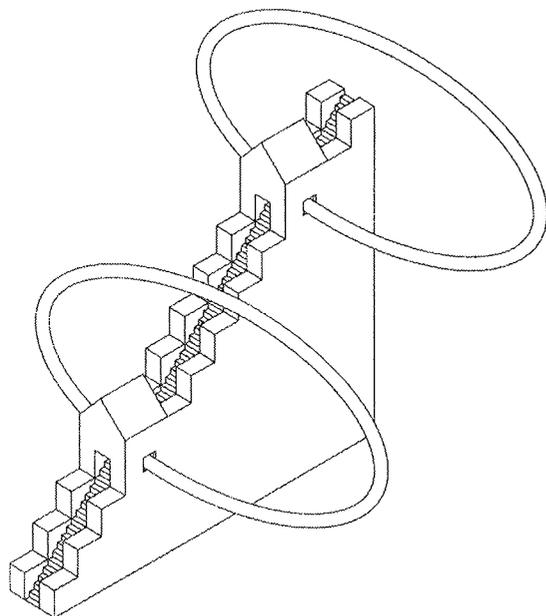


La participación privada en el sector de agua potable en Antioquia:

lecciones que vale la pena tener en cuenta

Germán Valencia A.* y David Tobón O.**



sección especial

Palabras clave:
servicios públicos domiciliarios, agua potable, sector privado, contratos, economía mixta.

Recibido: 17-11-04
Aprobado: 26-04-05

* Economista. Magister en Ciencia Política, Universidad de Antioquia. Docente e Investigador del Centro de Investigaciones Económicas (CIE) de la Universidad de Antioquia.

** Economista. Master of Science in Economics, Universidad de Chile. Profesor e investigador del CIE de la Universidad de Antioquia.

RESUMEN

En muchos de los municipios de Colombia, a pesar de los cambios realizados con las reformas de 1994, persisten los problemas en el sector de agua potable. Éstos se asocian a la calidad, la eficiencia, la continuidad, la cobertura y la disponibilidad del recurso; además, las metas de reducir costos, aumentar inversiones, fomentar la competencia y ampliar la cobertura no se han logrado satisfactoriamente. Se pensaba que con la entrada del sector privado se podría avanzar enormemente, pero los resultados no son los que se esperaban. A pesar de ello, las propuestas actuales del Gobierno nacional se encaminan a seguir profundizando en este camino sin evaluar los desaciertos del actual sistema. El artículo profundiza en esta realidad: presenta el resultado obtenido en cinco municipios de Antioquia (Andes, Cauca, Puerto Berrío, Rionegro y Turbo), donde se le delegó, desde 1997, al sector privado, la operación de los sistemas de acueducto o se crearon empresas de economía mixta para ese propósito. Se destacan los problemas asociados al establecimiento de contratos de operación o gestión, por naturaleza incompletos y que generan comportamientos inerciales e insuficientes por parte tanto de los agentes privados como de los municipios propietarios de estos sistemas, lo cual hace que no se superen los problemas estructurales del sector.

ABSTRACT

In Colombia, in spite of the changes carried out with the reforms of 1994, in the sector of drinking water the structural problems persist in many municipalities. They are associated to the quality, efficiency, continuity, coverage, and availability of the resource; besides, the goals of reducing costs, enlarging investments, promoting competition, and expanding coverage have not been achieved satisfactorily. It was thought that with the participation of the private sector there would be an enormous advance, but the results are not the expected ones. However, the national government's proposals keep digging blindly in this direction without assessing the errors of the present system. This paper studies in depth this reality: it presents the results obtained in five municipalities of Antioquia (Andes, Cauca, Puerto Berrío, Rionegro, and Turbo) where the operation of the aqueduct systems was delegated, from 1997 on, to the private sector or to mixed-economy companies. The problems associated with the establishment of operation and management contracts are emphasized, in view of the fact that they are incomplete by nature and thus generate inertial and insufficient behaviours on the part of both the private agents and the municipalities that own these systems, something which hampers greatly the solution of the sector's structural problems.

GERMÁN VALENCIA A. Y DAVID TOBÓN O.

Introducción*

En Colombia se ha tenido la costumbre, desde la década de 1970, de elaborar un plan de desarrollo que se debería convertir en carta de navegación en materia de inversión y desarrollo para cada cuatrienio de gobierno. Esta idea fue ratificada en 1991 y llevada a mandato constitucional que establece que el Plan Nacional de Desarrollo debe señalar los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal y las estrategias de política económica, social y ambiental que serán adoptadas por cada gobierno; es decir, el plan muestra las prioridades del Gobierno y su filosofía reformista: allí radica su importancia.

Esto sucede con el actual plan "Hacia un Estado comunitario", donde se ven las estrategias de desarrollo de la administración del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), que son seguridad democrática, crecimiento y generación de empleo, cierre de las brechas de inequidad y realización de dos revoluciones, una educativa y otra de la Administración Pública. En lo relacionado con los servicios públicos, la idea que presenta el plan es fomentar el capitalismo social en servicios públicos incentivando la participación de usuarios y trabajadores en el capital de las empresas de servicios de utilidad pública y promoviendo una participación más activa del sector privado en la prestación de estos servicios.

Para conseguir el último objetivo, el gobierno Uribe tiene varias estrategias. La primera es desarrollar un marco legal y una estruc-

tura corporativa y empresarial adecuada para llevar a cabo esta participación, donde primen tanto criterios empresariales como de responsabilidad social para afrontar con eficiencia los crecientes déficit del sector. La segunda estrategia es aprobar los Fondos de Capitalización Social, que permitirían hacer viables las empresas de servicios públicos a través de su reestructuración. Y la tercera estrategia es hacer reformas institucionales en la regulación y el control de los servicios públicos; su intención es crear instancias de coordinación y un régimen jurídico único para las superintendencias con la presencia activa del Departamento Nacional de Planeación (DNP). En esta última estrategia se tiene previsto también reestructurar las funciones de las comisiones de regulación, de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Sin embargo, de las tres estrategias de reforma la que más se enfatiza en el plan es continuar con las privatizaciones de empresas de utilidad pública a través de la venta de activos o de las concesiones en la construcción, la operación y el mantenimiento de obras públicas e instalaciones de servicios¹. La idea del gobierno es que se siga promoviendo el ingreso de inversionistas a sectores estratégicos como los acueductos y alcantarillados y la transmisión de electricidad que opera Interconexión Eléctrica S.A.E.S.P. (ISA). Estas privatizaciones están motivadas principalmente por los padecimientos financieros del Gobierno y por la creencia de que los agentes privados son más eficientes que el sector público.

* Algunos de los hechos aquí expresados se desarrollan con mayor detenimiento en el informe de investigación de Valencia y cols., "Regulación del sector de agua potable: el caso de cinco municipios de Antioquia (Andes, Caucaasia, Puerto Berrio, Rionegro y Turbo)", publicado en 2003 por el Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad de Antioquia. Este proyecto contó con ayuda financiera del Comité de Investigaciones de la Universidad de Antioquia y de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de Antioquia "Guillermo Gaviria Correa".

¹ Además, la pretensión del gobierno es elevar las tarifas por vías como la normalización de redes y el ajuste del esquema tarifario y de subsidios para permitir la recuperación de los costos.

² Se trata de contratos entre el departamento, los municipios y empresas privadas para la administración, operación y mantenimiento de los sistemas de acueducto. Inicialmente sólo son contratos de operación, pero luego se avanza hacia contratos de gestión, en donde a los agentes privados, además de delegárseles la operación, se les permite hacer gestión para la consecución de recursos de inversión y para la recuperación de cartera; en este último caso, los operadores privados tienen un incentivo al participar con un porcentaje de esta recuperación.

³ A principios de 2005, el departamento de Antioquia logró pagar todo el pasivo pensional de Acuantioquia y realizó una valoración de todos los activos que, según él, posee en los municipios. Después de esta valoración, el departamento pretende venderlos a los municipios con un descuento del 40% y luego propiciar que los municipios se asocien y conformen empresas subregionales de acueducto.

territorios 14

Aunque esto último tiene algún grado de verdad, también es cierto que si no hay mecanismos institucionales adecuados de control y vigilancia, de incentivos y de visión de largo plazo, la estrategia de estos actores puede ser la de no hacer nada, pues el criterio principal que guía sus acciones es el rentístico. El problema al que se enfrenta el Gobierno es cómo producir resultados socialmente aceptables a sabiendas de que los agentes privados están motivados por un interés propio, es decir, cómo generar los incentivos correctos para que las acciones de los agentes privados concuerden con el interés público.

Una forma de comprender lo anterior es observar algunos casos de participación privada en la operación² de los acueductos de algunos de los municipios del departamento de Antioquia. Estos sistemas eran administrados por Acuantioquia, pero fueron cedidos a agentes privados durante la gobernación de Álvaro Uribe Vélez (1995-1997). La idea es que la experiencia sirva de lección a la hora de volver a tener en cuenta la participación de estos agentes, pues, como se verá, existieron problemas de control y vigilancia y de responsabilidades para hacer coincidir sus intereses con lo público. Esto cobra más relevancia hoy, cuando el departamento piensa venderles a los municipios, apenas logre liquidar por completo la Empresa Acueductos y Alcantarillados de Antioquia S.A. (Acuantioquia), los veinticuatro sistemas de acueducto y alcantarillado que todavía posee³. La pretensión del departamento es que los municipios tengan un control más directo sobre las inversiones

y las acciones de los operadores privados, que son bastante críticas y se manifiestan en quiebra financiera, déficit de cobertura y calidad y enfrentamientos e incumplimiento de responsabilidades por parte de Acuantioquia, los municipios y los operadores privados.

El artículo se divide en cinco partes, incluida esta introducción. En él se presentan primero los grandes problemas del sector de agua potable en Antioquia; luego se expone la evolución de la participación privada en este sector; se continúa con el análisis de los problemas de los contratos de operación con los agentes privados y de la incidencia de la creación de empresas de economía mixta en cinco municipios del departamento; finalmente se hacen algunas recomendaciones pensando en la participación privada como una realidad ineludible que es necesario optimizar para mejorar la prestación de servicios de utilidad pública.

Los graves problemas del sector de agua potable en Antioquia

Un diagnóstico rápido del sector de los acueductos en Antioquia muestra que el departamento, a pesar de tener una enorme riqueza hídrica, enfrenta en la actualidad graves dificultades de suministro de agua potable. Problemas que se manifiestan, de una u otra manera, en aspectos como baja cobertura, mala calidad del líquido, discontinuidad del suministro, fuentes y vertimientos contaminados, baja potabilización, redes obsoletas, pocas inversiones y conflictos con los usuarios y las organizaciones

sociales (esto último tiene varias explicaciones: cultura del no pago, bajos ingresos, mal servicio y presiones de los partidos políticos, entre otras).

El origen de esta problemática es diverso: confluyen en él la tradición institucional colombiana, los ciclos políticos de las administraciones municipales, la inoperancia de la regulación y el control públicos, el continuo déficit del Gobierno central, que no garantiza recursos para inversiones, y el hecho de que las empresas de servicios públicos siguen la discrecionalidad de los poderes locales de turno, a lo que se le agregan hoy los problemas asociados a la presencia del sector privado en la administración, operación y mantenimiento (AOM) de las empresas de propiedad de los municipios o del departamento (Spiller, 2000).

La idea que se defiende en este artículo es que uno de los determinantes más importantes del mal desempeño actual está asociado a las acciones de los operadores privados. Estos agentes, nuevos en el sector, tanto en Antioquia como en el país, se han convertido en actores fundamentales de la prestación de los servicios de acueducto y saneamiento básico. Y aunque el resultado global de esta participación todavía se espera, ya se tienen resultados parciales en Antioquia, de los cuales se pueden extraer experiencias positivas y negativas. Se ha encontrado que en algunos municipios la participación privada ha mejorado la prestación del servicio; en otros, por el contrario, el balance es altamente pesimista (Valencia y Tobón, 2003). Pero el problema no está en que los operadores privados intervengan en el servicio,

pensándose que el sector público es el más adecuado para prestarlo. La razón del mal resultado de los operadores privados se encuentra, sobre todo, en el tipo de contratos que se suscriben con ellos, en su mal diseño, pues allí se materializa una nociva delegación de funciones, y, además, en el perverso sistema de incentivos que tienen. Pues si bien el objetivo de una empresa privada es la maximización de sus beneficios, lo cual no necesariamente concuerda con los objetivos de cobertura y sostenibilidad de las empresas de servicios públicos, también es cierto que se pueden diseñar buenos incentivos para que las acciones de los actores privados concuerden con el bienestar social. La mala planificación, licitación y negociación de la entrega de los sistemas de acueducto a los municipios, además de los contratos incompletos y una estructura de incentivos de bajo poder, son una de las principales causas del mal balance que se tiene hoy.

Los operadores privados en Antioquia

En el decenio de 1990 ocurrió una transformación que cambió la historia del servicio público de agua potable en Colombia: se permitió que el sector privado entrara a participar en su suministro (ley 142 de 1994). El propósito que se tenía era que gracias a esta participación se aliviaran muchos de los problemas que hasta el momento presentaba este servicio, provocando la reducción de la ingerencia política, la rebaja de los costos, el aumento de las inversiones y la ampliación de la cobertura. Esta idea fue acogida un año después por algu-

⁴ Para 2003, sólo el 34% de las empresas prestadoras había cumplido con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994 en cuanto a la transformación en empresas de servicios públicos, ya que el 9% se encontraba en proceso de transformación, el 11% no había cumplido con dicho proceso y el 46% restante no había suministrado información. De las empresas constituidas recientemente y que cumplen con lo estipulado por la ley (34%), el 52% son empresas industriales y comerciales del Estado, el 38% corresponden a municipios que prestan directamente el servicio, el 5% pertenecen al sector privado y otro 5% son empresas de economía mixta.

⁵ La mayoría de estos operadores tienen contrato de servicios con el Gobierno local y sus tarifas son reguladas, por lo cual no encajan estrictamente en la definición de "operadores independientes".

⁶ En Antioquia, por ejemplo, era Acuantioquia la entidad que realizaba esta actividad en 41 municipios y dos corregimientos, que correspondían aproximadamente al 33% del total de los municipios antioqueños.

nas ciudades del país como, por ejemplo, Barranquilla, Florencia, Montería, Santa Marta, Tunja, Palmira y Bogotá, y más tarde se extendió a otras localidades del país⁴. Así, lo característico en Colombia, recientemente, ha sido el continuo establecimiento de pequeñas firmas locales o individuales, frecuentemente con experiencia en ingeniería o construcción y que habían sido proveedoras de las empresas públicas, o conformadas a partir de funcionarios que habían dejado de pertenecer a ellas, empresas que han asumido el manejo de los activos de los acueductos y alcantarillados municipales⁵.

En Antioquia, al igual que en el Valle del Cauca, hasta 1994 el servicio de acueducto era prestado, además del Gobierno nacional, por empresas departamentales y municipales que eran propietarias y operaban los sistemas⁶. Pero con la promulgación de la Ley 142 de 1994, el gobernador del departamento en aquel entonces, Álvaro Uribe Vélez, quien es hoy (2005) el Presidente de la República, decide en 1996 emprender la liquidación de Acuantioquia, dando inicio así a la delegación del manejo de varios de los municipios donde el departamento había realizado inversiones en ocho operadores privados, primero en algunos municipios del suroeste, Urabá y el nordeste del departamento y luego en el resto. De esta manera entran a operar los sistemas de empresas privadas como Conhydra, Ingeniería Total, Diseño Estructural, Serviacueductos Penagos, Acueductos y Alcantarillados Sostenibles, y Aguascal y Arbeláez, entre otras.

Específicamente para los municipios de Andes, Caucasia, Puerto Berrío, Rionegro y Turbo, los sistemas de acueducto fueron entregados a Ingeniería Total, Aguascal Arbeláez, Aguas del Puerto S. A., Aguas de Rionegro y Conhydra S. A., respectivamente⁷. Una característica de este proceso de concepción es que las negociaciones de licitación y entrega de los sistemas se dan sólo entre Acuantioquia y los operadores; los municipios no se involucraron en la escogencia del tipo de contrato ni en la selección del operador. Sin embargo, la propiedad de los activos no está bien definida con los municipios, infringiéndose la disposición legal de que son ellos los encargados de proveer de servicios públicos a la comunidad, ya sea de manera directa o delegando esta responsabilidad en empresas de carácter oficial, privado o mixto (ver cuadro 1).

Es importante aclarar que, en el caso de Puerto Berrío, la empresa Aguas del Puerto es una sociedad por acciones con capital mayoritariamente público: el 98% pertenece al municipio y el resto a particulares; estos últimos son el Comité Regional de Ganaderos del Magdalena Medio (Coregal) y tres personas naturales. En Rionegro, si bien se le delegó la operación a una empresa privada (la francesa Lysa) en 1996, al año siguiente el municipio decide encargarse de la operación y conforma también una sociedad de economía mixta llamada Aguas de Rionegro, cuyos propietarios son el municipio (79,99%), Acuantioquia (20%) y la Universidad Católica del Oriente, la Corporación Empresarial del Oriente y la Cámara de Comercio de Oriente, con un 0,01% de las acciones.

GERMÁN VALENCIA A. y DAVID TOBÓN O.

CUADRO 1

ANTIOQUIA: CONTRATOS CON LOS OPERADORES DE LOS SISTEMAS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO

Operadores	Turbo entregado a Conhydra S. A., Caucasia entregado a Aguascal Arbeláez, Andes entregado a Ingeniería Total, Puerto Berrío entregado a Aguas del Puerto S. A. y éste a Conhydra S. A., Rionegro entregado a Lysa y luego a Aguas de Rionegro.
Objeto	Operación, administración y mantenimiento de los servicios de agua y alcantarillado en las áreas urbanas.
Remuneración del agente	Turbo (15%), Caucasia (10%), Andes (9,86%), Puerto Berrío (12%).
Duración del contrato	15 años.
Régimen económico del contrato	En Turbo y Caucasia, factura, recauda y maneja recursos. En Andes tiene las mismas funciones, pero la ordenación de distribución de recursos es distinta. En Puerto Berrío debe incluir, además, gastos de administración de Aguas del Puerto y auditorías técnicas.
Destino de los recaudos	En Turbo y Caucasia, gastos AOM, impuestos, tasas y contribuciones, remuneración del operador, amortizaciones de créditos si hay excedentes, pago de auditorías, inversiones. En Andes y Puerto Berrío, los impuestos, tasas y contribuciones van después de la remuneración del operador; además se deben gestionar créditos para inversiones y participar en ellas y se incentiva con 25% del cobro de la cartera morosa de Acuantioquia.
Cláusulas de salida del contrato	No existe ninguna cláusula en el contrato que le permita a Acuantioquia dar por terminado el contrato de manera unilateral.

Fuente: Entrevista con el Dr. Carlos Molina, liquidador oficial de Acuantioquia (marzo de 2003) y contratos con los operadores (Acuantioquia, varios años).

Un breve balance de la actuación de estos operadores en los cinco municipios de estudio muestra lo siguiente: 1) lo común a todos ellos son los problemas de contaminación del agua, tuberías obsoletas, discontinuidad del servicio y precios elevados; 2) en unos casos más, en otros menos, hay problemas asociados a la facturación y a la recaudación de pagos y políticas inadecuadas

para el cobro de cuentas vencidas; 3) en algunos operadores hay exceso de personal y bajos márgenes operativos, precaria situación financiera (los acueductos siguen dependiendo de las inversiones que haga el Gobierno nacional) y altos costos de operación y mantenimiento que no dejan excedentes para la ampliación y reposición de redes (Valencia y Tobón, 2003).

Acuantioquia es una sociedad anónima conformada por entidades públicas, industriales y comerciales, descentralizada indirecta del orden departamental y constituida en 1960. Su objeto ha sido estudiar la planeación, construcción, administración y comercialización de los acueductos y alcantarillados en las cabeceras municipales de Antioquia. A los demás municipios antioqueños se les prestaba el servicio de manera directa bajo la asesoría y asistencia técnica y financiera de la Dirección Seccional de Salud de Antioquia (DSSA) (Contraloría General de Antioquia, 1997).

⁷ *Puerto Berrío abrió posteriormente (1998) la licitación para la operación y la administración del sistema y se la entregó a Conhydra S. A., pero dejando a Aguas del Puerto las actividades de control y regulación directa sobre Conhydra, algo bastante singular y de altos costos financieros para el municipio al tener que sostener éste dos empresas asociadas con el servicio de acueducto. En Rionegro fue operado inicialmente (1996) por la empresa francesa Lysa, pero un año después, en asociación con Acuantioquia y otras entidades, se formó una nueva empresa, llamada*

territorios 14

Aguas de Rionegro, de naturaleza privada, que comenzó a operar el sistema y se mantiene hasta hoy.

⁸ Es necesario advertir que en el artículo sólo se enfatiza el análisis de los operadores privados, lo que no quiere decir que ellos sean los únicos responsables de la problemática del sector. Los municipios no adoptan políticas claras de planeación, sus inversiones no obedecen a criterios técnicos y, a pesar de existir buenas intenciones en algunas administraciones municipales, al no existir el PMAA, muchas de estas inversiones no son efectivas y no atienden problemas estructurales sino coyunturales y puntuales, de modo que en el corto y mediano plazo se neutralizan los esfuerzos. Además, ante su situación de austeridad o crisis financiera, los municipios no han invertido en el sector y muchas veces han olvidado las necesidades.

En cuanto a lo diferente que se puede resaltar en cada caso, se tiene: 1) en Caucasia hay problemas de infraestructura (en las vías de acceso a las bocatomas, en la planta de tratamiento y en las redes de distribución), falta de educación sobre el uso del recurso, urbanizaciones no planificadas, carencia de Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado (PMAA) y desobediencia civil (protestas, paros cívicos y acciones populares); 2) en Turbo se encontró un sistema técnicamente vulnerable que requiere de grandes inversiones y que adolece de limitaciones presupuestales, bajas continuidad y cobertura (65%), inversiones no planificadas (priman criterios electorales), conexiones ilegales, cultura de no pago, acciones de rebeldía y baja capacidad de pago.

En Puerto Berrío, Andes y Rionegro se encontraron, por el contrario, resultados más positivos, como éstos: 1) en Puerto Berrío, por ejemplo, los indicadores de prestación del servicio tienden cada vez a ser mejores, hay mayores valores facturados y recaudos menores de cartera morosa, se lleva a cabo el Plan de Obras e Inversiones y los costos laborales han disminuido, aunque hay problemas en la relación entre inversiones y superávit y pérdidas de agua (42%) por fraudes y fugas; 2) en Andes se han realizado importantes inversiones, por parte del operador, en reposición de redes, plantas de tratamiento y en tres interceptores grandes, y se han mejorado la calidad y la cobertura (92%); 3) en Rionegro se han realizado inversiones de acuerdo con el plan maestro en las redes de acueducto del área urbana y en el alcantarillado con los colectores en la mar-

gen del río Negro; el problema está en los crecientes costos laborales producto de los aumentos de la planta de personal.

Respecto al tipo de propiedad que se tiene en Puerto Berrío y Rionegro, es probable que esta organización tenga como función básica que los operadores privados sirvan de socios facilitadores, lo que permite que se reduzcan el control político y los mecanismos de contratación y de fiscalización pública. Como sociedades de economía mixta de carácter anónimo, se rigen por el derecho privado, aunque, de todas maneras, deben cumplir con las exigencias del derecho público, por ser mayoritariamente públicas (ver cuadro 2).

Los problemas de los contratos de operación

Como se advirtió al inicio, además del círculo vicioso de la política en los municipios, las principales razones del mal funcionamiento de los sistemas de acueducto en Antioquia radican, a nuestro entender, en el diseño de los contratos y de los incentivos que se les ofrecen a los operadores⁸. Por ejemplo, en cuanto a los contratos, se encuentra que éstos se presentan de formas diferentes en cuanto modelos de negociación, lo que hizo que los sistemas funcionaran adecuadamente en unos municipios y en otros presentarían serias dificultades. En algunos casos, los operadores aprovechan sus ventajas contractuales para librarse de controles, lo que hace que se tomen medidas drásticas, como en Puerto Berrío, donde hay un vigilante permanente

CUADRO 2

DIFERENCIAS FUNDAMENTALES ENTRE UNA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO Y UNA SOCIEDAD POR ACCIONES, SEGÚN LA LEY 142 DE 1994

Empresa industrial y comercial del Estado	Sociedad por acciones
<ul style="list-style-type: none"> • El presupuesto lo determina la junta directiva, la cual se compone de dos terceras partes de miembros elegidos por la autoridad territorial y de la restante tercera parte elegida por los vocales de control. • El presupuesto debe estar sujeto a la Ley Orgánica de Presupuesto de los entes públicos y al control de la SSPD. • Todas las decisiones requieren el voto favorable de un número "plural" de la junta. • Deben constituir reservas para la reposición y expansión de la actividad. • Está sujeta al régimen de contratación, control, vigilancia y fiscalización del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> • El presupuesto lo determina la junta directiva, o sea las personas que tienen participación accionaria. • Todas las decisiones requieren el voto favorable de un número "plural" de socios. Los socios podrán emitir tantos votos como correspondan a sus acciones. • Los socios acuerdan libremente la parte del capital que les corresponde. • Se debe priorizar la participación de la comunidad en la propiedad de estas sociedades (Ley de Privatizaciones). • No está obligada a constituir reservas para la reposición y expansión de la actividad. • Los aportes en especie de los socios no requieren de aprobación de ninguna autoridad administrativa, pero los avalúos posteriores sí están sujetos a control público. • Las actas de las asambleas deben enviarse a los entes reguladores. • El régimen de contratación es el privado. • La Contraloría del ente territorial respectivo tiene la potestad de hacer labores de control sobre sus resultados, siempre y cuando la participación accionaria de la entidad pública supere el 50%.

del operador en el mismo municipio, aunque éste resulta muy costoso, ya que se trata de un unidad administrativa cuya única función es supervisar al operador privado. Al lado de los problemas de los contratos están los problemas del sistema de incentivos. Los operadores no tienen incentivos para invertir en los sistemas, principalmente

en Cauca y Turbo, pues los contratos están diseñados para que no cumplan esta función, y son ellos quienes tienen conocimiento de la normatividad y de las disposiciones regulatorias. Las tarifas cubren principalmente sólo los costos de los operadores, y hay poca claridad y confiabilidad en la información suministrada y escasa ca-

territorios 14

9 Dos factores que están indisolublemente unidos a un entorno institucional y legal, o sea a unas reglas del juego que gobiernan a los agentes y que, en algunos casos, favorecen su funcionamiento. Las reglas claras facilitan las transacciones económicas, suministran información, regulan, vigilan y controlan las conductas anticompetitivas y castigan las faltas.

pacidad técnica y financiera de los municipios, entre otros factores.

De esta manera, al analizar el mal desempeño hay que tener en cuenta los dos factores anteriores: los contratos y los incentivos de los operadores⁹. Los contratos se explican porque cualquier transacción entre agentes (empresas, usuarios, municipios, etc.) debe materializarse en un contrato, por insignificante que haya sido aquélla: desde el intercambio de un objeto de poca cuantía, donde las partes se relacionan de una manera informal, hasta una gran transacción o el otorgamiento de una licencia de funcionamiento, las cuales implican la firma de un contrato complejo, donde se establecen la actividad objeto del mismo, las obligaciones y los derechos de las partes, los procedimientos para resolver contingencias, la propiedad de los activos, la duración, los sistemas tarifario y de incentivos, los controles y sanciones, los mecanismos de renegociación y las condiciones de terminación.

Sin embargo, lo que se encuentra en la realidad es que estos contratos son por naturaleza incompletos. Esto quiere decir que no es posible, para las partes que los firman, establecer todas las contingencias que puedan ocurrir. Piénsese, por ejemplo, en todas las variables asociadas a la delegación de las labores de administración, operación y mantenimiento de un acueducto, que son de tipo técnico, ingenieril, ambiental, económico, financiero, fiscal, administrativo, jurídico y legal, entre otros; de hecho, si fuera posible determinarlas todas, sería altamente costoso y difícil hacer cumplir un contrato.

Lo anterior tiene como implicación que los agentes tratan de simplificar los contratos, con el costo de generar vacíos y situaciones de conflicto donde no hay claridad sobre derechos y deberes, lo que entorpece el funcionamiento normal de las actividades delegadas. Además, dado que alguna de las partes tendrá mejor información o más conocimiento de las actividades, generalmente saldrá beneficiada desde antes de iniciar las labores que se le han delegado, al sesgar los contenidos del contrato a su favor, aprovechando los desconocimientos del otro. Éste es el caso de los operadores privados del acueducto, que tienen amplia experiencia y conocimientos acerca del sector y de la institucionalidad que lo gobierna, mayores que los de un funcionario público de turno o una unidad de planeación u obras públicas de un municipio.

En cuanto a los incentivos, el análisis económico parte del reconocimiento de que los individuos, las agencias y las empresas tienen motivaciones propias, y que éstas en contadas situaciones son coincidentes. En la relación entre los entes municipales y los operadores privados se parte de que los primeros pueden tener una mayor motivación por lo público, dejando de lado los intereses políticos y partidistas que también puedan tener, ya que a los segundos sólo les interesa maximizar su beneficio. En el caso del suministro de agua, que es un servicio esencial de naturaleza colectiva, resultan más disímiles las motivaciones. Así, tanto la delegación de actividades en los operadores como la definición de incentivos terminan definidos en un contrato donde los opera-

dores tienen ventajas de información y nada los obliga a estar motivados por lo público. La implicación de todo esto es la pregunta: ¿cómo diseñar buenos contratos e incentivos económicos, es decir, contratos que sean de fácil implementación y no estén sesgados a favor de los operadores privados, e incentivos que los motiven a preocuparse por lo público sin modificar su motivación de maximizar beneficios? Posible respuesta: mediante una remuneración basada en la ampliación de cobertura, la disminución de pérdidas y costos, la recuperación de cartera, la gestión de recursos públicos, el control ciudadano, etc.

Respecto a los contratos establecidos en el departamento de Antioquia entre el dueño de los sistemas, Acuantioquia, y los operadores privados, lo que se deduce de todo lo anterior es que fueron diseñados al antojo de los segundos. En ellos sólo se les delegaron las funciones de administración, operación y mantenimiento y se les garantiza un ingreso mensual sin asumir riesgos, ya que éstos corren por cuenta de Acuantioquia o los municipios. Los recursos de inversión los suministran o gestionan los municipios, quienes, a su vez, tienen aseguradas transferencias importantes de la nación y del departamento y los operadores privados cuentan con indemnizaciones altas en caso de que se decida cancelarles los contratos. Así, la estrategia óptima de un operador privado es no hacer nada y esperar a que lo indemnicen. La única excepción en el diseño de los contratos son Andes y Puerto Berrío, donde se les permitió la gestión de recursos y la recuperación de cartera.

Como consecuencia debe quedar claro que la participación de agentes privados en actividades que antes desempeñaba el sector público no es garante de la eficiencia. A la empresa pública también se le critica su desempeño porque sus derechos de propiedad no son transferibles y el riesgo de quiebra es bajo o inexistente, tiene varios objetivos que cumplir y opera en mercados protegidos. Además de la maximización de los beneficios, la empresa pública tiene una pluralidad de funcionarios principales, la mayoría de los cuales pertenecen a partidos políticos y están motivados a favorecerlos con puestos de trabajo o pretenden dar rienda suelta a sus ansias de poder. Finalmente se encuentra que la empresa pública se circunscribe a complejas relaciones de agencia, ya que el funcionario a cargo de la empresa ha sido delegado por un alcalde nombrado por una comunidad que escasamente participa y los poderes de control y fiscalización del Estado son extremadamente débiles en Colombia.

También es cierto que en la práctica el objetivo privado de maximizar beneficios es sinónimo de minimización de costos y esfuerzos. Por lo que actividades de delegación como las mencionadas, donde la institucionalidad no constriñe las labores de los empresarios y los contratos están mal diseñados, no motivan a la eficiencia y la innovación. Además, la riqueza existente termina redistribuyéndose a favor de los empresarios privados y en contra de la población más necesitada y con menos recursos, mediante un suministro ineficiente del servicio de acueducto.

Conclusiones y recomendaciones

El balance hasta el momento es que la participación de agentes privados ha servido como lección contradictoria, habiendo surgido incluso la acusación de que la reforma del sector del acueducto sirvió para que se enriquecieran unos pocos a expensas de muchos y de que el agua fluye sólo para quienes pueden pagar. Otras críticas a los operadores privados es que éstos, en su afán de ofrecer mejores ofertas para contratos de largo plazo, siempre subestiman el costo de mantener un sistema de agua. Y una vez que se gana el contrato y las operaciones comienzan, ellos recurren a la reducción de personal y de costos de mantenimiento, al incremento de los precios o a ambos mecanismos para obtener algún beneficio. Incluso opositores a la privatización sostienen que el acceso adecuado y equitativo al agua, por ser un derecho humano, debe garantizarse a todos sobre una base no lucrativa, por lo cual el sector no debe ser manejado por empresas con fines de lucro.

Así pues, la propuesta del actual Plan Nacional de Desarrollo de continuar incorporando en la provisión de servicios de utilidad pública a agentes privados no es tan saludable como parece. Los casos de Acuantioquia y de los cinco municipios analizados han mostrado, hasta el momento, resultados desalentadores porque 1) los contratos están mal diseñados y los mecanismos de incentivos para una buena prestación de servicios son exigüos, 2) las formas de organización en economías mixtas implican que se pierda el escrutinio de activos

mayoritariamente públicos y 3) la actuación de los agentes privados está produciendo un descrédito de las empresas prestadoras de servicios de agua, lo que hace que la ciudadanía incurra fácilmente en desobediencia civil, paros cívicos, protestas y demás formas de manifestación de su inconformidad. Así, el sector de agua potable se ha convertido en un campo de conflictos, en un espacio politizado, contrariamente a lo que se pretendía con la reforma de 1994.

La idea que se tiene no es que de nuevo el servicio sea asumido por el Estado, pues lo que se observa es que ni el Estado ni el sector privado por sí solos son capaces de solucionar los problemas del sector. La propuesta es que se involucre a empresas, instituciones, gobierno, usuarios y academia: a las empresas privadas que hoy prestan el servicio, pues ellas conocen la problemática a fondo; a las entidades que vigilan la industria y que conocen los resultados y la ubicación de los problemas; al Gobierno en sus diversos agentes, como los ministerios, que son las más interesados en impedir que un problema como el agua se convierta en un desestabilizador del sistema; a los usuarios, que son los directos afectados por la buena o mala prestación del servicio, y a la academia, que, como institución de estudio, puede, con sus herramientas teóricas, ver el problema con otra óptica y contribuir con soluciones.

Además –y esto, creemos, es lo más importante– se debe trabajar fuertemente en que cuando el Estado quiera encargar a operadores privados de los sistemas de acueducto, establezca en los contratos, de manera prio-

actuación
iendo un
adoras de
la ciuda-
oediencia
más for-
ormidad.
a conver-
un espa-
o que se
.
nuevo el
, pues lo
i el sector
de solu-
La pro-
mpresas,
y acade-
noy pres-
nocen la
ades que
n los re-
blemas; al
como los
esados en
el agua se
del siste-
ctos afec-
ación del
mo insti-
us herra-
con otra
es.
ás impor-
e en que
operado-
ueducto,
nera prio-

ritaria, un mecanismo de incentivos que estí-
mule y les asigne responsabilidades a todos
los agentes que intervienen en ellos y les asig-
ne una remuneración que concuerde con los
resultados de la empresa en términos de cos-
tos, cobertura y calidad del servicio. No sólo
deben imponérseles responsabilidades a los
actores privados sino también a los munici-
pios, a los departamentos y a los demás agen-
tes. Téngase en cuenta que, para una mejor
prestación de servicios de utilidad pública,
la clave no está, por tratarse de servicios esen-
ciales, en cambiar la naturaleza de la propie-
dad sino en involucrar al sector privado en la
gestión y el buen manejo de los bienes co-
lectivos de tal manera que, además de la
maximización del beneficio en el corto pla-
zo, la empresa tenga como objetivo la ampli-
ación de la cobertura y la sostenibilidad
de los sistemas en el largo plazo.

Bibliografía

Acuantioquia, 1997a, Contrato para la opera-
ción, administración y mantenimien-
to de los sistemas de acueducto y
alcantarillado de los municipios de
Caucasia, Cáceres, Tarazá, Nechí (suscri-
pto entre Acuantioquia ESP y Consorcio
Aguascol-Arbeláez ESP), febrero.

———, 1997b, Contrato para la opera-
ción, administración y mantenimiento
de los sistemas de acueducto y alcanta-
rillado del municipio de Puerto Berrío
(suscripto entre Aguas del Puerto S. A.
y Consorcio Aguas de Manizales y
Conhydra S. A.).

———, 1997c, Contrato para la opera-
ción, administración y mantenimiento de
los sistemas de acueducto y alcantarilla-
do de los municipios de Andes, Jardín,
Ciudad Bolívar y Salgar (suscripto entre
Acuantioquia ESP e Ingeniería Total Ltda.
ESP), octubre.

Colombia. Departamento Nacional de Pla-
neación, 2004, *Plan Nacional de Desa-
rrollo "Hacia un Estado comunitario
(2002-2006)"*.

Contraloría General de Antioquia, *Recursos
naturales y medio ambiente en Antioquia.
Varios años 1997-2002*.

Jouravlev, Andrei, 2001, *Administración del
agua en América Latina y el Caribe en el
umbral del siglo XXI*, Santiago de Chile,
Cepal (Serie Recursos Naturales e Infra-
estructura, núm. 27), julio.

Salanié, Bernard, 2000, *The Economics of
Contracts*, Massachusetts Institute of
Technology.

Spiller, Pablo, 2000, *Plan de acción y estra-
tegia regulatoria* (informe final), mayo.

Valencia, Germán y Tobón, David, 2003,
"Regulación del sector de agua potable:
el caso de cinco municipios de Antioquia
(Andes, Caucasia, Puerto Berrío, Rione-
gro y Turbo)", Medellín, Universidad de
Antioquia (Centro de Investigaciones
Económicas).

Water and Sanitation Program, "Global small
towns Water and Sanitation Initiative --
Preliminary findings", en [http://
www.wsp.org/pdfs/smv_columbia.pdf](http://www.wsp.org/pdfs/smv_columbia.pdf)
(29/010N3).

