



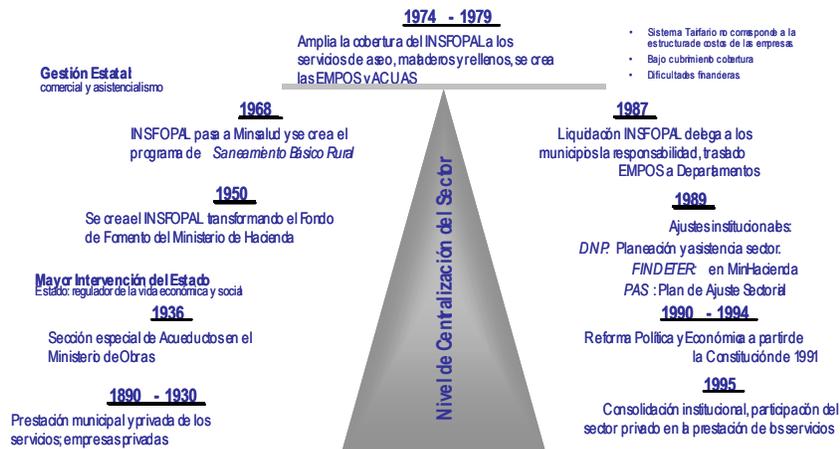
# EVOLUCION Y TENDENCIAS DE LA PARTICIPACIÓN PRIVADA EN LA INFRAESTRUCTURA COLOMBIANA

## EL CASO DEL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

Bogotá, Agosto de 2004



### Evolución Institucional del Sector





## EVOLUCION DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL Y LA PARTICIPACIÓN PRIVADA EN LA INDUSTRIA

- Principios de siglo XX:
  - Iniciativa privada
  - Estado ausente
  - Tarifas libres
  - Crisis por demanda de inversiones
  - Posición dominante en manejo de tarifas y coberturas
  - Conflictos por derechos de propiedad.
- Medios del Siglo XX:
  - Mayor intervención del Estado Central
  - Creación del Infopal
  - Estado garante, planificador, operador y regulador.
  - Insuficiencia financiera
  - Déficit de cobertura
- Finales del Siglo XX:
  - Descentralización administrativa (Liquidación de Infopal, responsabilidad municipal por garantizar la prestación eficiente de los servicios)
  - Reforma Política y Económica (Constitución del 91)
  - Consolidación Institucional
  - Mayor apertura a la participación privada en la provisión de bienes y servicios.
  - El Estado se reserva las funciones de regulación y control



## COMPETENCIAS EN LOS SERVICIOS





## CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR

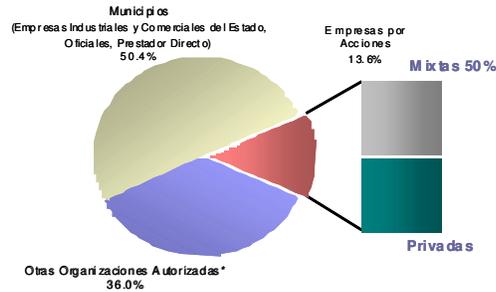


## ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA

- o Integración Vertical y Horizontal
- o Características de monopolio natural, lo que limita posibilidades de competencia en los mercados.
- o Industria fuertemente descentralizada, con pocas posibilidades para generar economías de escala en la inversión.
- o Características de oferta hídrica limita posibilidades de regionalización (excepto en Áreas Metropolitanas conurbadas)
- o Posibilidades de economías de escala en costos administrativos, comerciales, algunos operativos y de adquisición de insumos.
- o Responsabilidad municipal sujeta a intereses políticos de corto plazo.
- o Limitaciones a la capacidad institucional del Estado para intervenir ante prestación ineficiente de los servicios.
- o Alta dependencia de recursos estatales para el desarrollo de infraestructura.



### ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL (área urbana)



**\*Organizaciones Autorizadas:**

- Asociaciones de Usuarios
- Cooperativas
- Junta Administradora
- Precooperativas
- Admon. Pública Cooperativa
- Empresas Asociativas de Trabajo

<b>Número de municipios:</b>	<b>1.092</b>
<b>Entidades prestadoras de servicios:</b>	<b>1.800</b>
<b>Municipios con Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos:</b>	<b>550 creados</b>
	<b>55 han recibido recursos</b>
<b>Entidades intervenidas SSPD:</b>	<b>6 E.S.P.</b>

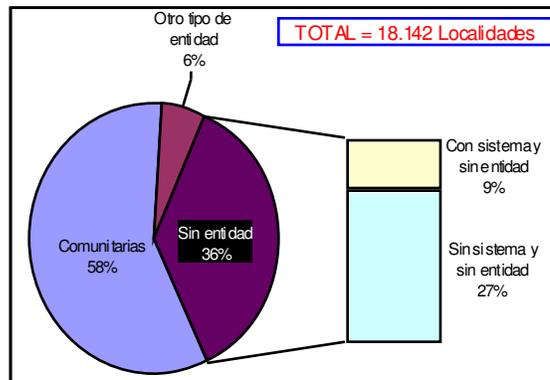
Fuente: SSPD

(Emcali, EIS Cúcuta, Ac. Regional Arjona-Turba-co-Turba-na, E.P. Cauca-sia, E.P. Turba-na Balle-stas)



### ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL (área rural)

Entidades prestadoras rurales: forma organizacional





## ESTRUCTURA DEL MERCADO

- Preponderancia de usuarios y consumos del sector residencial, especialmente de los sectores subsidiables.
- Desbalance entre subsidios y contribuciones (Déficit tarifario cercano a los \$ 500,000 millones/año).
- Un número importante de usuarios industriales por fuera del esquema de contribución solidaria (opciones de autoprovisión del servicio).
- Deficiencias de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos Municipales.
- Bajo interés político para garantizar la efectiva transferencia de recursos de Ley 715 con destino al Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico.
- Rezagos tarifarios importantes, especialmente en municipios menores y zonas rurales.



## EL SECTOR FRENTE A LA PARTICIPACIÓN PRIVADA



## ANTECEDENTES

**Ley 142 de 1994:** reglamenta los fundamentos para promover la participación del sector privado y la competencia en la prestación de los servicios

**Documento CONPES 2775** (abril 26 de 1995): fija los lineamientos generales de la política de participación privada en infraestructura

**Documento CONPES 2912** (12 de marzo de 1997): autoriza la creación del **Programa de Modernización Empresarial** como parte de la estrategia para promover la participación privada en el sector de agua potable y saneamiento básico

**Documento CONPES 3253** (10 de noviembre de 2003): declara la importancia estratégica del Programa de Modernización Empresarial, mediante el cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial ejecuta su política de promoción a la participación del sector privado en los servicios de agua potable y saneamiento básico

**Plan Nacional de Desarrollo** (Ley 812 de 2003, art. 8): contempla la promoción de la participación del sector privado, los trabajadores y el sector solidario en los servicios públicos domiciliarios; la necesidad de masificar los servicios e incentivar la inversión a partir de esquemas regionales

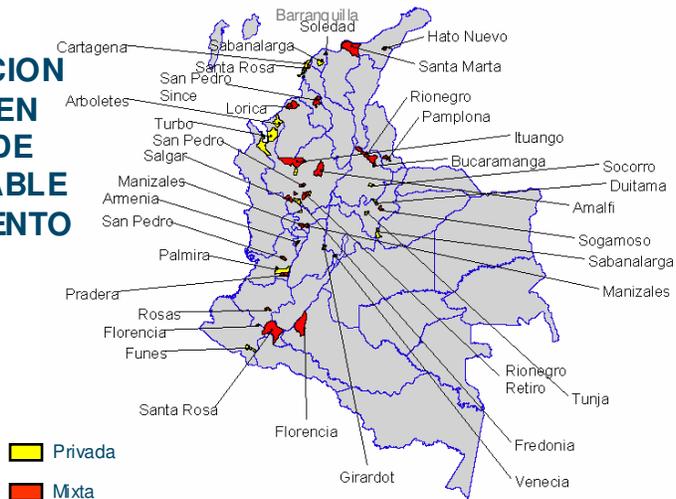


## Objetivos

- **Expansión efectiva de los servicios.**
- **Mejoramiento de la gestión sectorial**
- **Inversiones eficientes dentro de conceptos de costo mínimo.**
- **Logro de costos de eficiencia.**
- **Distribución adecuada de riesgos y responsabilidades entre el público y el privado.**
- **Servicios sostenibles en el largo plazo.**
- **Inversión de capital privado y operadores idóneos**



## PARTICIPACION PRIVADA EN SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO



## RESTRICCIONES A LA PARTICIPACION PRIVADA

### Políticas

- Falta de compromiso local.
- Prevalencia de criterios de corto plazo frente a soluciones estructurales.
- Injerencia de otros actores (Concejos, Sindicatos, etc) en el proceso.
- Falta de información clara a la comunidad y poca capacidad de presión de la misma para lograr apoyo a los procesos de cambio.

### De Estructuración de los Procesos

- Demora en los procesos de negociación por elevadas demandas de recursos públicos.
- Desarticulación y demoras originadas por la separación de las etapas de estructuración de los procesos.
- Oportunismo local para acceder recursos nacionales.



## EL PROGRAMA DE MODERNIZACION EMPRESARIAL

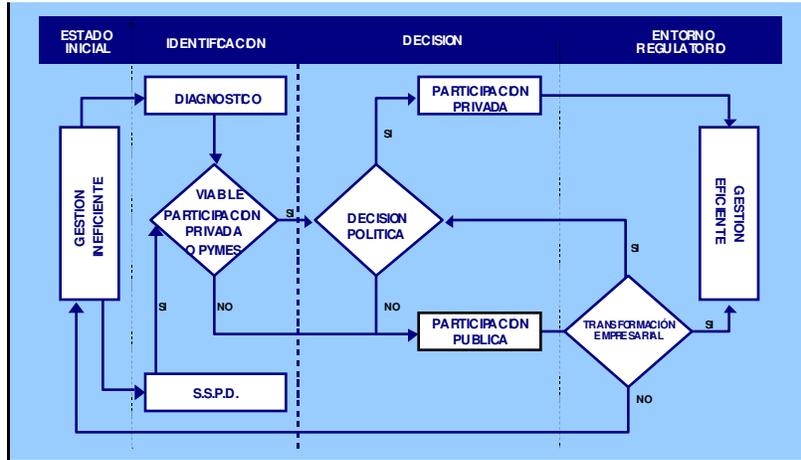


### OBJETIVOS DEL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN EMPRESARIAL

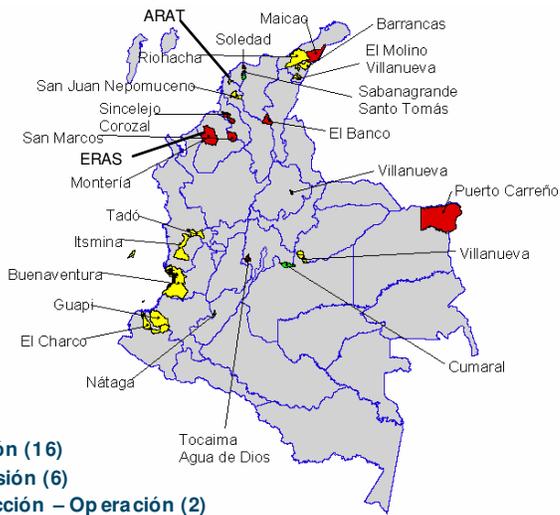
- Mejorar la calidad técnica de la estructuración de los procesos de vinculación del sector privado y fortalecer las entidades estatales en el manejo y gestión de PPP.
- Asegurar procesos transparentes y competitivos
- Reducir la incertidumbre y los riesgos financieros de los proyectos para atraer capitales privados, liberar recursos públicos y lograr los niveles de inversión requeridos para contar una infraestructura competitiva,
- Potenciar el aprovechamiento de las economías de escala dadas por la administración regional de los servicios
- Lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios.



## FLUJOGRAMA DEL PROCESO DE ESTRUCTURACIÓN



## PROCESOS DE OPERADOR ESPECIALIZADO PROMOVIDOS POR EL PROGRAMA DE MODERNIZACION EMPRESARIAL





### Algunos Resultados de los Contratos de Operación en Antioquia

Operador	Indicador	Inicio operaciones	2002
Aguascol Arbeláez	Cobertura acueducto	67,6%	93,8%
	Cobertura alcantarillado	39,3%	71,5%
	Índice de recaudo	48,4%	77,9%
	IANC	nd	nd
Presea	Cobertura acueducto	70,0%	nd
	Cobertura alcantarillado	30,0%	50,0%
	Índice de recaudo	38,4%	39,1%
	IANC	80%	70%
Conhydra	Cobertura acueducto	82,8%	84,7%
	Cobertura alcantarillado	nd	72,0%
	Índice de recaudo	55,6%	89,1%
	IANC	57%	50%
AAsostenibles	Cobertura acueducto	97,5%	100,0%
	Cobertura alcantarillado	77,6%	81,8%
	Índice de recaudo	71,5%	78,7%
	IANC	36%	32%
Ingeniería Total	Cobertura acueducto	91,2%	95,7%
	Cobertura alcantarillado	72,0%	95,2%
	Índice de recaudo	80,8%	nd
	IANC	44%	41%

Fuente : Dirección General de Agua Potable y Saneamiento Básico

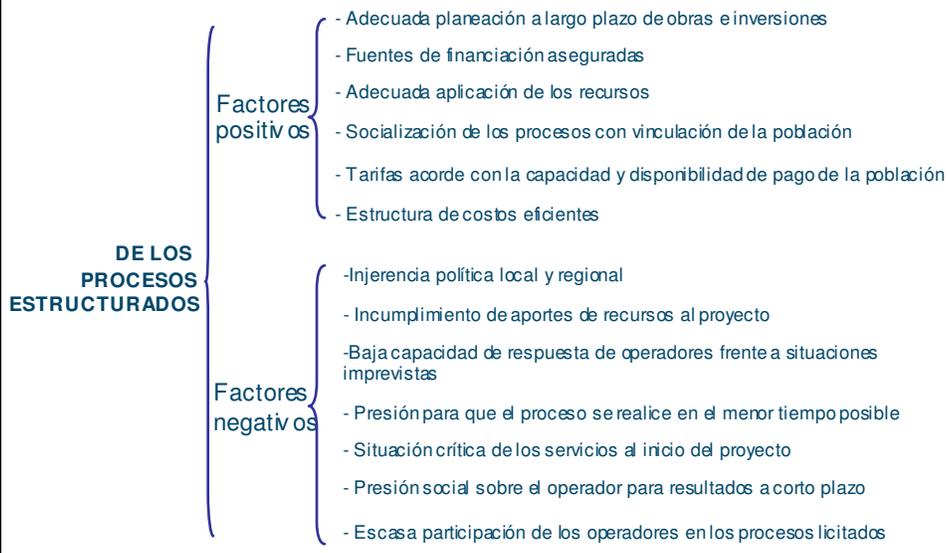


### AVANCES DEL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN

Procesos adelantados en la "Primera generación" (por iniciativa de los municipios) antes del año 2000 con apoyo financiero de la Nación: Montería, Cartagena, Santa Marta, Barranquilla, Tunja, Girardot.

Procesos estructurados en la "segunda generación" en el marco del programa financiado con recursos del Banco Mundial: 16 procesos estructurados, con cobertura para 24 municipios, con una población aproximada de 1.700.000 habitantes.

Se gestiona la estructuración de 26 proyectos con cobertura en 83 municipios con una población aproximada de 2.500.000 habitantes, con una inversión de \$189.000 millones, de los cuales \$110.000 millones son recursos del crédito BIRF y \$79.000 millones son recursos de Audiencias Públicas.



### IMPACTOS OBTENIDOS

- Cumplimiento de la función social del Estado en la prestación de los servicios
- Incremento de la calidad de vida de la población por el aumento de coberturas, calidad y continuidad del servicio
- Promoción de empresas de servicios públicos eficientes
- Balace de objetivos sociales con objetivos empresariales
- Asignación adecuada de recursos en el sector
- Disminución de la injerencia política en la prestación de los servicios
- Procesos de contratación transparentes y competitivos



Ministerio de Ambiente, Vivienda y  
Desarrollo Territorial  
República de Colombia

## ASPECTOS IMPORTANTES A CONSIDERAR PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DE LOS PROCESOS DE MODERNIZACIÓN

**FLUJO DE FONDOS DE LA LEY 715 DE 200**  
Blindar su uso para los objetivos destinados

**PASIVOS LABORALES**  
Definir políticas estructurales para su manejo

**PASIVOS Y COSTOS DE ENERGIA**  
Definir política orientada a prestadores que incurren en altos costos de energía  
en la prestación del servicio

**FLEXIBILIZACIÓN DE LOS MODELOS FRENTE A CONDICIONES ESPECÍFICAS**  
Inversiones y coordinación de recursos financieros de los proyectos a través de  
Ventanilla Única



Ministerio de Ambiente, Vivienda y  
Desarrollo Territorial  
República de Colombia

## OPORTUNIDADES DE MEDIANO PLAZO

### Programa de Participación Privada



Estructuración de proyectos eficientes por consultores especializados, financiados por el Gobierno Nacional

Formular un marco integral (financiero, técnico, comercial, institucional y legal) para promover la participación del capital privado

Replicar experiencias exitosas y aprender de los errores.

Eficiente asignación de riesgos, garantías, responsabilidades e inversiones, entre el Estado y el sector privado.



Ministerio de Ambiente, Vivienda y  
Desarrollo Territorial  
República de Colombia

# POLÍTICA SECTORIAL



Ministerio de Ambiente, Vivienda y  
Desarrollo Territorial  
República de Colombia

## FUNDAMENTO DE LA POLÍTICA SECTORIAL

**Garantizar la disponibilidad de agua potable y el saneamiento básico y ambiental para mejorar la calidad de vida de la población e incentivar el desarrollo económico, bajo principios de equidad, sostenibilidad financiera y ambiental, y eficiencia.**



## REQUERIMIENTOS PARA LOGRAR METAS DE MILENIO

### Población a Suministrar Agua y Saneamiento en el período (millones)

Concepto	Urbano		Rural		Total	
	Agua	Sto	Agua	Sto	Agua	Sto
Habitantes 2003	32,0		12,5		44,5	
con servicio	29,5	26,1	7,0	4,2	36,6	30,3
sin servicio	2,5	5,9	5,5	8,3	8,0	14,2
Habitantes 2015	40,0		13,6		53,5	
Meta sin servicio al 2015*/	1,2	3,0	2,7	4,1	4,0	7,1
Habitantes por servir (reto)	9,2	10,9	3,8	5,2	13,0	16,1

#### Parámetros de Estimación

Item	Costo US\$/hab	Cobertura %
Agua Urbano	133	92,2%
Sto Urbano	150	81,5%
Agua Rural	100	56,3%
Sto Rural	100	33,9%
Aguas resid*/	60	2%

\*/ Tratamiento secundario

#### Reto Financiero Anual (millones)

Concepto	US\$
Inversiones Expansión	291
Inversiones Rehabilitación	216
Total Inversiones Requeridas	507
Total Recursos Disponibles	345
<b>Déficit Estimado Servicio</b>	<b>-162</b>
Inversiones aguas residuales	92
<b>Déficit Estimado Total</b>	<b>-254</b>

Cálculos MAVDT



## PLAN NACIONAL DE DESARROLLO METAS PARA LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

### -Vinculación de operadores especializados

Empresas ineficientes con vinculación de operadores especializados para modernización de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado

Meta del Plan Nacional de Desarrollo: 30 empresas

### - Incentivos tributarios

Recursos generados por la exención tributaria a empresas prestadoras según Decreto 912 de 2003, por inversión en obras de ampliación de cobertura de los servicios de acueducto y alcantarillado.

Meta del Plan Nacional de Desarrollo: \$1.500 millones de exención



## OBJETIVOS DE LA POLÍTICA SECTORIAL

### Crear condiciones regulatorias, de control y asistencia técnica para:

- **Manejar en forma integral** el recurso hídrico.
- **Aumentar la cobertura y mejorar la calidad** en la prestación de los servicios en la zona urbana y rural.
- **Focalizar las acciones del Estado** para garantizar el acceso de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en la población de menores ingresos, con costos acordes con su capacidad de pago.
- **Incentivar la eficiencia y la calidad** de la prestación de los servicios por parte de las empresas prestadoras de estos.
- **Promover la participación privada**, con énfasis en esquemas regionales



## ESTRATEGIAS DE LA POLÍTICA SECTORIAL

- **MANEJO SOCIAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**
  - Crear mecanismos que incentiven la participación de los usuarios en las empresas.
- **GESTIÓN EMPRESARIAL**
  - Mejorar la Gestión de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios.
- **APOYO FINANCIERO DE LA NACIÓN**
  - Garantizar que los recursos de la Ley 715 de 2001, sean destinados a inversión en el sector, acorde con los planes de obras e inversión realizados por las empresas prestadoras y enmarcados en los Planes de Ordenamiento Territorial (sujetando los recursos de la Nación al cumplimiento de condiciones y como complemento al esfuerzo local).
  - Explorar nuevos mecanismos y fuentes para apalancar el financiamiento del sector, y su priorización, en proyectos con rentabilidad social y financiera dada la importancia de éste en el desarrollo del país.



## ESTRATEGIAS DE LA POLÍTICA SECTORIAL (cont.)

- **REGULACIÓN Y CONTROL**
  - Regulación que genere incentivos a la inversión, permita cubrir los costos y evite el traslado de ineficiencias a los usuarios; garantizando la sostenibilidad financiera y la modernización en la prestación de los servicios.
  - Integrar la regulación y el control, buscando mayor efectividad de las políticas sectoriales.
- **GESTIÓN AMBIENTAL**
  - Formular e implementar los planes necesarios para la administración y la gestión del agua.
- **PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN DE ACCIONES INTERINSTITUCIONALES e INTERSECTORIALES**
  - Buscar alianzas entre las entidades del orden nacional, regional y local para fortalecer procesos de planeación, ejecución, seguimiento y control del sector.
  - Apoyar la transformación y modernización de las entidades prestadoras.
  - Aumentar disponibilidad de información sobre desempeño sectorial.



## RECURSOS FINANCIEROS 2003 - 2006

Servicio	Ley 715/01	Crédito	Nación	Regalías	Departamento	Total
<b>Zona Urbana</b>	2.073.346	327.463		103.686	30.481	2.534.976
Acueducto	933.006	130.985		41.474	12.192	1.117.657
Alcantarillado	1.036.673	180.104		57.027	16.765	1.290.569
Aseo	103.667	16.373		5.184	1.524	126.748
<b>Zona Rural</b>						
Acueducto y Alcantarillado	691.115	14.543		54.390	14.979	775.027
<b>Total</b>	2.764.462	342.006	367.837	158.076	45.460	3.677.841
	75,20%	9,29%	10,00%	4,30%	1,23%	

Recursos de Audiencias Públicas  
Artículo 6o Ley 812 de 2003



Servicio	Ley 812/03
Acueducto	157.244
Alcantarillado	105.179
Aseo	22.664
Rehabilitación y control del servicio	82.750
<b>TOTAL</b>	<b>367.837</b>

Millones de Pesos Fuente: Cálculos MAVDT -DAPSBA



# CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS



- Los cambios estructurales en el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico se han venido más lentamente que en otros sectores de infraestructura.
- La regulación del sector debe avanzar hacia la consolidación de reglas claras y estables que permitan una mejor gestión del riesgo por parte de los inversionistas.
- Debe lograrse mayor continuidad y profundidad en las políticas de promoción de la inversión en infraestructura
- Los procesos de vinculación de capital privado, en su mayoría, muestran resultados positivos, considerando las mejoras en eficiencia y calidad en la prestación de servicios al usuario final
- El Gobierno Nacional continuará apoyando la participación privada en infraestructura, a través de procesos cada vez mejor estructurados y con una adecuada asignación de riesgos y responsabilidades para los diversos agentes.



Ministerio de Ambiente, Vivienda y  
Desarrollo Territorial  
República de Colombia

- Es necesario explorar nuevas fuentes de financiación que faciliten el traslado del ahorro a la inversión
- La Banca de Inversión juega un papel protagónico en este proceso
- Los bajos niveles de ahorro e inversión privada nacional y las restricciones fiscales hacen necesario buscar recursos externos y fuentes innovadoras para financiar las obras propuestas
- Es necesario establecer mecanismos de cubrimiento de riesgos y garantías que aseguren la liquidez necesaria, conservando la responsabilidad en el nivel local.
- El Gobierno Nacional está comprometido en el desarrollo de las acciones necesarias para garantizar la efectiva y segura aplicación de los recursos de Ley 715, por parte de los entes territoriales, para el apoyo a inversiones y el otorgamiento de subsidios.



Ministerio de Ambiente, Vivienda y  
Desarrollo Territorial  
República de Colombia

***“...Queremos lograr más inversión y más empleo productivo. Y para hacerlo necesitamos devolver la seguridad y la confianza a los inversionistas nacionales e internacionales. / ...Insisto: el Gobierno ha definido que la palabra clave que debemos rescatar entre todos es ¡CONFIANZA! Por eso estamos comprometidos con la seguridad, la estabilidad macroeconómica y la claridad y transparencia en las reglas de juego como presupuesto para que nacionales y extranjeros confíen en Colombia como lugar de residencia, trabajo e inversión”.***

**Doctor Alvaro Uribe Vélez, Presidente de la República**

(Mensaje enviado el pasado 23 de octubre de 2002 al Alcalde Antanas Mockus y los gerentes de la EEB, EMGESA y CODENSA, con motivo de la celebración del primer lustro de la transformación de la Empresa de Energía de Bogotá)