Universidad Católica de Colombia
Maestría en Ciencia Política

Università degli Studi di Salerno
Master in Scienze Politiche per la Pace e L'integrazione dei Popoli

"Oportunidades sociales para el desarrollo: La política de agua potable en Colombia"

Tesis para optar por los títulos de Magister en Ciencia Política y Master in Scienze Politiche per la Pace e L'integrazione dei Popoli

Investigador: Andrés Navarro Amaya

Director de Tesis: José Alpiniano García-Muñoz, PhD.

Bogotá D.C. - Colombia

Junio de 2015

creative commons

Atribución-NoComercial-CompartirIgual 2.5 Colombia (CC BY-NC-SA 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:
Atribución-NoComercial-CompartirIgual 2.5 Colombia (CC BY-NC-SA 2.5)
Para leer el texto completo de la licencia, visita:
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/co/

Usted es libre de:

Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

hacer obras derivadas

Bajo las condiciones siguientes:

Atribución — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).

No Comercial — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

Compartir bajo la Misma Licencia — Si altera o transforma esta obra, o genera una obra derivada, sólo puede distribuir la obra generada bajo una licencia idéntica a ésta.

DEDICATORIA

Dedico este trabajo a mi hijo, la persona por quien cada día tiene sentido y que me brindó parte del tiempo y espacio que le correspondían, para que yo pudiese alcanzar mi meta.

AGRADECIMIENTOS

Quiero empezar agradeciendo a mi tutor de tesis, el Doctor José Alpiniano García, quien fue la persona que con su experiencia y sapiencia me supo orientar para el desarrollo de este trabajo, asimismo agradezco a todos los docentes que tuve en el transcurso de la Maestría quienes me brindaron un mundo nuevo de conocimientos y por último quiero agradecer a todos mis amigos y familiares que me apoyaron durante este tiempo en la elaboración del presente trabajo.

RESUMEN

El desarrollo de un país no se mide únicamente por su crecimiento económico, involucra conceptos más amplios que tienen que ver con su desarrollo humano, es así como se empiezan a tener cuenta ciertas variables que influyen y contribuyen al desarrollo de un país, como por ejemplo, el nivel de acceso de una población a los servicios de educación y salud, o el acceso a los servicios sanitarios, es así como bajo este marco, se pretende analizar la evolución y el resultado de la política de agua potable en Colombia dictada por los documentos CONPES 3383 de 2005 y 3463 de 2007.

Palabras Clave: Desarrollo, crecimiento económico, desarrollo humano, política pública, agua potable.

ABSTRACT

The development of a country is not only measured by its economic growth. It involves broader concepts concerning the human development. This is how we begin to take into account certain variables that influence and contribute to the development of a country, such as the access level of the population to education, health and sanitary services, among others. The scope of this work is to analyze the evolution and the outcome of the drinking water public policy in Colombia issued by the CONPES's instruments 3383 of 2005 and 3463 of 2007.

Keywords: Development, economic growth, human development, drinking water, public policy

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN **12**

CAPÍTULO 1: **18**

DESARROLLO Y DERECHO AL AGUA COMO BASES PARA LA PAZ **18**

1. Concepción del desarrollo y bienestar **18**

1.1. Enfoque clásico del desarrollo. 18

1.2. Enfoque integral del desarrollo. 20

2. Las libertades como medio del desarrollo **22**

2.1. Las oportunidades sociales y los servicios económicos 22

2.2. Las libertades políticas y el empoderamiento 24

3. Paz y agua potable **26**

CAPÍTULO 2: **29**

ANTECEDENTES DE LA ACTUAL POLÍTICA **29**

1. Antecedentes y situación del sector al 2005 ..... **29**

1.1. Cobertura 32

1.2. Empresas del sector 33

1.3. Inversión 34

2. Estructura administrativa y jurídica **34**

2.1. Ley de servicios públicos. 35

2.2. Comisión de regulación de agua potable y saneamiento. 37

2.3. Entidades de supervisión, coordinación y apoyo financiero. 38

CAPÍTULO 3: **40**

LOS CONPES DE LA NUEVA POLÍTICA **40**

1. Objetivos de la política **40**

1.1. Reformulación de la estructura del sector. 40

1.2. Adecuación de la estructura industrial y empresarial. 42

1.3. Eficiencia en las inversiones 45

2. Planes departamentales de agua 46

2.1. Implementación del Plan Departamental de Aguas..... 47

2.2. Fuentes de financiación 48

2.3. Actores de los planes departamentales. 48

CAPÍTULO 4: 52

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA..... 52

1. Cobertura..... 52

2. Empresas del sector en la actualidad 56

3. Comportamiento de las Inversiones..... 58

CONCLUSIONES 59

ANEXOS 62

BIBLIOGRAFÍA 82

TABLAS

TABLA 1: ESTADÍSTICAS DE LA POBLACIÓN QUE UTILIZAN FUENTES MEJORADAS DE AGUA POTABLE (AÑO 2005). 62

TABLA 2: ESTADÍSTICAS DE LA POBLACIÓN QUE UTILIZAN FUENTES MEJORADAS DE AGUA POTABLE EN EL CONTINENTE AMERICANO (AÑO 2005). 63

TABLA 3: PROMEDIOS DE COBERTURA DE ACUEDUCTO POR DEPARTAMENTOS EN COLOMBIA 2005. 64

TABLA 4: INVERSIONES EN AGUA Y SERVICIOS SANITARIOS FRENTE AL PIB. 65

TABLA 5: NÚMERO DE EMPRESAS PRESTADORAS DEL SERVICIO DE ACUEDUCTO EN COLOMBIA SEGÚN SU CAPITAL. (AÑO 2005) 66

TABLA 6: HOGARES POR ACCESO A SERVICIOS DE ACUEDUCTO, SEGÚN REGIONES DEL PAÍS Y ÁREA (CABECERA Y RESTO) AL AÑO 2008. 68

TABLA 7: HOGARES POR ACCESO A SERVICIOS DE ALCANTARILLADO, SEGÚN REGIONES DEL PAÍS Y ÁREA (CABECERA Y RESTO) AL AÑO 2008. 69

TABLA 8: HOGARES POR ACCESO A SERVICIOS DE ACUEDUCTO, A NIVEL NACIONAL AÑO 2008 (CABECERA Y RESTO). 70

TABLA 9: HOGARES POR ACCESO A SERVICIOS DE ALCANTARILLADO, A NIVEL NACIONAL 2008 (CABECERA Y RESTO). 70

TABLA 10: HOGARES POR ACCESO A SERVICIOS DE ACUEDUCTO, SEGÚN REGIONES DEL PAÍS Y ÁREA (CABECERA Y RESTO) AL AÑO 2013. 71

TABLA 11: HOGARES POR ACCESO A SERVICIOS DE ALCANTARILLADO, SEGÚN REGIONES DEL PAÍS Y ÁREA (CABECERA Y RESTO) AL AÑO 2013. 72

TABLA 12: HOGARES POR ACCESO A SERVICIOS DE ACUEDUCTO, A NIVEL NACIONAL (CABECERA Y RESTO) AL AÑO 2013. 73

TABLA 13: HOGARES POR ACCESO A SERVICIOS DE ALCANTARILLADO, A NIVEL NACIONAL (CABECERA Y RESTO) AL AÑO 2013. 73

TABLA 14: NÚMERO DE EMPRESAS PRESTADORAS DEL SERVICIO DE ACUEDUCTO EN COLOMBIA SEGÚN SU CAPITAL AÑO 2012. 74

TABLA 15: COMPARATIVO DEL NÚMERO DE EMPRESAS PRESTADORAS DEL SERVICIO DE ACUEDUCTO POR SU TIPOLOGÍA ENTRE EL AÑO 2005 Y 2012. 76

TABLA 16: COMPOSICIÓN DE RECURSOS DEL PDA HASTA EL 2014. 78

TABLA DE ILUSTRACIONES

ILUSTRACIÓN 1: RECURSOS PDA 79

ILUSTRACIÓN 2: TIPO DE EMPRESAS PRESTADORAS DEL SERVICIO DE ACUEDUCTO EN EL 2005. 80

ILUSTRACIÓN 3: TIPO DE EMPRESAS PRESTADORAS DEL SERVICIO DE ACUEDUCTO EN EL 2012. 80

ILUSTRACIÓN 4: COMPARATIVO 2005-2012 SEGÚN TIPO DE PRESTADOR..... 81

ILUSTRACIÓN 5: NIVEL DE HOGARES CON ACCESO A AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO 81

INTRODUCCIÓN

Para Amartya Sen, el desarrollo de un país debe medirse de acuerdo a las libertades que gozan los individuos y no únicamente por el crecimiento económico. Sen (2000) destaca cinco libertades: políticas, económicas, oportunidades sociales, garantías de transparencias y seguridad protectora.

Dentro de las oportunidades sociales, encontramos que una sociedad con acceso a servicios básicos de sanidad, educación y similares, es una sociedad que permite el desarrollo de las libertades de sus individuos al permitirles vivir mejor. Les garantiza mejor calidad de vida, así como también acceso y mayor participación en las actividades económicas y políticas. (Sen, 2000)

Según lo anterior, la creación de oportunidades sociales a través de políticas públicas de sanidad, como el acceso al agua potable y a servicios de alcantarillado, contribuye al desarrollo de un país, disminuyendo las tasas de mortalidad, mejorando las condiciones de salubridad y disminuyendo el deterioro al medio ambiente.

Es así entonces, que el presente trabajo tiene como objeto estudiar la política del gobierno colombiano, para el desarrollo del sector de acueducto y alcantarillado, tal como está planteado en los documentos CONPES 3383 de 2005 y 3463 de 2007. Se analizará el marco jurídico y económico, dentro de los cuales se desarrollan dichos documentos y se evaluará su ejecución,

de tal modo que pueda determinarse qué tan efectiva ha sido esta política para lograr un mayor desarrollo en los términos en que lo concibe Sen.

Ahora bien, en Colombia el acceso a los servicios de agua potable y alcantarillado es un asunto adscrito al Ministerio que gestiona el medio ambiente (Colombia, Departamento Administrativo de la Función Pública, 2011), y por ende es una política pública ligada a las posturas y visiones que se aplican dentro de esta materia. Estas son el enfoque intervencionista, el enfoque de la libertad del mercado y un tercer enfoque híbrido entre estos dos.

Para los intervencionistas, el Estado debe tomar el control y planificar el uso de los recursos naturales, ya que los problemas ambientales son causados por agentes económicos privados en el desarrollo de su actividad. En una economía de mercado libre, sin intervención estatal alguna, los agentes económicos privados no asumirían las consecuencias de sus acciones, siendo perjudicada la población en general, como ocurre en fenómenos como la contaminación (Smith, 1996).

Para los defensores de la libertad de mercado, la forma óptima de proteger los recursos ambientales, es a través de la propiedad privada y del libre mercado en el manejo de los recursos naturales, es decir, la ecología de mercado, en la cual el Estado sólo debe limitarse a la creación y correcta aplicación de normas que incentiven la creación de nuevos mercados, que garanticen la propiedad privada y la libertad de los individuos económicos (Smith, 1996).

Para la ecología de mercado, la propiedad privada se encuentra mejor cuidada que la común y/o la colectiva (Smith, 1996). La ausencia de derechos de propiedad privada sobre un bien genera que estén expuestos y descuidados, mientras que al poseer su propiedad, existe un estímulo económico para propender su conservación y renovación.

Fred L. Smith (1996) en su libro Introducción a la Ecología de Mercado, se refiere a la solución que dieron algunos países de África (Kenia, Zimbabue y Botsuana) al problema ecológico de la caza indiscriminada de elefantes. Éstos se encontraban en peligro de extinción, por el creciente mercado que se generaba alrededor del marfil.

Kenia decidió aplicar políticas y estrategias intervencionistas, como suprimir y restringir la caza de elefantes, sin embargo, estas medidas fueron ineficientes ya que los niveles de caza no disminuyeron y la población siguió reduciéndose, debido a la caza y al tráfico ilegal que se formó.

Por otra parte Zimbabue y Botsuana, tomaron acciones basadas en los beneficios de la postura de la propiedad privada, el gobierno decidió transferirle los derechos de propiedad (derechos de caza y canon por cada animal muerto) de los elefantes, a las tribus de la región, lo que género que las tribus se apropiaran, cuidaran y preservaran los elefantes, lo que generó el aumento de esta especie en estas regiones.

Estos ejemplos africanos permiten ver dos cosas. Por una parte, el fracaso de las estrategias intervencionistas en Kenia. Por la otra, la existencia de una solución híbrida a los problemas ecológicos. Es la que resulta de la estrategia adoptada en Zimbabue y Botsuana la que no puede considerarse totalmente de mercado, en tanto que si bien se atribuyeron o titularon los beneficios económicos involucrados, tal titularidad no recayó en agentes económicos impulsados por la búsqueda de beneficios económicos, sino en la comunidad (tribus de la región) que, además, estaban movidos por otros intereses.

En Colombia, la política del agua potable está basada en promover la participación de operadores públicos y privados, y en el fortalecimiento empresarial de los prestadores públicos.

Esta participación debe adecuarse a la Ley 142 de 1994, de Servicios Públicos, en la cual se determinó que se iniciarán procesos de transformación empresarial y que los municipios actuarán como prestadores directos de los servicios sólo en casos excepcionales, habiendo agotado procesos de invitación a Empresas de Servicios Públicos para su prestación. Para el año 2005 existían 859 operadores a nivel nacional, de los cuales 55 eran privados (Documento CONPES 3383, 2005). Esta baja participación de operadores privados parece haber incidido en el documento CONPES 3383 de 2005, al recoger la necesidad de promover la participación de actores privados.

Al estudiar la política para desarrollar el sector de acueducto y alcantarillado recogida en los documentos CONPES 3383 de 2005 y 3463 de 2007 nos proponemos establecer el enfoque dominante en el diseño de esta política en Colombia, así como también los resultados de su ejecución. De este modo pretendemos aportar criterios que permitan definir la eficacia del enfoque adoptado frente a las posibilidades brindadas por los otros.

Respecto a la Política sectorial del Agua en Colombia encontramos diversos puntos de vista y críticas, tanto a las leyes como al conjunto de directrices tomadas en torno a esta Política.

Para Luis Mauricio Cuervo, la ley 142 de 1994 que marca las bases para la definición de la política de agua en Colombia, es una ley inflexible que define sólo una forma jurídica de actuar, la de sociedades por acciones para la prestación del servicio, restringiendo la participación del estado a un segundo plano, dejándolo relevado a actuar solo en casos excepcionales, y definiendo una política claramente de corte neoliberal. (Cardona López, 2010).

Para Estache en el año 2003, en referencia a la regulación de los servicios Públicos en América Latina, se encontró que en Colombia principalmente la modernización de los

operadores se ha realizado a través de esquemas de concesión, en donde el nivel de inversión privado no ha sido representativo, y la mayoría de las inversiones siguen proviniendo de entes estatales, y los esfuerzos realizados por los suscriptores en términos de tarifas no se han visto reflejados en términos de calidad y cobertura (Ramírez, 2010) .

Para Carlos Gustavo Cano, Codirector del Banco de la República, es necesario que el gobierno recupere sus competencias como administrador del recurso hídrico en cada una de las etapas, debido a que ha sido entregado a particulares donde confluyen intereses privados y políticos. (Cano, 2011)

Para Urrea y Cárdenas, El documento CONPES 3383 deja en claro que se pasa de una política en donde se define el agua como un servicio a definirlo en términos comerciales como "la industria del agua". Para ellos, en el modelo de los planes departamentales de Agua, el interés privado y el mercado son los que orientan qué proyectos se deben desarrollar, a veces en contra de las necesidades de la población, al estar supeditados a las decisiones de agentes externos como los operadores especializados y entidades financieras administradoras de capitales públicos y de recursos de créditos. El agua se está convirtiendo en una mercancía cuya política sectorial generará mayor inequidad social (Urrea & Cárdenas, 2011).

Como puede verse, el enfoque colombiano del desarrollo subyacente a la política de agua potable muestra un seguir enmarcado en una visión tradicional que oscila entre dos ideologías: el acceso al servicio de agua potable depende en que la responsabilidad principal radique bien sea en operadores públicos o privados. Los primeros parecen ir ganando en esta lucha ideológica dado a que tienen mayor predominio, sin que recientes disposiciones legales hayan reversado la tendencia, a pesar que buscaban darle mayor importancia a los privados.

Así pues, el enfoque de Sen acerca del desarrollo aún no ha sido entendido en Colombia, por lo menos en cuánto se refiere a la política de agua potable; apenas si se considera la importancia del agua en el desarrollo sin que las comunidades participen en su gestión y en el control de la ejecución de la política respectiva.

En el primer capítulo se abordará el concepto de desarrollo, su relación con la paz y las libertades que permiten alcanzar dicho desarrollo. En el segundo capítulo se analizará la situación del sector de agua potable en Colombia antes del surgimiento del Documento CONPES 3383 de 2005. En el tercer capítulo se abordará los objetivos y estrategias planteadas en la nueva política de agua potable. Finalmente, en el cuarto capítulo se revisará y evaluará como ha sido la política de agua potable.

CAPÍTULO 1:
DESARROLLO Y DERECHO AL AGUA COMO BASES PARA LA PAZ

1. Concepción del desarrollo y bienestar

Manfred Max-Neef afirma: "un Desarrollo a Escala Humana, orientado en gran medida hacia la satisfacción de las necesidades humanas, exige un nuevo modo de interpretar la realidad. Nos obliga a ver y a evaluar el mundo, las personas y sus procesos, de una manera distinta a la convencional. Del mismo modo, una teoría de las necesidades humanas para el desarrollo, debe entenderse justamente en esos términos: como una teoría para el desarrollo".

Históricamente se consideraba o asociaba el concepto de desarrollo al del nivel de crecimiento económico de un país, qué tanta riqueza podría generar en un periodo de tiempo, sin embargo, esta concepción ha venido cambiando dando lugar a un nuevo concepto más amplio, a continuación veremos los distintos enfoques que se le han dado al desarrollo.

1.1. Enfoque clásico del desarrollo.

El desarrollo de un país solía estar medido o determinado por la variación del Producto Interno Bruto, es decir, siempre estaba asociado al crecimiento económico -al aumento de su capital nacional-, en donde se dejaba como criterio de desarrollo únicamente el relacionado al crecimiento económico.

Esta concepción asociada al crecimiento tiene como eje central las variaciones del PIB en un periodo dado y que de acuerdo con la teoría económica, éstas se dan por dos motivos: cambios en la cantidad de recursos (Capital y Trabajo) de los que se dispone en la economía o por mejoras en la eficiencia de los factores productivos (Dornbusch, Fischer, & Startz, 1998),

por lo cual las acciones para ayudar al crecimiento de un país estuvieron enfocadas en estos ítems.

Bajo este argumento todo concepto sobre desarrollo se limitó al aumento de la producción, es así como durante la mitad del siglo XX, las soluciones planteadas a los problemas de desarrollo estaban centradas exclusivamente en cómo crecer en términos económicos y cuyos resultados alcanzados se medían satisfactorios en términos de qué tanto crecimiento se había obtenido, siendo como eje principal para lograrlo la acumulación de capital.

Dentro de esta concepción clásica de desarrollo, se daba preponderancia a la intervención estatal debido a que los países en desarrollo se caracterizaban por penetrantes fallas de mercado y para su solución se hacía necesario una coordinación central para corregirlas o evitarlas (Meier & Stiglitz, 2002), argumentos que se fortalecían con las crecientes políticas del estado de bienestar en boga después de la segunda guerra mundial, donde el Estado era el principal agente de cambio para el desarrollo.

Sin embargo, hacia finales de los años 60 y comienzos de los 70, se empezaron a producir los primeros problemas derivados del fuerte intervencionismo estatal en las economías, y que dicho intervencionismo no había podido solucionar los problemas de pobreza, y se estaban presentando mayores niveles de concentración de capital y desigualdad en sus distribución, por lo que muchos economistas empezaron a dudar que ésta hubiese sido la solución correcta.

Es a partir de esa época que surgió un enfoque al desarrollo en que los economistas vieron que era más importante la distribución del capital que en sí mismo su acumulación. Se empezó con un enfoque más microeconómico sobre el desarrollo y se determinó que los errores

presentados se debían a políticas domésticas inapropiadas y no las adversas condiciones externas (Meier & Stiglitz, 2002).

Durante este re direccionamiento del enfoque clásico del desarrollo se empezó a ver la necesidad de darle importancia al capital físico humano, el cual aumentaría la productividad a través de un personal mejor calificado y con un mayor conocimiento, con mejoras en sus condiciones de salud y alimentación, propiciando un mejor progreso técnico; es ahí que se empieza a hablar de políticas que favorezcan la libertad de los capitales, permitiendo una mayor difusión del conocimiento que facilite la reducción de la brecha tecnológica de los países en desarrollo, adicionando nuevas variables al concepto de desarrollo.

Es así como en épocas recientes se ha empezado a darle un cambio a ese enfoque tradicional de asociar el desarrollo al crecimiento, diferenciándolos y aceptando que el crecimiento es una parte importante, es un medio, mas no el fin, en donde se empiezan a mirar otras variables que son necesarias para alcanzar el desarrollo, enfocándose en la reducción de la pobreza, el crecimiento sostenible, la equidad distributiva y en nuevos conceptos como el desarrollo de las libertades humanas.

1.2. Enfoque integral del desarrollo.

A raíz de la necesidad de un nuevo concepto o redefinición del desarrollo, aparecieron postulados que buscaban un enfoque basado en la naturaleza humana, es así como encontramos propuestas como las de Max Neef, con su concepto de desarrollo a escala humana, la cual se sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas, en la generación de la auto dependencia e interrelación de los seres humanos con su entorno natural y tecnológico.

Este concepto rompe con lo tradicional en donde ya no se busca el desarrollo de los objetos sino de las personas, se rompe con el concepto de la búsqueda del aumento de la producción, entendiendo que la consecución o maximización de los mismos no es garante del bienestar de la personas, el cual se consigue a través de la satisfacción de sus necesidades personales, es decir, las que le permitan elevar su calidad de vida.

Por otra parte tenemos el enfoque de Amartya Sen, el cual concibe el desarrollo como la consecución de unas libertades, que enriquecen la vida del individuo y que le permiten ser personas plenas socialmente al ejercer su propia voluntad y enriquecerse en su vida humana. Para Sen (2000) las libertades son las bases para el desarrollo, ya que según él, la expansión de las libertades son el fin primordial y el medio principal del desarrollo.[1]

El análisis de la pobreza no debe determinarse exclusivamente a partir de la renta, debe comprenderse en un espectro más amplio, para Sen (2000) el análisis no debe centrarse en las utilidades, ni en los bienes primarios, sino en "las libertades fundamentales – las capacidades[2] - para elegir la vida que tenemos razones para valorar" (p.99).

La pobreza bajo la perspectiva de Sen debe verse como la privación de las capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos, sin desconocer que la renta es un principal medio para la obtención de las capacidades, y un aumento de estas mismas, al individuo le permitiría ser más productivo y percibir una renta más alta.

---

[1] "…la expansión de la libertad es 1) el fin primordial y 2) el medio principal del desarrollo. Podemos llamarlos respectivamente,<<papel constitutivo>> y <<papel instrumental>> de la libertad en el desarrollo"(Sen 2000, pag.55)

[2] Amartya Sen define la capacidad de una persona a las diversas combinaciones de funciones que puede conseguir, entendiendo el concepto de funciones como las cosas que una persona puede valorar o hacer.

Como podemos ver, el nuevo enfoque del desarrollo tanto de Max Neef como de Amartya Sen, se centra en las garantías o cubrimientos de ciertas necesidades que permiten elevar la calidad de vida de los individuos dentro de una sociedad, en la que el crecimiento económico es un medio y no un fin para conseguir estos objetivos.

2. Las libertades como medio del desarrollo

Amartya Sen definía las libertades en dos tipos, las de fin primordial y las del medio para el desarrollo, a las cuales llama libertades instrumentales, refiriéndose a ellas como el conjunto de derechos y oportunidades que contribuyen a expandir la libertad del hombre.- Dentro de estas libertades, Sen (2000) destaca cinco tipos de libertades instrumentales: "1) Libertades políticas, 2) los servicios económicos, 3) las oportunidades sociales, 4) las garantías de trasparencias, y 5) la seguridad protectora."(p.57).

Para el presente trabajo analizaremos las oportunidades sociales, los servicios económicos y el papel del estado en las mismas, sin desconocer las otras libertades ya que todas están relacionadas, y en conjunto permiten a través de sus conexiones la consecución del desarrollo.

2.1. Las oportunidades sociales y los servicios económicos.

De acuerdo con Amartya Sen, el individuo para su desarrollo requiere un conjunto de oportunidades que le brinden los medios para su desarrollo integral, dentro de éstas se encuentran las oportunidades sociales, pero ¿qué son? Son básicamente los sistemas y los servicios a los que tiene acceso el individuo en la sociedad, tales como educación, salud, y

sistemas sanitarios, entre otros necesarios para que exista justicia social y equidad en una población.

Es en el acceso a los servicios de sanidad que encontramos el acceso al agua potable, tema de estudio de esta investigación, la falta de acceso a este servicio básico determina e influye negativamente en la libertad del individuo y por ende disminuye su progreso y desarrollo; una sociedad en donde la población no posea o tenga acceso limitado al servicio de agua potable, es una población donde se presentan casos de mortalidad que impactan su libertad principal, la de sobrevivir, u ocasionan enfermedades que socavan en su actuar y por ende afectan su calidad de vida, restringiendo y minimizando su actuaciones en las actividades sociales y económicas.

Por otra parte tenemos los servicios económicos, estos hacen relación a la oportunidad que tenga el individuo de acceder a las transacciones en el mercado y la utilización y/o acceso a los bienes y recursos que le sean necesarios para satisfacer sus necesidades.

Sobre este aspecto, Sen (2000) afirma que no es la necesidad de analizar las consecuencias de tener o no tener un mecanismo de mercado, sino la libertad que posea el individuo de realizar los intercambios y transacciones que le sean necesarios[3]

Es aceptado que vivimos en una situación donde no hay mercados perfectos, bien sea por desconocimiento de información, concentración de monopolios o difícil acceso a ellos, sin embargo, lo fundamental es el mejoramiento del mismo por parte de las instituciones, ya que el éxito de los mercados permite a través de su eficiencia expandir las libertades individuales.

---

[3] "…no depende de la eficiencia del mecanismo de mercado ni de un análisis general de las consecuencias de tener o no un sistema de mercado, depende simplemente de la importancia de la libertad para realizar intercambios y transacciones sin impedimentos ni obstáculos."(Sen 2000, pag.43)

Sin embargo, es importante tener en cuenta que la eficiencia del mercado por sí misma no permite lograr el desarrollo de las libertades, ya que se generan o presentan desigualdades distributivas de la renta, esto se debe complementar con la creación de oportunidades sociales básicas que permitan logar equidad y justicia social en la población de un país. (Sen, 2000)

2.2. Las libertades políticas y el empoderamiento

Dentro de los últimos años ha surgido un concepto que se encuentra relacionado con las libertades políticas y que permite alcanzar un mayor nivel de desarrollo y es el concepto del empoderamiento, pero ¿qué es? De acuerdo con la Real Academia Española empoderar es "Hacer poderoso o fuerte a un individuo o grupo social desfavorecido." (Real Academia Española, 2015).

Pero, ¿cómo se aplica este concepto en el desarrollo y su relación con las libertades políticas? Pues bien éste hace relación a la necesidad de fortalecimiento de las comunidades respecto a las decisiones de tipo político y económico, en donde las comunidades sean parte activa y tengan un rol preponderante en las decisiones que les atañen, es decir, donde pueden ampliar su libertad de acción y elección sobre las mismas.

Históricamente este término fue empleado en el análisis de género, pero su definición y uso han empezado a aplicarse en diversos campos, es así como su concepto ha transcendido a otros aspectos como ha sido en las discusiones sobre el desarrollo.

De acuerdo con Narayan (2002) el empoderamiento permite aumentar la propia autoridad y control sobre los recursos y decisiones que afectan a los individuos, para lo cual es necesario darle mayor poder de decisión a la gente pobre, ya que ellos son los que tiene serias limitaciones, ya sea por la carencia de activos o por la impotencia de la negociación sobre los mismos, y lo

define como: “Empoderamiento es la expansión de los activos y capacidades de los pobres para participar en, negociar con, influir sobre, controlar, y tener instituciones responsables que influyan en su vida.”(p.16).

Entendiendo el concepto del empoderamiento, podemos ver que la forma como la población menos favorecida de una sociedad, puede romper esas barreras que la limitan en su desarrollo, es a través del fortalecimiento de sus libertades políticas, facilitando sus capacidades de organización, discusión, decisión y movilización para su participación en las decisiones políticas y económicas, Max Neef plantea que el desarrollo a escala humana profundiza en este tipo de participación. (Max Neef, 1993).[4]

Para Narayan (2002) las diferentes estrategias que se han empleado sobre empoderamiento tienen en común cuatro características:

- **Acceso a la información:** hace relación a la necesidad de conocimiento y acceso a la información que posean los ciudadanos y que les permita actuar o ejercer sus derechos sobre las acciones que los afectan.

- **Inclusión y participación:** hace relación a quiénes se incluyen y cómo se les incluye, es decir, quiénes se incluyen (beneficiarios) y cómo estos son participes de las decisiones. Este aspecto debe tener relación en como las personas pueden participar en las decisiones y discusiones sobre sus prioridades teniendo en cuenta las limitantes de los recursos y quiénes y cómo serán los beneficiados.

---

[4] “…El Desarrollo a Escala Humana apunta hacia una necesaria profundización democrática. Al facilitar una práctica democrática más directa y participativa puede contribuir a revertir el rol tradicionalmente semi-paternalista del Estado latinoamericano, en rol estimulador de soluciones creativas que emanen desde abajo hacia arriba y resulten, por lo tanto, más congruentes con las aspiraciones reales de las personas.”(Max Neef 1993,pag.30)

- **Responsabilidad o rendición pública de cuentas:** Hace relación a la capacidad que tiene la población de exigir a los funcionarios públicos o las entidades estatales la rendición de cuentas sobre su gestión.
- **Capacidad organizacional local:** Hace relación a la capacidad de organización que tengan la gente para trabajar en unidad y movilizarse.

3. Paz y agua potable

Según la ONU "El mundo nunca podrá disfrutar de la paz, a menos que los seres humanos tengan seguridad en sus vidas cotidianas. Tal vez en el futuro los conflictos se produzcan con frecuencia dentro de un mismo país y no entre distintos países, y los orígenes de esos conflictos tal vez estén profundamente enraizados en las crecientes disparidades y privaciones socioeconómicas. En esas circunstancias, la búsqueda de seguridad humana debe efectuarse a través del desarrollo y no mediante las armas". (Organización de las Naciones Unidas)

Se ha relacionado siempre el concepto de paz con la ausencia de guerra, y los esfuerzos para mantenerla eran basados en brindarle seguridad a la población, siendo este tipo de seguridad asociada a la militar, sin embargo el concepto de seguridad se ha venido ampliando desde la época de los 90, más concretamente a raíz del informe sobre desarrollo humano de 1994 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en donde se dimensiona el concepto de la seguridad humana.

De acuerdo con la Comisión de Seguridad Humana, las seguridad humana es: "…protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades

humanas y la realización de las personas...", es decir, es la encargada de brindarle a la personas las libertades esenciales y fundamentales, aquí se rompe con la forma tradicional de seguridad, en la que la seguridad del estado era frente a las agresiones de otros estados y se centra en el concepto de la seguridad hacia la personas, su protección y empoderamiento. (Organización de las Naciones Unidas)

Este nuevo enfoque está relacionado con el ser humano como centro, y se preocupa que se le brinde las condiciones necesarias para el desarrollo de sus libertades, es necesario aclarar las diferencias entre desarrollo humano y seguridad humana, el primero se enfoca en el proceso de ampliación de las oportunidades y el segundo en la seguridad en que la gente pueda acceder de forma libre y segura a esas oportunidades, ambos conceptos están estrechamente relacionados entre sí.

De acuerdo con el informe del PNUD hay 7 tipos de amenazas para la seguridad humana por categorías: **1) Seguridad económica** (Pobreza persistente, desempleo); **2) Seguridad alimentaria** (Hambre, hambruna); **3) Seguridad sanitaria** (Enfermedades infecciosas mortales, alimentos no seguros, desnutrición, falta de acceso a cuidados sanitarios básicos); **4) Seguridad medioambiental** (Degradación medioambiental, agotamiento de recursos, desastres naturales, contaminación); **5) Seguridad personal** (Violencia física, delitos, terrorismo, violencia doméstica, mano de obra infantil); **6) Seguridad comunitaria** (Tensiones étnicas, religiosas o causadas por otras identidades; **7) Seguridad política** (Represión policial, abusos de los derechos humanos).

Los conceptos de seguridad humana, el desarrollo y el empoderamiento están relacionados entre sí, el desarrollo amplia las características, la seguridad humana garantiza el

acceso, y el empoderamiento le permite al individuo influir y decidir sobre las instituciones que lo rigen.

Como hemos visto a partir de las teorías de desarrollo y su relación con la paz, vemos que la política de agua potable apunta a brindarles las oportunidades sociales a los individuos, para tengan acceso a este bien y a este derecho, como ha sido reconocido por la Organización de las Naciones Unidas, no puede haber paz donde no existe bienestar, es decir, en donde una población carece de acceso al agua potable.

El 28 de julio de 2010, mediante resolución de la Asamblea General, la Organización de las Naciones Unidas definió el acceso al agua como un: "… derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos", igualmente exhorta a que los países encaminen sus esfuerzos para proporcionar a la población un acceso económico al agua potable.

El accesos al agua potable es de vital importancia para la vida, sin la existencia de agua es imposible la vida misma, El agua es necesaria para la supervivencia misma del individuo, para llevar una vida digna, es esencial para un crecimiento saludable de los niños, para la disminución de enfermedades infecciosas, para la producción de alimentos así como también es esencial para el desarrollo de las actividades productivas.

Contar con una política clara de agua potable dentro un país, es necesario para el progreso y desarrollo del ser humano, como vimos anteriormente el ser humano debe contar con unas oportunidades de tipo social que le permitan expandir sus capacidades esenciales.

CAPÍTULO 2:
ANTECEDENTES DE LA ACTUAL POLÍTICA

1. Antecedentes y situación del sector al 2005

Históricamente la política de agua potable en Colombia ha estado marcada en diferentes etapas del desarrollo del país, por la alternancia entre la participación de agentes privados y públicos, y sus roles en el proceso de transformación del sector de los servicios públicos, es así como a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, el servicio se encontraba en mano de los privados a nivel local.

Estos operaban por el sistema de concesión Municipal para adelantar toda la infraestructura, administración y puesta en operación del servicio, en esa época, la participación del Estado era mínima, debido a que la mayoría de la población tomaba los recursos de forma gratuita de las fuentes de agua cercana, al considerarse en esa época que el negocio era un servicio de carácter suntuario y de difícil acceso para la mayoría de la población. (Correa, 2006)

Hacia 1920 la situación empezó a cambiar en el sector, debido al aumento demográfico y las movilizaciones rurales a la parte urbana, la dinámica en los sectores económicos, el desarrollo del mercado interno y la mayor acumulación de capital que se estaba presentado en el país, por lo que el Estado a través de los Municipios, empezó a interesarse e involucrarse en el sector, es así como se empieza a eliminar la exclusividad que tenían los privados en la prestación del servicio y empezaron a asumirla directamente.

Posterior a la depresión de los años 30, y en concordancia con las políticas proteccionistas que se gestaban en el mundo, el Estado Colombiano pasaría a través de los Municipios y los

Departamentos a la adquisición y estatalización de las Empresas de Servicios Públicos a través del Fondo de Fomento Municipal, el cual concedía auxilios para la construcción de acueductos y alcantarillados, es así como a partir de la segunda mitad del siglo XX el Estado pasaría a ser el que fomentaba, financiaba y aprovisionaba a todo el sector. (Correa, 2006).

Este nacimiento de la intervención estatal se caracterizó por una fase inicial, en la que el Gobierno central dio el impulso inicial a través de la financiación de las obras cuando era el aportante, para luego pasar el sistema, a ser manejado por las administraciones municipales, sin embargo, las expectativas respecto al manejo de las administraciones municipales no se cumplieron, generando que hacia 1950 el Gobierno nacional, quisiese pasar a ocupar un rol también en la administración de los sistemas, lo que conllevo al surgimiento del Instituto Nacional de Fomento Municipal - INSFOPAL (Cuervo G, Agosto de 1997).

El Instituto Nacional de Fomento Municipal entro a reemplazar al Fondo de Fomento Municipal, el cual adicionalmente a las labores de financiamiento que cumplía el fondo, se encargaba también de la ejecución de las obras, así como la fijación de las tarifas entre otras funciones, sin embargo, el sistema financiero con que operaba el fondo, el cual era a través de rentas de destinación específica despareció en esta nueva etapa, por lo que el sistema se volvió más frágil. Es de ahí que a partir de 1950 se empezaron a formar en las grandes ciudades sistemas de Empresas Publicas Municipales, que se aislaron de las dificultades financieras y administrativas del sistema manejado por el Instituto Nacional de Fomento Municipal

Durante 1950 y 1990 se habló de dos sistemas estatales que monopolizaron el sector, uno de carácter nacional a través del Fondo de Fomento Municipal y el Instituto de Fomento

Municipal, y otro de carácter municipal, que se encargó de la prestación de los servicios públicos a través de Empresas Municipales (Moncada Mesa, Pérez Muñoz, & Valencia Agudelo, 2013).

En la década de los 80, la situación del sector estuvo conformado por pocas empresas municipales, las cuales estaba ubicadas en las grandes ciudades y el resto estaba conformado por empresas de propiedad de la nación operadas de forma descentralizada (Fainboim Yaker & Rodríguez Restrepo, 2000).

Hacia finales de esta década se produjeron varios cambios que influyeron en el sector, por una parte se dan los cambios en la elección popular para Alcaldes, la desaparición del Instituto de Fomento Municipal, y la necesidad de reconocimiento del Estado de la importancia de las empresas locales en la función de proveer el servicio, lo que conllevo a que se presentara una descentralización administrativa, colocando en mano de los municipios la prestación de los servicios acorde con la descentralización fiscal que se estaba produciendo en el país.

A partir de la constitución de 1991 y con el surgimiento y la Ley 142 de 1994, se facilitó la entrada de los particulares, al ser reconocida la prestación del servicio como actividad industrial y el agua como un bien económico (Correa, 2006), y se presentó la diferenciación de funciones entre los diferentes órganos del Estado tanto a nivel central, departamental y municipal, así como la posibilidad y convergencia de modelos públicos privados o comunitarios en la prestación del servicio.

Sin embargo, para el año 2005 la situación propuesta no condujo a resultados satisfactorios por lo cual el gobierno a través del documento CONPES 3383 de 2005 propuso un nuevo plan de desarrollo para el sector de acueducto y alcantarillado que permitiera alcanzar niveles de cobertura y calidad acordes con las perspectivas de desarrollo del país.

1.1. Cobertura

De acuerdo con las estadísticas de la Organización Mundial de la Salud, para el año 2005 el sector de Agua Potable presentó en esa vigencia las siguientes cifras en cuanto a cobertura en sus distintos niveles urbanos y rurales, teniendo en cuenta que el nivel de acceso al agua potable se calcula en función del porcentaje de la población que utiliza una fuente de agua potable mejorada.

A nivel mundial las estadísticas de cobertura de acceso al agua potable mostraron que, a nivel urbano, en el mundo en promedio se tenía una cobertura del 93,5%, y a nivel rural se presentaba un 78,6% de cobertura, siendo la brecha entre los dos niveles de un 14,8%.

Observando las cifras a nivel continental, la región líder es Europa, ya que este continente posee un nivel de acceso del 96%, presentando los siguientes niveles: A nivel rural presentaba una cobertura del 94% y a nivel urbano del 99%.

En el continente Americano encontramos que los niveles de acceso de agua potable, para nivel urbano estaban alrededor del 95% y del 83% a nivel rural.

En último lugar encontramos al continente Africano con unos niveles de cobertura del 85% para el sector urbano y del 63% en zonas rurales.

Observando las estadísticas del continente Americano, encontramos que a nivel rural, en el primer lugar se encuentran Barbados con un 100% y Canadá con un 99%, a Colombia con un 72% encontrándose en el puesto 30, dentro de los 6 países con peor nivel de acceso a agua potable, superando sólo a países como Nicaragua, Bolivia, Paraguay, Perú y Haití, que posee el peor nivel de acceso siendo sólo del 49%.

A nivel urbano, las situación para Colombia cambia ostensiblemente, pasando a estar dentro de los cinco primeros países con mejor nivel de cobertura, mostrando una estadística del 91% superado por Costa Rica, Canadá, Estados Unidos y Barbados, que tiene un nivel de cobertura del 100%, configurándose como el líder en esta materia a nivel de cobertura tanto rural como urbano. El peor País de América a nivel urbano es Haití, que presenta un nivel del 81%.

En las estadísticas de cobertura en acueducto para Colombia a nivel Departamental encontramos una gran disparidad y desigualdad entre las regiones, en donde por ejemplo Bogotá y Quindío a nivel urbano muestran estadísticas del 99%, mientras un Departamento como Guainía tan sólo llega al 43% de cobertura, y Choco presenta los peores porcentajes 19% a nivel urbano y rural de tan sólo el 11%.

Excluyendo a Bogotá, los mejores niveles de cobertura se encontraron en el año 2005 en el Departamento de Quindío con niveles de cobertura a nivel urbano del 99% y rural del 70%.

Encontramos también Departamentos con desigualdades entre su nivel urbano como rural, es el caso de Vaupés que a nivel urbano alcanza el 90%, mientras que a nivel rural no pasa del 5% siendo el peor índice en esta materia a nivel del país.

1.2. Empresas del sector

En Colombia en el año 2005 el sector de agua potable estuvo conformado por 2.077 empresas operando en la prestación del servicio de agua potable, de las cuales 36 eran mixtas, 1.257 eran de carácter privado y 784 eran Públicas.

Analizando los prestadores de carácter mixto, encontramos que el mayor número estaba concentrado en los Departamentos de Boyacá con un 19% y Caldas con un 11%; a nivel de

empresas de carácter privado el mayor número se encontraba en los Departamentos de Antioquia con el 22% y Cundinamarca con el 18%, a nivel público encontramos que el mayor número estaba en los Departamentos de Cundinamarca y Boyacá con un 8%.

En el año 2005 podemos observar que el 44% de las empresas prestadoras de servicio de acueducto (930) se encontraban concentradas en tan sólo tres departamentos (Antioquía 17%, Cundinamarca 16.1% y Boyacá 11.7%).

1.3. Inversión.

Los proyectos de infraestructura de agua y servicios sanitarios, incluyendo la participación privada a nivel de inversiones en Colombia durante el periodo del 2002 al 2005 ascendió a US$ 272.280.000, discriminados así: para el año 2002 US$150.700.000, para el 2003 US$55.300.000, para el 2004 US$51.000.000, y US$15.280.000 para la vigencia 2005.

Al comparar el monto de las inversiones realizadas en infraestructura para los periodos comprendidos entre los años 2002 y 2005 frente al PIB, encontramos que las inversiones realizadas representaron el 0.06% del total del PIB generado en estas vigencias.

2. Estructura administrativa y jurídica

La intervención del Estado en materia de servicios públicos se encuentra enmarcada bajo el artículo 365 de la Constitución Política de Colombia, la cual establece que "… Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o

indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios… " (Colombia, 1991) .

A nivel central el Estado Colombiano, a través de sus entidades, se encarga del diseño e implementación de la política del sector, del seguimiento, de la evaluación de las inversiones, de la regulación de las tarifas, de los monopolios, y del control y vigilancia de la prestación de los servicios públicos.

A nivel regional y local el papel del Estado, es el del desarrollo y control de las políticas y de la regulación ambiental, contaminación y del uso de los recursos hídricos, así como de la asistencia técnica, la conformación de esquemas regionales, la cofinanciación, el control sobre la calidad del agua, y el aseguramiento de la prestación del servicio.

2.1. Ley de servicios públicos.

El artículo 365 de la Constitución de Colombia establece el deber del Estado y dictamina las pautas sobre el sector de los servicios públicos y sus participantes, las cuales se establecen en el régimen de los servicios públicos domiciliarios, a través de la ley 142 de 1994.

Esta establece que el Estado intervendrá en la atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas, en temas de agua potable y saneamiento básico, permitiendo la libertad de competencia y garantizando la prestación continuada e interrumpida del servicio.

Esta norma también define las funciones principales por parte del Estado así: en el artículo quinto establece, entre otras funciones que: los municipios deben garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos a sus habitantes, bien sea por empresas de carácter oficial, privado, mixto o directamente por la administración central del municipio, así como disponer

de subsidios a los usuarios de menores ingresos y apoyar con inversiones a las Empresas de Servicios Públicos.

Igualmente establece que el servicio será prestado directamente por el municipio en las siguientes situaciones: que una vez surtido el proceso de invitación pública, no hubiera alguna empresa dispuesta a ofrecerlo o que el municipio mediante estudios aprobados por el superintendente, demuestre que pueden prestar el servicio a costos menores que el de las empresas interesadas y con una calidad de atención, como mínimo, igual para el usuario.

Para los departamentos, la ley 142 estableció que su injerencia sería la de "… apoyar técnica, financiera y administrativamente a las Empresas de Servicios Públicos que operen dentro de su departamento, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los departamentos para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos.." (Ley 142 de 1994, 1994), así como la de promover la organización de sistemas de coordinación de las entidades prestadoras de servicios públicos y la organización de asociaciones de municipios para la prestación del servicio.

Respecto a la funciones por parte de la Nación, la ley 142 establece en el artículo 8 que ésta debe apoyar técnica y administrativamente a las Empresas de Servicios Públicos o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los departamentos para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos y a las empresas cuyo capital pertenezca mayoritariamente a una o varias cooperativas o empresas asociativas de naturaleza cooperativa.

La Nación debe velar por quién preste los servicios, cumpla con las normas para la protección, conservación y/o recuperación de recursos naturales, dentro de la operación de su actividad y en caso de incapacidad de los municipios y/o departamentos, sea el prestador directo.

La ley 142 establece en su artículo 68 que el Presidente de la República, señalará las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, tal y como le encomienda el artículo 370 de la Constitución Política ("… Corresponde al Presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y la vigilancia de las entidades que los presten…"), por medio de las comisiones de regulación de los servicios públicos.

2.2. Comisión de regulación de agua potable y saneamiento.

De acuerdo con el artículo 370 de la Constitución Colombiana, al Presidente de la República le corresponde señalar las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, sin embargo, éste está facultado a delegarla en las Comisiones de Regulación.

En Colombia la regulación de los temas concernientes al agua potable se encuentran bajo la directriz de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, la cual inicialmente se encontraba adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico, según la ley 142.

Para el año 1999, se restructuró su conformación mediante el decreto 2474 de 1999, quedando conformada así: El Ministro de Desarrollo Económico, el Ministro de Salud, el Ministro del Medio Ambiente, el Director de Planeación y cuatro expertos de dedicación

exclusiva nombrados por el Presidente de la República y el Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios o su delegado, quien tiene voz pero no voto en sus reuniones. A partir de 2012 cambió nuevamente esta estructura mediante el decreto 2728 del 27 de diciembre de 2012.

Las funciones establecidas para la Comisión son, las de regular los monopolios en las prestación de los servicios públicos, en los casos en que sea posible la competencia y la de promover la competencia entre los prestadores.

2.3. Entidades de supervisión, coordinación y apoyo financiero.

Le corresponde al Presidente de la República de acuerdo con el artículo 370 de la Constitución Política de Colombia, ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que prestan los servicios domiciliarios. Las funciones de éstas a manera general, son entre otras:

Vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos, sancionar sus violaciones, establecer mecanismos uniformes de información y contabilidad para los prestadores, definir las tarifas, vigilar los destinos de los subsidios otorgados, evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de los prestadores de servicios públicos, así como tomar posesión de empresas en los casos que dicte la ley.

El Ministerio de Desarrollo, y el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, de acuerdo a ley 142 de 1994 tenían la función de preparar el plan de desarrollo del sector, asistir técnica e institucionalmente a los organismos seccionales y locales para el adecuado cumplimiento de sus funciones, y diseñar y promover programas especiales de agua

potable y saneamiento básico para el sector rural, en coordinación con las entidades nacionales y seccionales.

Por último como mecanismo de financiamiento y asesoría para las entidades prestadoras, la ley 142 estableció en su artículo 165, a la entidad Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER).

FINDETER fue creada como una sociedad de economía mixta del orden nacional, del tipo anónima, organizada como un establecimiento de crédito, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y sometida a vigilancia por la Superintendencia Financiera de Colombia, especializada en crédito de redescuento.

FINDETER actúa como prestador de recursos a un Intermediario Financiero a una tasa de redescuento y el Intermediario Financiero a su vez, presta los recursos al beneficiario del proyecto o inversión a una tasa de interés.

CAPÍTULO 3:
LOS CONPES DE LA NUEVA POLÍTICA

1. Objetivos de la política

En el año 2005 el Gobierno Nacional a raíz de los problemas que estaba teniendo para alcanzar mayores niveles de cobertura y calidad, así como la ineficacia de las inversiones, decidió redefinir la política que se venía implementado en el sector de agua potable, es así como a través del documento CONPES 3383 de 2005 y 3463 de 2007, se plantearon nuevos objetivos y estrategias que le permitieran alcanzar mejores niveles de cobertura y acceso por parte de la población.

1.1. Reformulación de la estructura del sector.

Desde el año 1994 con la aparición de la ley 142, se estableció que el servicio de agua potable debía prestarse a través de Empresas de Servicios Públicos (E.S.P), las cuales debían ser constituidas por acciones y/o por organizaciones autorizadas en zonas rurales y urbanas.

Sin embargo, debido a la gran cantidad de prestadores, a la atomización de los recursos, y sumado a la diversidad de fuentes empleadas (tarifas, sistema general de participaciones, regalías, aportes del gobierno y de las corporaciones autónomas regionales), se presentó poca eficiencia y efectividad en el mejoramiento de los niveles de cobertura, frente a los recursos que se destinaban para tal fin.

Por tal razón el Gobierno Colombiano busco hacer un giro en la política que permitiera atacar esta problemática, es por tal motivo que surge el documento CONPES 3383 de 2005 y posteriormente el documento 3464 de 2007.

Con la aparición de estos documentos el Gobierno busco reformular la estructura del sector, separando las funciones de formulación de política, la regulación y el control por parte del Gobierno, de la responsabilidad de los municipios en la prestación del servicio.

Por tal motivo el gobierno Nacional, a través del documento CONPES 3463, introdujo en la política de Agua Potable la creación de los Planes Departamentales de Agua (PDA), los cuales surgieron como una estrategia del Gobierno en la que se planteaba la descentralización de la política y en la cual los Departamentos pasarían a tener un papel más representativo y ser el eje central.

Los Planes Departamentales de Agua Potable y Saneamiento Básico serían la herramienta y/o estrategia del Gobierno para acelerar el crecimiento, cobertura y mejoramiento en la calidad de los servicios, en donde convergerían varios elementos, como el uso de herramientas presupuestales y políticas institucionales, técnicas y financieras, todas estas bajo la coordinación de los departamentos.

Anteriormente en la estructura del sector, el papel de los departamentos se limitó principalmente en la asistencia técnica, la conformación de esquemas regionales y en la cofinanciación, pero a partir de la aparición de los Planes Departamentales de Agua, los departamentos (gobernaciones y asambleas departamentales) pasaron a coordinar y liderar todo el proceso y se encargaron a su vez de la contratación de la gerencia integral, así mismo en cabeza de ellos quedo el uso de los créditos y pasaron a ser los articuladores de los diferentes actores participes (gobierno, municipios y empresas prestadoras.)

Los Planes Departamentales de Agua se ejecutaron a su inicio bajo una gerencia integral, la cual fue desarrollada por una firma consultora especializada o una Empresa de Servicios

Públicos que no fuese la prestadora directa en el departamento o en algunos casos la consolidación de ambas.

Los Planes Departamentales, tal y como se mencionó, surgieron como respuesta a los objetivos que se planteaban el documento CONPES 3383 referente a los siguientes aspectos:

- Fortalecer a las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos a través de esquemas de capitalización por parte de entidades territoriales.
- Crear liderazgo a través del departamento.
- Establecer planes regionales de inversión integrales.
- Articular las diferentes fuentes de financiación.
- Aprovechar economías de escalas, a través de la definición de mercados regionales
- Fomentar la vinculación de operadores especializados.

En este esquema introducido en el documento CONPES 3463 del 2007, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda Pública, entró como actor en el apoyo a la estructuración de los planes, ejerciendo una función de acompañamiento en la estructuración de créditos y de apoyo en la cofinanciación.

1.2. Adecuación de la estructura industrial y empresarial.

Bajo la figura de los Planes Departamentales de Agua se buscó transformar el sector bajo esquemas regionales, disminuyendo el número de prestadores por unos más eficientes, facilitando la especialización del sector, en donde se pasaría del municipio prestador al de un

operador especializado y en donde los departamentos servirían de articulación y promoción de la política. (Documento CONPES 3383, 2005)

El Gobierno Nacional estructuró la creación de los Planes Departamentales de Agua de la siguiente manera o en las siguientes fases:

Primero se debió realizar una fase de diagnóstico, en donde la iniciativa estuvo a cargo de los departamentos, esta fase comprendió todos los aspectos técnicos, institucionales, ambientales, financieros y sociales, en los que se analizaron las necesidades o falencias de la región en cuanto a lo que respectaba al recurso hídrico.

Esta fase estuvo compuesta por estudios de prefactibilidad, en diversos aspectos, en donde se debía analizar a los prestadores, los municipios y la capacidad institucional de los departamentos.

El análisis preliminar estuvo a cargo del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Vivienda (MAVDT), donde se recogió información sobre la situación de las regiones, para posteriormente contratar una consultoría encargada de realizar un diagnóstico, una vez se firmarse un acuerdo entre el Departamento y el MAVDT.

Los resultados arrojados por la consultoría fueron la base para establecer hacia donde debían enfocarse las inversiones, definir un esquema institucional y establecer cuáles serían las fuentes de financiación a emplearse.

La segunda etapa de implementación de los Planes Departamentales de Agua, correspondió a la estructuración, etapa en la cual los resultados de las consultorías se expusieron

ante audiencias públicas para la respectiva asignación de recursos por parte del Gobierno Nacional.

Durante esta fase igualmente se establecieron unos compromisos entre los diferentes actores, parte donde los municipios firmaron pactos con los departamentos (gobernaciones), de compromisos de giros de recursos y de su intensión de vinculación a los planes.

En esta etapa se planteó:

- La alternativa de crear una empresa departamental prestadora de servicios públicos.
- El compromiso de recursos de vigencias futuras para la financiación del plan por parte del departamento y los municipios.
- El manejo de los recursos a través de un esquema fiduciario.
- La adquisición de empréstitos externos o internos para la financiación de los planes.
- El ajuste de las metas de cobertura.
- La transformación del sector a través de la entrada de operadores especializados.
- La entrega en usufructo de la infraestructura y equipos de propiedad relacionados con la prestación del servicio, ante la eventual necesidad de conformar esquemas regionales.

La tercera etapa correspondería a la de implementación y seguimiento de los planes departamentales, esta fase debía estar liderada por la respectiva gobernación, así como la de gerencia integral contratada para tal fin.

La gerencia integral en estaba etapa debía ser la encargada del fortalecimiento y/o conformación de estructuras comunitarias, de renegociar los contratos o de la reestructuración de las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos, y de estructurar y vincular operadores especializados.

Los procesos de transformación empresarial a emplearse estaban definidos en tres criterios:

- El de vincular nuevos operadores especializados, cuando el prestador sea el municipio o que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios haya intervenido al prestador para su liquidación.
- El de renegociar los contratos con las Empresas Prestadoras de Servicios públicos en virtud a las nuevas metas establecidas por los nuevos recursos a aportar por parte del gobierno o en la reestructuración de Empresas Prestadoras de Servicios Públicas cuya gestión y viabilidad financiera sea aceptable y deba mejorarse.
- El relacionado con la conformación y/o fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, específicamente en áreas rurales y/o municipios menores.

1.3. Eficiencia en las inversiones.

El documento CONPES 3383, planteó una mejor canalización de los recursos, donde los departamentos jugaron un papel más importante, pasando a ser los que brindaran un mayor equilibrio a las regiones, siendo ellos los que a través de diferentes fuentes de recursos (Sistema General de Participaciones, Regalías, Recursos Propios, etc.) apoyaron a los pequeños municipios, dándoles un mayor equilibrio a las regiones.

Los prestadores especializados debían ser los ejecutores directos de los recursos del Sistema General de Participaciones, a través de una fiducia, e igualmente con estos recursos debían amparar las interventorías sobre el manejo de estos mismos.

Igualmente con el documento CONPES 3383, se buscaba que los recursos destinados al sector del agua potable llegaran directamente a las personas menos favorecidas, para lo cual se necesitaba hacer mayores controles y relocalización de los subsidios otorgados con los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), igualmente las inversiones debían ser focalizadas. "… Para que el esquema solidario fuera sostenible y los recursos del SGP tuvieran un mayor impacto sobre la población menos favorecida, se hacía necesario buscar que existiera una mayor focalización de los subsidios" (Documento CONPES 3383, 2005).

Por otra parte se hacía necesario que hubiese un proceso de transformación Empresarial por parte de los prestadores, lo que les permitiese obtener una mayor acceso a créditos mientras el Gobierno debía buscar, paralelamente a este proceso, estrategias que desligaran el acceso al crédito por parte de los prestadores, del situado fiscal de los municipios y les permitiese acceso a créditos de redescuento de FINDENTER.

2. Planes departamentales de agua

Como se planteaba en el documento CONPES 3463, el mecanismo e instrumento ejecutor de la política de agua potable por parte del gobierno eran los planes departamentales, a continuación veremos cómo fue su proceso de implementación y desarrollo.

2.1. Implementación del Plan Departamental de Agua.

Como hemos visto a raíz del cambio en la Política de Agua potable, en Colombia surgieron Los Planes Departamentales de Agua, estos planes vieron la luz a través del Decreto 3200 de 2008 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en donde se define legalmente su estructura y su conformación.

Dentro de este Decreto se abrió la posibilidad de la participación de otros actores, los cuales podrían ser vinculados a los planes departamentales, previa aprobación del comité directivo, los cuales podrían de ser de derecho privado, público o mixto, participando mediante el aporte de diferentes recursos, bien sea de tipo técnico o económico y humano.

El proceso de conformación de los planes, inicio cuando el departamento interesado, suscribió con el MAVDT un convenio en el cual se comprometían básicamente a seguir los principios, objetivos y políticas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, en los documentos CONPES y en las demás instrucciones referentes al sector del agua potable que surgían y se comprometían a la implementación y desarrollo del PDA en su Jurisdicción.

Posterior a esto cada departamento suscribió nuevamente con el MAVD un acta, en donde básicamente acordaban en concordancia con lo suscrito inicialmente, lo siguiente:

- Concertación entre las partes, sobre el diagnóstico realizado sobre el estado de la prestación del servicio de agua potable y las necesidades de inversión del Departamento respectivo.
- El establecimiento de unas metas preliminares de acuerdo a los Planes de desarrollo Sectoriales y dentro del desarrollo del PDA.

- El establecimiento de un esquema financiero para el desarrollo del PDA, incluidos los recursos aportados por cada participante.
- La asunción de vigencias futuras autorizadas por la Asamblea Departamental.
- La autorización de asunción de empréstitos por parte de la asamblea, en los casos requeridos.
- El compromiso de recursos del sistema general de participaciones dentro del marco del PDA.
- La estructuración operativa y financiera del esquema fiduciario.
- De ser necesario la autorización de la Asamblea Departamental para la creación de una Empresa de Servicios Públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo.

2.2. Fuentes de financiación.

Respecto a la fuentes de financiación de los Planes Departamentales de Agua, de acuerdo con el Decreto 3200 de 2008, estos están amparados por las siguientes fuentes: los recursos del Presupuesto General de la Nación, los recursos del Sistema General de Participaciones, los recursos de regalías, compensaciones y asignaciones del Fondo Nacional de Regalías, los recursos de las autoridades ambientales, y los recursos propios de libre destinación que aportasen cada uno de los municipios y/o departamentos.

2.3. Actores de los planes departamentales.

Los planes departamentales de agua, una vez conformados, entraron a operar bajo la siguiente estructura:

- Un Comité Directivo
- Un Gestor
- Una Gerencia Asesora[5]
- Un Esquema Fiduciario

La estructura de los planes departamentales está encabezada por un comité directivo, el cual es liderado por el gobernador respectivo, la representación por parte de los municipios[6], un delegado del gobernador, un delegado del MAVDT, un delegado del Departamento Nacional de Planeación y un delegado por parte de la autoridad ambiental.

Estos miembros dentro del comité directivo tienen participación en el voto, mientras otros participantes como el Gestor, la Agencia Asesora, el representante del esquema fiduciario y el Vicepresidente de la República participan en el comité pero no poseen voto.

El Gestor del Plan Departamental de Agua, es el encargado de la gestión, implementación y seguimiento a la ejecución del PDA, de acuerdo con el Decreto 3200 de 2008, este podía ser una Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de acueducto y/o alcantarillado, o el departamento, como se menciona su función es la de ser el encargado por velar por el correcto desarrollo del plan, sobre él recae la materialización de las ideas tomadas en el comité directivo.

Dentro sus funciones se encuentran por ejemplo: garantizar la implementación del plan, coordinar a los participantes, mantener actualizado el diagnostico técnico, adelantar la vinculación de municipios, prestar asesoría de nivel técnico a los municipios, promover los

---

[5] Esta fue desmontada o no contratada en algunos departamentos pasando a ejercer sus funciones el gestor.
[6] En cabeza de 2 alcaldes elegidos por y dentro de los municipios participantes.

esquemas de transformación, encargarse de los procesos de contratación, y realizar audiencias públicas de rendición de cuentas, entre otros.

La Gerencia Asesora del Plan Departamental de Agua, es la encargada de realizar todas las acciones de tipo técnico, operativo, legal, ambientales, financieras, administrativas etc., que se requieran dentro del desarrollo del Plan Departamental de Agua.

La gerencia actúa como apoyo tanto del Gestor como de los municipios participantes, igualmente a cargo de ella estará la Secretaria Técnica del Comité Directivo. Dentro de sus funciones principales se encuentra la preparación, formulación y ajuste de los proyectos a desarrollar en el Plan Departamental de Agua, y en algunos ejercer como interventor de los mismos.

Por último, dentro de la estructura del PDA, encontramos el esquema fiduciario, este surgió a raíz de la ley 1176 de 2007, la cual en su artículo 12 estableció que "los Departamentos, Distritos y Municipios podrán, con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones con destinación al Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, constituir patrimonios autónomos con el fin de garantizar proyectos de inversión de mediano y largo plazo dirigidos a asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo a sus habitantes, en los eventos en los que les corresponda asegurar su prestación."

Es así como los municipios y Departamentos interesados y vinculados al PDA, suscriben con el Consorcio Fiduciario un contrato a través del cual se comprometen a girar los recursos a emplearse en el PDA, y así formar un Patrimonio Autónomo.

El patrimonio autónomo tiene como finalidad, concentrar todos los recursos financieros del PDA, maximizar sus recursos, otorgar liquidez y rapidez en la atención de los compromisos

adquiridos, e igualmente tiene como función servir de garantía y fuente de pago de las obligaciones financieras que se contrajeran dentro del desarrollo del PDA.

CAPÍTULO 4:
EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA

1. Cobertura

Para analizar la política de agua potable en Colombia en cuanto cobertura veremos cómo fue la evolución desde el momento en que surgió el Documento CONPES 3383 de 2005 y la situación actual (2013).

Para ver la evolución se tomó en cuenta las encuestas de calidad de vida realizadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE en el año 2013, 2008 y el censo del año 2005.

La situación para el año 2005 referente al nivel de acceso al servicio de acueducto por hogar se encontraba en un 83,4% y al de alcantarillado en 73,1%, de acuerdo con la encuesta de calidad de vida del 2013, la evolución fue de 5 puntos porcentuales en acueducto, encontrándose que para la vigencia 2013 el porcentaje era del 88.50% y para el servicio de alcantarillado del 73%, mostrando un mayor crecimiento en cobertura en acueducto que alcantarillado.

En el año 2005, momento en que surgió el documento CONPES 3383, todavía no se había realizado el cambio en la política de agua potable, pero nos permitía ver la situación en la que se encontraba el país al momento de formular un cambio en la política, pero para ver realmente el cambio en la cobertura debemos ver la situación desde la vigencia 2008, momento en el cual ya se estaban empezando a implementar los Planes Departamentales de Agua, de acuerdo con el CONPES 3464 de 2007.

Para el año 2008, encontramos que la situación del sector era la siguiente, de 11’815.798 de hogares 10’249.705 tenían acceso al servicio de acueducto, es decir el 86,75%, para el año 2013 las estadísticas nos muestran que de 13’427.280 de hogares 11’887.483 tenían acceso, es decir el 88.53%, es decir que de acuerdo al aumento de hogares el porcentaje de acceso, aumentó entre estos dos periodos en 1,75 puntos porcentuales.

Al revisar la situación de acceso al servicio de alcantarillado, encontramos que para la vigencia 2008 de 11’815.798 de hogares 8’729.454 tenían acceso a este servicio, es decir una cobertura del 73,88%; al revisar la vigencia 2013 encontramos que de 13’427.280 de hogares 10.191.271 tenían acceso, es decir el 75,90%, lo que significa que se ha ampliado la cobertura de acuerdo al número de hogares en 2,02 puntos porcentuales. Como podemos ver de acuerdo con la evolución de las cifras, la implementación de los Planes Departamentales de Agua ha tenido mayor efecto en la cobertura del servicio de alcantarillado que en el servicio de acueducto.

Para el año 2008, de acuerdo con la clasificación por regiones y/o áreas utilizadas por el DANE[7], encontramos los siguientes niveles de acceso:

- Bogotá - 99,64%
- Valle del Cauca - 94,65%

[7] El DANE para la realización de las encuestas nacionales de calidad de vida los hogares de Colombia y el CENSO del año 2005, dividió el país en las siguientes regiones y/o áreas: •Atlántica: Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre y Córdoba •Oriental: Norte de Santander, Santander, Boyacá, Cundinamarca y Meta •Central: Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima, Huila y Caquetá •Pacífica: Chocó, Cauca y Nariño •Orinoquía – Amazonía: Arauca, Casanare, Vichada, Guainía, Guaviare, Vaupés, Amazonas y Putumayo •Antioquia •Valle del Cauca •Bogotá •San Andrés.

- Orinoquía – Amazonía - 90,73%
- Antioquia - 89,15%
- Central - 86,42%
- Oriental - 86,40%
- Pacífica (sin incluir Valle) - 81,55%
- Atlántica - 70,96%
- San Andrés y Providencia - 25,52%

Como podemos ver San Andrés y Providencia se encontraba en los últimos lugares con unos niveles de cobertura con apenas un 25,52%, en primer lugar se encontraba Bogotá con un porcentaje de cobertura de casi el 100%.

Para la vigencia 2013 los niveles de acceso fueron los siguientes:

- Bogotá - 99,85%
- Valle del Cauca - 96,00%
- Antioquia - 90,65%
- Orinoquía – Amazonía - 89,94%
- Central - 86,45%
- Oriental - 84,88%
- Atlántica - 80,94%

- Pacífica (sin incluir Valle) - 79,66%
- San Andrés y Providencia - 32,62%

Pese a que San Andrés y Providencia continúa en el último lugar, tuvo un aumento en cobertura de 7,10 puntos porcentuales, siendo uno de los que más creció en este aspecto con la región atlántica, la cual tuvo un aumento de 9,98 puntos porcentuales, dejando de ser la penúltima en la clasificación de regiones, lugar que fue ocupado por la región pacífica la cual tuvo disminución en el porcentaje de acceso, pasando del 81,55% en el 2008 al 79,66% en el 2013, situación que se explica en que el crecimiento de hogares con acceso al servicio, fue menor durante este periodo que el aumento de los hogares conformados desde 2008 al 2013.

Por otra parte es necesario mirar cómo ha sido el desarrollo de los Planes Departamentales de Agua, en cuanto a su nivel de acogida y adaptación por parte de los departamentos y los municipios.

Si bien al 31 de Diciembre de 2014 el grado de vinculación de los departamentos es alta, de 32 sólo hay uno que en la actualidad no se encuentra vinculado (Cesar), es necesario mirar el bajo grado de vinculación a nivel municipal, teniendo en cuenta que ya van siete años desde la implementación de los planes departamentales, situación que no es alentadora ya que de 1.120 Municipios que hay en el país, el 57,59%, no se encuentran vinculados, es decir tan sólo 645 Municipios se encuentra vinculados, los motivos de la baja vinculación radican en la decisión de muchos municipios de ejecutar directamente sus recursos

De acuerdo con las estadísticas al 2013, encontramos que la región atlántica ha mantenido niveles bajos de cobertura, y precisamente los departamentos que forman parte de esta región Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre y Córdoba, son los que cuentan con un

bajo nivel de vinculación de sus municipios, como podemos ver a continuación: los departamentos de Guajira, Magdalena y Atlántico no cuentan con ningún municipio vinculado de un total de 68 municipios, Cesar no está vinculado y cuenta con 25 municipios, Bolívar que cuenta con 31 municipios vinculados de un total de 46, Sucre cuenta con 20 municipios vinculados de un total de 26, y Córdoba tiene vinculados 17 de un total de 29, como podemos apreciar esta región cuenta con un porcentaje de vinculación de apenas el 34%.

Por otra parte encontramos regiones con niveles altos de cobertura como la región de Antioquia 90,65% y Orinoquía – Amazonía con un 89,94% que tienen niveles bajos de vinculación, un 49% para Antioquia y un 16% para Orinoquia – Amazonía, sin embargo es necesario aclarar que dichas regiones se mantenían en niveles altos de cobertura en el 2008, es decir, cuando se estaban iniciando los Planes Departamentales de Agua, ya mantenían estos niveles.

2. Empresas del sector en la actualidad

Para mirar la evolución del sector se tomó en cuenta la conformación de empresas prestadoras de servicios de agua potable al año 2012, tomando como referencia la vigencia 2005.

El documento CONPES 3383 planteaba que se debía incentivar la participación del sector privado y/o entrada de nuevos operadores especializados por lo cual veremos cómo fue el comportamiento en el número de prestadores desde el año 2005 al 2012.

En el año 2005 habían 2.077 empresas con la siguiente conformación porcentual por el tipo de empresas, el 60,52% (1.257) eran privadas, el 37.75% (784) correspondían a empresas públicas y el 1,73% (36) correspondían a empresas de carácter mixto.

Para la vigencia 2012, la situación fue la siguiente: habían 2.825 prestadores de servicios de acueducto en el país, es decir respecto al 2005 hubo un incremento del 36%, del total de prestadores con la siguiente distribución: el 61,27% (1.731) eran privados, el 34,34% (970) eran de carácter público y el 4,39% (124) eran de carácter mixto, como podemos apreciar la conformación de la estructura entre públicos, privados y mixtos se mantuvo siendo predominante los de carácter privado, presentándose un mayor incremento en los prestadores de carácter mixto y viéndose una disminución en el peso global de los prestadores públicos.

Al analizar la conformación del tipo de prestadores en el año 2012, respecto a la vigencia 2005 encontramos que el de mayor crecimiento fue el de los prestadores de capital mixto, los cuales crecieron durante estos 7 años en un 244%, pasaron de 36 a 124, mientras que los privados crecieron en apenas un 38% de 1.257 a 1.731, y los de carácter público que crecieron en menor medida tan solo un 24% de 784 a 970.

Si bien la finalidad del documento CONPES era fomentar mayor participación del sector privado y disminuir la participación pública, esto no se ha visto reflejado totalmente, ya que todavía siguen conformándose prestadores de tipo público, aunque en menor medida que la participación de agentes privados.

Lo que demuestran las anteriores estadísticas es que se han fortalecido la creación de prestadores de capital mixto durante los últimos 7 años, aunque su participación en el sector sigue siendo aún mínima.

3. Comportamiento de las inversiones

Con la aparición del documento CONPES 3383 y posteriormente el 3463 del 2007, se buscaba una mayor eficiencia y articulación de las inversiones, debido a que anteriormente los municipios y/o el gobierno eran los ejecutores directos.

Para analizar las inversiones tomaremos en cuenta sólo las cifras de los Planes Departamentales de Agua, debido a la dificultad de conseguir información sobre las inversiones realizadas a manera independiente por los municipios y/o departamentos no vinculados a los Planes Departamentales de Agua.

Desde la creación de los Planes Departamentales de Agua hasta la vigencia 2014, se han destinados $3’’667.629’139.622,88, en donde la mayor parte, el 85%, se encuentra financiada por tres tipos de fuentes, siendo la más representativa el sistema general de participaciones, el cual representa un 45% ($1,6 billones), seguido por inversiones realizadas con recursos provenientes de regalías en un 20% (738 mil millones), y recursos aportados por la nación equivalentes también a un 20% (723 mil millones).

El 15% restante se encuentra compuesto diversas fuentes así: subsidios el 4%, otros recursos el 8% (recursos propios aportados por los departamentos) y otras fuentes menores como créditos del BID, regalías de los fondos de compensación regional y CAR el saldo restante.

CONCLUSIONES

Un país debe buscar su crecimiento basado en el desarrollo integral de sus individuos, con base en unas oportunidades de tipo social que le permitan o favorezcan alcanzar sus fines, es así como es necesario que el Estado garantice el acceso de sus habitantes al servicios de agua potable, garantizándoles unas condiciones necesarias para su desarrollo como individuo.

El empoderamiento de la población en la política de agua potable es un mecanismo que le garantiza a los individuos el poder decidir o influir sobre las decisiones que se toman respecto al acceso a un servicio de vital importancia, en Colombia las comunidades no participan directamente sobre la toma de decisiones en cuanto a las inversiones a realizar, pero son una parte importante en el rol de vigilancia sobre las obras y recursos invertidos mediante las veedurías ciudadanas.

El acceso al servicio de agua potable en Colombia ha estado enmarcado por la continua alternancia entre operadores públicos y privados, siendo los públicos los de mayor predominación históricamente, aun cuando la ley de servicios públicos buscaba darle mayor importancia a los privados, hacia 2005 la situación permanecía igual inclinándose por los operadores públicos.

Con los documentos CONPES 3383 de 2005 y 3463 de 2007 se logró una mejor redistribución de las funciones del Estado, se focalizó la política en cabeza de los departamentos a través de los planes departamentales, y se proyectó un trabajo en conjunto con los municipios, sin embargo en el año 2014 el grado de vinculación de los municipios a los planes departamentales es de apenas el 58% (645 Municipios de un total de 1.120), mostrando que los

municipios no tienen mucho interés en los planes departamentales, y falta todavía mucho trabajo por parte de las gobernaciones para ampliar las vinculaciones de los municipios.

Las inversiones en infraestructura de agua potable en Colombia hacia mediados de la década del 2000, eran muy dispersas, con la llegada del documento CONPES 3383 y 3463 mediante el cual se le dio vida a los planes departamentales, se buscó la integración y articulación de los diferentes recursos, situación que se ha venido cumpliendo, sin embargo su nivel de ejecución ha sido apenas aceptable desde su implementación (a finales del 2008), durante su funcionamiento se han destinado 3,6 billones pesos, de los cuales hasta el 2014, sólo se han ejecutado 2,2 billones, es decir una ejecución del 60%.

Desde el año 2005 se gestó el cambio de la política de agua potable, el cual se vio reflejado con los planes departamentales en el año 2008, al analizar los niveles de cobertura podemos ver que ésta ha venido creciendo desde la implementación de los planes departamentales, sin embargo si comparamos el crecimiento que hubo entre 2008 y 2013 frente al periodo de 2005 y 2008 podemos ver que la implementación de los planes departamentales en cuanto a cobertura no han representado cambios muy significativos frente a las políticas anteriores.

El documento CONPES 3383 de 2005 y la ley 142 de 1994 buscaba que la prestación del servicio de agua potable fuese prestada por Empresas Prestadoras de Servicios Públicos eficientes, debido a que el servicio era prestado en su mayoría, directamente por los municipios que no eran operadores especializados, respecto a este punto podemos observar que si bien el crecimiento de las empresas privadas ha sido mayor a las públicas, las de mayor crecimiento han sido las empresas de tipo mixto, aunque siguen siendo todavía muy bajas respecto al total de prestadores en el país.

Por último y para concluir, podemos decir que el sector de los prestadores de agua potable en Colombia, es un sector que se mantiene entre la dualidad de prestadores públicos y privados, es ambiguo, en el cual las inversiones se han mantenido crecientes y constantes en el tiempo, y en el cual los departamentos han pasado a tomar un rol importante con los planes departamentales, pero todavía el desarrollo de los mismos se encuentra en una fase muy temprana y en la cual no se han podido empezar a ver los beneficios derivados en nuevo cambio de política.

ANEXOS

Tabla 1: Estadísticas de la población que utilizan fuentes mejoradas de agua potable (Año 2005).

Región	Urbano	Rural	Total
Europe	99,0%	94,0%	96,1%
Americas	95,9%	83,1%	89,7%
Western Pacific	94,7%	81,3%	84,0%
South-East Asia	93,3%	81,1%	80,8%
Eastern Mediterranean	91,0%	76,3%	80,4%
Africa	85,7%	57,6%	63,9%
Total	**93,5%**	**78,6%**	**82,8%**

Fuente: Organización Mundial de la Salud

Tabla 2: Estadísticas de la población que utilizan fuentes mejoradas de agua potable en el continente americano (Año 2005).

País	Rural	Urbano	Total
Barbados	100%	100%	99%
Canada	99%	100%	100%
Saint Kitts and Nevis	98%	98%	98%
Antigua and Barbuda	98%	98%	98%
Bahamas	96%	96%	96%
Saint Vincent and the Grenadines	95%	95%	93%
United States of America	94%	100%	99%
Grenada	94%	94%	94%
Saint Lucia	93%	98%	94%
Trinidad and Tobago	93%	97%	92%
Uruguay	92%	99%	98%
Dominica	92%	96%	94%
Costa Rica	90%	99%	95%
Guyana	90%	96%	89%
Jamaica	89%	97%	93%
Belize	89%	94%	85%
Argentina	88%	99%	97%
Guatemala	85%	97%	87%
Panama	81%	97%	90%
Cuba	81%	96%	91%
Mexico	81%	95%	89%
Brazil	80%	98%	93%
Dominican Republic	80%	87%	86%
Chile	78%	99%	95%
Suriname	78%	97%	89%
Ecuador	78%	93%	84%
Honduras	75%	95%	81%
Venezuela (Bolivarian Republic of)	75%	94%	92%
El Salvador	75%	94%	83%
Colombia	72%	99%	91%
Nicaragua	65%	97%	80%
Paraguay	63%	98%	74%
Bolivia (Plurinational State of)	63%	94%	79%
Peru	60%	90%	80%
Haiti	49%	81%	62%

Fuente: Organización Mundial de la Salud

Tabla 3: Promedios de cobertura de acueducto por Departamentos en Colombia 2005.

Departamento	Cobertura acueducto total	Cobertura acueducto rural	Cobertura acueducto urbano
Distrito capital	99%	46%	99%
Quindio	88%	70%	99%
Valle	86%	64%	98%
Arauca	82%	15%	93%
Risaralda	79%	48%	98%
Caldas	77%	56%	94%
Cesar	71%	32%	95%
Tolima	70%	45%	97%
Huila	69%	48%	89%
Sucre	68%	46%	84%
Antioquia	68%	42%	95%
Atlántico	68%	26%	67%
Cundinamarca	65%	47%	98%
Boyacá	65%	49%	98%
Santander	61%	40%	98%
Magdalena	61%	36%	82%
Norte Santander	58%	32%	97%
San andres	58%	62%	58%
Vaupés	58%	5%	90%
La guajira	56%	15%	84%
Meta	54%	21%	87%
Nariño	49%	37%	73%
Caquetá	48%	9%	93%
Amazonas	45%	10%	85%
Casanare	45%	11%	78%
Vichada	45%	19%	74%
Cauca	45%	38%	70%
Guaviare	43%	19%	58%
Bolívar	43%	23%	53%
Córdoba	42%	18%	81%
Putumayo	36%	16%	55%
Guainía	33%	9%	43%
Choco	11%	9%	19%

Fuente: Federación Colombiana de Municipios

Calculos: Autor

Tabla 4: Inversiones en agua y servicios sanitarios frente al PIB.

Vigencia	2002	2003	2004	2005	TOTAL
Inversiones en agua y servicios sanitarios	150.700.000	55.300.000	51.000.000	15.280.000	272.280.000
PIB	97.933.392.356	94.684.582.573	117.074.865.515	146.520.136.085	456.212.976.530
% de Inversiones respecto al PIB	**0,15%**	**0,06%**	**0,04%**	**0,01%**	**0,060%**

Fuente: Banco Mundial

Cifras: En dolares a precios actuales

Tabla 5: Número de empresas prestadoras del servicio de acueducto en Colombia según su capital. (Año 2005)

TIPO DE EMPRESA	DEPARTAMENTO	No DE EMPRESAS
MIXTA	ANTIOQUIA	3
	BOLIVAR	1
	BOYACA	7
	CALDAS	4
	CAQUETA	3
	CAUCA	1
	CESAR	1
	CORDOBA	1
	CUNDINAMARCA	2
	HUILA	2
	LA GUAJIRA	1
	NARINO	1
	NORTE DE SANTANDER	1
	RISARALDA	2
	SANTANDER	3
	TOLIMA	1
	VALLE DEL CAUCA	2
Total MIXTA		**36**
PRIVADA	ANTIOQUIA	273
	ARAUCA	3
	ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	2
	ATLANTICO	54
	BOGOTA, D.C.	9
	BOLIVAR	8
	BOYACA	137
	CALDAS	26
	CAQUETA	5
	CAUCA	35
	CESAR	5
	CHOCO	1
	CORDOBA	13
	CUNDINAMARCA	227
	HUILA	58
	LA GUAJIRA	9
	MAGDALENA	16
	META	14
	NARINO	69
	NORTE DE SANTANDER	11
	PUTUMAYO	7
	QUINDIO	9
	RISARALDA	65
	SANTANDER	31
	SUCRE	6
	TOLIMA	65
	VALLE DEL CAUCA	98
	VICHADA	1
Total PRIVADA		**1257**

PÚBLICA	AMAZONAS	2
	ANTIOQUIA	77
	ARAUCA	4
	ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	1
	ATLANTICO	8
	BOGOTA, D.C.	1
	BOLIVAR	19
	BOYACA	98
	CALDAS	24
	CAQUETA	7
	CASANARE	17
	CAUCA	27
	CESAR	17
	CHOCO	18
	CORDOBA	10
	CUNDINAMARCA	106
	GUAINIA	1
	GUAVIARE	4
	HUILA	27
	LA GUAJIRA	4
	MAGDALENA	13
	META	21
	NARINO	44
	NORTE DE SANTANDER	29
	PUTUMAYO	7
	QUINDIO	11
	RISARALDA	14
	SANTANDER	72
	SUCRE	13
	TOLIMA	41
	VALLE DEL CAUCA	41
	VAUPES	3
	VICHADA	3
Total PÚBLICA		**784**
TOTAL		**2077**

Fuente: Sistema Único de Información de Servicios Públicos-SUI
Elaboración y tabulación: Por el autor

Tabla 6: Hogares por acceso a servicios de acueducto, según regiones del país y área (cabecera y resto) al año 2008.

Regiones y áreas	Tipo	Total hogares	Acceso a acueducto	% Acueducto
Atlántica	Cabecera	1.631.104	1.332.700	81,71%
	Resto	567.267	227.316	40,07%
Oriental	Cabecera	1.503.536	1.493.085	99,30%
	Resto	646.433	364.385	56,37%
Central	Cabecera	1.043.647	1.022.119	97,94%
	Resto	417.554	240.713	57,65%
Pacífica (sin incluir Valle)	Cabecera	411.924	353.375	85,79%
	Resto	466.462	362.952	77,81%
Bogotá	Cabecera	2.108.649	2.100.978	99,64%
Antioquia	Cabecera	1.251.614	1.214.298	97,02%
	Resto	356.085	218.961	61,49%
Valle del Cauca	Cabecera	1.063.004	1.045.688	98,37%
	Resto	151.432	103.732	68,50%
San Andrés y Providencia	Cabecera	14.438	3.685	25,52%
Orinoquia - Amazonia	Cabecera	182.649	165.718	90,73%
Total		**11.815.798**	**10.249.705**	**86,75%**

Fuente: Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2008
Elaboración y calculos: Por el autor

Tabla 7: Hogares por acceso a servicios de alcantarillado, según regiones del país y área (cabecera y resto) al año 2008.

Regiones y áreas	Tipo	Total hogares	Acceso a alcantarillado	% Alcantarillado
Atlántica	Cabecera	1.631.104	1.140.378	69,91%
	Resto	567.267	32.126	5,66%
Oriental	Cabecera	1.503.536	1.448.281	96,32%
	Resto	646.433	58.111	8,99%
Central	Cabecera	1.043.647	1.007.861	96,57%
	Resto	417.554	92.900	22,25%
Pacífica (sin incluir Valle)	Cabecera	411.924	323.496	78,53%
	Resto	466.462	77.034	16,51%
Bogotá	Cabecera	2.108.649	2.081.900	98,73%
Antioquia	Cabecera	1.251.614	1.145.327	91,51%
	Resto	356.085	74.372	20,89%
Valle del Cauca	Cabecera	1.063.004	1.014.958	95,48%
	Resto	151.432	54.706	36,13%
San Andrés y Providencia	Cabecera	14.438	1.698	11,76%
Orinoquia - Amazonia	Cabecera	182.649	176.306	96,53%
Total		**11.815.798**	**8.729.454**	**73,88%**

Fuente: Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2008
Elaboración y calculos: Por el autor

Tabla 8: Hogares por acceso a servicios de acueducto, a nivel nacional año 2008 (cabecera y resto).

Regiones y áreas	Tipo	Total hogares	Acceso a acueducto	% Acueducto
Nivel Nacional	Cabecera	9.210.566	8.731.647	94,80%
	Resto	2.605.234	1.518.060	58,27%
Total		**11.815.800**	**10.249.707**	**86,75%**

Fuente: Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2008
Elaboración y calculos: Por el autor

Tabla 9: Hogares por acceso a servicios de alcantarillado, a nivel nacional 2008 (cabecera y resto).

Regiones y áreas	Tipo	Total hogares	Acceso a alcantarillado	% Alcantarillado
Nivel Nacional	Cabecera	9.210.566	8.340.207	90,55%
	Resto	2.605.234	389.248	14,94%
Total		**11.815.800**	**8.729.455**	**73,88%**

Fuente: Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2008
Elaboración y calculos: Por el autor

Tabla 10: Hogares por acceso a servicios de acueducto, según regiones del país y área (cabecera y resto) al año 2013.

Regiones y áreas	Tipo	Total hogares	Acceso a acueducto	% Acueducto
Atlántica	Cabecera	1.910.460	1.745.077	91%
	Resto	660.992	336.253	51%
Oriental	Cabecera	1.699.411	1.661.359	98%
	Resto	694.692	370.660	53%
Central	Cabecera	1.160.984	1.154.239	99%
	Resto	454.289	242.227	53%
Pacífica (sin incluir valle)	Cabecera	473.648	411.554	87%
	Resto	522.078	381.637	73%
Bogotá	Cabecera	2.357.679	2.354.201	100%
Antioquia	Cabecera	1.453.324	1.434.871	99%
	Resto	396.091	241.592	61%
Valle del Cauca	Cabecera	1.237.213	1.223.739	99%
	Resto	170.783	127.918	75%
San Andrés y Providencia	Cabecera	17.072	5.569	33%
Orinoquia - Amazonia	Cabecera	218.564	196.587	90%
Total		**13.427.280**	**11.887.483**	**89%**

Fuente: Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2013

Elaboración y calculos: Por el autor

Tabla 11: Hogares por acceso a servicios de alcantarillado, según regiones del país y área (cabecera y resto) al año 2013.

Regiones y áreas	Tipo	Total hogares	Acceso a alcantarillado	% Alcantarillado
Atlántica	Cabecera	1.910.460	1.389.860	73%
	Resto	660.992	51.567	8%
Oriental	Cabecera	1.699.411	1.637.545	96%
	Resto	694.692	74.463	11%
Central	Cabecera	1.160.984	1.130.677	97%
	Resto	454.289	98.558	22%
Pacífica (sin incluir valle)	Cabecera	473.648	392.388	83%
	Resto	522.078	76.984	15%
Bogotá	Cabecera	2.357.679	2.352.938	100%
Antioquia	Cabecera	1.453.324	1.388.079	96%
	Resto	396.091	81.412	21%
Valle del Cauca	Cabecera	1.237.213	1.220.472	99%
	Resto	170.783	81.133	48%
San Andrés y Providencia	Cabecera	17.072	5.458	32%
Orinoquia - Amazonia	Cabecera	218.564	209.737	96%
Total		**13.427.280**	**10.191.271**	**76%**

Fuente: Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2013

Elaboración y calculos: Por el autor

Tabla 12: Hogares por acceso a servicios de acueducto, a nivel nacional (cabecera y resto) al año 2013.

Regiones y áreas	Tipo	Total hogares	Acceso a acueducto	% Acueducto
Nivel nacional	Cabecera	10.528.355	10.187.196	96,76%
	Resto	2.898.926	1.700.287	58,65%
Total		**13.427.281**	**11.887.483**	**88,53%**

Fuente: Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2013
Elaboración y calculos: Por el autor

Tabla 13: Hogares por acceso a servicios de alcantarillado, a nivel nacional (cabecera y resto) al año 2013.

Regiones y áreas	Tipo	Total hogares	Acceso a alcantarillado	% Alcantarillado
Nivel nacional	Cabecera	10.528.355	9.727.154	92,39%
	Resto	2.898.926	464.117	16,01%
Total		**13.427.281**	**10.191.271**	**75,90%**

Fuente: Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2013
Elaboración y calculos: Por el autor

Tabla 14: Número de empresas prestadoras del servicio de acueducto en Colombia según su capital año 2012.

Tipo de empresa	Departamento	No de empresas
Mixta	Antioquia	19
	Atlántico	1
	Bolívar	2
	Boyacá	17
	Caldas	4
	Caquetá	14
	Casanare	4
	Cauca	6
	Cesar	2
	Choco	12
	Córdoba	2
	Cundinamarca	11
	Huila	5
	La guajira	3
	Nariño	4
	Norte de Santander	1
	Putumayo	1
	Risaralda	3
	Santander	6
	Sucre	3
	Tolima	2
	Valle del cauca	2
Total Mixta		**124**
Privada	Amazonas	1
	Antioquia	306
	Arauca	10
	Archipiélago de san andres, providencia y santa catalina	3
	Atlántico	56
	Bogotá, D.C.	19
	Bolívar	27
	Boyacá	221
	Caldas	36
	Caquetá	7
	Cauca	44
	Cesar	10
	Choco	14
	Córdoba	26
	Cundinamarca	263
	Guainía	2
	Guaviare	1
	Huila	80
	La guajira	12
	Magdalena	26
	Meta	17
	Nariño	144
	Norte de Santander	21
	Putumayo	11
	Quindío	9
	Risaralda	83
	Santander	47
	Sucre	14
	Tolima	84
	Valle del cauca	134
	Vichada	3
Total Privada		**1731**

Pública	Amazonas	2
	Antioquia	109
	Arauca	6
	Archipiélago de San andres, Providencia y Santa Catalina	2
	Atlántico	9
	Bogotá, D.C.	1
	Bolívar	30
	Boyacá	122
	Caldas	24
	Caquetá	7
	Casanare	24
	Cauca	30
	Cesar	18
	Choco	19
	Córdoba	10
	Cundinamarca	123
	Guainía	1
	Guaviare	4
	Huila	46
	La guajira	5
	Magdalena	16
	Meta	38
	Nariño	49
	Norte de Santander	32
	Putumayo	8
	Quindío	11
	Risaralda	14
	Santander	87
	Sucre	27
	Tolima	50
	Valle del cauca	40
	Vaupés	3
	Vichada	3
Total Pública		**970**
Total		**2825**

Fuente: Sistema Único de Información de Servicios Públicos-SUI
Elaboración y tabulación: Por el autor

Tabla 15: Comparativo del número de empresas prestadoras del servicio de acueducto por su tipología entre el año 2005 y 2012.

Tipo de empresa	Departamento	No empresas en el 2005	% Respecto al tipo de empresa	No empresas en el 2012	% Respecto al tipo de empresa	Var % 2005 - 2012
Mixta	Antioquia	3	8%	19	15%	533%
	Atlántico		0%	1	1%	0%
	Bolívar	1	3%	2	2%	100%
	Boyacá	7	19%	17	14%	143%
	Caldas	4	11%	4	3%	0%
	Caquetá	3	8%	14	11%	367%
	Casanare		0%	4	3%	0%
	Cauca	1	3%	6	5%	500%
	Cesar	1	3%	2	2%	100%
	Choco		0%	12	10%	0%
	Córdoba	1	3%	2	2%	100%
	Cundinamarca	2	6%	11	9%	450%
	Huila	2	6%	5	4%	150%
	La guajira	1	3%	3	2%	200%
	Nariño	1	3%	4	3%	300%
	Norte de Santander	1	3%	1	1%	0%
	Putumayo		0%	1	1%	0%
	Risaralda	2	6%	3	2%	50%
	Santander	3	8%	6	5%	100%
	Sucre		0%	3	2%	0%
	Tolima	1	3%	2	2%	100%
	Valle del cauca	2	6%	2	2%	0%
Total Mixta		**36**	**100%**	**124**	**100%**	**244%**
Privada	Amazonas		0%	1	0%	0%
	Antioquia	273	22%	306	18%	12%
	Arauca	3	0%	10	1%	233%
	Archipiélago de san andres, providencia y santa catalina	2	0%	3	0%	50%
	Atlántico	54	4%	56	3%	4%
	Bogotá, D.C.	9	1%	19	1%	111%
	Bolívar	8	1%	27	2%	238%
	Boyacá	137	11%	221	13%	61%
	Caldas	26	2%	36	2%	38%
	Caquetá	5	0%	7	0%	40%
	Cauca	35	3%	44	3%	26%
	Cesar	5	0%	10	1%	100%
	Choco	1	0%	14	1%	1300%
	Córdoba	13	1%	26	2%	100%
	Cundinamarca	227	18%	263	15%	16%
	Guainia		0%	2	0%	0%

Privada	Guaviare		0%	1	0%	0%
	Huila	58	5%	80	5%	38%
	La guajira	9	1%	12	1%	33%
	Magdalena	16	1%	26	2%	63%
	Meta	14	1%	17	1%	21%
	Nariño	69	5%	144	8%	109%
	Norte de Santander	11	1%	21	1%	91%
	Putumayo	7	1%	11	1%	57%
	Quindio	9	1%	9	1%	0%
	Risaralda	65	5%	83	5%	28%
	Santander	31	2%	47	3%	52%
	Sucre	6	0%	14	1%	133%
	Tolima	65	5%	84	5%	29%
	Valle del cauca	98	8%	134	8%	37%
	Vichada	1	0%	3	0%	200%
Total Privada		**1257**	**100%**	**1731**	**100%**	**38%**
Pública	Amazonas	2	0%	2	0%	0%
	Antioquia	77	10%	109	11%	42%
	Arauca	4	1%	6	1%	50%
	Archipiélago de san andres, providencia y santa catalina	1	0%	2	0%	100%
	Atlántico	8	1%	9	1%	13%
	Bogotá, D.C.	1	0%	1	0%	0%
	Bolívar	19	2%	30	3%	58%
	Boyacá	98	13%	122	13%	24%
	Caldas	24	3%	24	2%	0%
	Caquetá	7	1%	7	1%	0%
	Casanare	17	2%	24	2%	41%
	Cauca	27	3%	30	3%	11%
	Cesar	17	2%	18	2%	6%
	Choco	18	2%	19	2%	6%
	Córdoba	10	1%	10	1%	0%
	Cundinamarca	106	14%	123	13%	16%
	Guainia	1	0%	1	0%	0%
	Guaviare	4	1%	4	0%	0%
	Huila	27	3%	46	5%	70%
	La guajira	4	1%	5	1%	25%
	Magdalena	13	2%	16	2%	23%
	Meta	21	3%	38	4%	81%
	Nariño	44	6%	49	5%	11%
	Norte de Santander	29	4%	32	3%	10%
	Putumayo	7	1%	8	1%	14%
	Quindio	11	1%	11	1%	0%
	Risaralda	14	2%	14	1%	0%
	Santander	72	9%	87	9%	21%
	Sucre	13	2%	27	3%	108%
	Tolima	41	5%	50	5%	22%
	Valle del cauca	41	5%	40	4%	-2%
	Vaupés	3	0%	3	0%	0%
	Vichada	3	0%	3	0%	0%
Total Pública		**784**	**100%**	**970**	**100%**	**24%**

Fuente: Sistema Único de Información de Servicios Públicos-SUI
Elaboración y calculos: Por el autor

Tabla 16: Composición de recursos del PDA hasta el 2014.

Fuente de recursos	Monto (miles de pesos)	% Respecto al total
SGP	1.648.515.472	45%
Regalías	738.780.376	20%
Recursos nación BIRF	723.118.408	20%
Otros recursos	284.721.875	8%
Subsidios	131.375.500	4%
Recursos nación BIRF	8.895.566	0%
Recursos car	8.789.418	0%
SGP contrato plan	2.300.000	0%
Recursos	19.591.101	1%
Regalías-OCAD-Fdo. Compensación	84.953.990	2%
Regalías- OCAD-Fdo. Compensación	15.000.000	0%
Crédito BID	1.587.435	0%
Total	**3.667.629.141**	**100%**

Fuente: Informe de gestión mensual diciembre de 2014 del Consorcio Fiduciario FIA

Ilustración 1: Recursos PDA

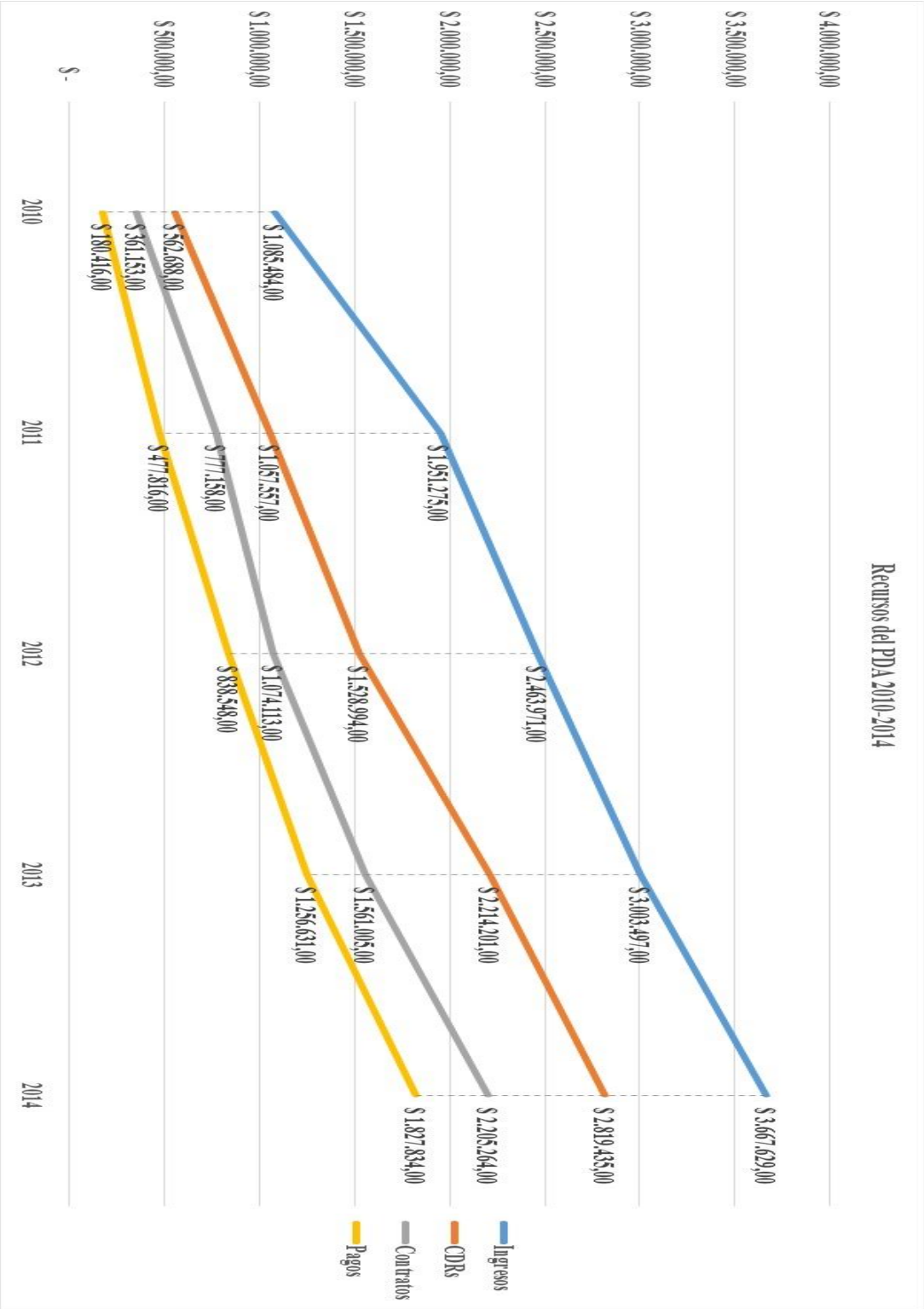


Ilustración 2: Tipo de empresas prestadoras del servicio de acueducto en el 2005.

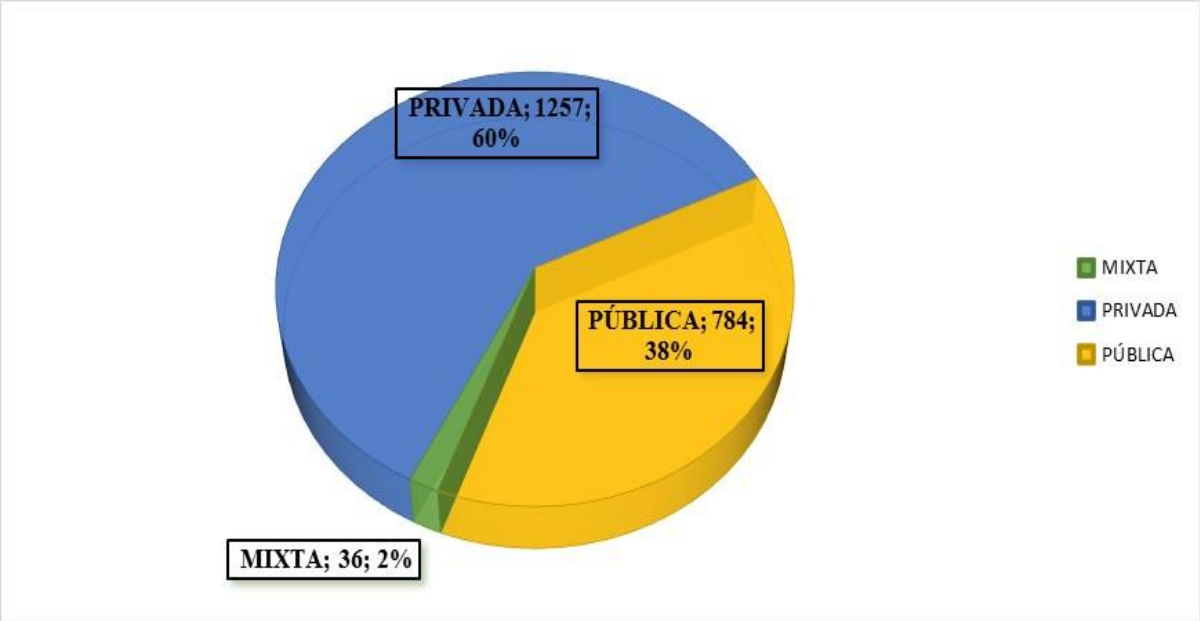


Ilustración 3: Tipo de empresas prestadoras del servicio de acueducto en el 2012.

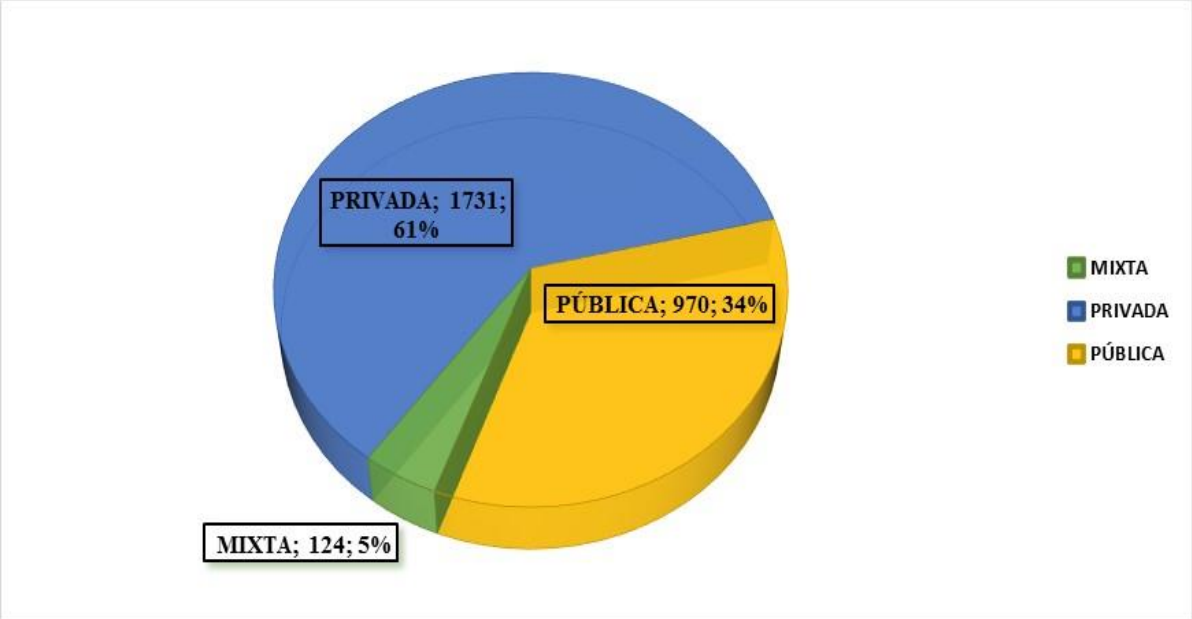


Ilustración 4: Comparativo 2005-2012 según tipo de prestador

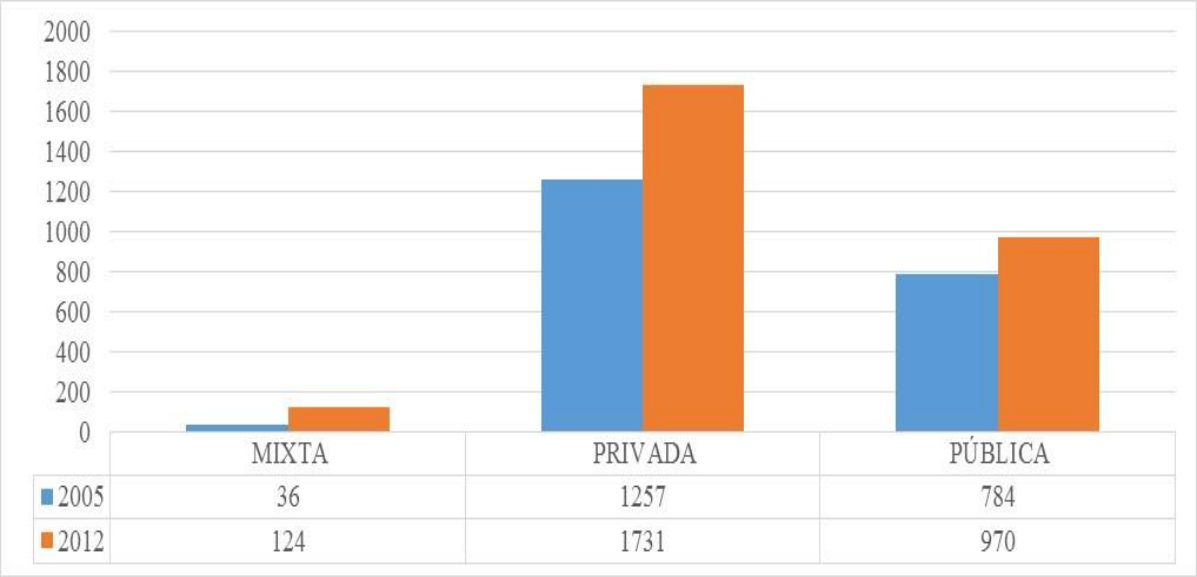
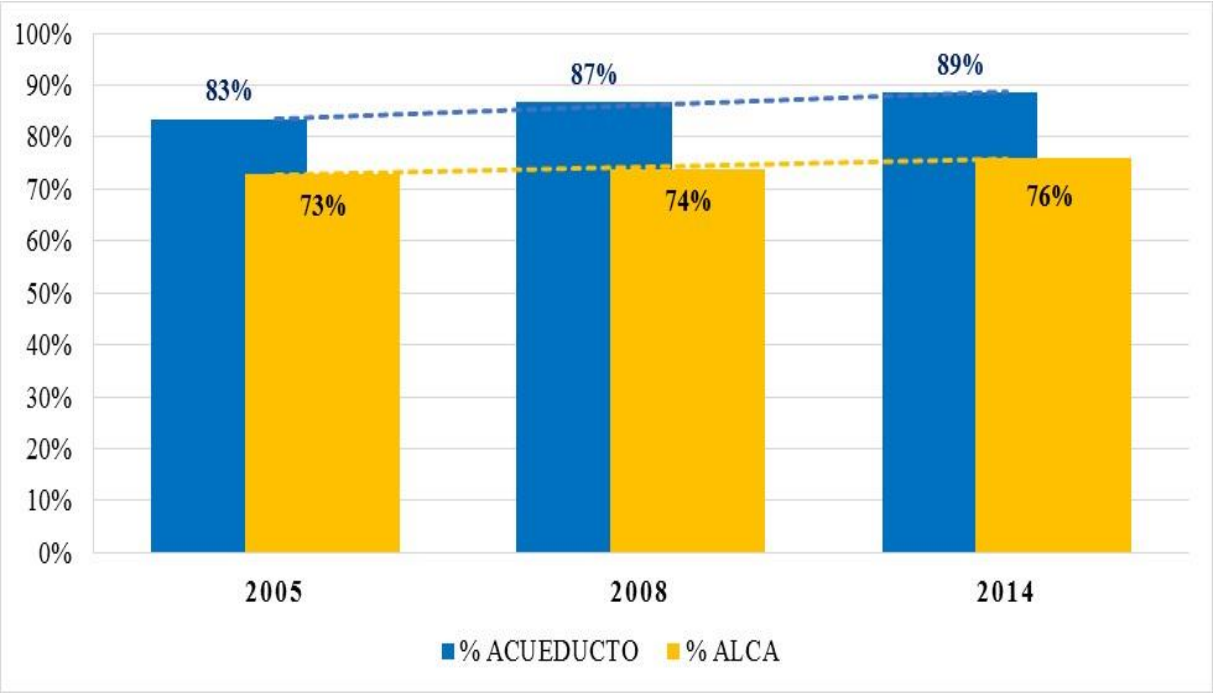


Ilustración 5: Nivel de hogares con acceso a agua potable y alcantarillado



BIBLIOGRAFÍA

Cano, C. G. (29 de Marzo de 2011). El agua en la economía. *Encuentro Internacional Agua y Economía.* Bogotá D.C. Recuperado el 29 de Marzo de 2015, de Banco de la República: http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/cgc_oct_2011_1.pdf

Cardona López, A. (2010). *Consideraciones sobre el sector de agua potable y saneamiento básico en Colombia* . Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Colombia, C. P. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, Colombia: Legis.

Colombia, Congreso Nacional de la República. (11 de Julio de 1994). Ley 142 de 1994. *por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial 41.433 del 11 de julio de 1994.

Colombia, Departamento Administrativo de la Función Pública. (27 de Septiembre de 2011). Decreto 3570. *Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible*. Bogotá, Colombia.

Correa, G. D. (2006). Economía política del servicio público de agua potable en Colombia. En A. S. Bravo, & A. S. Bravo (Ed.), *Agua: Un recursos escaso* (pág. 197). Sevilla: ArCiBel Editores.

Cuervo G, L. M. (Agosto de 1997)**.** El agua potable como bien mayor. *Revista Regulación No. 2*, 135-160.

Documento CONPES 3383, Plan de Desarrollo del Sector de Acueducto y Alcantarillado, DNP, Bogotá D.C (2005).

Documento CONPES 3463, Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el manejo empresarial de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, DNP, Bogotá D.C (2007).

Dornbusch, R., Fischer, S., & Startz, R. (1998). *Macroeconomía* (Septima Edición ed.). Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España,S.A.U.

Fainboim Yaker, I., & Rodríguez Restrepo, C. J. (2000). *El desarrollo de la infraestructura en Colombia en la década de los noventa.*

Max Neef, M. (1993). *Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y reflexiones.* Montevideo: Nordan-Comunidad .

Meier, G. M., & Stiglitz, J. E. (2002). *Fronteras de la economía del desarrollo: el futuro en perspectiva.* Banco Mundial en coedición con Alfaomega.

Moncada Mesa, J., Pérez Muñoz, C., & Valencia Agudelo, G. (2013). Comunidades organizadas y el servicio público de agua potable en Colombia: una defensa de la tercera opción económica desde la teoría de recursos de uso común. *Ecos de Economía No 37*, 125-159.

Narayan, D. (2002). *Empoderamiento y reducción de la pobreza: libro de consulta.* Banco Mundial.

OCDE. (2012). *Gobernabilidad del Agua en America latina y el Caribe:Un enfoque multinivel.* Editions OCDE.

Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). *Teoría y práctica de la seguridad humana.*

Ramírez, J. A. (Marzo de 2010). Metodologías para la Regulación de inversiones en el sector de Acueducto y Alcantarillado. *Regulación de Agua Potable y Saneamiento - Revista No 15*, 86-103.

***Real Academia Española*.** (19 de Mayo de 2015). Obtenido de http://lema.rae.es/drae/srv/search?key=empoderar

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad.* (E. Rabasco, & L. Toharia, Trads.) Barcelona: Planeta.

Smith, F. (1996). *Introducción a la ecología de mercado.* Madrid: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales.

Stern, N. (2002). *Una estrategia para el desarrollo.* Banco Mundial.

Urrea, D., & Cárdenas, A. (2011). *Aguas sin planes ni dueños Politica de privatización y procesos de resistencia en Colombia.* Bogotá D.C: Censat Agua Viva.