98%. Sin recursos del PDA, se habría tomado todo lo recibido entre 1994 y 1996, aproximadamente.

El municipio de Curumaní recibió en los 13 años por SGP-AS \$8,102 millones de pesos constantes de 2007 y su cobertura en acueducto para 2007 en de 81%. Luego de dos años, con una inversión de \$4,790'162,963, ha aumentado al 98%. Sin recursos del PDA, se habría tomado todo lo recibido entre 1994 y 2000, aproximadamente.

El municipio de Pailitas recibió en los 13 años por SGP-AS \$4,834 millones de pesos constantes de 2007 y su cobertura en acueducto para 2007 era de 75%. Luego de dos años, con una inversión de \$5,063 millones, aumentó a 99%. Sin recursos del PDA, se habría tomado todo lo recibido entre 1994 y 2005, aproximadamente.

El municipio de Pueblo Bello recibió en los 13 años por SGP-AS \$4,032'034 (pesos constantes) y su cobertura en acueducto para 2007 era de 93%. Luego de dos años, con una inversión de \$1,050 millones, aumentó a 98%. Sin recursos del PDA, se habría tomado todo lo recibido entre 1994 y 2001, aproximadamente.

El municipio de Tamalameque recibió en los 13 años por SGP-AS \$5,122 millones de pesos constantes de 2007 y su cobertura de acueducto para 2007 era de 78%. Luego de dos años, con una inversión de \$929 millones, aumentó a 98%. Sin recursos del PDA, se habría tomado todo lo recibido entre 1994 y 1996, aproximadamente.

Para el caso de alcantarillado, el análisis de algunos municipios es el siguiente:

ENTIDAD TERRITORIAL	TOTAL SGP AS 1994-2007
Aguachica	11.786.259
Astrea	6.778.365
Bosconia	6.366.777
El Copey	6.213.755
Pelaya	5.071.032

El municipio de Aguachica recibió en los 13 años por SGP-AS entre 1994 y 2007 la suma de \$11,786 millones de pesos constantes de 2007; para 2007 tenía una cobertura en alcantarillado de 80%. Luego de dos años, con una inversión de \$8,941 millones, aumentó a 95%. Sin recursos del PDA, se habría tomado todo lo recibido entre 1994 y 2000, aproximadamente.

El municipio de Astrea recibió en los 13 años por SGP-AS entre 1994 y 2007 la suma de \$6,778 millones de pesos constantes de 2007; para 2007 tenía una cobertura en alcantarillado de 60%. Luego de dos años, con una inversión de \$2,614 millones, aumentó a 95%. Sin recursos del PDA, se habría tomado todo lo recibido entre 1994 y 1999, aproximadamente. Pero, adicionalmente, ya con la inversión que se hizo en acueducto, no habría podido acometer en ese mismo lapso esta nueva inversión en alcantarillado.

El municipio de Bosconia recibió en los 13 años por SGP-AS entre 1994 y 2007 la suma de \$6,367 millones de pesos constantes de 2007; para 2007 tenía una cobertura en alcantarillado de 81%. Luego de dos años, con una inversión de \$2,569 millones, aumentó a 95%. Sin recursos del PDA, se habría tomado todo lo recibido entre 1994 y 1998, aproximadamente.

El municipio de Pelaya recibió en los 13 años por SGP-AS entre 1994 y 2007 la suma de \$5,071 millones de pesos constantes de 2007; para 2007 tenía una cobertura en alcantarillado de 95%. Luego de dos años, con una inversión de \$3,018 millones, aumentó a 95%. Sin recursos del PDA, se habría tomado todo lo recibido entre 1994 y 2001, aproximadamente.

Todo el análisis anterior, es sin tener en cuenta que los municipios mencionados sólo tienen comprometido, en su mayoría, tan sólo un 50% del SGP-AS; algunos como Bosconia, tienen un porcentaje menor.

Las conclusiones podrían ser realmente dramáticas si se tiene en cuenta que ningún municipio podría destinar todo su SGP a la inversión, considerando que con esta fuente financian la operación de los sistemas, y si el servicio se cobrara, deberían destinar recursos a los subsidios.

Es importante mencionar que todas las inversiones del Cesar se han venido ejecutando, y así continuará, con recursos del Departamento, de tal manera que los recursos provenientes del SGP de los municipios podrá ser aplicado en la totalidad de lo que tienen comprometido en el PDA, a subsidios a los usuarios de bajos ingresos. Esto sólo es posible gracias a su pertenencia al PDA.

Ahora bien; con respecto al servicio de aseo, todos tenían bajas coberturas y arrojaban sus residuos sólidos en botaderos a cielo abierto. Hoy, sin inversiones municipales, tienen un proceso de saneamiento ambiental en proceso, a través de una operación recientemente comenzada, cuentan con un parque automotor nuevo, disposición técnicamente adecuada y en proceso de llegar muy rápidamente a cubrir el 100% de los cascos urbanos.

Y todo lo anterior, sin contar que el PDA hará otras inversiones en el corto plazo en los citados municipios, como por ejemplo aquellas relacionadas con los sistemas de tratamiento de aguas residuales.

Entonces, lo que queda claro es que los municipios, a cuentagotas, que es como reciben sus transferencias, no hubiesen podido soportar las enormes inversiones respaldadas en diseños técnicos adecuados, que han sido adelantadas a través del PDA con un apalancamiento del Departamento del Cesar, con base en las regalías del carbón. Esta misma fuente será utilizada para cubrir el diferencial creado entre las necesidades de cobertura de subsidios a la demanda y disponibilidad de SGP. Tampoco esto hubiese sido fácil sin pertenencia a un esquema regional liderado por el Departamento.

5. ¿RESPONDEN LOS PDA A LOS POSTULADOS DE LA CARTA POLÍTICA?

Es clarísima la necesidad de regionalizar la prestación, coordinación y financiación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.

También es clara la necesidad de combatir la ineficiencia que impera en el sector en las diferentes regiones, particularmente en el Departamento del Cesar.

No es claro que la regionalización corresponda a la departamentalización. La ausencia de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no facilita otras opciones, pero se seguirán presentando casos de muy difícil tratamiento, como por ejemplo el del Municipio de González, que ni debería ser municipio, ni debería pertenecer al Cesar y sin embargo no le queda la opción institucional para pertenecer al PDA Norte de Santander, mercado regional al que naturalmente corresponde. Y, como éste, deben existir muchos casos, como podrían ser los de La Dorada y Puerto Salgar, Girardot y Flandes, entre otros. También debería pensarse en esquemas regionales que superen la jurisdicción de departamentos con jurisdicción muy reducida, como podrían ser los casos de los departamentos del Quindío y Atlántico.

Pero la que sí parece a todas luces excesiva es la injerencia del gobierno nacional en la toma de decisiones del orden regional y municipal, especialmente en los casos en los que no hay involucrados recursos del presupuesto general de la Nación. Y, como fundamento de ello, no es suficiente alegar una supuesta dicotomía regional/local/corrupción y nacional/transparencia. Ello, especialmente teniendo en cuenta la serie de escándalos que vive el país en la actualidad relacionados con entidades del orden nacional.

Tampoco la política nacional del sector deja espacio a diferentes niveles de “creatividad” que permitan explorar opciones democráticas, transparentes y eficientes diferentes a la vinculación de prestadores especializados a través de contratos de operación, figura a la que le apuesta sin titubear el gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Asimismo, vale la pena pensar si es adecuado que la política de agua en las regiones quede en manos de gestores de los PDA que han sido concebidos, o bien como E.S.P., o como unidades de agua que no tienen suficiente articulación con las autoridades ambientales, en virtud de la autonomía de dichas corporaciones regionales. Lo cierto es que aún no está garantizada la gestión integral del recurso hídrico.

Queda también por resolver la articulación entre importantísimos instrumentos como los POT, los planes de desarrollo departamentales y municipales, los PDA y las audiencias públicas consultivas, todos estos instrumentos sumados a otro escenario que durante los últimos siete años ha sido el rey: El Consejo Comunal. Queda también por resolver la articulación entre la política de agua potable y saneamiento básico y la política ambiental del recurso hídrico, asociada a instrumentos de planificación como los POMCAS, las reglamentaciones de corrientes, los PSMV y a

instrumentos de financiación del sector como las tasas por uso y las tasas retributivas, cuya llegada a los PDA es aún opcional para las corporaciones autónomas regionales.

Por último, la presente ponencia se ha detenido en evaluar la política a partir de la experiencia en un departamento rico. ¿Qué decir en los casos de departamentos pobres que no cuentan con regalías para apalancar las inversiones en los municipios? Un ejemplo de esta situación es el PDA Caldas, en el que el Departamento, como líder, jalonador y cofinanciador, sólo cuenta con los reducidos recursos de su propio SGP.

Y esto nos lleva a otra reflexión, que es quizás la de fondo: Si se aplican las metodologías definidas por la CRA, las comunidades se verán avocadas a pagar unas tarifas exorbitantes. Ello sólo se puede evitar en la medida en que se ejecuten unas grandes inversiones directas del Estado como subsidio a la oferta para hacer extensión de cobertura, lograr continuidad y garantizar calidad. Pero, si no se garantizan además recursos muy cuantiosos para hacer reposiciones y rehabilitaciones de los sistemas, las tarifas no bajarán en la medida en la que deberían hacerlo, habida cuenta de las condiciones de pobreza y desempleo que campean a lo largo y ancho del territorio nacional.

Quizás en departamentos que contarán durante algunas décadas con cuantiosas regalías, como es el caso del Cesar, se pueda plantear un esquema de intervención muy fuerte sostenida durante al menos una década completa, mediante la cual se apliquen nuevos subsidios a la oferta. Pero, en aquellas regiones donde no se disponga de tales fuentes, es difícil que esté garantizada la sostenibilidad de dichos sistemas, se reitera, dadas las deplorables condiciones socio-económicas de las poblaciones. Ésta, que es la discusión de fondo, aún no está saldada. Y esto se replica en los sectores de energía, gas y telecomunicaciones.

6. UNA PROPUESTA DE AJUSTE A LOS PDA COMO POLÍTICA DEL SECTOR

En síntesis, definitivamente, la regionalización sí es una respuesta adecuada al sector, mas no necesariamente como departamentalización, sino haciendo más flexible y racional la agrupación de entidades territoriales.

No es conveniente el creciente proceso de re-centralización de la toma de decisiones en torno a la ejecución de los recursos departamentales y municipales. La posición preponderante de la Nación sobre lo regional y local es realmente peligrosa y va en contra de los principios constitucionales de descentralización y autonomía territorial. Se requiere reconocer la voluntad de los tomadores de decisiones del orden intermedio y básico.

No parece haber evidencia clara acerca de la dicotomía nivel central/transparencia frente a nivel territorial/opacidad. Se debe reconocer la posibilidad de corrupción en todos los niveles y la necesidad de establecer claros controles ex ante en ambas esferas.

Es urgente que la normatividad, legal, reglamentaria, regulatoria, se adecúe lo más pronto posible al nuevo esquema regional. Ello incluye las disposiciones alusivas a la prestación de los servicios, a la contratación de los operadores y a las tarifas, las cuales deberían pasar a un estadio regional. Y no sólo lo anterior, sino que se precisa una normatividad que defina reglas de juego para la transición del viejo al nuevo esquema.

Las estructuras operativas de los PDA no deben ser tan complejas. Deben compactarse los actores y dar una mayor preponderancia e independencia a los órganos técnicos, esto es, a las Gerencias Técnicas Asesoras. En éstas deberían concentrarse todas las labores técnicas y de ejecución de los recursos. A su vez, quizás sería más conveniente su contratación por parte del esquema fiduciario, siempre mediante procesos públicos y transparentes.

Es imprescindible que se reconozca la competencia de cada quien y sus propias limitaciones: Ni al Ministerio ni a la Superservicios les corresponde legislar. En ese orden de ideas, uno y otra deben reconocer el escenario legal del régimen de contratación de las empresas de servicios públicos, independientemente de si ellas tienen un papel de gestoras de PDA o no. Tampoco puede aquél pretender imponer requisitos que no se encuentran en las normas, como los relacionados con la Ventanilla Única para proyectos que no son financiados ni cofinanciados con recursos del presupuesto general de la Nación.

Se requiere que las tasas ambientales, las de uso y las retributivas, sean canalizadas a través de los PDA con el fin de que su manejo sea articulado con el de las demás fuentes de los mismos, así como con el objeto de que puedan ser controladas con mayor eficacia.

Es preciso que a los diagnósticos sectoriales regionales se les destinen mayores recursos con el fin de que la información y los estudios que éstos ocasionen sean más confiables.

El proceso de certificación de municipios debe darse en el marco de la política del sector, que no es otra que la de los PDA. La persistente mirada municipalista del la Superservicios va en contra de éstos y puede dar al traste con ellos. Es a todas luces inconveniente, y transgresor de la regionalización, que este ente obligue a los municipios integrantes de un PDA que han ingresado a esquemas regionales, a crear

nuevas empresas o mejorar las existentes, que se sabe que no tendrán sostenibilidad, como lo demostraron los estudios del DNP.

Es urgente la articulación y coordinación entre las diferentes instancias del gobierno nacional, esto es, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Incluso, entre el Viceministerio de Agua y Saneamiento y el Viceministerio de Ambiente. También lo es la coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República.

Se deben institucionalizar fuentes adicionales para apalancar las inversiones en el sector con el fin de que no tengan que ser pagadas por los usuarios a través de las tarifas. Este modelo no es sostenible, habida cuenta de los niveles de pobreza que sufre la población colombiana.

Más allá de la discusión sobre si los prestadores deben ser públicos o privados, lo realmente importante es que éstos sean autosostenibles y que cualquier esquema garantice los principios constitucionales de universalidad, solidaridad y eficiencia. Sobre éstos no se debe declinar.