

# La irrazonable lucha del Estado contra los pequeños proveedores del servicio de agua en Colombia\*

Por

**Germán Darío Valencia Agudelo\*\***

Profesor Asociado del Instituto de Estudios  
Políticos de la Universidad de Antioquia



Para Eric Hobsbawm, considerado como uno de los historiadores vivos más importantes del mundo, el siglo veinte comenzó con la revolución socialista de la Unión Soviética, en octubre de 1917, y terminó en 1990, con la caída del llamado socialismo real (Cf. Pardo, 2001, p. 9). El historiador estableció esta división porque consideraba que al nombrar su libro *Historia del siglo XX* (1995) con los años 1900-2000 era una decisión arbitraria, que no obedecía a procesos históricos concretos que dieran un giro al rumbo de la historia. De manera similar a Hobsbawm, se puede considerar que la historia del servicio público de agua en Colombia inicia en el siglo veinte en el año de 1920, con la Estatización y municipalización del servicio —luego de ser suministrado por el sector privado y de manera local—, y finaliza a mediados de la década de 1990, con la puesta en marcha de la Ley 142 de 1994, donde de nuevo se le permite a los particulares ofrecer este servicio y al Estado se le ordena asumir el papel de regulador (Cf. Valencia, 2004).

De ser aceptada la anterior división, se podría decir que el siglo XXI para el servicio público de agua se inicia en 1994 (al igual que para los demás servicios domiciliarios). Lo que simboliza para algunos, dado el significado progresista que se tiene con la ciencia y la tecnología, que se ha pasado a un estadio mayor del desarrollo para este

***Si algo ha mostrado la historia colombiana reciente es que el servicio de agua es uno de los sectores que más genera movilidad, asociatividad y vínculos; con esto, por ejemplo, se está dejando de lado una oportunidad de crear capital social. Las 12.000 asociaciones de empresas comunitarias de acueducto son el material suficiente para un trabajo concertado, en red; una formación para el manejo integral del agua, el cuidado de las microcuentas, de los factores de riesgo y del uso racional del recurso.***

servicio. Sin embargo, la realidad es otra, o por lo menos la anterior opinión no es del todo cierta. A partir de 1994 el servicio público de agua se ha mejorado en algunos aspectos y para varios municipios, sobre todo los de gran población: los niveles de cobertura han aumentado, la calidad del servicio se ha mejorado y las inversiones han crecido, entre otros aspectos. Pero también se han presentado fuertes deficiencias, sobre todo en los municipios pequeños y en relación con la población de menores niveles de ingreso (Cf. Tobón y Valencia, 2006).

Antes de 1994 el Estado era el encargado casi exclusivo de proveer el servicio de agua en Colombia. Lo hacía porque consideraba que el sector privado no contaba ni con los incentivos, ni con los recursos suficientes para ofrecer eficientemente y de manera equitativa el servicio. A mediados del siglo veinte, el Estado central, a través del Instituto Nacional de Fomento Municipal (Insfopal), era el encargado de realizar las inversiones, aumentar las coberturas y ofrecer el servicio a bajo costo y de manera equitativa, entre otros; responsabilidad que era compartida con otras empresas municipales como Empresas Públicas de Medellín, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y Empresas Municipales de Cali (Cf. Valencia, 2006). Lamentablemente, la alta burocratización del sector, el clientelismo y la ineficiencia, entre otros males de la administración pública (aunque no es exclusivo de este sector), se instauraron en estos sistemas, causando una baja atención a la demanda, altos riesgos para la prestación de los servicios, escasa atención a las quejas de los usuarios y otros graves problemas.

Debido a lo anterior y sobre todo a la presión que ejerció el sector eléctrico, al llegar la década de 1990 se tuvo que cambiar la forma como venía operando el servicio público de agua en Colombia; éste se convirtió, al igual que los demás servicios públicos, en una mercancía, en un servicio que se compra y se vende como cualquier otro, donde los oferentes buscan rentabilidad o al menos autosostenibilidad en sus negocios (Cf. Muñoz, 1993). En esta lógica, se le pidió y exigió a los municipios que convirtieran sus sistemas de acueducto en empresas (EPS); que ajustaran las tarifas a los costos reales, permitiendo cubrir los costos de administración, operación y mantenimiento; que buscaran la forma de hacer inversiones y conseguir los recursos para las mismas; que los subsidios generalizados se focalizaran en los estratos socioeconómicos más bajos y las vayan reduciendo hasta el punto, incluso, de desaparecer. Finalmente, se le pidió al Estado que cambiara su rol, por ello se crearon nuevas instituciones especializadas en planificar, regular, vigilar y controlar, dejando lentamente su papel de empresario para convertirse en regulador (Cf. Valencia, 2004).

En esta nueva lógica de descentralización, desestati-

***A partir de 1994 el servicio público de agua se ha mejorado en algunos aspectos y para varios municipios, sobre todo los de gran población: los niveles de cobertura han aumentado, la calidad del servicio se ha mejorado y las inversiones han crecido, entre otros aspectos. Pero también se han presentado fuertes deficiencias, sobre todo en los municipios pequeños y en relación con la población de menores niveles de ingreso***

zación y apertura a la competencia y al sector privado, fueron configurándose en Colombia dos tendencias: una de grandes empresas que actúan bajo la lógica privada e intentan expandir sus activos<sup>1</sup>; la otra, de pequeños proveedores del servicio de agua (calculadas en 12.000 para 2004), que atienden a poblaciones con menos de 3.000 habitantes (Cf. Fernández, 1994). Esta doble configuración es resultado, en buena parte, de que los sistemas de acueducto que atienden a pequeñas poblaciones no han sido un negocio atractivo para el sector privado. En 2004 se contabilizaban sólo 90 municipios que habían entregado al sector privado sus sistemas de acueductos para su operación, administración y mantenimiento. No quedándole a las comunidades otra opción que continuar proveyéndose de agua a través de organizaciones comunitarias o pequeñas firmas administradas por los municipios.

Lamentablemente, en Colombia las críticas a los pequeños sistemas de acueducto son considerables. En especial del Estado, quien ve a estos pequeños proveedores como un problema; pues según sus cuentas y forma de razonar, en un futuro estos sistemas no contarán con los recursos necesarios para expandirse, mantener las inversiones y sostener los equipos para la prestación del servicio, poniendo en riesgo las reformas de 1994 y la estabilidad del sistema; además, hace más compleja y costosa su actividad de regulación y control.<sup>2</sup> A estas críticas se suman la racionalidad económica del sistema de mercado actual, que advierte que estos pequeños proveedores no son rentables y competitivos, al no poder aprovechar las economías de escala, de alcance y de aglomeración, de las cuales sí disfrutaban las grandes

empresas, que pueden concentrar operaciones (facturación, mantenimiento, etc.) y con ello reducir costos.

Por ello, desde el inicio de las reformas de los noventa, el Estado le ha propuesto a las grandes empresas que asuman la responsabilidad de administrar, operar y mantener estos pequeños sistemas, brindándoles importantes incentivos como exenciones tributarias por varios años<sup>3</sup>; mientras que a los pequeños acueductos se les castiga, otorgándoles cada vez menos créditos y estableciéndoles una reglamentación más estricta al sistema de transferencias municipales para que no inviertan de manera libre en estos acueductos. Igualmente, se les exige que envíen una compleja información a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios —en total deben presentar información de 102 ítems que incluyen aspectos administrativos, contables, financieros, técnico-operativos, institucionales y legales— que los pequeños prestadores no conocen y que eleva sus costos considerablemente. Incluso, el último Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, paradójicamente llamado “Estado comunitario: desarrollo para todos”, estableció como una de sus metas la lucha contra la atomización de los acueductos en el territorio nacional, que busca desincentivar los sistemas de acueductos municipales, veredales y comunales.

Todo esto se hace en un ambiente dominado por pequeños sistemas de acueducto, donde prima la lógica del servicio y el sostenimiento, donde las grandes empresas no encuentran atractivo para invertir y donde las necesidades de intervención del Estado son mayores. Además, en un sector donde las coberturas son muy bajas:<sup>4</sup> según el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a 2002, solo el 12% de los hogares del sector rural poseía agua potable, mientras que el 56% poseía sólo acceso a agua, y donde el Estado invierte una menor proporción de recursos —46% de los recursos invertidos en acueducto son al sector rural entre 1993 y 2001— (Cf. Tadeo, 2006). En síntesis, es una lucha irrazonable del Estado por acabar con los pequeños proveedores de agua, catalogándolos de ilegales porque no son económicamente rentables o porque no actúan bajo la lógica capitalista de mercado.

Con esto, el Estado está desconociendo la cultura, el ambiente y la forma de administrar en las zonas rurales. Los acueductos veredales, estas pequeñas asociaciones, tienen formas y prácticas muy diversas para administrar, operar y mantener sus sistemas de acueductos. Lógica que difiere de la de las grandes empresas, donde reducir costos y aumentar ganancias es su fin. Se desconoce incluso lo que la teoría y la evidencia empírica ha mostrado: que cuando las empresas son pequeñas se puede hacer un mayor control de la corrupción, se puede dar una mayor participación democrática a

los usuarios en la toma de decisiones, se atiende con mayor eficiencia las quejas, reclamos y demás inconvenientes. Incluso países desarrollados como Estados Unidos operan bajo la lógica de pequeñas empresas: cerca del 82% de los sistemas de acueductos sirven a poblaciones menores a 3.300 habitantes; en Paraguay las pequeñas empresas han mostrado similar nivel de eficiencia que las grandes empresas y en el Salvador, el Banco Mundial mostró las virtudes que tienen las pequeñas empresas frente a una que era la dominante (Cf. Tadeo, 2006).

Con esta actitud, el Estado está excluyendo a las comunidades más necesitadas del acceso a recursos, subsidios y créditos. ¿O acaso hay que recordarle que los mayores niveles de pobreza en Colombia están concentrados en el campo, que las zonas rurales son las que están asumiendo el costo de la guerra y la violencia y que en manos del sector rural está, incluso, la estabilidad para la prestación de servicios públicos domiciliarios como el agua y la energía eléctrica en las grandes ciudades? El Estado, en lugar de seguir atacando los pequeños proveedores de agua, debería trabajar en diseñar y establecer una legislación apropiada para estos agentes, apoyarlos con recursos e incentivos para su fomento, prevenir abusos de posición dominante y proteger a estos pequeños agentes en la Comisión de Regulación de Acueducto y saneamiento básico (CRA) ante el gran poder que tienen los grupos de presión.

La sociedad en su conjunto y las agencias de desarrollo no deben permitirse desaprovechar el gran potencial que tienen estos sistemas para mejorar el nivel de vida de los colombianos; por ejemplo, al potenciar la asociatividad y la confianza. Si algo ha mostrado la historia colombiana reciente es que el servicio de agua es uno de los sectores que más genera movilidad, asociatividad y vínculos (Cf. Uribe y Valencia, 2005); con esto, por ejemplo, se está dejando de lado una oportunidad de crear capital social. Las 12.000 asociaciones de empresas comunitarias de acueducto son el material suficiente para un trabajo concertado, en red; una formación para el manejo integral del agua, el cuidado de las microcuentas, de los factores de riesgo y del uso racional del recurso.

Esto no quiere decir que los pequeños proveedores del servicio de agua no tengan responsabilidad, ellos deben trabajarse entre muchos otros aspectos en:

- Realizar estudios técnicos a sus sistemas de acueducto que permitan diagnosticar y detectar las necesidades de recursos y la viabilidad para conseguirlos.
- Establecer metas claras y asequibles de inversión, en un horizonte temporal no inferior a diez años.
- Organizarse a fin de ejercer mayor presión en los

municipios sobre los tomadores de decisiones, para que tengan en cuenta las necesidades, prioricen y hagan las inversiones que la ley les exige.

- Presionar al gobierno departamental y nacional para que hagan las respectivas pignoraciones de renta y pago de regalías, así como para que otorgue mayores créditos y subsidios y fomente las empresas comunitarias.

- Participar activamente en las corporaciones autónomas regionales para el diseño de planes de manejo integral del agua.

- Y, por último, trabajar entre los pequeños proveedores para hacer asociaciones, acuerdos, contratos y demás mecanismos para reducir costos y aumentar la sostenibilidad del sistema.

---

\* Este artículo fue presentado como ponencia en el Foro Aguas y Ambiente en el Oriente Antioqueño, realizado el 2 de agosto de 2008 en Rionegro, Antioquia, durante el Segundo laboratorio de paz del Oriente antioqueño, llevado a cabo por la Universidad de Antioquia y apoyado por la Unión Europea y la Presidencia de la República de Colombia con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

\*\* Economista, especialista en Gerencia Social y magíster en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia. Profesor Asociado del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia y miembro de los grupos de investigación Hegemonías, guerras y conflicto y Microeconomía Aplicada de la misma universidad. german.valencia@udea.edu.co y gdvalencia@yahoo.com

#### Referencias bibliográficas

Colombia. Congreso de la República. Ley 142/ 1994, Ley de Servicios Públicos Domiciliarios.

\_\_\_\_\_. (1994) Ley 143/1994, por la cual se regula el servicio público de electricidad.

\_\_\_\_\_. (2002) Ley 788/2002, por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones.

\_\_\_\_\_. (2006). Departamento Nacional de Planeación. *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado comunitario: desarrollo para todos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Fernández, Diego. (1994). *Desarrollo reciente del sector de agua en Colombia*.

Hobsbawm, Eric. (1995). *Historia del siglo XX, 1914-1991*. Barcelona: Crítica.

Muñoz, Oscar. (Ed.). (1993). *Después de las privatizaciones hacia el Estado regulador*. Santiago de Chile: Cieplan.

Pardo, Rafael. (Comp.). (2001). *El siglo pasado*. Bogotá: Red Multibanca Colpatria y Cerec.

En conclusión, el Estado debería de dejar de atacar a los pequeños prestadores del servicio de agua en Colombia y, en su lugar, apoyarlos, aprovechar el gran potencial que tienen para generar capital social, mejorar las condiciones de vida de la población, sobre todo la más pobre, y cumplir con su deber constitucional de responsabilizarse por el suministro de agua a los colombianos. Por su parte, los municipios, las corporaciones autónomas regionales, las ONG y los pequeños proveedores deben trabajar en formas de asociación que permitan optimizar los escasos recursos que tienen, aumentar el conocimiento de la legislación, la institucionalidad y el uso de recursos. En síntesis, potenciar el control social para que se defiendan los derechos, se desarrolle el sector y se aumente la calidad de vida.



Tadeo Henao, Mariano. (2006). *Provisión del servicio de agua en Municipios menores y zonas rurales de Colombia* [en línea]. Disponible en: <http://www.scribd.com/doc/2532041/PROVISION-DEL-SERVICIO-DE-AGUA-EN-MUNICIPIOS-MENORES-Y-ZONAS-RURALES-DE-COLOMBIA-MARINO-TADEO-HENAO-2006-?page=15>. [Consultado 22 de julio, 2008].

Tobón, David y Germán Valencia. (2006). *La participación privada en la provisión del servicio público de agua potable: el caso de cinco municipios de Antioquia*. Medellín: Centro de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencia Económicas, Universidad de Antioquia.

Uribe, María Teresa y Germán Darío Valencia Agudelo. (2005, marzo). Tensiones y dilemas en la prestación de los servicios públicos domiciliarios: entre lo público, lo privado y lo estatal. *Letras Jurídicas*, 10 (1), Empresas Públicas de Medellín.

Valencia Agudelo, Germán Darío. (2004, marzo). Metamorfosis del Estado: de empresario a regulador: El caso de los servicios públicos domiciliarios en Colombia. *Ecos de Economía*, 18.

\_\_\_\_\_. (1996). Economía política del servicio público de agua potable en Colombia. En: Álvaro Sánchez Bravo (1996) *Agua: Un Recurso Escaso*. Sevilla: ArCiBel Editores y Universidad de Sevilla.

#### Notas

1. Alrededor de 40 grandes empresas atienden cerca del 70% de la población

2. En 2004, por ejemplo, sólo 250 empresas, de cerca de 15.000 que existían, eran vigiladas y controladas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

3. Colombia. Congreso de la República. Ley 788/2002, por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones.

4. Según el Censo Dane en 1993 la cobertura rural de acueducto era de tan solo el 34%, cifra que pasó en el Censo de 2005 a un 46% y en las metas del Milenio a 2015 se pretende lograr un 81% de cobertura.