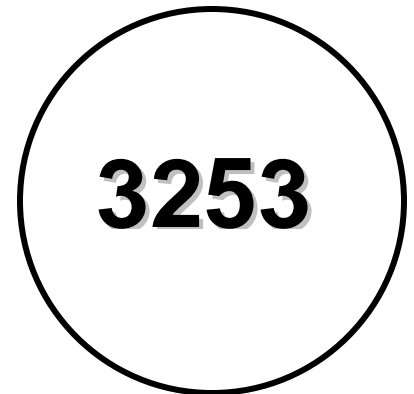


# Documento Conpes

---

Consejo Nacional de Política Económica y Social  
República de Colombia  
Departamento Nacional de Planeación



## IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DEL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN EMPRESARIAL EN EL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

DNP: DDUPRE  
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial  
Versión aprobada

Bogotá, D.C., Noviembre 10 de 2003

## **INTRODUCCIÓN**

### **I. ANTECEDENTES**

### **II. CONCEPTOS BASICOS DEL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN EMPRESARIAL –PME–**

- 1. Objetivo**
- 2. Esquema Operativo**
- 3. Esquema de Financiación a Largo Plazo**
- 4. Recursos financieros de la Nación**

### **III. DESARROLLO, METAS Y EXPECTATIVAS DEL PME**

### **IV. CONCLUSIONES**

### **V. RECOMENDACIONES**

## INTRODUCCIÓN

Este documento somete a consideración del CONPES los argumentos para declarar de importancia estratégica el Programa de Modernización Empresarial, mediante el cual el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial ejecuta su política de promoción a la participación del sector privado en los servicios de agua potable y saneamiento básico.

### I. ANTECEDENTES

Con el proceso de descentralización, iniciado en Colombia a mediados de los años 80s, los municipios comenzaron a asumir la responsabilidad por la prestación de los servicios públicos domiciliarios. La Constitución de 1991 ratificó esta tendencia y definió un marco legal orientado a separar las actividades de prestación de los servicios, las cuales quedaron en cabeza de los municipios, de las de definición de políticas regulación y control, las cuales quedaron reservadas al Gobierno Central<sup>1</sup>. La Ley 142 de 1994 desarrolló este ordenamiento legal y reglamentó los fundamentos para promover la participación del sector privado y la competencia en la prestación de los servicios. En este sentido, el CONPES fijó, en 1995, los lineamientos generales de la política de participación privada en infraestructura<sup>2</sup> y autorizó, en 1997, la creación del Programa de Modernización Empresarial (PME) como parte de la estrategia para promover la participación privada en el sector de agua potable y saneamiento básico<sup>3</sup>.

En el sector de agua potable y saneamiento básico, se han logrado avances significativos en términos de cobertura y calidad en los grandes centros urbanos. No obstante, quedan aún enormes desafíos por superar, principalmente en las ciudades intermedias y menores, y en las áreas rurales, donde la cobertura y calidad del servicio es aún comparativamente deficiente.

En términos generales, pueden identificarse tres causas fundamentales de los problemas señalados: (i) la falta de autonomía de las empresas, y (ii) la atomización de los recursos, que deriva en un ciclo de bajo nivel caracterizado por tarifas reducidas, estructuras de costos

---

<sup>1</sup> Artículo 367, Constitución Colombiana

<sup>2</sup> Documento CONPES 2775 - "Participación del Sector Privado en Infraestructura Física", abril 26 de 1995.

<sup>3</sup> Documento CONPES 2912 - "La Participación Privada en Agua Potable Y Saneamiento Básico - Política y Estrategia -", marzo 12 de 1997

crecientes, bajos recaudos, inversión escasa e ineficiente, pobre mantenimiento y deficiente calidad de los servicios.

Para enfrentar con éxito las dificultades y los desafíos planteados, la política del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en el sector de agua potable y saneamiento básico ha concentrado sus esfuerzos en dos estrategias de reforma estructural: (i) mejorar la gestión y la productividad de las empresas y (ii) asegurar la eficiente ejecución de los recursos para financiar inversiones prioritarias que beneficien a la población más pobre.

De acuerdo con lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo contempla, entre sus principales programas<sup>4</sup>, la promoción de la participación del sector privado, los trabajadores y el sector solidario en los servicios públicos domiciliarios. Igualmente, considera la necesidad de masificar los servicios e incentivar la inversión a partir de esquemas regionales. De otro lado, en cumplimiento de el artículo 6° del Plan Nacional de Desarrollo, fueron asignados a proyectos de inversión en agua potable y saneamiento básico 36,8% (\$368.000 millones) de los recursos de las Inversiones Regionales por Sectorizar. De este monto, \$121.024 millones serán utilizados como recursos complementarios para la estructuración de esquemas de vinculación de operadores especializados.

Finalmente, en aras de promover la inversión y la eficiencia, la Ley 788 de 2002 en su artículo 104 contempla un descuento tributario para empresas de servicios públicos domiciliarios que presten los servicios de acueducto y alcantarillado equivalente al cuarenta por ciento (40%) del valor de la inversión que realicen en el respectivo año gravable, en empresas de acueducto y alcantarillado del orden regional.

---

<sup>4</sup> Artículo 8°, Ley 812 de 2003

## **II. CONCEPTOS BASICOS DEL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN EMPRESARIAL –PME–**

### **1. Objetivo**

El objetivo central del Programa de Modernización Empresarial -PME- es incrementar los niveles de cobertura y calidad de los servicios de agua potable y saneamiento básico, mediante la creación o consolidación de entidades prestadoras autónomas, que operen con esquemas de gestión empresarial, aseguren índices crecientes de eficiencia y productividad, así como la calidad de las inversiones.

En cumplimiento de este objetivo, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT –, cofinancia la estructuración de proyectos sostenibles, con participación de operadores especializados y contribuye a la financiación de las inversiones prioritarias en aquellos municipios o empresas interesados en modernizar su gestión.

### **2. Esquema Operativo**

Una vez establecida la voluntad de los entes territoriales para vincularse al programa, el MAVDT financia la contratación de firmas consultoras para la estructuración técnica, financiera y legal de los esquemas de participación de operadores especializados. El concepto desarrollado para la estructuración de cada proyecto se fundamenta en las proyecciones de flujos de caja, a partir de criterios de eficiencia y con unos niveles tarifarios definidos de acuerdo con la capacidad de pago de la población. Para cada proyecto se establecen estándares de calidad y cobertura de los servicios año por año, los cuales deben ser alcanzados por los operadores adjudicatarios mediante la ejecución de su propuesta de Plan de Obras e Inversiones. El MAVDT otorga importancia al establecimiento de metas específicas de mejoramiento de los servicios para los grupos más pobres de la población.

Cabe anotar que el PME presta especial importancia a la promoción de los esquemas regionales, es decir, aquellos en los que un grupo de municipios vecinos se asocia con el

propósito de contratar un operador común, aprovechando de esta forma las economías de escala que la aglomeración de mercados permite.

### **3. Esquema de Financiación a Largo Plazo**

El PME considera varios modelos para la estructuración y desarrollo de los esquemas de modernización empresarial y la vinculación de operadores especializados, dependiendo del nivel de inversión del operador, el cual depende, a su vez, del nivel de tarifas acordado con las autoridades municipales. Así mismo, los esquemas pueden variar en la forma de asignar responsabilidades en cuanto a la construcción, rehabilitación y mantenimiento de los sistemas de agua potable y saneamiento básico, y en la gestión y operación de esos sistemas.

El principio básico de estos esquemas es comprometer al operador a financiar las inversiones en la infraestructura de los servicios consistentes con el nivel de tarifas autorizado en el contrato. Es así como, cuando la generación de recursos por los recaudos tarifarios puede soportar únicamente los costos de administración, operación y mantenimiento, el contrato será de gestión y operación exclusivamente. En el otro extremo, cuando las tarifas acordadas generen unos excedentes que puedan soportar todas las inversiones requeridas para la expansión de los sistemas, el contrato tomará las características de una concesión. No obstante, en la mayoría de los casos, los contratos se sitúan en un término intermedio, lo cuál implica que el operador comprometa una parte de las inversiones y el resto se cubra con aportes públicos, tanto del municipio como del Gobierno Nacional.

El operador es seleccionado por el municipio participante a través de un proceso licitatorio competitivo y cumpliendo con lo establecido en los pliegos de condiciones revisados por la Unidad Ejecutora del Proyecto. Los contratos de operación se pactan a un periodo que oscila entre los 10 y 30 años. La adjudicación se realiza con base en criterios económicos según el tipo de contrato<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, en los procesos de *capitalización* el criterio de selección debe ser el precio de la acción; en los de *concesión* la tarifa al usuario final cuando se fijen unas metas de calidad y cobertura, o la menor exigencia al municipio sobre aportes de recursos cuando se haya establecido una tarifa; en los de *gestión* el costo de gerenciamiento; y en los de *arrendamiento* el canon de arriendo, etc. Documento CONPES 2912 - “La Participación Privada en Agua Potable Y Saneamiento Básico - Política y Estrategia—”.

La supervisión y control de los contratos de participación de operadores especializados serán responsabilidad de la agencia contratante, el municipio o la E.S.P municipal. Sin embargo, el PME proveerá la asistencia técnica a los municipios para contratar al consultor o la firma consultora que realice la labor de interventoría y seguimiento de los contratos.

#### **4. Recursos Financieros de la Nación**

Los aportes de la Nación son regulados por un “Convenio de Subproyecto para Apoyo Financiero” que suscribe el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, los municipios, y en caso de ser necesario, el operador de los sistemas. Estos recursos son destinados principalmente a financiar obras de infraestructura y deben ser ejecutados de acuerdo con los Planes de Obras e Inversiones propuestos por los operadores, durante los primeros años del proyecto. Los límites del valor del aporte de la Nación, año por año, son definidos de acuerdo con la modelación financiera realizada durante la estructuración del proyecto y son dados a conocer en los pliegos de la convocatoria pública. Los fondos públicos asignados a cada proyecto se transfieren directamente a una entidad fiduciaria contratada por el municipio, la cual contará con la participación de quienes liderarán la junta del fideicomiso.

Para dar inicio a la contratación de los operadores es indispensable que los municipios cuenten con Acuerdos Municipales mediante los cuales comprometen los recursos provenientes de su participación en el Sistema General de Participaciones (Ley 715 de 2001) y autorizan a los alcaldes a iniciar los procesos de reestructuración institucional. Así mismo, con el fin de mitigar la percepción de riesgo de los inversionistas y dar señales claras con respecto a la estabilidad de los recursos, es necesario que la Nación comprometa las respectivas Vigencias Futuras.

En la actualidad el PME se ejecuta a través de los siguientes proyectos de inversión: i) “Ampliación, rehabilitación y construcción de sistemas de agua potable y saneamiento básico para la modernización de las empresas prestadoras de estos servicios. Plan Caribe”, ii) “Ampliación, rehabilitación y construcción de sistemas de agua potable y saneamiento básico para la modernización de las empresas prestadoras de estos servicios”, iii) Construcción del Plan

Maestro de Acueducto y Alcantarillado en Cartagena – Bolívar” y iv) “Construcción Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado de Pereira”.

Adicionalmente, los recursos de Inversiones Regionales aprobados por el Plan Nacional de Desarrollo y asignados durante el proceso de Audiencias Públicas a la estructuración de esquemas de vinculación de operadores especializados, serán ejecutados a través del proyecto de inversión denominado “Ampliación, rehabilitación y construcción de sistemas de agua potable y saneamiento básico para la modernización de las empresas prestadoras de estos servicios. Artículo 6 de la Ley 812 de 2003”.

### **III. DESARROLLO, METAS Y EXPECTATIVAS DEL PME**

En Colombia es necesario diferenciar dos generaciones de proyectos de participación de operadores especializados: la primera generación comprende los proyectos iniciados antes de la promulgación de la Ley 142 de 1994 y suscritos hasta 1997. La segunda se inicia con la estrategia de estructuración diseñada por el PME a partir de 1998 por el entonces Ministerio de Desarrollo Económico.

Como resultado de la gestión realizada a través del PME, se ha concretado, hasta la fecha, la contratación de operadores especializado en 19 de los procesos adelantados por el programa. Estos implican inversiones por US \$355 millones, de los cuales US\$152 millones deben ser aportados por los operadores. Los contratos en mención benefician a una población aproximada de 1'800.000 personas. (Tabla 1)



**Tabla 1**

**Proyectos con Participación del Sector Privado – Segunda Generación**

PROYECTO	Población	Esquema de PSP	Operador	Fecha Inicio Operación	Inversiones (U\$ mill)	Aportes		
						Nación	Municipio	Flujo de Caja
ASOAGUAS - (La Guajira) Barrancas, Distracción, El Molino, Villanueva	42.700	Operación con Inversión a 12 años	Aguas del Sur de La Guajira S.A. E.S.P.	Jun-02	\$0,8	\$0,3	\$0,3	\$0,2
ASOSASA - (Atlántico) Sabanagrande y Santo Tomás	44.000	Operación con Inversión a 10 años	Acuasasa S.A. E.S.P.	Ago-02	\$4,6	\$0,8	\$3,4	\$0,4
Buenaventura (Valle del Cauca)	350.000	Contrato de gestión y operación a 20 años	Hidroestudios - Conhydra - Hidropacífico S.A. E.S.P.	Ene-02	\$62,0	\$15,0	\$19,0	\$28,0
Cumaral (Meta)	9.200	Constructor-Operador a 10 años	Consorcio Aguas del Llano	Ene-02	\$1,5	\$0,7	\$0,5	\$0,3
El Charco (Nariño)	5.300	Contrato de gestión y operación	Minygan - José Sebastián Guerrero	Ene-02	\$1,6	\$0,7	\$0,6	\$0,3
Guapi (Cauca)	14.000	Contrato de gestión y operación	Minygan - José Sebastián Guerrero	Ene-02	\$1,0	\$0,2	\$0,4	\$0,4
Istmina (Chocó)	13.500	Contrato de gestión y operación a 12 años	F. Velásquez Ingeniería Civil y Sanitaria S.A.	Oct-01	\$1,7	\$0,1	\$0,1	\$1,5
Maicao (Guajira)	100.000	Concesión a 30 años	Aguas de La Península S.A.	Abr-01	\$51,3	\$6,8	\$16,5	\$28,0
Montería (Córdoba)	320.000	Concesión a 20 años	FCC de España / Proactiva E.S.P.	Ene-00	\$70,0	\$4,0	\$28,0	\$38,0
Nátaga (Huila)	1.800	Constructor-Operador a 10 años	Consorcio Almafama	Abr-01	\$2,8	\$2,2	\$0,6	
Ponedera (Atlántico)	9.100	Constructor-Operador a 10 años	Aguas de la Rivera S.A.	Ago-02	\$1,2	\$0,6	\$0,7	\$0,0
Puerto Carreño (Vichada)	7.500	Contrato de Gestión y operación 20 años.	SEPPCA S.A. E.S.P.	Ene-02	\$2,2	\$0,3	\$1,5	\$0,4
Riohacha (Guajira)	90.000	Contrato de gestión y operación 20 años	Aguas de La Guajira S.A.	Nov-00	\$36,1	\$4,4	\$7,5	\$24,2
San Juan Nepomuceno (Bolívar)	27.000	Contrato de Gestión y operación 10 años.	Aguas de la Costa S.A. E.S.P.	Dic-01	\$3,0	\$0,4	\$2,6	\$0,0
San Marcos (Sucre)	32.750	Operación con Inversión a 15 años	Aguas de la Mojana S.A.	Ago-02	\$4,1	\$1,0	\$2,9	\$0,2
Soledad (Atlántico)	360.000	Concesión a 20 años	Sociedad Triple A E.S.P.	Ene-02	\$43,2	\$2,0	\$28,0	\$13,2
Tadó (Chocó)	9.100	Contrato de gestión y operación a 12 años	F.Velásquez Ingeniería Civil y Sanitaria S.A.	Oct-01	\$0,6	\$0,1	\$0,0	\$0,4
Sincelejo- Corozal (Sucre)	280.500	Operación con inversión a 20 años	Aguas de la Sabana S.A.	Dic-02	\$61,0	\$1,9	\$6,1	\$17,0
El Banco (Magdalena)	51.700	Operación con Inversión	Operagua El Banco E.S.P.	Feb-03	\$6,4	\$1,8	\$4,5	\$0,05
<b>TOTAL</b>	<b>1.768.150</b>				<b>\$355,0</b>	<b>\$43,4</b>	<b>\$123,1</b>	<b>\$152,5</b>

Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

En relación con la metas impuestas a los diferentes operadores, es importante destacar que en todos los casos, deben asegurar el cumplimiento de la normatividad en relación con la calidad del agua<sup>6</sup>, continuidad progresiva hasta alcanzar 24 horas, y aumento en las coberturas de ambos servicios. Una muestra de las metas de cobertura para los contratos se presenta en la Tabla 2, donde se puede observar aumentos de cobertura esperados de 24% en acueducto y 36% en alcantarillado, los cuales se alcanzan, en su mayoría, durante los primeros años, cuando se ejecutan los aportes de la Nación.

**Tabla 2**  
**Coberturas Esperadas en los Proyectos del PME**

Proyecto	Departamento	COBERTURA INICIAL		COBERTURA META	
		Acueducto	Alcantarillado	Acueducto	Alcantarillado
Buenaventura	Valle	90%	70%	98%	90%
Cumaral	Meta	90%	90%	95%	94%
El Charco	Nariño	75%	75%	100%	100%
Guapi	Cauca	75%	65%	100%	100%
Itsmina	Chocó	33%	17%	95%	85%
Maicao	Guajira	55%	56%	95%	95%
Montería	Córdoba	70%	25%	90%	80%
Nátaga	Huila	95%	90%	98%	98%
Puerto Carreño	Vichada	93%	2%	100%	36%
San Juan De Nepomuceno	Bolívar	70%	13%	96%	43%
San Marcos	Sucre	60%	0%	90%	75%
Soledad	Atlántico	70%	49%	94%	90%
Tadó	Chocó	46%	50%	95%	85%
Sincelejo Y Corozal	Sucre	80%	77%	98%	90%
El Banco	Magdalena	85%	25%	90%	80%
<b>PROMEDIO</b>		<b>72%</b>	<b>47%</b>	<b>96%</b>	<b>83%</b>

Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Igualmente, el interés por el programa ha llevado a que se encuentre un importante número de proyectos en estructuración (ver Tabla 3), y como resultado de la distribución de los recursos contemplados en la ley 812 de 2003<sup>7</sup>, existe la expectativa de ampliar el programa a otro grupo de municipios en los próximos años (ver Tabla 4).

<sup>6</sup> Decreto 475 de 1998

<sup>7</sup> Artículo 6, ley 812 de 2003

Finalmente, para facilitar el adecuado funcionamiento del programa y en virtud de la restricción de comprometer vigencias futuras más allá del respectivo periodo de Gobierno<sup>8</sup>, es importante declarar de importancia estratégica los siguientes proyectos;

- (i) ERAS en el departamento de Córdoba (Cereté, Sahagún, Ciénaga de Oro y San Carlos)
- (ii) ASISER en el departamento del Atlántico (Baranoa y Polonuevo)
- (iii) ARAT en el departamento de Bolívar (Arjona y Turbaco)
- (iv) Maicao en el departamento de la Guajira
- (v) San Marcos en el departamento de Sucre
- (vi) Sincelejo y Corozal en el departamento de Sucre
- (vii) El Banco, departamento de Magdalena

**Tabla 3**  
**Proyectos en Estructuración PME**

Proyecto	Departamento	Población Beneficiada 2003
ASISER - Baranoa, Polonuevo	Atlántico	53.883
Piojo, Usiacuri, Juan de Acosta y Tubará	Atlántico	27.884
ARAT - Arjona y Turbaco	Bolívar	102.250
LA LÍNEA - San Estanislao, Santa Rosa, Villanueva y Soplaviento	Bolívar	43.239
Mahates	Bolívar	9.318
Magangue	Bolívar	94.298
ERAS - Cereté, Ciénaga de Oro, Sahagún, San Carlos	Córdoba	130.164
ERCA - Chimá, Momil, Purísima, San Andrés de Sotavento y LORICA	Córdoba	61.232
Regional Norte de Córdoba - Los Córdoba, Moñitos, Puerto Escondido, San Bernardo del Viento	Córdoba	18.626
Agua de Dios – Tocaima	Cundinamarca	20.694
Providencia	San Andrés	2.251
San Andrés	San Andrés	55.168
San Onofre	Sucre	32.529
Sampué	Sucre	19.773
Ovejas	Sucre	12.802
<b>TOTAL</b>		<b>684.111</b>

Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

<sup>8</sup> Artículo 10°, Ley 819 de 2003.

**Tabla 4**  
**Proyectos en Estructuración PME**

Proyecto	Departamento	Población 2003
ATLÁNTICO SUR-OCCIDENTE - Luruaco y Repelón	Atlantico	30.469
Manatí, Candelaria, Santa Lucia, Campo de la Cruz, Suan	Atlantico	72.237
Palmar de Varela	Atlantico	26.682
Acueducto San Jacinto, Carmen de Bolívar	Bolivar	95.101
Astrea, Chiriguaná, Chimichagua, Curumaní, Tamalameque, Pailitas, Pelaya y La Gloria	Cesar	86.598
- Fundación , Aracataca y El Reten	Magdalena	98.545
REGIONAL DEL ARIARI	Meta	
Regional NARIÑO - Cumbal, Buesaco, Los Andes, Samaniego, El Tambo, La Florida y La Unión	Nariño	51.848
Municipios de Barichara, Villanueva, Cabrera	Santander	7.858
Regional Málaga, Municipios de Capitanejo, San jose de Miranda, Molagavita, Cerrito y Malaga	Santander	26.426
REGIONAL SUCRE - Chalán Colosó, Morroa	Sucre	11.356
TOTAL		507.120

Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

#### IV. CONCLUSIONES

- La promoción de la participación del sector privado y la vinculación de operadores especializados en la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado es un elemento fundamental de la estrategia del Gobierno Nacional para incrementar los niveles de cobertura y calidad de estos servicios.
- Los recursos que se perciben por tarifas y por aportes de los gobiernos locales son en algunos casos insuficientes, por lo cual, pueden ser necesarios aportes de la Nación con el fin de lograr el cierre financiero de los proyectos.

– Con el fin de mitigar la percepción de riesgo de los inversionistas y garantizar la estabilidad de los recursos, es necesario que la Nación comprometa mediante Vigencias Futuras los recursos que debe aportar en desarrollo de los contratos de vinculación de operadores especializados.

– Debido a los requerimientos financieros de los contratos, y con el objeto de realizar una inversión eficiente de los recursos, se hace necesario que la Nación comprometa Vigencias Futuras por periodos que pueden exceder los cuatro años.

– En virtud de la restricción de comprometer vigencias futuras mas allá del respectivo periodo de Gobierno<sup>9</sup>, excepción dada de los casos en que éstas se destinen a proyectos de inversión de importancia estratégica, es necesario que los proyectos a través de los cuales se ejecuta el Programa de Modernización Empresarial del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, sean declarados de importancia estratégica.

## **V. RECOMENDACIONES**

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al CONPES:

Declarar el Programa de Modernización Empresarial en los servicios de agua potable y saneamiento básico y específicamente los proyectos de ERAS en el departamento de Córdoba (Cereté, Sahagún, Ciénaga de Oro y San Carlos), ASISER en el departamento del Atlántico (Baranoa y Polonuevo), ARAT en el departamento de Bolívar (Arjona y Turbaco), Maicao en el departamento de la Guajira, San Marcos en el departamento de Sucre, Sincelejo y Corozal en el departamento de Sucre y El Banco en el departamento de Magdalena como proyectos de inversión en infraestructura de importancia estratégica.

---

<sup>9</sup> Artículo 10º, Ley 819 de 2003.