

Efectos redistributivos de las tarifas de agua potable

Recibido para evaluación: 17 de Julio de 2008
Aceptación: 1 de Agosto de 2008
Recibido versión final: 28 de Agosto de 2008

Luis Diego Vélez Gómez¹

RESUMEN

Aunque para Colombia la situación no es tan dramática, se avizora un problema de cobertura y escasez de agua potable para los niveles más desprotegidos de la población, en razón de su incapacidad de pago. La consecuencia inmediata es una acentuación de los índices de pobreza y de su manifestación más clara: el hambre.

Este trabajo pretende mostrar que los niveles de pobreza son muy sensibles al precio de los servicios públicos domiciliarios, entre ellos, del agua, y atribuye a las fallas de inclusión y exclusión de los subsidios parte del grueso número de personas que hoy están por debajo de la línea de pobreza, aunque ésta no sea la única causa.

Dada, entonces, la prominencia de las empresas de servicios públicos en la economía, los gobiernos tienen la obligación de resolver parte del difícil problema de equidad a través de las tarifas, sin dejar de garantizar la sostenibilidad económica de los proveedores del recurso.

PALABRAS CLAVE: Agua potable, Precios públicos, Tarifas de servicios públicos, Bienes públicos, Efectos redistributivos, Empresas públicas, Estratos socioeconómicos, Saneamiento básico, Niveles de pobreza, Incapacidad de pago.

ABSTRACT

Although the situation in Colombia is not as dramatic, a problem looms coverage and drinkable water shortages for the most disadvantaged levels of the Colombian population, due to their inability to pay. The immediate consequence is an increase of poverty rates and its clearest manifestation: the hunger.

This paper shows that the level of poverty is very sensitive to the price of public services at home, including water, and attributed to failures of inclusion and exclusion of allowances from the big number of people who today are below the poverty line, but not as the only cause.

Given then the prominence of public enterprises in the economy, governments have an obligation to solve the difficult problem of fairness across tariffs, warranting the economic sustainability of the resource suppliers.

KEY WORDS: Drinkable water, Public prices, Redistributinal effects, Low revenues, Public enterprises, Level poverty, Social economic strata, Lower strata, Basic sanitation, Public goods, Public service tariffs.

1. Economista. Mg., Profesor Escuela de Ingeniería de la Organización, Facultad de Minas, Universidad Nacional de Colombia.

lvelez@unalmed.edu.co.



1. INTRODUCCIÓN

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

Además, a pesar de que, en muchas legislaciones, el acceso al agua potable se reconoce como un derecho fundamental y un bien público, la, hasta ahora, impostergable tendencia a la urbanización y la concentración de la población en megaciudades, con habitantes uniformes y consumistas, ha convertido el recurso en un terreno fértil para los intereses privatizadores. Esta tendencia se configura como uno de los enemigos principales del manejo sostenible del agua, dado que los recursos para proveer de agua y tratar los vertimientos de las megaciudades imponen una carga financiera enorme que, de ser buscada por la vía del mercado, excluiría a vastos sectores de la población cuyos empobrecidos ingresos impedirían acceder a este mercado.

Este artículo, fundamentado en la Investigación DIME del mismo nombre (Vélez, 2007), tiene como propósito central mostrar que, mediante escalamientos tarifarios, es imposible garantizar la sostenibilidad del recurso. Es imprescindible, entonces, la intervención del Estado, por la vía del presupuesto y de precios públicos, para corregir problemas de equidad en la distribución del agua potable. Se ha concluido también que buena parte del déficit de agua potable corresponde a problemas de manejo y administración, antes que a una insuficiencia natural.

2. ANÁLISIS DEL SECTOR

Un análisis de la situación actual del sector de agua potable y saneamiento básico muestra que el mercado para servicios de acueducto y alcantarillado no exhibe perspectivas notables de tasas de crecimiento; sus usuarios están concentrados en el sector residencial y las tarifas, a pesar de los enormes ajustes de los últimos años, no garantizan la sostenibilidad del sector, al tiempo que desnaturalizan el carácter de bien público que debe poseer este servicio. La industria, por efecto de un manejo directo, no contribuye en forma apreciable en el consumo de agua potable, aunque es fuente de ingresos de las empresas públicas en otros servicios. Adicionalmente, el nivel de desarrollo de las empresas de agua potable en los municipios menores e intermedios es muy precario, y casi ninguna es viable financiera y administrativamente. Esto trae como consecuencia un desabastecimiento en el servicio hasta el punto de que, para el año 2005, 1,7 millones de colombianos no contaban con el servicio de acueducto y 3,6 con alcantarillado¹. Cabe destacar, sin embargo, que el indicador de cobertura no refleja el panorama real del sector. En la realidad, tan sólo 27,8 millones, que representan el 65,85% de la población, reciben agua tratada².

En Colombia, los subsidios que han sido un elemento de cobertura del sector, están siendo desmontados, en virtud de un artículo de la Ley 142 de 1994 o «de servicios públicos domiciliarios». Con anterioridad a la promulgación de esta ley, las empresas prestadoras de servicios de acueducto y alcantarillado proporcionaban a los estratos 1, 2 y 3, subsidios que variaban dentro de un amplio rango, llegando en algunos casos hasta el 90% del costo. Así mismo, se imponían a los usuarios contribuyentes, sobrecostos que podían llegar hasta el 20%. Esta ley estableció un tope del 50%, 40% y 15% al subsidio que podían otorgar las empresas a los estratos 1, 2 y 3, respectivamente, en tanto que, para los usuarios de estratos altos, definió un tope de contribución del 20%. De esta manera, se dio inicio a un período de transición que se extendía hasta el año 2001, período en el cual las empresas deberían desmontar parte de los subsidios otorgados. Debido a que el impacto tarifario sobre los estratos subsidiables resultó ser significativo, la Ley 632 de 2000 amplió el plazo de transición hasta el año 2005 y eliminó también el tope de contribuciones, para hacer que las tarifas tomaran la ruta del autocosteamiento.

¹ Blanquiset, P., A., 2006. *Las políticas de distribución y solidaridad, y su incidencia en la cobertura de los servicios públicos*. Revista *Superservicios*. Superintendencia Nacional de Servicios Públicos. Bogotá. 133(564), pp. 64-67.

² Llamas, M. R., 2006. *El agua urbana en el siglo XXI. Futuros problemas y posibles soluciones*. Revista *Obras públicas*, 143(3358), pp. 7-18. Bogotá.

Como lo muestra la figura 1, la reducción de los subsidios ha sido cada vez mayor, lo cual trae anexado la actualización tarifaria como fórmula de supervivencia empresarial. En consecuencia, **el sesgo adverso ha estado siempre por cuenta de los usuarios**³. Ello es así, si se toma en cuenta que, luego de la aplicación de la nueva metodología tarifaria en el año 1999, las tarifas pagadas por los usuarios se convirtieron en la fuente más importante de recursos de estas empresas; en el año 2005, el 40.5% de la inversión anual en el sector provino de tarifas; el 39.6%, de transferencias; el 9,9%, de aportes de la Nación y el 10%, de otras fuentes. No sobra recordar que, entre 1995 y 2000, los usuarios soportaron incrementos entre el 38% y el 22%, en términos reales, en las 18 principales ciudades del país, dependiendo del estrato y la ciudad; y que, entre 2001 y 2004, hubo incrementos en las tarifas, hasta de 36%, lo cual está asociado a una reducción del 50% de los subsidios, tal como se muestra en la misma figura⁴.



Figura 1. Fuente: DANE (población) y DNP- DDTS (ejecución SGP), 2005

Tal como lo expuso claramente un articulista de la Revista Economía Colombiana, "De prolongarse en el tiempo las condiciones normativas e institucionales vigentes, es de esperarse que las tarifas de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado se incrementen hasta en 118% real, en los próximos 5 años, aumento tres veces superior al proyectado para el servicio de energía que, aunque significativo, es de apenas 35%"⁵. Así las cosas, los incrementos programados en las tarifas no responden a que éstas hayan sido bajas en años anteriores. Ellas, en los últimos cinco años, dependiendo del estrato, se incrementaron entre el 38% y el 226%, en términos reales, como lo muestra la figura 2, a pesar de que la calidad del servicio, en la gran mayoría de las ciudades y municipios intermedios, no se compadece con las alzas soportadas. Además, según la CRA, sólo el 29% de los municipios suministra agua potable.

Lo anterior permite deducir que "La política diseñada para el sector prevenía que los aumentos en las tarifas del agua se ajustaran a los costos de prestación del servicio. Sin embargo, es probable que, por problemas metodológicos, se haya sobrevalorado el ajuste y que se estén cobrando tarifas exageradas"⁶. Estas modificaciones están relacionadas con el plazo establecido en la ley para el desmonte de los subsidios y con fallas en la metodología utilizada.

De mantenerse las alzas previstas, es posible que los usuarios no dispongan de capacidad de pago para hacer frente a las facturas, en especial en los estratos de menores ingresos de los municipios pequeños y de las grandes ciudades, para quienes están previstos mayores incrementos. La incapacidad de pago genera aumentos en la cartera morosa y pérdidas negras por conexiones ilegales, además de un enorme riesgo de protesta social. Es preciso, por tanto, estudiar la posibilidad de moderar los incrementos tarifarios, para el cálculo de las tarifas. La problemática es compleja y sobre ella, confluyen múltiples factores legales, institucionales, regulatorios y políticos. En consecuencia, los incrementos tarifarios representan hoy un gasto en el servicio de aproximadamente el 9% del ingreso familiar, en el estrato 1, lo cual desborda hasta el doble el gasto máximo del estándar internacional en este servicio fijado en cerca del 5%. Ello quiere decir que, ubicados en el ingreso del salario mínimo para el estrato 1, el solo gasto de agua absorbería el 90% de la capacidad de pago de todos los servicios públicos domiciliarios, ubicados por la CRA

3 Silva, J. M., 2005. Sistema general de participaciones en el sector de agua potable y saneamiento básico. Revista Planeación y desarrollo. DNP. 123(564) pp. 24- 65. Bogotá

4 Gaitán M., N. V., Cepeda y Rodríguez, 2002. Las tarifas de agua potable en Colombia. Revista Economía Colombiana. 124(453), pp. 23- 56. Bogotá.

5 Informe Financiero, 2002. Revista Economía Colombiana Julio 2005. Contraloría General de la República 2005. 142(473), pp. 28-76. Bogotá.

6 Blanquiset, P., A., 2002. Los Fondos de solidaridad y redistribución de ingresos. Revista Economía Colombiana. Bogotá. 144 (483), pp. 33- 59.

en el 12% de este ingreso⁷. El resultado siguiente sería un desplazamiento en la cantidad o calidad de alimentos y/o la entrada al estado de desconexión, como se indica más adelante, con la consiguiente informalidad en la provisión del servicio.

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

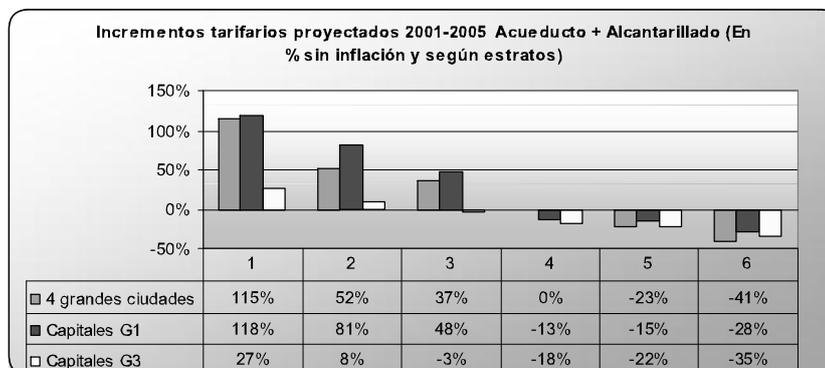


Figura 2. Revista Supercifras No. 5. Cálculos CGR. Datos en m³. Superintendencia de Servicios Públicos.

3. SUBSIDIOS REQUERIDOS

Hacia el año 2006, el monto de subsidios requerido ascendía a \$543.000 millones anuales y las contribuciones a \$60.876 millones, presentándose un déficit de \$482.330 millones por año. Pero, como los incrementos tarifarios obedecen al desmonte de los subsidios y también a los incrementos en el costo del servicio, se generan tendencias opuestas en la evolución de los subsidios requeridos: por un lado, su desmonte genera una disminución de tales requerimientos; por otro, el aumento en el costo del servicio incrementa los montos requeridos. Para determinar exactamente el peso relativo de cada uno de estos efectos sobre el monto de los subsidios requeridos, se requiere un análisis más exhaustivo. Una forma de entender este funcionamiento se ilustra con un ejemplo hipotético tomado de La Revista Economía Colombiana 2002: «Si el costo del servicio de un litro se ubicara en la actualidad en \$100 y se subsidia el 70% al estrato 1, el usuario paga \$30. Al final del período de transición, en el año 2006, con un subsidio máximo de 50% y un costo del servicio de \$200, el usuario estaría pagando \$100 y el subsidio requerido sería de \$100. Es decir que, aunque en términos porcentuales, los subsidios disminuyen, en términos absolutos el monto requerido termina siendo superior»⁸ Por lo tanto, la política deberá estar en función de reducir los costos para que, simultáneamente, se reduzca el monto de los subsidios, además de la racionalización que implica su asignación.

⁷ Departamento Nacional de Planeación, 2005. Revista Planeación y Desarrollo N° XXIII. Visión Colombia 2019; 234(483), pp. 33- 59. 2002. Bogotá

⁸ Blanquiset, P, A., 2002. Los Fondos de solidaridad y redistribución de ingresos. Revista Economía Colombiana. Bogotá. 144 (483), pp. 33- 59.

4. DISMINUCIÓN DEL CONSUMO

Producto de los incrementos tarifarios, los usuarios han disminuido el consumo de agua. Las mayores variaciones se observan en Medellín y Barranquilla, donde éste ha caído en 18% y 26%, respectivamente, en el período 1996 - 2000. El menor consumo a diciembre de 2000 -13 m³ usuario/mes- se registraba en el estrato 1 en Barranquilla, donde el consumo básico estimado alcanza 20 m³ usuario/mes. El consumo más elevado se observaba en el estrato 5 de Medellín y Barranquilla. Éste, a pesar de haber disminuido, es de 36 m³ usuario/mes.

Un breve ejercicio de análisis microeconómico revela que, si la elasticidad – precio de la demanda por agua – para las cuatro principales ciudades del país, es baja y negativa (-19% en el

período 1996- 2000), se puede decir, entonces, que, ante un aumento de la tarifa de 1%, los usuarios disminuyen su consumo en 0,19%. La tendencia, con base en las actuales perspectivas de aumentos tarifarios, será que en los estratos 1, 2 y 3 el consumo continuará disminuyendo, mientras que en los estratos 4, 5 y 6 aumentará. En consecuencia, la brecha se ampliará más, debido a que el consumo de los estratos subsidiables en 2001 era inferior al consumo de los demás estratos. Para el año 2010, el consumo promedio de los usuarios del estrato 1 de las grandes ciudades se habrá reducido a 10,4 m³ usuario/mes, la mitad del consumo básico estimado (20 m³) y un 80% del consumo de subsistencia, ubicado por la Organización Mundial de Salud en 13 m³. En 2001, este consumo se hallaba en 15m³. En contraste, el estrato 6 aumentaría su consumo de 30,7 m³ usuario/mes a 35 m³, generándose una brecha equivalente a 25 m³ usuario/mes⁹. Este argumento lleva a proponer que los subsidios entren en la cadena del SISBEN y que además sean focalizados según el la cantidad de m³ agua/mes, dado que existe una alta correlación entre el nivel de ingreso y el consumo de agua potable¹⁰.

5. AJUSTE DE COSTOS

Previo a la promulgación de la Ley 142 de 1994, se identificó que las tarifas no cubrían los costos de la prestación del servicio y que, por lo tanto, éstas deberían ajustarse a los costos reales, para asegurar la sostenibilidad financiera en la prestación del servicio en el largo plazo. Con esta medida se introdujeron sesgos en favor de las empresas y en detrimento de los usuarios, privilegiándose el criterio de suficiencia financiera, sobre el de eficiencia económica, ambos contenidos en la Ley 142 de 1994. De hecho, la ley privilegió el concepto de sostenibilidad financiera, en perjuicio del criterio de redistribución del ingreso, lo cual llama a abogar por la invocación de modelos tarifarios que incluyan este objetivo.

El criterio incorporado en la fijación de las tarifas meta para el año 2007 era que éstas deberían cubrir la totalidad de los costos (no sólo los de operación, administración y mantenimiento, sino también los de inversión). Para su cálculo, la Comisión Reguladora de Agua Potable, CRA, definió nuevamente unas bases metodológicas, lo cual arrojó un resultado superior al vigente que debería alcanzarse en 2008¹¹. Este resultado tiene la característica de enfatizar la regulación en la tasa de descuento que garantiza el rendimiento de los inversionistas, pero sin entrar a racionalizar los costos de Administración Operación y Mantenimiento (AOM), además de que deja sin definir claramente los componentes ambientales que son los que garantizan la conservación y la protección del recurso, tales como las tasas retributivas y las tasas de uso.

6. INCIDENCIA DE LA REGULACIÓN

La problemática regulatoria de fijación de las tarifas de los servicios de acueducto y alcantarillado es significativa. El aumento en las tarifas se origina, no sólo en el desmonte parcial de los subsidios (Resolución CRA 151 de 2000), ordenado por la Ley 142 de 1994, sino también en que la metodología de cálculo vigente permite que las empresas trasladen a los usuarios el costo de sus ineficiencias, en la medida en que ésta incorpora fallas relacionadas con asimetrías de información entre el regulador y las empresas. Entre los problemas más destacados, se mencionan principalmente los siguientes: la inclusión de costos de ineficiencia en la tarifa y los altos costos la-borales, que no son consecuentes con el comportamiento general de todas las empresas del sector o con lo que se podría considerar eficiente, ya sea en términos de los gastos de administración o de los costos de operación. La consecuencia inmediata es que la empresa no tiene estímulos para reducir costos, debido a que los puede recuperar a través de las tarifas que pagan los usuarios. Adicionalmente, uno de los indicadores más utilizados para medir la eficiencia de las empresas es a través del Índice de Agua No Contabilizada (IANC) o pérdidas de agua¹².

Este indicador, conceptualmente, equivale a la proporción de agua producida que no se factura. Estas pérdidas arrojan niveles intolerables, debido a que técnicamente es difícil que el agua no se pierda, por cuenta de las conexiones ilegales o por deficiencias en la red. En Colombia, la CRA acepta, como IANC, el 30%; porcentajes superiores por pérdidas deben ser asumidos por las empresas.

⁹ Departamento Nacional de Planeación, 2005. *Revista Planeación y Desarrollo* N° XXIII. *Visión Colombia 2019*; 234(483), pp. 33- 59. 2002. Bogotá.

¹⁰ Vélez G., L. D., 2007. *Efectos redistributivos de las tarifas de agua potable*. DIME, Universidad Nacional de Colombia. 167 P. Medellín.

¹¹ *Revista Comisión de Regulación de agua Potable, CRA, 2005. Lineamientos de política para el sector de agua potable y saneamiento básico*. 243 (345). Bogotá.

¹² Echeverry, J. C., 2002. *Presentación Congreso Nacional de Servicios Públicos Domiciliarios*. DNP. Cartagena de Indias

En el año 2000, el IANC se ubicó en 49%, promedio. De ahí que tanto las empresas como los usuarios asumieran \$988.539 millones por pérdidas de agua, en el período en referencia. De ese total, \$724.709 millones equivalen al 30% de pérdidas de agua admitidas por la CRA, que fueron asumidas por los usuarios, vía tarifas. Las pérdidas de agua toleradas no constituyen problema, aunque, como mecanismo de estímulo a la búsqueda de mayor eficiencia, el índice debería ser más estricto. En otros países del mundo, con mejores tecnologías, el agua no contabilizada difícilmente llega a 19%. Para el año 2005, se proyectó que el IANC ascendía a 43%, equivalentes a 739 mil millones m³, con un costo de \$637.917 millones. Las empresas podrían recuperar pérdidas por \$445.251 millones, vía tarifas, cifra equivalente al monto de los subsidios en ese mismo año¹³.

7. TARIFAS E INVERSIÓN

En la fórmula tarifaria de la CRA, está incluida una variable llamada Valor de Reposición de Activos (VRA) cuyo fin es generar recursos para realizar las obras necesarias en la recuperación de los sistemas. Sin embargo, por cuenta de esta metodología, es posible que estos costos se incluyan varias veces o que las obras requeridas no se realicen, o que éstas se hagan en el largo plazo. Adicionalmente, los recursos transferidos por otras entidades son incluidos en las tarifas, como si siempre correspondieran a inversión. Para ilustrar esta situación, basta decir que, entre 1995 y 2005, se transfirieron \$8.5 billones equivalentes al 54.8% del total de la inversión, aunque, sin embargo, sólo el 41% de las transferencias se destinó a infraestructura, para aumentar la cobertura del servicio; el resto fue destinado a otros conceptos, entre los que se destaca el pago a servicios personales, mantenimiento, subsidios y pago al servicio de la deuda. Por esta razón, actualmente sólo el 25% de una muestra de 150 municipios dispone de agua apta para el consumo humano¹⁴.

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

Resulta, también, que las tasas de retorno de la inversión suelen ser demasiado altas, así estén dentro de los rangos permitidos por la norma. La Resolución 151 de 2001 de la CRA establece la tasa de descuento, o costo del capital, entre el 9% y el 14%; sin embargo, algunas empresas llevan este indicador hasta el tope, basándose en rendimientos proyectados, lo que no es consecuente con el verdadero costo de capital que manejan las empresas¹⁵.

Aunque el Nuevo Marco Regulatorio (NMR) expedido por la CRA pretende incentivar la competencia «dentro» del mercado de los servicios de agua potable y saneamiento básico mediante la incorporación del sector privado, a efecto de estimular la inversión en el sector, las características de ese mercado dificultan la existencia de una sana competencia. La situación se ilustra con la enorme dispersión del abastecimiento, hasta el punto de que existen hoy 12.000 entidades prestadoras del servicio, con solo 508 registradas en municipios de menos de 50.000 habitantes, lo cual da 1.7 operadores por municipio. De éstos, el 45 % corresponde a aportes privados y el 10% a mixtos¹⁶.

Las estrategias propuestas en el NMR incorporan herramientas sofisticadas de difícil aprehensión y aplicación por parte de los entes territoriales y de las empresas, que son los sujetos pasivos de la reglamentación. En ella, equiparan las condiciones colombianas a las de países que disponen de mayores avances tecnológicos, en los que son considerables los beneficios de una regulación tan sofisticada como la propuesta promoción de la competencia dentro del sector. El problema institucional que se visualiza a través de la inversión es mayor y su solución no es dable a través del mercado porque, para aprovechar las economías de escala y tarifar a costo medio mínimo, la organización urbana de las empresas debería darse sobre formas de monopolio natural regulado y esta forma sólo la resisten las grandes ciudades; los 939 municipios menores de 25.000 habitantes son dispersos; no pueden conurbarse y, en tal caso, les es más pertinente

13 Revista Comisión de Regulación de agua Potable CRA, 2005. Lineamientos de política para el sector de agua potable y saneamiento básico. 243(345). Bogotá.

14 Contraloría General de la República, CGR, 2005. Información suministrada por la consultora externa AST S.A., contratada por la CRA. Bogotá.

15 Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, 2002. Revista Regulación N° 8.

16 Silva S., J. M., 2005. El SGP en la financiación de los servicios de agua potable y saneamiento. Revista Planeación y Desarrollo DNP. 284(383), pp. 39-59. Bogotá

una organización como empresas comunitarias. En consecuencia, todos los elementos del Nuevo Marco Regulatorio amenazan inestabilidad, no sólo por lo inconsistente de la doctrina tarifaria, sino también porque, además de tratar como iguales a municipios que son distintos en sus características territoriales, no se cumple con el objetivo de eliminar el sesgo en contra de los usuarios. Con ello se descuida la redistribución del ingreso, como objetivo en favor de la suficiencia financiera, pues se argumenta que, en últimas, ésta es la que garantiza la permanencia del servicio.

8. AMENAZAS A LA SEGURIDAD HUMANA

El acceso inadecuado al agua potable se reconoce, según UN- Hábitat, como uno de los elementos constitutivos de la vulnerabilidad humana de los hogares. En Colombia, esta cifra asciende a 1.7 millones de hogares hacia el 2006 -16% de los hogares urbanos-, cifra en la cual clasifican las regiones costeras en los primeros lugares, seguidas de Antioquia con 185.000 hogares¹⁷. De no modificarse las condiciones actuales y de continuarse con los incrementos previstos en las tarifas de los servicios de acueducto y alcantarillado, los usuarios de menores ingresos no tendrán capacidad de pago para asumirlos, las empresas verán crecer su cartera morosa y crecerán las pérdidas de agua por conexiones ilegales, lo que pondría en aprietos a las empresas menos sólidas. Ello, sin contar con el efecto social que la suspensión del servicio, que ahora es del 5% de los hogares instalados, tendría sobre los usuarios¹⁸. Este efecto se ilustra con estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), según la cual el 80% de las enfermedades infectocontagiosas se producen por el acceso a fuentes de agua contaminada¹⁹. Por su parte, el IDEAM ha advertido que estamos ante la más grave crisis de acceso al agua potable, de la cual no escapa Colombia, a pesar de sus abundantes recursos hídricos. Por ello, aunque parece un simplismo, una política exitosa para impedir la vulnerabilidad humana pasa más por la provisión de servicios públicos básicos y por la educación del jefe de hogar, que por los incentivos a la misma ingesta alimentaria²⁰.

La anterior afirmación se deriva de una declaración del Director del Programa Mundial de Alimentos, según la cual el 13% de la población colombiana, equivalente a 5.7 millones de habitantes, está sitiada por el hambre⁴; y... de esta población, la más vulnerable es la infantil, en razón de que, a la insuficiencia de alimentos originada en problemas de pobreza, se agrega la falta de acceso al agua potable y medios sanitarios. Estas carencias derivan en enfermedades infectocontagiosas y diarreas permanentes que se traducen en pérdidas de peso y talla, que no corresponden al estándar de edad. Basta con decir que en las regiones costeras del país, el 6.5% de la población infantil registra peso inferior a la norma, y un 13.5% presenta estaturas insuficientes, lo cual es índice de la malnutrición crónica que alimenta un ciclo ampliado de pobreza, en buena parte de los asentamientos precarios donde lo más visible es la existencia de problemas de higiene, ocasionados por la ausencia de agua potable y alcantarillado²².

9. CONCLUSIONES

Los puntos relacionados con el alivio tarifario, que se derivan del acercamiento con la Comisión Reguladora de Agua, constituyen la expectativa más importante de corto plazo para el mejor comportamiento sectorial, en el entendido de que la relación entre operadores y usuarios debe ser equilibrada. La CRA ha argumentado que, aunque los incrementos son altos en términos porcentuales, no son significativos en términos absolutos. No obstante, un estudio presentado por la misma CRA, señala que la participación de las tarifas de servicios públicos domiciliarios en el ingreso familiar del estrato 1 aumenta notablemente hasta llegar al 17% del ingreso familiar. Los principales factores que inciden sobre los incrementos mencionados son el desmonte de los subsidios, la inclusión de costos que amparan la ineficiencia en la metodología tarifaria, y los altos costos de los planes de inversión de las empresas.

Si según la Contraloría General de la República, en ausencia de subsidios, el porcentaje de pago destinado a servicios públicos equivale al 12% del ingreso promedio, y los subsidios

17 Plan de Desarrollo 2004 – 2007. Gobernación de Antioquia. Antioquia Nueva. Un hogar para la vida. 443(325). Medellín.

18 Gobernación de Antioquia – Consejo Rector del Plan Estratégico de Antioquia, 2005. El desarrollo local y regional para Antioquia. Medellín.

19 Grupo GES, 2005. Observatorio de la Seguridad Social. Facultad de Ciencias Económicas, U. de A. Medellín.

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

21 Goossens P, 2002. La sequía y la pobreza conspiran contra los pobladores del continente. Conferencia dictada en la Universidad Nacional de Colombia; Medellín.

22 Gómez B, H., 2001. ¿Para dónde va Colombia? Bogotá. Tercer Mundo Editores.

representan aproximadamente el 4% de los ingresos promedios de los hogares, es de esperarse que este porcentaje llegue al 17% en el primer estrato. Con estas cifras, se determina un patrón de acceso a las fuentes de agua potable cuya característica principal es la informalidad en la provisión, consecuencia típica de la inequitativa dotación del ingreso (0.54 según coeficiente de Gini)²³. Basta decir que un informe de la Empresa de Acueducto de Bogotá donde la cobertura es 5 veces la del Chocó, plantea que se ha desconectado del servicio de agua potable hasta hoy aproximadamente el 10% de los usuarios, equivalente a 150.000 usuarios²⁴.

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

La Comisión de Regulación de Agua ha de considerar la corrección en el corto plazo de las fallas en la metodología tarifaria, dentro de las cuales la más importante es la falta de doctrina tarifaria. En este sentido, se debe pronunciar la Contraloría General, en busca de alivios urgentes a la problemática actual con el objeto de incidir sobre la baja de las tarifas. Las acciones a ser adoptados son de dos tipos:

- El primer tipo de acciones consiste en la adopción de formulas tarifarias que incluyan herramientas metodológicas para calcular el efecto redistributivo de las tarifas de agua potable; esto, desde luego, supone un cambio de doctrina en la fijación de precios públicos donde se privilegie el objetivo distributivo, por lo menos, en los estratos subsidiables.
- El segundo tipo de acciones consiste en promover la racionalización de los costos, de tal forma que sólo se involucren en las tarifas los componentes administrativos y operativos que optimizan los planes de inversión, cuidando de paso las recargas burocráticas que se añaden a los costos administrativos. Se trata igualmente de aclarar el efecto tarifario de los aportes del Estado a las empresas; estos aportes no deberían ser parte de la tarifa, pues no deben ser devueltos.

En esta dirección, se piensa que si las causas más relevantes de la vulnerabilidad humana son las estructurales, tales como los altos índices de pobreza - 52% en términos absolutos- y el déficit educativo, es la ausencia de agua potable la manifestación más clara de la pobreza. Ello no es consistente con las funciones tradicionales de un Estado moderno si se toma en cuenta que el agua potable es un bien público y en tal condición con la garantía de su abastecimiento debe suplirse evidentes fallas del mercado. No obstante, en Colombia, por efecto del desarrollo de la ley 142 de 1994, el juego del mercado continúa tomando un enorme papel y con el las tarifas, se asumen como el medio principal de financiamiento del servicio.

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

REFERENCIAS

- Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, 2002. Revista Regulación No- 8.
- Contraloría General de la Republica, CGR, 2005. Información suministrada por la consultora externa AST S.A., contratada por la CRA Bogotá.
- Echeverry, J. C., 2002. Presentación Congreso Nacional de Servicios Públicos Domiciliarios. DNP. Cartagena de Indias.
- Fondo Monetario Internacional, 1998. Good Governance: the IMF role. Washington D.C.
- Gobernación de Antioquia – Consejo Rector del Plan Estratégico de Antioquia, 2005. El desarrollo local y regional para Antioquia. Medellín.

²³ Silva S., J. M., 2005. *El SGP en la financiación de los servicios de agua potable y saneamiento*. Revista Planeación y Desarrollo DNP. 284(383), pp. 39-59. Bogotá.

²⁴ Homes R., 2005. *Un problema que no puede crecer más*. Periódico EL TIEMPO: Abril 23.

- Gómez B., H., 2001. ¿Para dónde va Colombia? Bogotá. Tercer Mundo Editores.
- Goossens P., 2002. La sequía y la pobreza conspiran contra los pobladores del continente. Conferencia dictada en la Universidad Nacional de Colombia; Medellín.
- Grupo GES, 2005. Observatorio de la Seguridad Social. Facultad de Ciencias Económicas, U. de A. Medellín.
- Homes R., 2005. Un problema que no puede crecer más. Periódico EL TIEMPO: Abril 23.
- Plan de Desarrollo 2004 – 2007. Gobernación de Antioquia. Antioquia Nueva. Un hogar para la vida. Medellín. 443, 325P.
- Revista Comisión de Regulación de agua Potable CRA, 2005. Lineamientos de política para el sector de agua potable y saneamiento básico. Bogotá. 243, 345P.
- Silva S., J. M., 2005. El SGP en la financiación de los servicios de agua potable y saneamiento. Revista Planeacion y Desarrollo DNP. 284(383), Bogotá. pp. 39-59.
- Vélez G., L. D., 2007. Efectos redistributivos de las tarifas de agua potable. DIME, Universidad Nacional de Colombia. Medellín. 167 P.



