

Estado del arte de la política de los planes departamentales de agua (PDA) implementados en Colombia

State of the art of departmental water plans (PDA) implemented in Colombia

Gustavo Chacón Mejía¹
Edison Angarita Manosalva²

Fecha de recepción: Febrero de 2017

Fecha aprobación: Mayo de 2017

Para citar este artículo: Chacon, G., & Angarita Manosalva, E. (2017). Evaluación de los planes departamentales de agua (PDA). *Tecnogestión*, 14(1).

Resumen

El Estado del Arte de la Política de los Planes Departamentales de Agua (PDA) implementados en Colombia, también denominados “Planes Departamentales de Agua y Saneamiento Básico para el Manejo Empresarial de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo”, o “Planes de Agua para la Prosperidad”, tienen por objetivo principal, establecer la trazabilidad y análisis del desarrollo de los mismos teniendo en cuenta los antecedentes, definición, estructura, fases de desarrollo, estrategias, esquema operativo, compromisos adquiridos por los departamentos y municipios, situación actual y limitaciones, para que de esta manera se pueda evidenciar la eficiencia de los mismos respecto a los resultados obtenidos y el cumplimiento de las metas trazadas. Siendo estos priorizados como principal estrategia del Gobierno Nacional para el desarrollo del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico.

En consecuencia, se implementó una metodología

de investigación de carácter descriptivo-comparativo, con múltiples unidades de observación derivadas de los lineamientos establecidos por la normatividad legal, técnica sectorial vigente y registros e informes de las autoridades competentes en los sistemas de información del sector; lo anterior, en el marco de desarrollo Nacional con articulación Departamental y Municipal en pro del cumplimiento de uno de los Objetivos del Milenio y mejora en la calidad de vida de la población debido a la satisfacción de las necesidades básicas de abastecimiento de los servicios en estudio (acueducto, alcantarillado y aseo).

PALABRAS CLAVE: Planes Departamentales de Agua – PDA, Sistema General de Participaciones - SGP, Agua Potable y Saneamiento Básico.

Abstract

The state of the art of the departmental water plans (PDA) implemented in Colombia, also called

¹ Ingeniero Químico, Universidad Nacional de Colombia y docente investigador, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, chaconmejia@gmail.com.

² Ingeniero Catastral y Geodesia, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Docente e investigador edyangarita@gmail.com

"Departmental Water and Sanitation Basic Plans for the Business Management of Water, Sewerage and Toilet Services", or "Water Plans for the Prosperity", has as main objective, to establish the traceability and analysis of the development of the same, taking into account the antecedents, definition and structure, development phases, strategies, operational scheme, commitments acquired by Departments and Municipalities, current situation and limitations, in order to demonstrate the efficiency of the same with respect to the results obtained and the fulfillment of the goals set. Being these, prioritized as main strategy of the National Government for the development of the sector of Drinking Water and Basic Sanitation.

Introducción

La determinación del Estado del Arte de la Política de los Planes Departamentales de Agua (PDA) implementados en Colombia permite inferir en el contexto de desarrollo de la Política, de eficiencia respecto a los resultados obtenidos, cumplimiento y situación actual de las metas trazadas, dado a partir de la entrada en vigencia de la Ley 142 del 11 de Julio de 1994, también denominada Ley de Servicios Públicos, la cual se articula con la Constitución Política de Colombia de 1991, en donde determina, entre otros, que “... *los servicios públicos se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen como responsables de la prestación de los servicios públicos...*”.

Therefore, a research methodology of descriptive, comparative nature was implemented with multiple observation units derived from the guidelines established by current legal and technical sectorial legislation, and records and reports of the competent authorities in the information systems of the sector; in the context of National Development with a Departmental and Municipal articulation in order to fulfill one of the Millennium Goals, and improvement in the quality of life of the population due to the satisfaction of the basic needs of supply of the services in study (Aqueduct, Sewer and Toilet).

KEYWORDS: Departmental Water Plans (PDA), General System of Participations (GSP), Drinking Water and Basic Sanitation.

La evaluación de la situación de cobertura, continuidad y calidad de los servicios públicos de Agua potable y Saneamiento Básico realizada por el Gobierno Nacional una década después de expedida la Ley 142 y en el marco del desarrollo de iniciativas tales como los procesos de modernización empresarial (basados en créditos con la banca multilateral), dio lugar a establecer la necesidad de implementar esquemas de regionalización que tuviesen en cuenta las características locales y la capacidad institucional de las entidades territoriales y prestadores, lo cual se materializó en la formulación de una política sectorial que permitirá avanzar en el cumplimiento de los propósitos planteados en cuanto a cobertura de las necesidades insatisfechas asociadas al abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Básico desde una visión integral y regional, que promoverá el posicionamiento institucional, el uso eficiente de los recursos, facilidades para el acceso al crédito y articulación de los planes integrales de inversión.

Ésta reglamentada mediante un Documento CONPES 3463 del 12 de marzo de 2007 en donde se determinaron los lineamientos para el desarrollo de los Planes Departamentales de Agua - PDA y el Decreto 3200 del 29 de Agosto de 2008 obteniendo como resultado una vinculación progresiva al proceso de los 32 departamentos del país y suscribiendo convenios con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Antecedentes

Los Planes Departamentales de Agua - PDA al igual que los Planes de Modernización Empresarial se originan en las recomendaciones realizadas por el Banco Mundial al Gobierno Nacional de Colombia (Cardona & Suarez, 2009). El documento CONPES 3283 de 2005 menciona como plan de desarrollo para el sector de acueducto y alcantarillado “vincular operadores especializados y promover esquemas regionales y de acceso al crédito” con la participación de los departamentos (Cardona & Suarez, 2009).

El Plan de Desarrollo 2006 – 2010 expedido mediante la Ley 1151 de 2007 establece como estrategia para el sector de agua potable y saneamiento básico impulsar el manejo empresarial y los esquemas regionales a través de la implementación de los “Planes Departamentales de Agua y Saneamiento Básico para el Manejo Empresarial de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo”, articulando las diferentes fuentes de recursos, siendo ejemplo de ello “procesos de transformación empresarial con la vinculación de operadores especializados en lo posible bajo esquemas regionales o con la organización de esquemas comunitarios eficientes” (Congreso de Colombia, 2007).

En marzo de 2007 se expide el documento CONPES 3463 en el cual se definen los lineamientos para la estructuración, financiación y ejecución de los PDA, que se constituyen en la estrategia principal para implementar la política sectorial. En consonancia con la Ley 1151 de 2007, el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio presentó las líneas estratégicas del sector para el periodo 2007 -2010, en los cuales ratifica el impulso a los PDA y la realización de una mejor distribución de los recursos asignados principalmente del Sistema General de Participaciones – SGP y la focalización de subsidios presentando como metas (Contraloría General de la República, 2011):

- ✓ Lograr la vinculación de los 32 departamentos a los Planes Departamentales de Agua.
- ✓ Fomentar la capacidad asociativa de los usuarios.
- ✓ Aumentar la cobertura del sector de acueducto, beneficiando a 3.671.206 nuevos habitantes y en alcantarillado a 4.040.871 nuevos habitantes.
- ✓ Contar con 135 municipios con acceso a sitios de disposición final de residuos sólidos técnicamente adecuados.

Lo anterior, estructurado en cinco (5) programas:

1. Planes Departamentales de Agua y Saneamiento Básico - PDA.
2. Colombia sin botaderos a cielo abierto.
3. Programa de Saneamiento para Asentamientos.
4. Programa de Saneamiento de Vertimientos Municipales.
5. Programa de Lavado de Manos.

En agosto de 2008 se expide el Decreto 3200 mediante el cual se reglamentan los PDA definidos en la Ley 1151 de 2007 y en el CONPES 3463 de 2007. Entre otros aspectos se establecieron los siguientes:

- ✓ Las estructuras operativas que hacen parte del PDA: Comité Directivo, Gestor, Gerencia Asesora y el Esquema Fiduciario para el manejo de los recursos presentan un cambio definido en el CONPES 3463, dado que incluye al Gestor (que puede ser el mismo departamento o una Empresa de Servicios Públicos) y la Gerencia Integral es denominada "Gerencia Asesora". Así mismo se definen las funciones de cada una de las estructuras operativas.
- ✓ Determinan dos fases para el desarrollo de los PDA: la primera fase que inicia con la suscripción del convenio entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Departamento y la segunda fase implementa las estructuras operativas, el esquema fiduciario y demás acciones para alcanzar las metas del PDA inicia con la entrega de los documentos definidos por el Decreto antes del 31 de octubre de 2008.
- ✓ Definen los requisitos de participación de los municipios y de las autoridades ambientales en un PDA.
- ✓ Los procesos de contratación sólo pueden ser adelantados por el Gestor o los operadores de servicios públicos que presten en el municipio respectivo, en los casos en los que el Comité Directivo lo determine.

El Decreto 2371 de 2009 modificó el artículo 5 del Decreto 3200 de 2008, ampliando el plazo para la

entrega de los documentos definidos para el inicio de la Fase II del PDA al 31 de diciembre de 2009 y el Decreto 2311 de 2010 modificó el artículo 22 del Decreto 3200 precisando respecto al giro de los recursos provenientes de regalías, compensaciones y asignaciones del Fondo Nacional de Regalías.

Posteriormente, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, “Prosperidad para Todos,” reglamentado en la Ley 1450 de 2011, en el artículo 21 el cual establece que la estructuración y funcionamiento de los PDA se ajustará de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales, las personas prestadoras de los servicios públicos y la implementación efectiva de esquemas de regionalización. Lo anterior como resultado de la evaluación previa realizada por el Gobierno Nacional en la cual encontró contrariedades en la implementación de los PDA tales como demoras en la ejecución de los contratos, descontento con el mecanismo de la ventanilla única en el proceso de viabilización de los proyectos, poca relevancia del componente de fortalecimiento empresarial y la inexistencia de una visión clara del papel de los gestores (Unión Temporal Economía Urbana - Informétrica, 2014).

El 18 de noviembre de 2011 la Ministra de Vivienda Beatriz Uribe anunció la finalización de la implementación de los PDA argumentando que habían caído en la burocracia y en consecuencia se buscaría un mecanismo más efectivo para mejorar la prestación del servicio de agua potable soportado en la ley de vigencias fiscales (Censat.org, 2011).

En el mes de febrero de 2014 el Ministro de Hacienda Mauricio Cárdenas anunció el fin de los créditos a través de los Bonos de Agua y la sustitución de la deuda de las entidades territoriales bajo el esquema: “por una línea de crédito flexible de Findeter que beneficiara a 117 municipios” (Findeter S.A., 2014). Estos Bonos de Agua se crearon en el 2009 para la financiación de inversiones en el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, priorizando para varios municipios los PDA y no obteniendo oportunos resultados debido a las altas tasas de interés.

El 3 de julio de 2014 se publicó el CONPES 3810 o CONPES rural, el cual plantea cuatro líneas estratégicas para el cumplimiento de los objetivos de la política en el sector rural que se implementarían en dos fases: la primera de fortalecimiento al esquema institucional y planeación de los entes territoriales y desarrollos normativos (2014-2016) y la segunda fase en la cual se concentra la ejecución de las acciones e inversiones necesarias para alcanzar las metas de la Política (2017-2024). (Departamento Nacional de Planeación, 2014).

El Decreto 475 del 17 de marzo de 2015 reglamentó el artículo 250 de la Ley 1450 de 2011, indicando en el artículo 1 el mecanismo departamental para la evaluación y viabilización de proyectos en el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico a financiar con recursos que no provienen de la nación y se determinan los requisitos y procedimientos para la presentación, viabilización y aprobación de los proyectos.

Con la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018), se ratifica lo establecido en el artículo 21 de la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014), y se

modifican los dos párrafos: el primero relativo al pago de pasivos laborales generados por los prestadores de los servicios públicos liquidados y/o transformados en el marco de los PDA y el segundo respecto a la implementación de esquemas regionales eficientes y sostenibles en la prestación de los servicios en municipios y áreas rurales utilizando la opción de áreas de servicio exclusivo de acuerdo con la normatividad que el gobierno expida para tal efecto.

El 3 de noviembre de 2016, el Viceministro de Agua Harold Rivera anunció que *“los PDA no se acaban, por el contrario los vamos a fortalecer. La Planeación regional, la priorización de inversiones, y el impacto de los indicadores sectoriales son las líneas claras para mejorar la medida”*. (Ministerio Vivienda, Ciudad y Territorio, 2016).

El 31 de marzo de 2017 la Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio Elsa Noguera, en el Congreso Nacional de Municipios en Cartagena, anunció que se eliminará el trámite actual de Certificación de los municipios ya que genera impedimentos para recibir los recursos del Sistema General de Participaciones - SGP (Caracol Radio, 2017).

Definición y estructura de los PDA

Los PDA se definen como la estrategia del Estado para acelerar el crecimiento de las coberturas y mejorar la calidad de los servicios de agua potable y saneamiento básico al facilitar el cumplimiento de los siguientes lineamientos de política: (i) efectiva coordinación interinstitucional al interior de cada nivel y entre diferentes niveles de gobierno, (ii) acelerar el proceso de modernización empresarial del sector en todo el territorio nacional, (iii) aprovechar economías de

escala mediante la estructuración de esquemas regionales de prestación, (iv) articular las diferentes fuentes de recursos y facilitar el acceso del sector a crédito, (v) ejercer un mejor control sobre los recursos y el cumplimiento de la regulación y (vi) contar con planes de inversión integrales con perspectiva regional de corto, de mediano y de largo plazo.

Con el objeto de planificar sectorialmente, regular, controlar y vigilar la prestación eficiente de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, el Estado colombiano diseñó varios esquemas de desarrollo previo a los Planes Departamentales de Agua (PDA), uno de ellos fueron los Programas de Modernización Empresarial (PME) de los cuales se realizaron algunos proyectos piloto en la Costa Atlántica en donde se asignó gran cantidad de recursos sin obtener el impacto esperado.

El diagnóstico realizado en el Plan de Desarrollo 2006-2010 establece: la transformación empresarial establecida en la Ley 142 de 1994 se ha realizado de manera incompleta, 676 municipios mantienen la figura excepcional de prestación directa de acueducto y alcantarillado, existe alta dispersión del sector reflejada en el desaprovechamiento de economías de escala y atomización de recursos; no hay un adecuado balance regional de las diferentes fuentes de recursos disponibles para el sector; se presentan deficiencias importantes en la distribución y aplicación de los recursos del Sistema General de Participaciones – SGP y en la focalización de subsidios a la demanda. El acceso es limitado al crédito, más de la mitad de los municipios del país cuentan con esquemas de disposición final de residuos sólidos inadecuados.

A su vez en el documento CONPES 3463 de 2007

se definen los lineamientos de política de los PDA mencionando los siguientes limitantes extraídos del documento CONPES 3383 con respecto a los recursos transferidos por el Sistema General de Participaciones - SGP en donde se evidencia: (i) desarticulación de planes integrales de inversión y de los planes de las Empresas de Servicios Públicos, (ii) desvío de recursos por fuera del sector, (iii) inversiones dispersas e incompletas debido a la segmentación de los recursos por vigencias presupuestales anuales y el deficiente acceso a crédito y (iv) atomización y asimetrías en la distribución geográfica de los recursos con relación a las necesidades. (Departamento Nacional de Planeación, 2007)

En este marco se requería una nueva estrategia que acelerara el proceso, por eso, en 2007 el Estado diseñó e inició la implementación de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico – PDA; con este nuevo arreglo institucional, desde un enfoque empresarial con un esquema financiero, administrativo y tarifario generalizado, busca mejorar el desempeño del sector y garantizar el cumplimiento de las Metas del Milenio relacionadas con la cobertura de dichos servicios públicos (Contraloría General de la República, 2011).

Fases

El 29 de agosto de 2008, se expide el Decreto 3200 el cual reglamenta los PDA estableciendo dos fases para el desarrollo. Según esta norma, la primera fase comprende la suscripción de un convenio entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Departamento en donde este último se compromete a:

- a. Acoger la política, lineamientos, principios y objetivos sectoriales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, Documentos CONPES y los demás que definan las instancias nacionales competentes en materia de agua potable y saneamiento básico.
- b. Tomar las medidas necesarias para implementar esa política.
- c. Desarrollar las gestiones que resulten pertinentes, incluyendo las acciones que correspondan a nivel municipal para la vinculación y articulación con el PDA.
- d. Focalizar los recursos a los que hace referencia el artículo 6 de acuerdo a lo previsto en el artículo 10 de la Ley 1176 de 2007.
- e. Dar inicio al PDA en el marco de la celebración de un convenio.

Como resultado de este convenio se obtenían diagnósticos departamentales integrales, en relación con los ámbitos que abarcaban (técnico, institucional, ambiental, financiero). Estos estudios podían ser financiados por la nación, tenían como fecha de finalización julio de 2007 y debían ser presentados como insumo en las Audiencias Públicas Consultivas para el proceso de asignación de recursos por parte de la Nación como inversiones regionales del Plan Nacional de Desarrollo – PND en vigencia.

En la segunda fase se implementan las estructuras operativas, el esquema fiduciario para el manejo de recursos y se desarrolla el esquema financiero y demás acciones tendientes a alcanzar las metas del PDA iniciando con la entrega por parte del departamento interesado de los siguientes documentos al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Contraloría General de la República, 2011):

- a. Acta suscrita por el departamento interesado y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio donde consten los términos de la concertación en relación con el diagnóstico técnico base realizado en los municipios del departamento sobre el estado de la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico y las necesidades de inversión.
- b. Acta suscrita por el departamento interesado y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio donde consten los términos de la concertación del esquema financiero.
- c. Ordenanza de la Asamblea Departamental en la que se autorice al Gobernador a comprometer vigencias futuras para la ejecución y desarrollo del PDA y/o contratar empréstitos con la banca nacional o multilateral otorgando las garantías y/o contragarantías del departamento que resulten necesarias y celebrar contratos.
- d. Acta suscrita por el Departamento y el Ministerio de Vivienda, Desarrollo y Territorio donde se definan las estructuras operativas y el esquema fiduciario para el manejo de recursos así como el cronograma para su respectiva implementación.

Estrategias

En función de lo anterior, el Gobierno diseñó las siguientes estrategias (Cardona & Suarez, 2009):

- ✓ Entregar la coordinación de los recursos y proyectos a los departamentos, conformando una Gerencia Integral.
- ✓ Promover esquemas regionales de operación y administración con el fin de aprovechar las economías de escala.
- ✓ Condicionar la entrega de recursos del Presupuesto General de la Nación, a la transformación empresarial y la adopción de

esquemas regionales.

- ✓ Otorgar garantías para el acceso de los departamentos al crédito de la banca multilateral.
- ✓ Realizar priorización de proyectos y recursos a través de Audiencias Públicas Consultivas.
- ✓ Con los cambios al Sistema General de Participaciones - SGP aprobados en el 2007, los cuales crearon la “Bolsa del Agua” (5.4% del SGP); si los municipios no cumplen con los requisitos de certificación establecidos, los recursos se girarán a los departamentos y, de este modo, se vincularán obligatoriamente a los PDA.

Esquema operativo

El esquema operativo se organiza en cuatro instancias básicas: Comité Directivo, Gerencia Integral, Gestor y Fases. El Comité Directivo representa la máxima instancia de decisión y se encuentra conformado por el Gobernador y un delegado, dos alcaldes en representación de los municipios, un delegado del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, un delegado del Departamento Nacional de Planeación - DNP y un delegado de cada autoridad ambiental. La Gerencia Integral adelanta las acciones legales, administrativas, técnicas y financieras. El Gestor tiene por función las tareas de gestión, desarrollo y seguimiento del respectivo plan. Las Fases son las principales etapas del plan y son consecutivamente: diagnóstico, estructuración e implementación. (Cardona & Suarez, 2009)

Compromisos de los departamentos

- ✓ Obtener la autorización de las Asambleas Departamentales para comprometer y pignorar vigencias futuras del Sistema

General de Participaciones - SGP y Regalías.

- ✓ Contratar un esquema fiduciario para administrar todos los recursos.
- ✓ Suscribir las actas de acuerdos sobre el esquema institucional, financiero; el diagnóstico y, expedir la respectiva Ordenanza para adoptar el PDA.
- ✓ De acuerdo al diagnóstico y el plan de inversiones determinado, solicitar el crédito interno o externo necesario y comprometerse a realizar los ajustes fiscales necesarios.

Compromisos de los municipios

- ✓ Entrega en usufructo de la infraestructura y equipos propios.
- ✓ Obtener la autorización de los Concejos Municipales para comprometer y pignorar vigencias futuras del Sistema General de Participaciones - SGP y Regalías.
- ✓ Comprometerse a viabilizar la entrada de los Operadores Especializados o a fortalecer los esquemas comunitarios.
- ✓ Transferir los recursos públicos directamente a la Fiducia.

Metas de cobertura y esquema de financiación

La primera etapa del desarrollo de los PDA corresponde al cuatrienio 2007 – 2010, la segunda del 2010 al 2015 y la tercera del 2015 al 2019. Las metas propuestas para la primera etapa consisten en (Cardona & Suarez, 2009):

- ✓ 98.5% de cobertura de acueducto en el sector urbano (4.2 millones de personas nuevas atendidas) y 75.1% en el rural (2.3 millones de personas nuevas atendidas).

- ✓ 94.5% de cobertura de alcantarillado en el sector urbano (4.9 millones de personas nuevas atendidas) y 65.5% en el rural (2.0 millones de personas nuevas atendidas).
- ✓ 30% del tratamiento del caudal de las aguas residuales.

Las metas establecidas requerían unas inversiones totales de \$8.3 billones de pesos en los primeros 4 años (2007-2010) que se deberían distribuir en:

- ✓ Inversiones: 61% para cobertura urbana, 12% cobertura rural, 27% tratamiento de aguas y disposición final de residuos.

La financiación provendría el 39% del SGP (Sistema General de Participaciones), el 30% de Operadores (Tarifas), el 19% de Regalías y el 12% del PGN (Presupuesto General de la Nación aportes nuevos para el sector). También podían obtenerse recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales CAR.

Para el final del tercer periodo (año 2019) las metas proyectadas por cumplir son:

- ✓ 100% de cobertura de acueducto en el sector urbano (10.8 millones de personas nuevas atendidas) y 82.2% en el rural (3.5 millones de personas nuevas atendidas).
- ✓ 100% de cobertura de alcantarillado en el sector urbano (13 millones de personas nuevas atendidas) y 75.2% en el rural (3.3 millones de personas nuevas atendidas).
- ✓ 50% de tratamiento del caudal de las aguas residuales.

Las metas establecidas requerirían unas inversiones totales de \$25.9 billones de pesos, las cuales se deberían distribuir en:

- ✓ Inversiones: 68.7% para cobertura urbana, 12% cobertura rural, 8.7% tratamiento de

aguas residuales y 10.6% disposición final de residuos.

La financiación resultaría el 39% del SGP, el 30% de Operadores (Tarifas), el 19% de Regalías y el 12% del PGN (Presupuesto General de la Nación aportes nuevos para el sector).

“El manejo de los recursos del sector se realizará a través de esquemas fiduciarios, los cuales deben ser contratados por cada departamento. Con los recursos que aporten las distintas fuentes, y de acuerdo con las decisiones que tome el Comité Directivo, se tendrán que financiar los Planes de Obras e Inversiones (POI), la operación de la Gerencia Integral, el costo de las estrategias de Fortalecimiento Institucional, el esquema de subsidios y contribuciones, y el servicio de la deuda” (Cardona & Suarez, 2009)

Estado actual de los PDA

En el año 2010 se realizó una evaluación ejecutiva a los Planes Departamentales de Agua por parte del Departamento Nacional de Planeación en la que se evidenciaban como debilidades de la política, entre otros, los siguientes aspectos (Unión Temporal Economía Urbana - Informérika, 2014):

- ✓ Diagnósticos que financió el Gobierno Nacional, debido a que estos se demoraron en la contratación y ejecución fuera de los tiempos estipulados.
- ✓ Mecanismo de ventanilla única en el proceso de viabilización.
- ✓ Poca relevancia del componente de fortalecimiento institucional (asistencia técnica para la operación, vinculación de operadores, transformación empresarial).
- ✓ Inexistencia de una visión objetiva del

desempeño de los gestores por la carencia de un parámetro para dimensionar la capacidad esperada durante la implementación de los PDA y en el largo plazo, la cantidad y perfil de profesionales en áreas misionales y de apoyo.

Como respuesta a esta evaluación el Gobierno Nacional expidió la Ley 1450 de 2011 y el Decreto 2248 de 2012 introduciendo algunos cambios en la estructura operativa, (define como estructura operativa de los PDA el Comité Directivo y el Gestor), en las fuentes de recursos disponibles (se adiciona como fuentes de recursos disponibles, recursos de inversión de los prestadores y recursos del sector privado mediante asociaciones público privadas), en los requisitos para la participación de los municipios (elimina la condición al municipio de tener operador especializado), en los procesos de contratación (el municipio puede contratar obras cuando el Comité Directivo del PDA lo determine), en los procesos de planeación (se incluyen como instrumentos de planeación: el Manual Operativo, El Plan General Estratégico y de Inversiones, el Plan de Aseguramiento de la Prestación y el Plan Ambiental) y en las funciones del Gestor (el Gestor asume las funciones definidas para la Gerencia Asesora) (Unión Temporal Economía Urbana - Informétrica, 2014).

Sin embargo, eliminar la financiación de la Nación como respuesta a la baja ejecución de recursos girados al FIA (Fondo de Inversión de Agua) por los Departamentos y Municipios. *“se constituye en una deslegitimación de la política sectorial”* (Unión Temporal Economía Urbana - Informétrica, 2014).

Adicionalmente, la expedición de la Ley 1483 de 2011 en la cual se elimina para los municipios la

utilización de las vigencias futuras excepcionales (siendo las vigencias futuras excepcionales cuando los municipios comprometían entre un 60% y 80% de los recursos girados por la Nación por un periodo mínimo de quince años para los componentes de inversión y subsidios), permite inferir que *“la eliminación de la posibilidad de utilizar las vigencias futuras excepcionales, el PDA pierde la capacidad de ejecución de obras a gran escala que se tenía pensado inicialmente, dado que con esta restricción se trabaja con base en la disponibilidad de recursos anual de cada municipio”* (Unión Temporal Economía Urbana - Informétrica, 2014).

En este momento la totalidad de los departamentos se encuentran bajo el esquema de los PDA, sin embargo a nivel de municipios especialmente de categorías 5 y 6 no se han articulado a los planes. Varios se vincularon al esquema de Bonos de Agua, (fueron sustituidos por créditos flexibles de Findeter) o asumieron créditos con la banca privada.

En cuanto a los resultados evaluados mediante indicadores es importante resaltar:

Indicadores de gestión y resultados

Calidad del agua:

- ✓ En el año 2009 los grandes prestadores presentaban un Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano - IRCA acorde a la Resolución 2115 del 22 de Junio de 2007 menor al 5%, es decir, agua apta para consumo humano. Los pequeños prestadores presentaban un IRCA de 33,26% con nivel de riesgo medio y agua no apta para consumo humano (Superintendencia de Servicios

Públicos Domiciliarios - SSPD).

- ✓ En el año 2013, el 90% de los grandes prestadores presentaban IRCA inferior al 5%, pero un 10% presentaba IRCA con nivel de riesgo bajo pero no agua apta para consumo humano. El 85,6% de las muestras de los pequeños prestadores presentaban un IRCA por debajo del 5% es decir agua apta para consumo humano, pero se presentaba todavía un 10,76% de muestras inviables sanitariamente (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD, 2015).

Continuidad del servicio:

- ✓ En el año 2008 para grandes prestadores estaba entre el 85,9% (prestadores entre 2,500 y 25.000 suscriptores) y el 88,13% (prestadores mayores a 25.001 suscriptores). Para pequeños prestadores la continuidad era del 48,12% (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD).
- ✓ En el año 2014 para grandes prestadores estaba aproximadamente en el 81%, es decir, 19,4 horas diarias de suministro (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD, 2015) y en el año 2013 para pequeños prestadores aproximadamente el 77,5% equivalente a 18,6 horas de servicio (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD, 2014).

Sistemas de tratamiento de aguas residuales:

- ✓ En el año 2009 se tenían identificados a nivel nacional 371 sistemas de tratamiento de aguas residuales (Superintendencia de Servicios

Públicos Domiciliarios - SSPD) de los cuales operaban 169 en un valor menor al caudal de diseño.

- ✓ En el año 2014, 492 municipios contaban con Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales - PTAR representados en 620 sistemas, 246 de grandes prestadores y 374 de pequeños prestadores (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD, 2014).

Cobertura:

- a. Registro de Pequeños y Grandes Prestadores en el Sistema único de información de servicios públicos domiciliarios - SUI

- ✓ En el año 2009 la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD tenía registrados 226 grandes prestadores es decir mayores a 2501 suscriptores (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD). En el año 2014 se encontraban 224 (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD, 2015).

- ✓ A nivel de pequeños prestadores, en el año 2009 estaban registrados en la SSPD 1.699 pequeños prestadores (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD), es decir, empresas menores de 2.500 suscriptores y 2.284 en el año 2013 (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD, 2014).

- b. Número de Suscriptores

- ✓ En el año 2009 se habían reportado por las empresas prestadoras 6.200.157 suscriptores

de acueducto y 5.770.851 suscriptores de alcantarillado (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD).

- ✓ En el año 2014 se reportaban 7.792.166 suscriptores de acueducto y 7.736.525 de alcantarillado atendidos por los grandes prestadores (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD, 2015) a los cuales se les debe agregar un 6% adicional atendidos por los pequeños prestadores.

Financiación:

La principal fuente de financiamiento que están utilizando los gestores para atender sus gastos de funcionamiento es el Sistema General de Participaciones (SGP) del departamento, seguido de recursos propios del departamento y las regalías departamentales. (Unión Temporal Economía Urbana - Informétrica, 2014).

Limitaciones de los PDA

La mayoría de los gestores contrataron estudios y diseños con firmas consultoras “*aunque 26 de los 31 departamentos que cuentan con diseños reportan problemas de calidad en los productos entregados*” (Unión Temporal Economía Urbana - Informétrica, 2014). Siendo estos problemas correspondientes al no cumplimiento de los tiempos estipulados, falta de recursos, cumplimiento de requisitos en el mecanismo de la ventanilla única, cumplimiento de la normatividad y conflictos con la comunidad.

Las Gerencias Asesoras no cumplieron a cabalidad su objeto, en consecuencia presentaron diseños deficientes o no entregaron los diseños

asociados a otros problemas adicionales, razón por la cual “*los gestores manifestaron que el impacto de la salida asesora fue bueno, dado que permitió al gestor fortalecerse y ofrecer un apoyo integral a los municipios y prestadores, al asumir las funciones que tenían las gerencias asesoras*” (Unión Temporal Economía Urbana - Informétrica, 2014). La inversión inicialmente propuesta presentó inconvenientes en cuanto a los tiempos de cumplimiento debido a que la mayoría de los gestores debieron contratar estudios y diseños para la mayoría de los sistemas del país.

El mecanismo de la ventanilla única del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio como requisito para la inversión en agua potable y saneamiento básico, si bien le ha dado rigurosidad técnica a los proyectos, traen consigo costos de transacción que en gran parte se materializan en incumplimientos por tiempos para la ejecución de proyectos. Aun existiendo una estrategia de inversión en la política de los PDA, los municipios todavía ejecutan proyectos de inversión en el sector de agua potable por fuera de dicha política. En general los Gestores de los PDA han invertido recursos significativos para adelantar procesos de fortalecimiento institucional, pero en la mayoría de los casos no generan los resultados esperados debido a la falta de voluntad política y la rotación del personal en las personas prestadoras de los servicios públicos. (Unión Temporal Economía Urbana - Informétrica, 2014).

Conclusiones

La baja ejecución de los recursos girados al FIA (Fondo de Inversiones de Agua) en la primera etapa de los PDA dio lugar a una serie de modificaciones relacionadas con la estructura operativa, las fuentes de recursos disponibles, los

requisitos para la participación de los municipios, los procesos de contratación, los procesos de planeación y las funciones del gestor, adicional a que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha manejado otros programas diferentes a los PDA que desvirtúa en gran medida la política de articulación pretendida por los PDA.

Con la derogación de las vigencias futuras que comprometían recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) por más de quince años, los PDA perdieron su capacidad de realizar obras a gran escala.

Si bien los 32 departamentos del país se vincularon a los lineamientos de los PDA, muchos municipios no lo hicieron y prefirieron acogerse a otros programas como los Bonos de Agua (reemplazados por créditos flexibles de Findeter) o créditos privados.

La principal fuente de financiamiento que están utilizando los gestores para cubrir los gastos de funcionamiento son en primera instancia los recursos del Sistema General de Participaciones - SGP del departamento seguido por los recursos propios del departamento y las regalías departamentales.

La ejecución de la política de los PDA ha permitido una mejora en los principales indicadores de gestión y resultados establecidos por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) para el sector, en los componentes técnicos de planeación y fortalecimiento institucional pero no al cumplimiento de las metas inicialmente previstas lo cual se evidencia en:

- ✓ La mejora del Índice de Riesgo para la Calidad del Agua – IRCA de los pequeños

prestadores producto de la inversión en plantas de tratamiento proyectadas en los PDA, Bonos de Agua, y educación impartida por los entes de control en cuanto a las buenas prácticas operacionales.

- ✓ La continuidad en cuanto al abastecimiento por pequeños prestadores de los servicios públicos en mención.
- ✓ Inversión en Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales a nivel municipal y departamental.
- ✓ La formalización del registro de los pequeños prestadores en el SUI, siendo relevante que la regionalización en la prestación del servicio fundamentada en los PDA no incidió en el aumento de la cantidad de grandes prestadores.
- ✓ Aumento en el número de suscriptores tanto en acueducto como alcantarillado, siendo en este último de gran impacto.
- ✓ Rigurosidad en el control de la información proporcionada por los grandes prestadores, en donde se presentó una disminución en la cantidad de Empresas de Servicios Públicos registradas, desmejora en el IRCA y pérdida de continuidad en el servicio.

Referencias Bibliográficas

- Cardona, I., & Suarez, A. (2009). *Análisis de los Planes Departamentales de Agua*. Obtenido de <http://www.corpenca.org/images/stories/programas/cultura/planes%20departamentales%20aurelio.pdf>.
- Congreso de Colombia. (24 de Julio de 2007). Ley 1151. *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010*. Bogotá D.C., Colombia.
- Congreso de la República. (16 de Junio de 2011). Ley 1450. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*. Bogotá D.C., Colombia.
- Congreso de la República. (9 de Junio de 2015). Ley 1753. *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*. Bogotá D.C., Colombia.
- Contraloría General de la República. (2011). *Evaluación de la Política de los Planes para el Manejo Empresarial de los servicios de Agua y Saneamiento – Planes departamentales de Agua*. Obtenido de <http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/465179/Evaluacion-Politica-Planes-Dptales-Manejo-Empresarial-Servicios-Agua-y-Saneamiento-PDA.pdf/b639baaf-bf0e-4af9-a93e-49aab6b69955>
- Departamento Nacional de Planeación. (2007). CONPES 3463. *Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial de los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). CONPES 3810. *Política para el Suministro de Agua potable y Saneamiento Básico en la zona rural*.
- Findeter S.A. (15 de Agosto de 2014). *Findeter Financiera de Desarrollo*. Obtenido de <https://www.findeter.gov.co/>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (17 de Marzo de 2015). Decreto 0475. *Por el cual se reglamenta el artículo 250 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C., Colombia.
- Ministerio Vivienda, Ciudad y Territorio. (3 de Noviembre de 2016). *Ministerio Vivienda, Ciudad y Territorio*. Obtenido de <http://www.minvivienda.gov.co/>
- Presidencia de la República. (29 de Agosto de 2008). Decreto 3200. *por el cual se dictan normas sobre Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C., Colombia.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD. (2014). Informe Sectorial Pequeños

Prestadores. *Revista Superservicios*, 9, 60.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD. (2014). *Inventario Técnico sobre Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales*.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD. (2015). Informe Sectorial de los Servicios Públicos Domiciliares de Acueducto y Alcantarillado, Grandes Prestadores. *Revista Superservicios*, 23, 57.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD. (s.f.). Estudio Sectorial de Acueducto y Alcantarillado 2006 - 2009. *Revista Superservicios*, 15, 27, 29, 31, 35.

Unión Temporal Economía Urbana - Informétrica. (2014). *Contrato 525/2014 suscrito con el DNP*. Obtenido de Evaluación Institucional y de Resultados del Programa Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento:
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Producto4PDA140915.pdf>