

# **Implicaciones tarifarias del servicio de agua potable\***

Por Luis Diego Vélez Gómez\*\*

\* Artículo recibido mayo de 2008.  
Artículo aprobado octubre de 2008.

\*\* Profesor asociado, Facultad de Minas de la Universidad Nacional de Colombia.

## Introducción

El recurso del agua, por su carácter social, está estrechamente vinculado a la formación de las comunidades, al desarrollo de sus economías y a las formas de gobierno; por ello, desde hace algunos años se ha evidenciado la creciente preocupación de la comunidad internacional por el acelerado deterioro y el empobrecimiento de los recursos hídricos del planeta. Hecho que obedece, entre otras razones, a la destrucción de los ecosistemas que los producen y los protegen, a la sobreexplotación de las fuentes tradicionales y a su agotadora y dramática contaminación, causada por una población creciente y cada vez más ávida de agua.

Aún más: a pesar de que el acceso al agua potable se reconoce en muchas legislaciones como un derecho fundamental y un bien público, hasta ahora la imposterable tendencia a la urbanización y la concentración de la población en megaciudades, pobladas de habitantes uniformes y consumistas, ha convertido ese recurso natural en un escenario apetecido por los intereses privatizadores de los servicios públicos. Esta corriente se configura como uno de los principales enemigos del manejo sostenible del agua, toda vez que los recursos para proveerla y tratar los vertimientos de las grandes urbes imponen una carga financiera enorme que, de ser buscada por la vía del mercado, excluiría del servicio a vastos sectores de la población, cuyos empobrecidos ingresos les impedirían acceder a ese mercado.

Este artículo tiene como propósito central mostrar que mediante escalamientos tarifarios es imposible garantizar la sostenibilidad del recurso. Es imprescindible entonces la intervención del Estado por la vía del presupuesto y los precios públicos, a fin de corregir los problemas de equidad en la distribución del agua potable. Se ha concluido también que buena parte del déficit de agua potable corresponde a desajustes de manejo y administración, antes que a una insuficiencia natural.

## **Análisis del sector**

Un análisis de la situación actual muestra que el mercado de servicios de acueducto y alcantarillado no exhibe perspectivas notables en cuanto a tasas de crecimiento. Sus usuarios están concentrados en el sector residencial y las tarifas, a pesar de los enormes ajustes de los últimos años, no garantizan la sostenibilidad del sector, al tiempo que desnaturalizan el carácter de bien público que debe tener este servicio. La industria, por efecto de un manejo directo, no contribuye en forma apreciable al consumo de agua potable, aunque es fuente de ingresos de las empresas públicas en otros servicios. Adicionalmente, el nivel de desarrollo de las empresas de agua potable que operan en los municipios menores y medianos es muy precario y casi ninguna de ellas es viable financiera y administrativamente. Esto trae como consecuencia un desabastecimiento del servicio, hasta el punto de que para el año 2005 un volumen de 1,7 millones de colombianos no contaba con el servicio de acueducto y 3,6 con el de alcantarillado (Blanquiset, 2006, 64-67). Cabe destacar, sin embargo, que el indicador de cobertura no refleja el panorama real del sector. En la realidad, solo 27,8 millones, que representan el 65,85% de la población, reciben agua tratada (Llamas, 2006, 7-18).

Los subsidios colombianos, que han sido un elemento de cobertura del sector, están siendo desmontados en virtud de un artículo de la ley de servicios públicos domiciliarios (Ley 142 de 1994). Con anterioridad a la promulgación de esta ley las empresas prestadoras de servicios de acueducto y alcantarillado proporcionaban a los estratos 1, 2 y 3 subsidios que variaban dentro de un amplio rango y en algunos casos llegaban hasta el 90% del costo. Así mismo, a los

usuarios contribuyentes se les imponían sobrecostos, que podían alcanzar hasta el 20%. La Ley 142 de 1994 estableció un tope de 50%, 40% y 15% al subsidio que las empresas podían otorgar a los estratos 1, 2 y 3, respectivamente, en tanto que, para los usuarios de estratos altos, definió un tope de contribución del 20%. De esta manera se dio inicio a un periodo de transición que se extendía hasta el año 2001, lapso durante el cual las empresas deberían desmontar parte de los subsidios otorgados. Debido a que el impacto tarifario sobre los estratos subsidiables resultó ser significativo, la Ley 632 de 2000 amplió el plazo de transición hasta 2005. Dicha providencia también eliminó el tope de contribuciones para hacer que las tarifas tomaran la ruta de la **autofinanciación**.

La reducción de los subsidios ha sido cada vez mayor, lo cual trae anexada la actualización tarifaria como fórmula de supervivencia empresarial. En consecuencia, el sesgo adverso ha sido asumido siempre por los usuarios. Ello es evidente si se tiene en cuenta que, a partir de la aplicación de la nueva metodología tarifaria en 1996, las tarifas pagadas por los usuarios se convirtieron en la fuente más importante de recursos de estas empresas; en 2005 el 40,5% de la inversión anual en el sector provino de tarifas, el 39,6% de transferencias, el 9,9% de aportes de la Nación y el 10% de otras fuentes. No sobra recordar que entre 1995 y 2000 los usuarios de las 18 principales ciudades del país soportaron incrementos que estuvieron entre el 38% y el 22%, en términos reales y en dependencia del estrato y la ciudad, y que entre 2001 y 2004 hubo incrementos tarifarios hasta de 36%, todo lo cual estuvo asociado a una reducción del 50% en los subsidios (Silva, 2005a, 24-65).

*En ausencia de subsidios, el porcentaje del pago destinado al servicio público de agua potable, que hacia 2003 equivalía al 4% del ingreso promedio de los hogares de estratos 1 y 2, aumentaría al 6,7% en el estrato 1 y al 5,9 en el estrato 2, según un reciente estudio publicado por el Departamento Nacional de Planeación (Departamento Nacional de Planeación y Pnud, 2005). Considérese que el estándar internacional está fijado en un 5% del ingreso promedio.*

Como se expone en un artículo de la Revista Economía Colombiana, “De prolongarse en el tiempo las condiciones normativas e institucionales vigentes, es

de esperarse que las tarifas de los servicios públicos de acueducto y alcantari-llado se incrementen hasta en 118% real en los próximos cinco años, aumento tres veces superior al proyectado para el servicio de energía que, aunque significativo, es de apenas 35%”.(Gaitán, Cepeda y Rodríguez, 2002, 23-56).

Los incrementos programados en las tarifas no responden a que éstas hayan sido bajas en años anteriores. En realidad, en los últimos cinco años, de acuerdo con el estrato, ellas se incrementaron, en términos reales, entre el 38% y el 226%, a pesar de que en la gran mayoría de las ciudades y municipios intermedios la calidad del servicio no se compadece con las alzas soportadas. Además, según la Comisión Reguladora de Agua Potable (CRA), apenas el 29% de los municipios suministra agua potable a la población.

Lo anterior permite la siguiente consideración: “La política diseñada para el sector preveía que los aumentos en las tarifas del agua se ajustaran a los costos de prestación del servicio. Sin embargo, es probable que por problemas metodológicos se haya sobrevalorado el ajuste y que se estén cobrando tarifas exageradas” (Contraloría General de la República, 2005, 28-76).

De mantenerse las alzas previstas, es posible que los usuarios no dispongan de capacidad de pago para hacer frente a las facturas, en especial en los estratos de menores ingresos de los municipios pequeños y de las grandes ciudades, para quienes están previstos incrementos más altos. La incapacidad de pago se traduce a su vez en el aumento de la cartera morosa y las pérdidas negras por conexiones ilegales, además del enorme riesgo de la protesta social. Estas modificaciones están relacionadas con el plazo establecido en la ley para el desmonte de los subsidios y con fallas en la metodología utilizada. Para el cálculo de las nuevas tarifas es preciso, por tanto, estudiar la posibilidad de moderar sus incrementos. El problema es complejo y en él confluyen múltiples factores legales, institucionales, regulatorios y políticos. En consecuencia, los incrementos de las tarifas representan hoy un gasto en el pago del servicio de aproximadamente el 6,9% del ingreso familiar del estrato 1, lo cual desborda en casi el 20% el gasto máximo del estándar internacional en

este servicio, fijado en 5%. Eso quiere decir que, si nos ubicamos en el ingreso de salario mínimo para el estrato 1, el solo gasto de agua absorbería el 60% de la capacidad de pago de todos los servicios públicos domiciliarios, estimados por la CRA en el 12% de ese ingreso (Blanquiset, 2002, 33-59). El resultado siguiente sería un desplazamiento en la cantidad o calidad de los alimentos o la entrada a estado de desconexión, o ambas consecuencias, con la consiguiente informalidad en la provisión del servicio.

El anterior desenlace ya se evidencia, pues, según la Encuesta Nacional de Salud, de Profamilia (2005), del total de 27.973 hogares urbanos encuestados, el 74% disponía de conexión a acueducto público o privado y el 11% a acueductos comunales. El 15% de los hogares no tenía ningún tipo de conexión. En el año 2000 la proporción de los hogares urbanos conectados a acueductos públicos o privados era de 78%, lo cual muestra que entre 2000 y 2005 se presentó una disminución del 4%. En la zona rural la cobertura disminuyó de 27% en 2000 a 22% en 2005. Solo en el área de Bogotá, según recientes declaraciones del gerente de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, se han desconectado más del 10% de los usuarios.

En función de las anteriores circunstancias es lógico deducir que dos de los factores que contribuyen al empobrecimiento de los estratos bajos son el desmonte de los subsidios y el autofinanciamiento de las tarifas; ambos elementos se integran para exigir nuevamente una política tarifaria que incluya el objetivo de redistribución del ingreso en las tarifas de agua potable y el carácter de bien público de este servicio.

### **Subsidios requeridos**

Hacia el año 2006 el monto de los subsidios requeridos ascendía a \$543.000 millones anuales y las contribuciones a \$60.876 millones, y había un déficit de \$482.330 millones por año. Pero, en razón de que los incrementos tarifarios obedecen tanto al desmonte de los subsidios como a los incrementos en el costo del servicio, surgen tendencias opuestas en la evolución de los subsi-

dios requeridos: por un lado, su desmonte provoca una disminución de tales requerimientos; por otro, el aumento del costo del servicio eleva los montos requeridos. Para determinar exactamente el peso relativo de cada uno de estos efectos sobre el monto de los subsidios demandados se requiere un análisis más exhaustivo. Una forma de entender este funcionamiento se ilustra con un ejemplo hipotético, tomado de la *Revista Economía Colombiana*.

“Si el costo del servicio de un litro se ubicara en la actualidad en \$100 y se subsidia el 70% al estrato 1, el usuario paga \$30. Al final del periodo de transición, en el año 2006, sin embargo, con un subsidio máximo de 50% y un costo del servicio de \$200, el usuario estaría pagando \$100 y el subsidio requerido sería de \$100. Es decir que, aunque en términos porcentuales los subsidios disminuyen, en términos absolutos el monto requerido termina siendo superior” (Departamento Nacional de Planeación, 2005, 33-59).

Por lo tanto, la política deberá estar en función de reducir los costos de producción para que simultáneamente rebaje el monto de los subsidios, además de la racionalización que implica su reasignación, dado que se presentan migraciones de los estratos 5 y 4 hacia los estratos 1 y 2, dirigidas a beneficiarse del subsidio. Esto se analizará más adelante.

## **Disminución del consumo**

Como producto de los incrementos de las tarifas, los usuarios han disminuido el consumo de agua. Las mayores variaciones se observan en Bogotá y las capitales de departamentos, donde los niveles de consumo se han reducido, por usuario, de 25 m<sup>3</sup> a 20 m<sup>3</sup> por mes, según datos de la Superintendencia de Servicios Públicos. En el periodo 1996-2000, en Medellín y Barranquilla cayeron en 18% y 26%, respectivamente, a tal punto, que el menor consumo registrado en diciembre de 2000 (13 m<sup>3</sup> usuario/mes) se registró en el estrato 1 de Barranquilla, donde el consumo básico estimado alcanza a 20 m<sup>3</sup> usuario/mes. Sin embargo, el consumo más elevado se observaba en el estrato 5

de Medellín y Barranquilla: a pesar de haber disminuido, era de 36 m<sup>3</sup> usuario/mes. Eso revela que se está produciendo una concentración del gasto de agua potable que va asociada con la redistribución del ingreso de la población.

Un breve ejercicio de análisis microeconómico muestra que si la elasticidad/precio de la demanda de agua en las cuatro principales ciudades del país es baja y negativa (-0,19% en el periodo 1996-2000), se puede afirmar que, ante un aumento del 1% en la tarifa, los usuarios disminuyen su consumo en 0,19%. Con base en las actuales perspectivas de aumentos tarifarios, la tendencia será que en los estratos 1, 2 y 3 continuará disminuyendo el consumo, mientras en los estratos 4, 5 y 6 aumentará, porque es allí donde se aprecia que el consumo de agua potable está en función del ingreso. En consecuencia, la brecha social se ampliará más, debido a que en 2001 el consumo de los estratos subsidiables era inferior al de los demás estratos. En esta perspectiva, para el año 2010 el consumo promedio de los usuarios del estrato 1 de las grandes ciudades se habrá reducido a 10,4 m<sup>3</sup> usuario/mes, la mitad del consumo básico estimado (20 m<sup>3</sup>). En 2001 este consumo se hallaba en 15 m<sup>3</sup>. En contraste, el estrato 6 aumentaría su consumo de 30,7 m<sup>3</sup> usuario/mes a 35 m<sup>3</sup>, lo cual abriría una brecha equivalente a 25 m<sup>3</sup> usuario/mes (Departamento Nacional de Planeación, 2005, 33-59).

## **Ajuste de costos**

Antes de la promulgación de la Ley 142 se identificó que las tarifas no cubrían los costos de la prestación del servicio y que, por lo tanto, ellas deberían ajustarse a los costos reales para asegurar la sostenibilidad financiera de la misma a largo plazo. Con esta medida se introdujeron sesgos en favor de las empresas y en detrimento de los usuarios, privilegiándose el criterio de suficiencia financiera sobre el de eficiencia económica, ambos contenidos en la mencionada ley. De hecho, ésta prefirió el concepto de sostenibilidad financiera en perjuicio del criterio de redistribución del ingreso, lo cual llama a abogar por la invocación de modelos tarifarios que incluyan este último objetivo.



El criterio incorporado en la fijación de las tarifas-meta para el año 2006 era que éstas deberían cubrir la totalidad de los costos (no solo los de operación, sino también los de inversión). Para su cálculo, la Comisión Reguladora de Agua Potable (CRA) definió nuevamente una metodología, la cual arrojó un resultado superior al vigente y que debería ser alcanzado en 2007 (Comisión de Regulación de Agua Potable, s.f.). La reducción de costos significaría no solo la rebaja de los costos laborales que implica una excesiva carga burocrática en las empresas proveedoras del servicio, sino también la explotación de las economías de escala con una operación basada en el concepto de cuenca, y muy particularmente un ajuste en los costos de financiamiento de la inversión, los cuales, al ser asumidos en forma privada, han empujado el incremento de las tarifas con cargos financieros y amortización de la inversión.

## **Incidencia de la regulación**

La problemática regulatoria de las tarifas de los servicios de acueducto y alcantarillado es significativa. El aumento de las tarifas no se origina solamente en el desmonte parcial de los subsidios (Resolución 151 de 2000, de la CRA), ordenado por la Ley 142, sino también en el hecho de que la metodología de cálculo vigente permite que las empresas trasladen a los usuarios el costo de sus ineficiencias, en la medida en que ellas incorporan en el mismo las fallas relacionadas con asimetrías de información entre el aparato regulador y las empresas.

Los problemas que se mencionan como los más destacados hacen referencia a la práctica de incluir en la tarifa los costos de las ineficiencias (tanto administrativas como operativas); los altos costos laborales, de manera particular, no son consecuentes con el comportamiento general de todas las empresas del sector, o con lo que se podría considerar eficiente, ya sea en términos de gastos de administración o de costos de operación. La consecuencia inmediata es que la empresa no recibe estímulos para reducir costos, debido a que puede recuperarlos a través de las tarifas que pagan los usuarios. Adicionalmente, uno de los indicadores más utilizados para medir la eficiencia de las empresas

es el Índice de Agua no Contabilizada (Ianc), o sea, las pérdidas de agua. Conceptualmente, este indicador equivale a la proporción de agua producida que no se factura. Tales pérdidas arrojan niveles intolerables, debido a que, hablando técnicamente, es difícil que el agua no se pierda, bien sea por cuenta de las conexiones ilegales o de las deficiencias de la red distribuidora. En Colombia la CRA acepta como Ianc el 30%, y todo porcentaje adicional ocasionado por las pérdidas debe ser asumido por las empresas.

En el año 2000 el Ianc se ubicó en un promedio de 43%. De ahí que, en el periodo en referencia, tanto las empresas como los usuarios asumieran la suma de \$988.539 millones por pérdidas de agua. De ese total, \$724.709 millones equivalían al 30% de las pérdidas de agua admitidas por la CRA, y que fueron asumidas por los usuarios por la vía de las tarifas. Las pérdidas toleradas de agua no constituyen problema, aunque, como mecanismo de estímulo a la búsqueda de mayor eficiencia, el índice debería ser más estricto. En países que aplican mejores tecnologías la proporción de agua no contabilizada difícilmente llega a 18%. Para el año 2005 se proyectó que el Ianc ascendería a 43%, equivalente a 739.000 millones de metros cúbicos, con un costo de \$637.917 millones. Por el conducto de las tarifas, las empresas podrían recuperar pérdidas del orden de \$445.251 millones, cifra equivalente al monto de los subsidios otorgados en ese mismo año<sup>1</sup>.

## **Tarifas e inversión**

En la fórmula tarifaria de la CRA está incluida una variable llamada Valor de Reposición de Activos (VRA), cuyo fin es crear recursos para realizar las obras necesarias para la recuperación de los sistemas. Sin embargo, por cuenta de este método, es posible que tales costos se incluyan varias veces, o que las obras requeridas no se realicen, o que éstas se hagan a largo plazo. Adicionalmente, los recursos transferidos por otras entidades son incluidos en las

---

<sup>1</sup> Información suministrada por la Consultora Externa AST S. A., contratada por la Contraloría General de la República en marzo de 2005.

tarifas como si correspondieran a inversión. Para ilustrar esta situación basta decir que entre 1995 y 2005 se transfirieron 8,5 billones de pesos, y que de esta suma la inversión participó con el 54,8% del monto total, pero solo el 41% de la misma se dedicó a infraestructura destinada a ampliar la cobertura del servicio; el resto fue destinado a otros conceptos, entre los que se destacan pagos de servicios personales, mantenimiento, subsidios y servicio de la deuda. Por esa razón actualmente solo el 25% de una muestra de 150 municipios disponen de agua apta para el consumo humano (Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, 2002).

No obstante, estos recursos no deben ser recuperados por las empresas, pues su transferencia debe ser considerada como aporte al financiamiento de la inversión por parte de otras entidades, y su valor no debe estar incluido en las tarifas. La consecuencia inmediata es que no existen estímulos para optimizar la inversión, ya que ella, de todos modos, será recuperada a través de las tarifas.

Ocurre igualmente que las tasas de retorno de la inversión suelen ser demasiado altas, así estén dentro de los rangos permitidos por la norma. La Resolución 151 de 2001, de la CRA, establece que la tasa de descuento, o costo del capital, debe estar entre el 9% y el 14%; sin embargo, algunas empresas, basadas en rendimientos proyectados, llevan este indicador hasta el tope, lo que no es consecuente con el verdadero costo del capital que manejan las empresas (Silva, 2005b, 39-59).

Aunque el Nuevo Marco Regulatorio (NMR) expedido por la CRA pretende incentivar la competencia “dentro” del mercado de los servicios de agua potable y saneamiento básico, mediante la incorporación del sector privado, a efecto de estimular la inversión en el sector, las características de ese mercado dificultan la existencia de una sana competencia. La situación se ilustra con la enorme dispersión del abastecimiento, hasta el punto de que hoy existen 12.000 entidades prestadoras del servicio, con solo 508 registradas en municipios de menos de 50.000 habitantes, lo cual da 1,7 operadores por municipio. De ellos, el 45% son privados y el 10% son mixtos (Gobernación de Antioquia, 2004). La consecuencia son las deseconomías de escala, que también presionan el esquema tarifario.

Las estrategias propuestas en el NMR incorporan herramientas sofisticadas de difícil aprehensión y aplicación por parte de los entes territoriales y de las empresas prestadoras del servicio, que son los sujetos pasivos de la reglamentación. En ellas se equiparan las condiciones colombianas a las de países que disponen de mayores avances tecnológicos, en los que son considerables los beneficios de una regulación tan sofisticada como la propuesta promoción de la competencia dentro del sector. El problema institucional que se visualiza a través de la inversión es mayor y su solución nos es dable a través del mercado. En consecuencia, todos los elementos del Nuevo Marco Regulatorio amenazan inestabilidad, no solo por la inconsistencia de la doctrina tarifaria sino también porque no se cumple con el objetivo de eliminar el sesgo en contra de los usuarios, toda vez que la redistribución del ingreso se descuida como objetivo a alcanzar, en favor de la suficiencia financiera, pues se argumenta que, en últimas, esta suficiencia es la que garantiza la permanencia del servicio.

## **Amenazas a la seguridad humana**

El acceso inadecuado al agua potable es reconocido por UN-Hábitat como uno de los elementos constitutivos de la vulnerabilidad humana de los hogares. Hacia el año 2006 tal cifra ascendía en Colombia a 1,7 millones de hogares —el 16% de los hogares urbanos—, cifra en la cual clasifican en los primeros lugares las regiones costeras, seguidas de Antioquia, con 185.000 hogares (Gobernación de Antioquia, 2005). De no modificarse las condiciones actuales, y de continuarse con los incrementos previstos en las tarifas de los servicios de acueducto y alcantarillado, los usuarios de menores ingresos no tendrán capacidad de pago para asumirlos, las empresas verán crecer su cartera morosa y subirán las pérdidas de agua por conexiones ilegales, lo que pondría en aprietos a las empresas menos sólidas. Ello sin contar con el efecto social que la suspensión del servicio —que hoy cobija al 10% de los hogares servidos— tendría sobre los usuarios<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Según el Grupo GES.

Este efecto se ilustra con estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), según las cuales el 80% de las enfermedades infectocontagiosas se produce por el acceso a fuentes de agua contaminada (Fondo Monetario Internacional, 1998). Por su parte, el Ideam ha advertido que estamos ante la más grave crisis de acceso al agua potable, de la cual no escapa Colombia, a pesar de sus abundantes recursos hídricos. Por eso, aunque parece un simplismo, una política exitosa para impedir la vulnerabilidad humana pasa más por la provisión de servicios públicos básicos y por la educación del jefe de hogar que por los incentivos a la misma ingesta alimentaria (Goossens, 2002).

La anterior afirmación se deriva de una declaración del director del Programa Mundial de Alimentos (PMA), según la cual el 13% de la población colombiana, equivalente a 5,7 millones de habitantes, está sitiada por el hambre (Gómez, 2001) y, de esta población, la más vulnerable es la infantil, en razón de que a la insuficiencia de alimentos originada en problemas de pobreza se agrega la falta de acceso al agua potable y a medios sanitarios. Estas carencias derivan en enfermedades infectocontagiosas y diarreas permanentes, que se traducen en pérdidas de peso y talla que no corresponden al estándar de edad. Basta decir que en las regiones costeras del país el 6,5% de la población infantil registra peso inferior a la norma y un 13,5% presenta estaturas insuficientes, lo cual es índice de la malnutrición crónica, que sustenta un ciclo ampliado de pobreza en buena parte de los asentamientos precarios, donde lo más visible es la existencia de problemas de higiene ocasionados por la carencia de agua potable y alcantarillado (Echeverry, 2002).

## **Conclusiones**

Los puntos relacionados con el alivio tarifario, que se derivan del acercamiento a la Comisión Reguladora de Agua Potable, constituyen la expectativa de corto plazo más importante para un mejor comportamiento sectorial, en el entendido de que la relación entre operadores y usuarios debe ser equilibrada. La CRA ha argumentado que, aunque los incrementos son altos en términos

porcentuales, no son significativos en cifras absolutas. No obstante, un estudio presentado por la misma CRA señala que la participación de las tarifas de servicios públicos domiciliarios en el ingreso familiar del estrato 1 aumenta notablemente, hasta llegar al 17% de tal ingreso. Los principales factores que inciden sobre los incrementos mencionados son el desmonte de los subsidios, la inclusión de costos que amparan la ineficiencia de la metodología tarifaria y los altos costos de los planes de inversión de las empresas.

Si, según la Contraloría General de la República, en ausencia de subsidios el porcentaje de pago destinado a servicios públicos equivale al 12% del ingreso promedio, y los subsidios representan aproximadamente el 4% de los ingresos promedio de los hogares, es de esperar que este porcentaje llegue al 17% en el primer estrato. Con estas cifras se determina un patrón de acceso a las fuentes de agua potable cuya característica principal es la informalidad en la provisión, consecuencia típica de la inequitativa dotación del ingreso  $-0,54$ , según el Coeficiente de Gini— (Gómez, 2001). Basta decir que en Bogotá, de acuerdo con un informe de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado —que dispone de cinco veces la cobertura de servicio del Departamento del Chocó—, hasta hoy aproximadamente el 10% de los usuarios, equivalente a 150.000 usuarios, se ha desconectado del servicio de agua potable (Hommes, 2005).

En este sentido es urgente priorizar los planes de inversión y la consecución de fuentes alternativas de financiamiento para incrementar la cobertura del servicio de agua potable, habida cuenta de que las inversiones no pueden seguir realizándose de manera exclusiva con recursos obtenidos por la vía de las tarifas. Tal situación constituye una carga insostenible para los hogares.

La Comisión de Regulación de Agua ha de considerar la corrección a corto plazo de las fallas presentes en la metodología empleada para elaborar las tarifas, dentro de las cuales la más importante es la falta de una doctrina tarifaria. La Contraloría General debe pronunciarse en busca de alivios urgentes a la problemática actual, a objeto de incidir sobre la baja de las tarifas. Las acciones a ser adoptadas deberían encaminarse a reglamentar las fórmulas tarifarias, de tal forma que incluyan

el efecto redistributivo de las tarifas de agua potable. Ello conlleva la realización de cambios destinados a limitar los costos que se involucran en las tarifas, a fin de corregir los administrativos y operativos y optimizar los planes de inversión, así como aclarar que es indispensable incluir el efecto tarifario de los aportes hechos por el Estado a las empresas. Tales aportes no deberían hacer parte de la tarifa, porque no deben ser devueltos.

En esta dirección se piensa que si las causas más relevantes de la vulnerabilidad humana son las estructurales, tales como los altos índices de pobreza –52% en términos absolutos– y el déficit educativo, la manifestación más clara de la pobreza es la ausencia de agua potable. Esto no es consistente con las funciones tradicionales de un Estado moderno, máxime si se tiene en cuenta que el agua potable es un bien público y que, en tal condición, la garantía de su abastecimiento debe proveerse corrigiendo las evidentes fallas del mercado que envuelven a la Ley 142 de 1994. No obstante, en nuestro país, por efecto del desarrollo de esta ley, el juego del mercado continúa desempeñando un enorme papel, con lo cual las tarifas se asumen como el medio principal de financiamiento del servicio.

La pregunta fundamental que queda después de las anteriores consideraciones es la de cómo lograr que la riqueza natural excepcional que posee el país, representada en el agua, en lugar de dar pie a que se malgaste, se convierta en un factor de desarrollo sostenible y en un medio para crear riqueza y equidad para los colombianos de hoy y de mañana. El aprovechamiento sostenible de nuestra riqueza hídrica es un elemento crucial de nuestro mejor futuro y amerita una política de Estado para lograrlo.

## **Bibliografía**

Blanquiset, Pretel Amaury, 2002, “Los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos”, en *Revista Economía Colombiana*, Contraloría General de la República, Bogotá, número 144, pp. 33-59.

-----, 2006, “Las políticas de distribución y solidaridad y su incidencia en la cobertura de los servicios públicos”, en *Revista Superservicios*, número 133, Superintendencia Nacional de Servicios Públicos, Bogotá, marzo, pp. 64-67.

Comisión de Regulación de Agua Potable (CRA), s.f., “Lineamientos de política para el sector de agua potable y saneamiento básico”, en *Revista de la Comisión de Regulación de Agua Potable*, número 243, Bogotá.

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, 2002, *Revista Regulación*, número 8, febrero.

Contraloría General de la República, Información suministrada por la Consultora Externa AST S. A., contratada por la CRA, marzo de 2005, Bogotá.

Contraloría General de la República, 2005, “Informe Financiero”, en *Revista Economía Colombiana*, número 142, Bogotá, julio, pp. 28-76.

Echeverry, Juan Carlos, 2002, *Presentación Congreso Nacional de Servicios Públicos Domiciliarios*, DNP, Cartagena de Indias, 28 de junio.

Departamento Nacional de Planeación y Pnud, 2005, *Consultoría para la elaboración de un programa de subsidios para el sector de agua potable y saneamiento en Colombia*, Bogotá, Inecon.

Departamento Nacional de Planeación, 2005, “Visión Colombia 2019”, en *Revista Planeación y Desarrollo*, número 234, Bogotá, pp. 33-59.

Fondo Monetario Internacional, 1998, *Good Governance: the IMF role*, Washington D. C.

Gaitán Martínez, Norma Victoria; Cepeda, John Jairo y Rodríguez, Edgar Michaels, 2002, “Las tarifas de agua potable en Colombia”, en *Revista Economía*



*Colombiana*, número 124, Contraloría General de la República, Bogotá, pp. 23-56.

Gobernación de Antioquia, 2004, *Plan de Desarrollo 2004-2007*, Medellín.

Gobernación de Antioquia-Consejo Rector del Planea, 2005, *El desarrollo local y regional para Antioquia*, Medellín.

Gómez Buendía, Hernando, 2001, *¿Para dónde va Colombia?*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.

Goossens, Peter, 2002, *La sequía y la pobreza conspiran contra los pobladores del continente*, Conferencia dictada en la Universidad Nacional de Colombia, Medellín, septiembre.

Hommes, Rudolf, 2005, “Un problema que no puede crecer más”, en *El Tiempo*, 23 de abril, p. 2-A.

Llamas, M. R., 2006, “El agua urbana en el siglo XXI. Futuros problemas y posibles soluciones”, en *Revista Obras Públicas*, número 143 (3358), Bogotá, pp. 7-18.

Silva, Julio M., 2005a, “Sistema general de participaciones en el sector de agua potable y saneamiento básico”, en *Revista Planeación y Desarrollo*, número 123, Bogotá, marzo, pp. 24-65.

-----, 2005b, “El SGP en la financiación de los servicios de agua potable y saneamiento”, en *Revista Planeación y Desarrollo*, número 284, abril, pp. 39-59.