

Análisis de la concesión de acueducto y alcantarillado en la ciudad de Montería

Pablo Roda

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D. C.

Departamento de Desarrollo Sostenible

Pablo Roda es socio - consultor de Económica Consultores. El autor agradece las valiosas opiniones y comentarios Daniel Rivera quien lo introdujo al tema y puso a su disposición, entre otros documentos, un texto inédito que reseña la historia institucional de este proceso.

Este informe se publica con el único objeto de contribuir al debate sobre un tema de importancia para los países de la región. Su publicación por este medio tiene como propósito generar comentarios y sugerencias de las personas interesadas en el tema. El informe no ha sido sometido a un proceso de arbitraje ni ha sido estudiado por el Grupo gerencial del Departamento de Desarrollo Sostenible. Por lo tanto no representa la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

Octubre, 2003

Esta publicación puede obtenerse dirigiéndose a:

Publicaciones IFM, Parada W-0508
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Correo electrónico:	sds/ifm@iadb.org
Telefax:	202-623-2157
Sitio de Internet:	http://www.iadb.org/sds/ifm

Índice

Introducción	1
El poder concedente	2
Proceso de incorporación del sector privado	4
Marco Regulatorio	8
Planes de inversión y metas del servicio	11
Esquema financiero (público -privado)	14
El concesionario	18
Evolución de los servicios	19
Coberturas	
Calidad del servicio	
Inversiones	
Gestión	
Relaciones insitucionales de la concesión	25
Lecciones aprendidas	28
Referencias	30

Introducción

El presente informe contiene el estudio de caso de la concesión de los servicios de acueducto y alcantarillado de Montería, una ciudad de 300.000 habitantes localizada en la región Caribe de Colombia. La concesión de los servicios de saneamiento básico en Montería reviste un interés especial como caso para el análisis y la estructuración de políticas sectoriales por varias razones.

En primer lugar, se trata de un servicio que ofrecía pésimas coberturas y calidad del servicio si se compara con otras ciudades de tamaño similar en Colombia y América Latina. En segundo lugar, Montería, a pesar de estar localizada en una zona rica en términos de tierras y recursos naturales, se caracteriza por niveles elevados de pobreza agravados por su condición de receptor de las olas de desplazamientos generados por la violencia, primero guerrillera y después paramilitar. En tercer lugar, en Montería, previo a la concesión, se intentó implementar un sistema de gestión de los servicios basado en microempresas conformadas por los ex empleados de la liquidada empresa pública. El modelo, visto años después, ofreció algunas ventajas frente a la situación anterior, pero resultó insostenible. En cuarto lugar, el proceso de estructuración, negociación y firma de la concesión de Montería fue particularmente largo y azaroso, lo que permite aislar una serie de factores administrativos y políticos que en mayor o menor grado afectan a todos los procesos de privatización de la infraestructura del orden municipal. En quinto lugar, esta concesión, a pesar de su corta vida, ha estado expuesta a una serie de renegociaciones que merecen análisis. Finalmente, se trata de un contrato de largo plazo (20 años) con una delega-

ción casi total de riesgos en cabeza del concesionario, sobre una infraestructura, mercado y condiciones operativas relativamente desconocidas tanto para los licitantes como para el concedente.

El estudio de caso se basó en una revisión documental, una visita de campo, para obtener una percepción directa del servicio, y una serie de entrevistas con los agentes involucrados en el negocio desde su preparación hasta la etapa de ejecución.

El informe sigue la estructura sugerida por el BID para la preparación de estudios de caso. En el primer capítulo, se discute el poder concedente en el caso colombiano. En el segundo, se presenta el proceso que se siguió para otorgar la concesión. En el tercer capítulo, se resumen algunos aspectos del marco regulatorio colombiano que inciden en la estructuración de la concesión. El cuarto, muestra las metas de inversión y niveles de servicio que se pactaron en la concesión. Posteriormente, en el capítulo quinto se resume la estructura financiera del contrato y la distribución de cargas entre aporte públicos del nivel local y nacional, tarifas a los usuarios y equity. El capítulo sexto, presenta los principales rasgos del concesionario y en el séptimo se discuten los resultados que ha mostrado la empresa en los años que han transcurrido desde el inicio de la concesión. En el capítulo octavo se presenta un recuento de las relaciones interinstitucionales que se han derivado a raíz de la ejecución del contrato. Finalmente, en el último capítulo se aventuran algunas conclusiones y lecciones alrededor de este proceso de concesión.

El poder concedente

La historia institucional del sector de agua potable en Colombia estuvo marcada por la inestabilidad durante todo el siglo XX. La cabeza a nivel nacional se trasladó de un Ministerio a otro pasando por obras públicas, hacienda, salud y desarrollo. Desde hace un año la dirección de agua potable se encuentra en el Ministerio del Medio Ambiente. De igual forma, durante varias décadas, el gobierno nacional contó con una empresa ejecutora y operadora, el INSFOPAL, que respondía por el servicio en un gran número de regiones. Esta empresa, que hasta los años 60 cumplió un papel digno, terminó acosada por la corrupción y la incapacidad de responder de manera eficiente por funciones que, por su naturaleza, deben ser administradas a nivel local. Con la liquidación del Instituto, a mediados de los ochenta, y en medio de la ola de descentralización política y administrativa, se asignó a los municipios la responsabilidad directa de prestar los servicios. Los años que siguieron a la liquidación del INSFOPAL se caracterizaron por ritmos acelerados de desinversión, la quiebra casi generalizada de los operadores y un caos en el manejo de pasivos, incluidos los pensionales. El gobierno nacional no tardó en diagnosticar la nueva estructura del sector como inestable. Por un lado, parecía difícil conciliar el perfil profesional débil de los funcionarios locales, la quiebra de los municipios, la pobreza de la población unida a la cultura del no pago, el período excesivamente corto de los alcaldes y la inestabilidad de los servidores públicos con los requerimientos implícitos en invertir y gestionar correctamente los sistemas de acueducto y alcantarillado. El éxito de estos servicios exige experiencia técnica, financiera, económica y administrativa y el entorno en que empezó a desarrollarse la descentralización no parecía cumplir ninguna de estas condiciones.

Se gestó, entonces, una estrategia de promoción de la participación del sector privado en la administración, operación y financiación de los sistemas municipales. Se creó un fondo de cofinanciación que entregaba recursos no reembol-

sables bajo la condición que los proyectos se estructuraran con criterios de mínimo costo, que el municipio orientara los recursos de transferencias a los proyectos, que las tarifas se establecieran en niveles aceptables y, sobre todo, que se asegurara un esquema eficiente y estable de gestión. El candidato obvio a esta última condición era la entrada de un operador especializado del sector privado. Además de los recursos financieros el gobierno puso en marcha un ejército de asesores para acompañar a los municipios en la elaboración de proyectos elegibles. Tales eran las directrices del sector, a inicios de los años noventa cuando se convocó una asamblea constituyente para redactar la nueva carta.

Inspirada en estas tendencias, la constitución política de Colombia de 1991, dedicó un espacio importante al tema de los servicios públicos domiciliarios y dio un enfoque novedoso donde el papel del estado, mas que prestar directamente el servicio es responder porque este se preste eficientemente, bajo ciertos preceptos de racionalidad económica en los temas tarifarios y la estructura de subsidios. De igual forma, la constitución abre a la competencia y a la iniciativa privada estos servicios que históricamente constituyeron monopolios del sector público por vía legal y administrativa. La constitución ordena al estado concentrarse en las funciones normativas, regulatorias y de control, de tal forma que cedan la gestión de los servicios a la iniciativa privada. Finalmente cataloga los servicios de acueducto y alcantarillado como finalidades sociales del estado lo que le otorga ciertas prioridades en los procesos de presupuestación y asignación de recursos¹.

Los principios generales de la constitución se aterrizaron en la ley de servicios públicos domiciliarios (142 de 1994) que, de acuerdo con algunas interpretaciones, no solo invita a la iniciativa privada a participar en la prestación de los

¹ Artículos 333, 365 y 366 de la constitución política de

servicios públicos, sino que obliga a los municipios a abrir concursos para delegar los servicios. La prestación directa por parte de los municipios, la restringe a aquellas localidades donde no haya habido concurrencia del sector privado. Además, la ley otorga libre entrada a cualquier operador interesado en prestar servicios públicos y elimina todos los permisos, salvo los ambientales y de espacio público, para invertir y operar en estos sectores. Como única excepción, crea la figura de áreas de servicio exclusivo, dedicada a zonas donde las coberturas a los estratos de bajos ingresos solo se puedan asegurar vinculando usuarios de estratos altos. En un área de servicio exclusivo no puede entrar otra empresa a capturar clientela del establecido.

Además de las directrices de competencia, la ley 142 creó todo el andamiaje institucional: comisiones de regulación relativamente independientes del ejecutivo con facultades amplias en materia de tarifas y estructura industrial; la superintendencia de servicios públicos con capacidad de sancionar empresas que no cumplan con parámetros mínimos de servicio y gestión y; delegó en los ministerios la función de planeación y asignación de recursos de presupuesto.

La ley crea la figura de empresas de servicios públicos domiciliarios (ESP), sociedades por acciones, regidas por las normas del derecho privado y permite que las empresas públicas se transformen en empresas industriales y comerciales del estado. A estas empresas las rige el código sustantivo del trabajo. Establece libertad de acceso a las redes y fija procedimientos generales para la determinación del peaje o cargo por uso de redes.

La ley permite una variedad de opciones para la participación del sector privado en esquemas de bajo riesgo como contratos de gestión y BOMT hasta concesiones totales de la infraestructura.

Una vez descrito este marco es claro que el Municipio de Montería contaba con todo el poder concedente para concesionar su infraestructura de saneamiento. En Colombia el poder concedente y la propiedad de los activos recaen en el mismo agente: el municipio. No obstante, y este punto se ampliará adelante, el equipo estructural

del proyecto recomendó solicitar la figura de área de servicio exclusivo que, como se mencionó, es un recurso de excepción en la ley que no había sido utilizado en el sector de agua potable². La solicitud de exclusividad se debe a que la ciudad es atravesada por el río Sinú con lo cual la producción de agua potable no tiene economías fuertes a escala. En estas condiciones, el riesgo de descreme de mercado es elevado, porque un tercero puede entrar a competir localizando su planta en las zonas de ingresos o consumos elevados. Este evento, rompería el equilibrio de tarifas y subsidios del concesionario. La autorización de exclusividad la otorgó la Comisión de Regulación de Agua Potable (CRA).

Un último comentario en este capítulo tiene que ver con la tensión que existe entre la libertad de entrada a estos mercados, los contratos y la regulación. Si bien la ley abre completamente los mercados la realidad es que en la mayoría de los servicios, pero particularmente en agua potable y alcantarillado, las economías de escala, la baja elasticidad precio y las externalidades hacen que esta industria se caracterice como un monopolio puro. Ignorar estas bases estructurales crea tensiones entre la regulación y la práctica contractual. Por otra parte la ley establece bases para la fijación de tarifas y subsidios y dio un amplio poder a las comisiones para hacer revisiones quinquenales en las fórmulas. Los acuerdos contractuales en las tarifas en procesos de participación privada tienen que enfrentar un margen de incertidumbre ante las amplias facultades del regulador. En síntesis, el marco legal colombiano no es adecuado para incentivar la participación privada, pero la presunción de una concurrencia masiva de esta competencia introduce algunas complicaciones a la hora de estructurar negocios en un entorno real de economías de escala e incertidumbre regulatoria.

² En gas natural el Ministerio de Minas entregó 5 áreas de servicio exclusivo para asegurar economías de escala y asegurar una combinación de usuarios de distintos estratos que viabilizara el negocio.

Proceso de incorporación del sector privado

El proceso que condujo a la firma de un contrato de concesión de los servicios de acueducto y alcantarillado en Montería fue particularmente largo y errático. Desde la toma de la decisión, por parte del Gobierno Nacional, de acompañar al municipio en la estructuración de un contrato de participación privada (agosto de 1996) hasta la entrega de los sistemas al concesionario (enero de 2000), transcurrieron más de tres años. Además la decisión de invitar al sector privado a manejar estos sistemas surgió más de una coyuntura política que de un proceso de decisión ordenado donde se hayan descartado otras alternativas.

De acuerdo con el documento inédito de Daniel Rivera, ex asesor del Ministerio de Desarrollo Económico y responsable de coordinar el grupo de apoyo a los procesos de participación de particulares en el sector, que cuenta con recursos BID y BIRF, la selección de Montería como proyecto piloto obedeció más a la desesperación de las autoridades locales por conseguir recursos para financiar su plan de expansión. Ante las restricciones fiscales del gobierno, y en medio de una presión política agobiante por el proceso 8.000, se decidió, ofrecer a Montería el apoyo a un proceso de PP. Montería, ante la negativa de cualquier opción distinta aceptó. No sobra decir que para aquel entonces se habían entregado con éxito los sistemas de Cartagena y Barranquilla, las mayores ciudades de la Costa Caribe colombiana. Estos procesos aunque han sufrido percances y son objeto de debate, tuvieron efectos muy positivos sobre la calidad de los servicios.

Los antecedentes del proceso se remontan a diciembre de 1992, cuando fue liquidada la empresa de servicios públicos municipales de Montería (EPMM). Esta empresa operaba con más de 350 empleados (7.1 por 1.000 conexiones) nombrados por criterios políticos y mostraba indicadores alarmantes. La cobertura de acueducto era de solo 55% y de 25% la de alcantarillado. El servicio para los usuarios apenas alcanzaba 3 horas al día, las pérdidas se estimaban en un

65%, la eficiencia del recaudo en 40% y la empresa generaba un déficit de 39 mil dólares mensuales.

Tras su liquidación se conformó una empresa de servicios de capital mixto, Sociedad de Acueducto y Alcantarillado de Montería, SAAM, que mantenía una nómina de 21 empleados para las labores directivas y administrativas, y subcontractaba la operación con cooperativas que conformaron algo más de 100 ex empleados de la EPMM. El gobierno nacional, en su momento apoyó esta iniciativa, aportando recursos por 2.2 millones de dólares para la liquidación de la antigua empresa y 3.1 para obras urgentes de inversión y la contratación de un estudio para elaborar el plan maestro.

Aún cuando el esquema ideado para manejar los sistemas representó una mejoría sustancial en términos de eficiencia y aislamiento de la gestión de los factores políticos, no constituyó una solución definitiva para un problema que se venía gestando de décadas atrás. En primer lugar, el capital suscrito por los socios privados, que representaba un 51% de las acciones fue de solo US\$ 350.000 de los cuales solo se pagó una tercera parte. Esta cifra era claramente insuficiente para financiar el plan maestro que, de acuerdo con los estudios ya concluidos, exigía recursos por US\$ 150 millones para alcanzar cobertura universal en acueducto y alcantarillado, en un horizonte de 6 años. En segundo lugar, y unido a lo anterior, la población continuaba sin agua, por lo que el modelo se convirtió en el blanco político de la oposición y el principal motivo de las movilizaciones populares.

El alcalde entrante, en enero de 1995, basó su campaña en acabar con la SAAM. No obstante, los accionistas privados contaron con el suficiente blindaje legal para que las intenciones de la administración no prosperaran. Se conformó entonces, con imponer un gerente de carácter técnico y de su confianza para mantener cierto control sobre el desarrollo del servicio. Aún

cuando, dentro de estas restricciones, fue posible acometer algunas inversiones con recursos de cofinanciación del gobierno nacional y recursos de transferencias para ampliar la capacidad de producción, la persistencia de los problemas de cobertura, calidad del agua, presión, pérdidas y continuidad, exacerbaban la paciencia de la población.

El alcalde montó una estrategia para solicitar apoyo del gobierno nacional con el fin de financiar el plan maestro. Esta estrategia estaba condenada al fracaso por las restricciones fiscales del gobierno y porque US\$150 millones era más del presupuesto nacional del gobierno para apoyar a los 1.000 municipios del país. Las gestiones del alcalde, en 1996, coincidieron con la suscripción de créditos del BID y el Banco Mundial en el contexto del programa “Apoyo del Proceso de Concesiones y Privatizaciones en infraestructura”. En este entorno, el Gobierno ofreció al alcalde Montería el apoyo para estructurar un proyecto de participación privada, con la promesa de participar con recursos no reembolsables para asegurar el cierre financiero. A finales de 1996, autoridades locales y nacionales, acordaron desarrollar el proyecto de Montería como caso piloto.

En enero del año siguiente se abre una licitación para contratar una banca de inversión para estructurar el negocio y en julio se firma un contrato con el adjudicatario, Selfinver & Chemonics, que presentó la mejor oferta entre 6 participantes. El estudio tuvo un costo de US\$399,000 en su componente fijo y una prima de éxito de US\$474,000, a cargo del concesionario.

Daniel Rivera en su documento presenta una crónica de los innumerables tropiezos que sufrió el acompañamiento del proyecto en los dos y medio años que transcurren entre la firma con la banca de inversión y la entrega de los sistemas. A nivel local, la entrada de un nuevo alcalde conservador y de perfil empresarial favorece la implementación de un proceso de participación privada, consciente de que en esta figura reposa la única oportunidad de lograr mejoras sustanciales en el principal problema social de la ciudad a su cargo. No obstante, a pesar de su decisión tiene que enfrentar dos obstáculos destaca-

dos. Por un lado el desorden institucional y la falta de decisión en el gobierno nacional y la resistencia de los socios privados de la SAAM que no querían entregar sus derechos sobre el sistema.

En el gobierno nacional confluyeron varios aspectos que restaron agilidad al proceso. Estos puntos se tocarán adelante en el capítulo dedicado a describir el entorno institucional. Para el recuento del proceso, basta decir que se creó una maraña de conflictos al interior del DNP acerca de quien debía liderar el proceso, entre el DNP y el Ministerio de Desarrollo y entre estos con la coordinación en Hacienda. Además, a finales del gobierno Samper se liquidaron los fondos de cofinanciación y todo el presupuesto al sector había sido previamente asignado en busca de respaldo político en medio del proceso 8.000. En estas circunstancias, el gobierno transitoriamente suspendió el apoyo financiero para asegurar el cierre financiero del proyecto. Posteriormente, con la entrada a la presidencia de Andrés Pastrana y Jaime Ruiz como director del DNP, se revive el compromiso de apoyar financieramente el proceso de participación privada en Montería.

El escollo local, la renuencia de los socios de la SAAM de entregar el sistema, se resolvió gracias al marco legal y regulatorio colombiano. Como se explicó, la ley de servicios públicos permite la libre entrada de cualquier sociedad en la prestación del servicio. Ni el municipio ni la Nación tenían facultades para interrumpir la función de la SAAM. Los socios de esta empresa, por su parte, asumieron una posición especulativa gracias a la protección legal y, con plena conciencia de que el esquema debía cambiar para canalizar más recursos a los sistemas, decidieron pedir una suma desorbitante por sus derechos en la sociedad. Pedían, a cambio de la liquidación de la sociedad, US \$ 6 millones, lo que rompía, nuevamente, el endeble equilibrio financiero propuesto por el grupo estructurador. La salida a este impasse se encontró en el marco legal. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) tiene la potestad de intervenir a cualquier operador que no ofrezca un nivel mínimo de servicio. En el caso de Montería, niveles de cobertura por debajo del 70% y de alcantarillado inferiores al treinta, unido a los

problemas persistentes de presión, continuidad y calidad del agua, permitían sin lugar a dudas, adelantar la intervención por parte de la SSPD. No obstante, para la SSPD cada intervención es un problema porque existe una brecha enorme entre el número de servicios que incumplen los indicadores mínimos en diversos servicios y la capacidad de esta entidad de gestionar las intervenciones, entre otras cosas porque debe montar una estrategia para operar los sistemas después de la intervención. El hecho es que, puesto que existía el proyecto estructurado y la Comisión de Regulación de Agua Potable expidió las estadísticas de incumplimiento, la SSPD formalizó su intención de intervenir el acueducto de Montería.

Esta amenaza, constituyó la base necesaria para negociar con sus socios la liquidación de la SAAM, por un valor de US \$ 1.5 millones, que cancelaría el concesionario; la firma de un convenio transitorio para que la SAAM operara el sistema hasta la entrega de los activos al concesionario; y un compromiso de vinculación laboral por un año de los trabajadores de las microempresas por parte del concesionario, en las mismas condiciones pactadas en los contratos vigentes.

Se presentaron también dificultades, como se mencionó, en el otorgamiento de la exclusividad en la prestación de los servicios por parte del concesionario en el área urbana de Montería. La CRA no tenía precedentes en el uso de la figura de “Área de Servicio Exclusivo” y había cierta oposición de algunos expertos reguladores que para aquel entonces se inclinaban por el establecimiento del nuevo marco regulatorio, según el cual, en el país se puede desarrollar la competencia generalizada en el mercado y no por el mercado. Este último modelo es el que implícitamente inspira un contrato como el de Montería. De cualquier forma la declaratoria de exclusividad se logró.

En capítulos posteriores se describen las características y estructura del contrato de concesión. Lo que parece haber sido la regla general, es que el proceso de toma de decisiones en materias tan importantes como si una figura de delegación plena de riesgos como la concesión, el plazo, las

metas de cobertura e indicadores del servicio, no se llevó a cabo en un entorno institucional estable. Los comités que se conformaron para tomar estas decisiones no se reunieron, nadie quería asumir la responsabilidad del proyecto en el nivel nacional y el equipo estructurador debió parar sus actividades por las indefiniciones del lado del gobierno. Al parecer, el éxito de haber llevado el proyecto hasta la firma de un contrato de concesión se debió más a la actitud quijotesca del alcalde de Montería, la banca de inversión y un reducido grupo de técnicos en el DNP y el Ministerio de Desarrollo.

En julio de 1999, finalmente se abre la licitación pública internacional, No 02-MM-LP-99 para entregar en concesión los servicios de acueducto y alcantarillado de Montería por un período de 20 años. Siete firmas adquirieron los pliegos de condiciones y 3 presentaron ofertas:

- Consorcio FCC de España y el grupo Vivendi de Francia; como operador FCC Internacional de Servicios Colombia.
- Unión Temporal Surtigas del Caribe en asociación con Promigas; como operador Azurix Colombia LTDA, del grupo Enron.
- Consorcio de Aguas del Sinú, integrado por Electricidad de Caracas de Venezuela, OP-SA, Econtel, Insko y Mavil de Colombia; como operador Aguas de Manizales SA ESP de Colombia.

Las tres resultaron elegibles desde el punto de vista técnico, financiero y legal. El consorcio FCC – Vivendi obtuvo el mayor puntaje que, de acuerdo con los pliegos, consistía en la ponderación de menor tarifa³ por los servicios de acueducto y alcantarillado y la propuesta de mayores conexiones en los estratos bajos, por encima de las metas de obligatorio cumplimiento. El consorcio ofreció una tarifa para el estrato cuatro de US \$0.32 por metro cúbico de acueducto y US\$ 0.24 por metro cúbico en alcantarillado. Este precio se estima como la factura promedio para un usuario que consuma 20 metros cúbicos al

³ No eran aceptables tarifas inferiores al 20% del promedio estimado entre las ofertas válidas.

mes. Como se describirá adelante bajo la regulación colombiana de tarifas y subsidios, una vez establecido el precio para el estrato cuatro se determinan las tarifas para los otros estratos socioeconómicos. De igual forma, este consorcio ofreció 4.508 conexiones adicionales a las metas contractuales para los dos primeros años de la concesión. La diferencia en el puntaje final entre este consorcio y los otros dos participantes fue clara, lo que permitió un proceso de adjudica-

ción sin tropiezos y aceptado por todos los participantes y las autoridades nacional y municipal. Hacia finales de 1999, la empresa constituida para manejar la concesión, PROACTIVA de Aguas de Montería, demostró aportes al proyecto por US \$2.5 millones y compromisos crediticios en firme por otros US\$ 5 millones con lo cual demostraba el cierre financiero. El 5 de enero del 2000 se formalizó la entrega de los sistemas y dos semanas después PROACTIVA presentó el plan de Inversiones.

Marco regulatorio

Como se mencionó, la ley 142 de 1994 que constituye el marco legal y regulatorio para todos los servicios públicos domiciliarios, establece la libertad de entrada a estos mercados, salvo declaratoria excepcional de área de servicio exclusivo, crea el sistema institucional de regulación y control, regula la figura jurídica de las empresas de servicios públicos (Sociedades por acciones y bajo régimen privado de contratación) y fija el marco para regular las tarifas y otorgar subsidios.

Con relación a las tarifas la ley introduce los criterios de suficiencia económica, eficiencia, neutralidad y solidaridad, prohíbe los subsidios a los gastos de administración, operación y mantenimiento de los sistemas y establece que las comisiones de regulación deben emitir, cada quinquenio una fórmula tarifaria general para la aplicación por parte de las empresas.

En el caso de agua potable y saneamiento la Comisión de Regulación (CRA) ha enfrentado problemas para establecer un régimen tarifario que incentive la eficiencia en la prestación de los servicios y asegure la autosuficiencia. Por tener que regular más de 1,000 operadores, la mayoría de ellos sin una contabilidad sólida, con tarifas insuficientes, atrasos gigantescos en las inversiones y niveles bajísimos en los estándares del servicio, la CRA optó por una fórmula que si bien funciona en términos algebraicos se acerca mucho a un sistema de cost of service, sin los procedimientos administrativos de auditoria y arbitraje que implica este mecanismo.

En la práctica, las empresas, muchas veces sin un estudio de soporte, utilizan su propia estructura de costos y tarifas para tramitar una solicitud ante la CRA. La CRA, entonces, aprueba tarifas que pueden ser insuficientes para garantizar el precepto legal de autosuficiencia, condenado al servicio a sostener por otros 5 años los bajos niveles de servicio. En el otro extremo empresas con tarifas injustificadamente altas que sostienen costos excesivos asociados a sobrecar-

gas laborales, pensionales o deudas, están en capacidad, con la misma fórmula de la CRA, de perpetuar las tarifas altas y las ineficiencias del sistema⁴.

En esencia la fórmula tarifaria establece el cargo variable como una relación. En el numerador se suman el valor de activos del sistema y el valor presente de las inversiones; en el denominador se incluye el valor presente de la demanda expresada en metros cúbicos para un horizonte compatible con el plan de inversiones. A este monto se adiciona el costo de operacional por metro cúbico. El cargo fijo, por su parte se determina como el cuociente entre los gastos de administración previstos en un año y el número de usuarios previsto para ese período.⁵

⁴ En otros sectores como telefonía y electricidad se introducen claramente incentivos a la eficiencia en las fórmulas tarifarias. En el caso de telefonía, los topes tarifarios se fijan con base en un modelo de costo eficiencia; en energía eléctrica la regulación se basa en costos históricos e inventario de activos con acotamiento a aquellas inversiones consideradas redundantes. Este acotamiento es objeto de debate por cuanto muchas de las inversiones “ineficientes” fueron forzadas por el estado para asegurar la universalización del servicio.

⁵ $CV = \frac{VR + \sum_{t=1}^T I_t \times d^t}{\sum_{t=1}^T Dda_t \times d^t} + \frac{O}{m^3}$, donde (CV) es

el cargo variable expresado en pesos por metro cúbico, (VR) es el valor de los activos por reposición a nuevo, (I) las inversiones previstas entre el período 1 y el horizonte regulatorio (T) de 5 años, Dda la demanda en metros cúbicos para el período t y (δ) es el factor de descuento en el cálculo del valor presente. (O) representa los gastos de operación de un año y m³ los metros cúbicos producidos ese año.

$CF = \frac{A}{US}$, donde (CF) es el cargo fijo expresado

en pesos por usuario mes, (A) los gastos administrativos anuales, y (US) los usuarios esperados en ese año.

Como se observa, la fórmula calcula un costo medio de largo plazo. El problema es la ausencia de señales para determinar cuales son las inversiones y AOM de eficiencia. Bajo este esquema conviven tarifas excepcionalmente bajas con tarifas elevadas y todas cumplen con la regulación de la CRA. Asociado a las tarifas pueden operar sistemas eficientes y auto sostenibles, sistemas ineficientes o sistemas sin los recursos para prestar una calidad mínima del servicio. El regulador, por otra parte, no ha desarrollado los referentes para emitir un juicio acerca de un nivel tarifario y no cuenta con la capacidad técnica financiera y administrativa para entablar un diálogo con las empresas reguladas alrededor de cual sería un nivel adecuado para cada una de las variables involucradas en la fórmula tarifaria.

La fórmula descrita permite determinar el nivel tarifario para el estrato 4. La ley establece las pautas para determinar las tarifas restantes. Las tarifas de estratos 5 y 6 y los no residenciales deben incluir un 20% adicional como contribución; las del estrato tres pueden ser subsidiadas en un 15%, las del 2 en un 40% y las del estrato 1 en un 50%. La intención de la ley era hacer una transición entre los subsidios cruzados implícitos del régimen anterior, hacia un esquema de subsidios explícitos que contabilizarían las empresas en el marco de un fondo de contribuciones y subsidios. Este objetivo se cumple de manera muy limitada. En muchas poblaciones no hay estratos altos o son muy reducidos (caso de Montería), con lo cual no hay capacidad financiera de subsidiar estratos bajos en los porcentajes previstos por la ley. Los subsidios en estos estratos, entonces, se deben basar en la no recuperación de la tarifa de algunos elementos del costo.

La financiación natural de los costos no recuperados por tarifas es la participación en los ingresos corrientes de la Nación, que la constitución de 1991 cedió a los municipios como base fiscal

⁶ En Colombia las viviendas están catalogadas en 6 estratos socioeconómicos. La estratificación la realizan los municipios con base en una metodología de aplicación nacional expedida por el DNP que considera aspectos físicos de la vivienda, el entorno y la disponibilidad de servicios públicos.

de la descentralización. Un 20% de estas transferencias las debe destinar el municipio a proyectos en agua potable y saneamiento en los componentes urbano y rural.⁷ En la práctica estos flujos de recursos no se manejan en forma armónica con la política tarifaria de las empresas. El receptor de las transferencias es el municipio y no la empresa prestadora del servicio. Se han generalizado en el país tres situaciones. Primera, el Alcalde no destina la totalidad de los recursos al acueducto, porque cumple con los niveles de cobertura que le permiten reorientar los fondos, y la transferencia se utiliza en otras prioridades de la administración. Segunda, el alcalde asigna los recursos de acueductos a proyectos del sector seleccionados mas por criterios políticos que porque permitan optimizar los sistemas o solucionar los déficit que genera la subremuneración tarifaria. Tercera, los recursos de transferencias han sido pignorados para cancelar obligaciones adquiridas a raíz de proyectos del pasado.

En conclusión, la regulación tarifaria y el direccionamiento de las transferencias no garantiza, per se, que los acueductos cuenten con los recursos necesarios para operar y expandir los sistemas, en un marco de eficiencia. En estas circunstancias, el proceso de Montería introdujo dos elementos muy positivos y que de alguna forma se deberían generalizar:

1. El nivel tarifario se fija por competencia lo que reduce la probabilidad de que se incorporen ineficiencias en la estructura de costos que alimenta la fórmula. Las tarifas así fijadas, además, deben ser lo suficientemente elevadas para asegurar la sostenibilidad del sistema, dado un esquema cierto de aportes. Como se mencionó, las fórmulas operan bien en términos financieros y algebraicos y, por lo tanto el reto es alimentarlas con los niveles adecuados de costos de inversión y AOM. Por otra parte, el concesionario, cuando establece su oferta de precios, debe incluir un canon de arriendo por los activos del sistema y no, como dicta la regulación, el valor de los activos por reposición a nuevo. En muchas ocasiones estos activos ya

⁷ Leyes 60 de 1993 y 715 del 2001.

han sido amortizados y financiados con recursos no reembolsables de presupuestos de otras generaciones. Si los usuarios de zonas pobres no pueden soportar los AOM, difícilmente están en capacidad de reconocer el costo del capital de inversiones pasadas.

2. Los recursos de transferencias se orientan al sector y permiten financiar los programas de inversiones que optimizan el sistema. En otras palabras, no se desvían a otras prioridades del sector público ni se dispersan en proyectos de acueducto y alcantarillado desarticulados de los resultados de planeación de la inversión y operación de los sistemas. Es posible que, ante la inestabilidad fiscal y macroeconómica que generó el sistema de transferencias asociado a la descentralización, en el futuro se revisen los flujos del gobierno nacional hacia los municipios dirigidos a los acueductos. Cuando esto ocurra, se debe realizar una evaluación costo beneficio que establezca cual es la verdadera capacidad de pago por el servicio y ajustar la regulación tarifaria. En este evento, la financiación del proyecto se debe adecuar sustituyendo fondos de transferencias por una mayor generación tarifaria.

Finalmente, se debe comentar la decisión de haber acudido a la figura de área de servicio exclusivo en el marco de esta concesión. Esta figura tiene carácter excepcional pero no son excepcionales los motivos que señala la ley para acudir a ella: la necesidad de balancear el mercado en términos de capacidad de pago y consumos. El uso de esta figura implica de alguna forma ir en contravía de la filosofía de la ley, que concibe como motor de la eficiencia la competencia en el mercado. Este principio es adecuado si las condiciones de economías de escala y la concentración de usuarios “buenos” en pocas localizaciones no fueran tan marcadas. Las fuertes economías de escala y aglomeración, las externalidades en los servicios, los altos costos de transacción en los procesos y el desequilibrio en la composición de los mercados, permiten afirmar que es más razonable acudir a la competencia por el mercado. Una vez adoptada esta estrategia y por las mismas variables, es recomendable generalizar la figura de áreas de servicio exclusivo para aglutinar en un solo proceso, un mercado equilibrado y del tamaño suficiente para explotar economías de escala y reducir los costos de transacción.

Planes de inversión y metas del servicio

El equipo estructurador encontró un servicio con coberturas de 76.1% en acueducto y 28.2% en alcantarillado, pérdidas estimadas en más del 55%, ausencia de macromedición y una cobertura insignificante en micromedición, continuidad en el servicio por debajo de 6 horas diarias y presiones muy bajas. El plan maestro para corregir estas deficiencias ascendía a US 150 millones y, aunque permitía alcanzar coberturas universales en 6 años, era imposible de financiar.

Con base en una inspección del sistema y la auscultación de la disponibilidad a pagar de la población, se estructuró un modelo financiero con la flexibilidad suficiente para modelar distintos esquemas de delegación al sector privado, ritmo de inversiones y monto de los aportes y tarifas.

Se seleccionó como la mejor alternativa una concesión a 20 años, en la cual el objeto contractual no es llevar a cabo un programa específico de obras, sino responder por una serie de indicadores de servicio. El escenario de referencia, con el cual se estructuró el contrato, prevé inversiones cercanas a los US \$70 millones, que constituyen más un indicativo que una obligación contractual. De acuerdo con el reporte de la banca de inversión, estos recursos son suficientes para ampliar en dos módulos de 300 lts/seg cada uno, la capacidad de captación, tratamiento y bombeo

en la planta de Sierra Chiquita, en el 2004 y 2013 respectivamente. Esta capacidad unida a los cerca de 1000 Lts de capacidad existente pero no operativa, y a las metas de reducción de pérdidas permite abastecer a la población esperada al final de la concesión y disponer de 100 lts/seg adicionales.

De igual forma, con los recursos es posible instalar y reponer cerca de 250 kilómetros de redes de acueducto y un monto similar de colectores de alcantarillado. El plan de redes contempla la extensión del sistema para soportar los aumentos de cobertura y la reposición del 50% de las redes del sistema. El plan de inversiones incluye la instalación de 40.000 nuevas acometidas en acueducto y 51.000 en alcantarillado y la instalación de micromedición para alcanzar cobertura total. Bajo los presupuestos de crecimiento demográfico, con este programa se alcanzarían, al final del período de concesión coberturas de 90% en agua potable y 80% en alcantarillado.

En materia de alcantarillado, el presupuesto con el cual se realizó el ejercicio de cierre financiero, comprendía, además del programa de redes y colectores la construcción de dos sistemas de tratamiento de aguas residuales y la adecuación de una existente fuera de operación. De igual forma se contempla la instalación de cinco estaciones de bombeo de aguas negras.

Antes de la concesión, el sistema de acueducto de Montería contaba con una planta convencional ubicada al sur occidente de la ciudad, en inmediaciones del río Sinú, denominada Sierra Chiquita, con capacidad nominal de 600 lts/seg y una capacidad operativa de 450 lts/seg. El acueducto se nutre, además, de tres plantas compactas con capacidad de 50 lts/seg cada una, ubicadas en el área urbana, una en la margen izquierda del río Sinú y las otras dos en la margen derecha. Con anterioridad al proyecto y con aportes del gobierno nacional de casi 3 millones de dólares, previo a la concesión se inició la construcción por etapas de una nueva planta localizada en Sierra Chiquita, con una capacidad final de 1.200 lts/seg, planteada en módulos de 300 lts/seg. El primer módulo enfrentó problemas técnicos y no entró en operación a la entrega de la concesión. El río Sinú reporta caudales medios del orden de 450 m³/seg, con un mínimo histórico de 40 m³/seg.

Aún cuando la estructuración del proyecto no se basó en diseños definitivos y se separó del Plan Maestro propuesto por Hidrotec, contempló un escenario de referencia para relacionar los flujos de recursos de la concesión con la viabilidad técnica de cumplir con un patrón de metas del servicio. De esta forma, en los pliegos y el contrato no se obliga al concesionario a seguir un programa determinado de obras, pero si a cumplir con estándares de servicio. El incumplimiento de estas metas genera sanciones pecuniarias y un incumplimiento reiterado conduce a la terminación anticipada del contrato y a la aplicación de fórmulas de terminación desfavorables al concesionario.

A continuación se presentan las metas de calidad a las cuales se obliga el concesionario contractualmente:

- Aumentar las coberturas en un cronograma establecido en los pliegos en términos de nuevos usuarios por año. Como se mencionó, para el horizonte del proyecto, las nuevas conexiones ascienden a 40.000 en acueducto y 51.000 en alcantarillado. El cronograma considera un ritmo más acelerado para los primeros años de la concesión y pondera en el puntaje para calificar las ofertas con un 20%, el número de acometidas adicionales que ofrezca el proponente para los dos primeros años. De igual forma, se establece en el contrato, que por cada nueva conexión en los estratos altos y clientes no residenciales, el concesionario está obligado a conectar un nuevo usuario en cada uno de los estratos 1, 2 y 3.
- La calidad del agua entregada a los usuarios debe satisfacer lo estipulado en el decreto 475 de 1998.
- La calidad de las aguas residuales, una vez tratadas deben cumplir con los siguientes parámetros (o unos más estrictos si cambia la regulación, en cuyo caso el municipio aportará el diferencial de costos que esto implique):
 - PH entre 5 y 9.
 - Temperatura inferior a 40 grados centígrados.
 - Ausencia de material flotante.
 - Remoción de por lo menos el 80% de grasas y aceites en carga.
 - Remoción de por lo menos el 80% de los sólidos suspendidos en carga.
 - Remoción de por lo menos el 80% de la demanda bioquímica de oxígeno en carga.
 - Al final de la concesión la capacidad instalada de producción y tratamiento de agua potable debe exceder en 100 lts/seg la demanda máxima diaria que se presente en ese año.
 - De igual forma, al término de la concesión se debe disponer de un 10% de exceso de capacidad en los sistemas de tratamiento de aguas residuales.
 - El agua no contabilizada (pérdidas) debe alcanzar un nivel máximo de 30% en el término de 5 años.
 - La presión del agua debe ser de por lo menos 10 m.c.a (metros de cabeza), medida a la entrada a los domicilios. Se exceptúan caídas temporales de presión por daños en la red pero la situación no puede persistir por más de 24 horas. También se exceptúan las bajas presiones asociadas a cortes en el fluido eléctrico.
 - En los primeros tres años del proyecto, el concesionario debe ofrecer continuidad del servicio las 24 horas. Los cortes deben ser programados y difundidos a través de los medios para informar a los usuarios.
 - El sistema de alcantarillado debe ser operado, reparado y repuesto de tal forma que no ocurran desbordes en las calzadas en perío-

dos de tiempo seco. Se deben reponer redes y conexiones para minimizar las filtraciones.

- El concesionario debe mantener un servicio de atención de reclamos. El tiempo de respuesta debe ser inferior a 5 días.
- El concesionario se obliga a desarrollar y mantener un sistema georeferenciado para el catastro de redes y usuarios.
- El concesionario se obliga a mantener en perfecto estado la infraestructura de los sistemas. Debe presentar un programa periódicamente y mantener un registro de las obras. En el quinto año el sistema de información y el estado de la infraestructura deben permitir el mantenimiento preventivo.

- Un tratamiento similar se impone a los compromisos de reposición de redes.

La verificación del cumplimiento de las metas de servicio está a cargo de una firma de interventoría que se contrató por concurso para un período de 20 años. La firma interventora supervisa las mediciones del concesionario en términos de calidad de agua, presión, continuidad, atención de reclamos, entre otros. Además, la interventoría recibe y aprueba los planes de obra y mantiene un inventario de las inversiones realizadas, las nuevas conexiones y la instalación de medidores. También compete al interventor, la solución de conflictos en la ejecución del contrato, acudiendo a los mecanismos previstos para este efecto.

Esquema financiero (público-privado)

El ejercicio de modelación financiera de la banca de inversión partió de recursos relativamente inflexibles para el cierre financiero de la concesión. Dada esta restricción, se estructuró un programa de expansión que asegurara una oferta de agua suficiente, permitiera reducir las pérdidas, extendiera las coberturas en acueducto y alcantarillado y garantizara el tratamiento de las aguas residuales. Se estimó que estas inversiones ascienden a USD 70 millones en un horizonte de 20 años, menos de la mitad de los montos contemplados por el plan maestro de acueducto y alcantarillado.

Los aportes de la Nación ascienden a 3.3⁸ millones de dólares, de los cuales 2.7 se giraron en el año 2000 y 0.6 en el año 2001. Este monto fue girado al municipio en el marco de un convenio financiero; el municipio, a su vez, entregó los recursos al concesionario bajo la modalidad de aporte.

Por otra parte, el municipio pignoró, a favor del concesionario, los recursos de transferencias de la Ley 60 de 1993⁹. En los primeros años de la concesión, desde el año 2001 hasta el 2004, el municipio aporta anualmente 1.26 millones de dólares en 7 cuotas por año. Del año 2005 al 2019, el aporte se fijó en 1.88 millones de dólares anuales, en un esquema similar.

El municipio constituyó una fiducia que captura los recursos de transferencias de la Nación y los entrega automáticamente al concesionario en las

condiciones pactadas contractualmente, a menos que el municipio comunique a la fiducia un incumplimiento por parte del concesionario. Además de estos recursos, el municipio estaba en la obligación de entregar el nuevo módulo de la planta de tratamiento en Sierra Chiquita y los predios necesarios para construir las lagunas de tratamiento de aguas residuales y reubicar la población asentada en las servidumbres necesarias para la expansión del sistema de alcantarillado.

El concesionario, por su parte, efectuó un aporte de capital a la sociedad de 3.6 millones de dólares, de los cuales 2.5 millones se aportaron el día de constitución, 1.1 durante el primer año del contrato y, para el cierre financiero del proyecto, presentó un compromiso de financiación a través de crédito por un valor de 5 millones de dólares.

Del aporte del concesionario, 1.43 millones de dólares se consignaron en un encargo fiduciario a favor del municipio de Montería para financiar la liquidación de la empresa prestadora del servicio – SAAM. En segundo lugar, se canceló la comisión de éxito a la banca de inversión que estructuró el proyecto, por un valor de 474 mil dólares. Como arriendo por la infraestructura, se pactó un pago al municipio por un valor de 440 mil dólares anuales durante la concesión. Finalmente, la interventoría está a cargo del concesionario, quien debe pagar anualmente un valor de \$250 millones de pesos de 1998, que a esa fecha correspondía a 162 mil dólares. El contrato de interventoría se celebra por un plazo equivalente a la vida del contrato.

El resto de recursos necesarios para financiar el plan de inversiones y para cubrir los costos de AOM son las tarifas. El 80% del puntaje de calificación para adjudicar el proyecto fue la tarifa. Los proponentes debían ofrecer una tarifa para el estrato 4, dividida en cargo fijo y variable con un consumo de referencia de 20 m³/mes. La tarifa del consorcio ganador fue de US 0.32/m³ para acueducto y de 0.24 para alcantarillado. Estas

⁸ Las cifras nominadas en pesos en el contrato se expresan en dólares, empleando la tasa de cambio del período para el cual se estipula la obligación en pesos. En general, el contrato establece las obligaciones en pesos constantes de diciembre de 1998. Es importante anotar que el gobierno ya venía haciendo aportes de magnitudes similares para el proyecto de Sierra Chiquita. Desde este punto de vista la concesión representa un ahorro fiscal para el gobierno nacional.

⁹ La ley 60 se sustituyó por la Ley 715 de 2001. Este cambio legal, no modifica los compromisos de aportes del municipio.

tarifas en la primera etapa, estarían sujetas a un proceso lineal de transición a partir de las tarifas vigentes hasta alcanzar la ofrecida por el concesionario y a partir de ahí, se indexan por inflación.

De acuerdo con el modelo financiero del equipo estructurador, las tarifas, además de cubrir los gastos de AOM, generarían un excedente de USD 30 millones para financiar parte del plan de inversiones.

De esta forma, en el siguiente cuadro se resume la estructura para la financiación del plan de inversiones.

En el cuadro se excluyeron los cinco millones de aportes de crédito del concesionario porque éstos deben ser repagados al término de la concesión. Con esta estructura de financiación, el estructurador esperaba una tasa de retorno para el inversionista del 18%.

Como factores positivos de la estructuración financiera de este contrato de concesión se pueden mencionar los siguientes. En primer lugar, financiar el 43% de la inversión vía tarifas en Colombia se puede considerar como un logro importante. Históricamente, los niveles tarifarios son insuficientes incluso para cubrir los gastos de administración, operación y mantenimiento. Cuando se alimentó el modelo financiero, puesto que Montería no había micromedición, fue necesario realizar un estimativo de la demanda media en los distintos estratos. Se asumió que los estratos 1 y 2 consumían menos de 15 m³/mes y los estratos altos, por encima de 30 m³/mes. A pesar de que estos estimativos no se basaron en un estudio formal de demanda, a la postre han resultado bastante acertados.¹⁰

En segundo lugar, lograr el compromiso de las transferencias de ley 60 en un proyecto coherente, donde la totalidad de los recursos se dirigen a

optimizar el sistema de acueducto y alcantarillado, es un avance importante con relación a la forma como se están aplicando las transferencias sectoriales en la mayoría de municipios del país. Después de 10 años de estar orientando montos significativos de transferencias para el saneamiento básico, en la mayoría de los municipios el impacto de las inversiones ha sido nulo porque no se han hecho o porque los recursos se han atomizado en proyectos dispersos. De hecho, el monto de las transferencias bajo las reglas actuales cubre casi una tercera parte del costo del servicio en condiciones promedio.

	USD	Porcentaje
Nación	3.30	4.7%
Municipio	33.25	47.4%
Concesionario	3.60	5.1%
Tarifas	30.00	42.8%
Total	70.15	100.0%

Finalmente, los veinte años que se definieron como plazo de la concesión permiten generar un volumen importante de recursos como para asegurar mejorías en el servicio y ampliar las coberturas sustancialmente desde los primeros años de la concesión. Con períodos más cortos habría sido improbable que el sector privado se comprometiera con metas ambiciosas en el servicio sin un compromiso mayor por parte del municipio. La banca de inversión debió sopesar esta ventaja con los innumerables inconvenientes que plantea desde el punto de vista microeconómico la entrega de una infraestructura completamente desconocida para su explotación por parte de un privado por un período largo. La teoría recomienda, en situaciones de asimetría de información, involucrar al sector privado en contratos transitorios de menor plazo y riesgo en el ámbito, por ejemplo, de un contrato de gestión mientras se reúne la información necesaria para diseñar y estructurar un esquema de delegación total. Probablemente, de haber adoptado un esquema de menor plazo, la frustración de la población ante la falta de servicio habría puesto en riesgo la conclusión del contrato.

Como debilidades de la estructuración financiera se deben mencionar los bajos aportes de la Nación y el requerimiento de capital al concesionario. Con respecto a la Nación, puesto que se tra-

¹⁰ Se contrató una firma de marketing que auscultó la disposición a pagar por tarifas que doblaban los niveles de aquel entonces, controlando la variable ingreso.

taba de un proyecto piloto en una ciudad de 300 mil habitantes, se esperaba un aporte que cubriera un mayor porcentaje de los requerimientos de inversión. Por otra parte, normalmente se considera que en una concesión de tanto riesgo y plazo es conveniente comprometer un porcentaje mayor de las inversiones como equity del contratista. El 5% requerido en este caso es demasiado bajo para soportar cualquier contingencia que se presente en los primeros años de la concesión y, aunque no ha sido el caso, le resta compromiso al concesionario en la medida en que no está arriesgando un volumen importante de recursos en el proyecto. En este cálculo no se incluyeron los USD 5 millones comprometidos como empréstito en la medida en que deben retornar al sistema financiero en los primeros años de la concesión y no hacen parte del equity del contratista.

En todo caso, visto expost, este proyecto mostró que con base en recursos que ya están involucrados en el sector como las tarifas y las transferencias, es posible estructurar una concesión de acueductos con metas ambiciosas de servicio. Probablemente, si la exigencia de equity hubiese sido mayor, el concurso no habría sido concurrido o se habría declarado desierto.

Los riesgos comerciales, operativos, de diseño, construcción y los cambiarios quedaron en cabeza del concesionario. El estado asumió los riesgos asociados a la incertidumbre tarifaria y regulatoria y el incumplimiento de los aportes de contrapartida del municipio y la Nación. En el contrato se establece que en el evento en que los aportes o las tarifas caigan por debajo de las cifras pactadas se activa un mecanismo de restablecimiento del equilibrio económico. Este mecanismo consiste en la contratación de una banca de inversión que estime el impacto en las finanzas del concesionario generado por la modifica-

ción tarifaria, regulatoria o de aportes. La banca, además, cuantifica las soluciones a este desequilibrio, que se pueden expresar mediante un incremento tarifario o una reducción en las metas de servicio y coberturas.

Se intentó implementar un esquema de liquidez para manejar el riesgo tarifario que consistía en la apertura de una carta de crédito a favor del concesionario con cargo al municipio, que sólo se activaría en el evento de un incumplimiento por parte del municipio. Esta figura finalmente no se implementó. También se intentó obtener una garantía a favor de los municipios para facilitar el acceso a los bancos por parte de la concesión. El Ministerio de Hacienda cerró esta opción por considerar que un aval de este tipo podría estimular comportamientos de riesgo moral y selección adversa; los alcaldes podrían tomar medidas populares en contra del negocio considerando que el aval del proyecto no estaría a cargo de ellos.

Finalmente, para evitar el riesgo comercial por pérdida de mercado, como se mencionó, se otorgó la concesión con exclusividad.

El contrato obliga al concesionario a constituir una serie de pólizas a favor del municipio que realmente comprometen al concesionario en el cumplimiento de las metas pactadas. Ante incumplimientos, la garantía se hace efectiva, con lo cual el municipio es compensado total o parcialmente por los perjuicios y el concesionario pierde estatus ante el mercado asegurador. El bajo compromiso que se deriva del equity se equilibra con la pólizas exigidas en la medida en que hacer efectiva alguna garantía por incumplimiento comprometería la sostenibilidad del concesionario y la credibilidad de la casa matriz. En el siguiente cuadro se resumen las garantías.

Garantías	Descripción	Amparo USD millones	Vigencia
Bancaria	garantizar el aporte del concesionario	1.1	1 año y 3 meses
Cumplimiento	obligaciones del concesionario	3	5 años y 6 meses
Manejo adecuado de la inversión	garantizar la inversión de los recursos del municipio	aporte municipio +20% aporte vigencia anterior	anualidades
Pago, salarios y prestaciones	garantiza el pago de salarios	1.5	5 años y 6 meses
Civil extracontractual	pago a terceros	1	vigencia del contrato
Vicios ocultos	inadecuado mantenimiento del sistema durante la concesión	3	3 años a partir de la liquidación del contrato

Multas concesionario	Monto USD	Periodicidad
Incumplimiento del cierre financiero	5000	diario
Incumplimiento metas de cobertura		
Acueducto	20/usuario	mensual
Alcantarillado	40/usuario	mensual
Calidad del agua	2000	diario
Calidad del agua residual	terminación del contrato	después de 6 meses
Presión del agua	2000	diario
Continuidad del servicio	2000	diario
No presentación del programa de inversiones	1000	diario
No presentación programa rehabilitación	1000	diario

Multas municipio	Monto USD	Periodicidad
Demora entrega de activos	2500	diario
Demora entrega de predios	tasa de mora/valor obra no ejecutada	
Demora entrega de aportes 1/	interés bancario+5	primeros 6 meses
	máxima tasa de mora	después de 6 meses

1/ Aplica también a la Nación

De igual forma, el contrato establece claramente las multas por incumplimiento de las obligaciones contractuales de cada una de las partes.

Como se observa, el esquema de multas refuerza los compromisos en el servicio y las metas de cobertura a que se obliga el concesionario. También obliga al municipio y la Nación a efectuar los aportes pactados contractualmente. No obstante, la imposición de multas implica procesos legales para demostrar el incumplimiento e imponer la sanción. Se considera más conveniente incluir en los contratos un sistema de incentivos basado en descuentos automáticos que no impliquen el desarrollo de procesos legales.

Finalmente, el contrato establece las fórmulas para liquidar la concesión en el evento de terminación anticipada. Estas buscan devolver al inversionista el valor de las inversiones descontando los aportes efectuados por la Nación, el municipio y aquellas amortizadas vía tarifas. Se reconoce una tasa de retorno del 17% en la construcción de estos flujos.

En el contrato se pactan, además, compensaciones a favor del contratista o del municipio según el responsable de terminar anticipadamente el contrato, en función de la facturación del último año y las inversiones del siguiente quinquenio.

El concesionario

Los pliegos de condiciones exigían que el proponente acreditara experiencia en la operación de al menos un sistema de acueducto y alcantarillado que en los últimos cinco años hubiera contado con 40.000 conexiones de acueducto y 30.000 de alcantarillado. Se exigía además, que el índice de cobertura de este sistema superara el 85% en acueducto y el 70% en alcantarillado. Debía demostrar que el índice de recaudo definido como recaudo sobre facturación para el año 1998 superara el 85%. Se admitía la conformación de consorcios o uniones temporales para la presentación de la oferta y acreditar los requisitos exigidos en los pliegos.

Como se mencionó, además de cumplir los requisitos exigidos, el proponente debía ofertar una tarifa para acueducto y alcantarillado (80% del puntaje de calificación) y unas metas adicionales a las requeridas en los pliegos para los estratos bajos (20% del puntaje), y debía comprometerse a aportar el capital requerido en los pliegos y una carta de compromiso de los bancos para financiar un porcentaje del proyecto.

El consorcio ganador FCC de España y Vivendi de Francia cumplieron con creces los requisitos de experiencia establecidos en los pliegos. Vivendi es el accionista mayoritario de General des Eaux, que opera sistemas de acueducto y alcantarillado que atienden millones de usuarios y

presentan índices de gestión muy superiores a los requeridos.

Una vez adjudicado el concurso, este consorcio constituyó a Proactiva Aguas de Montería S.A. E.S.P. con sede en Montería. Proactiva tiene una nómina directa de 61 empleados que desarrollan las actividades del área administrativa, de planeación, financiera y comercial y el núcleo de la operación. Cuenta con aproximadamente 100 subcontratistas, entre ellos operadores de la antigua SAAM, que realizan las labores de mantenimiento, limpieza y operación de las redes. Si se considera la nómina directa y los operadores, el sistema opera con un indicador de alrededor de 3 funcionarios por 1000 conexiones, que se considera adecuado para sistemas de 50.000 usuarios.

Por otra parte, la ejecución de los proyectos de inversión se hace a través de subcontratos con firmas de ingeniería. En estos años, en que el ritmo de inversión es intenso, las obras en los sistemas demandan más de 100 empleados directos.

Luego de 3 años y medio de la concesión la empresa ha desarrollado el sistema geográfico de información de usuarios y redes, y como se discute en el siguiente capítulo ha elevado los indicadores de gestión y cobertura del sistema.

Evolución de los servicios

Transcurridos 3 años y medio desde la entrega de los sistemas al concesionario, la prestación de los servicios, en particular del acueducto, ha mejorado sustancialmente.

En el siguiente capítulo se mencionarán los inconvenientes que ha enfrentado la ejecución del contrato desde el punto de vista institucional. En esta sección es suficiente con mencionar que se realizó un otrosí al contrato en el cual se aceleran los compromisos en materia de acueducto a cambio de retrasar el plan de obras de alcantarillado. La motivación de este cambio en el plan de inversiones obedece en primer lugar, a la necesidad de llevar rápidamente y en forma masiva agua a la población para crear un ambiente de satisfacción con el servicio y el concesionario. En segundo lugar, para reacomodar los programas de inversión al desbalance financiero que generó una reestratificación por parte de la alcaldía y la sorpresa que encontró el concesionario cuando constató que la base real de clientes de la empresa no eran 39.000 usuarios sino 30.000. Finalmente, el municipio no ha cumplido con el compromiso de adquirir los predios para los sistemas de tratamiento de aguas residuales, ni con la reubicación de las familias para poner en operación uno de los módulos ya construidos.

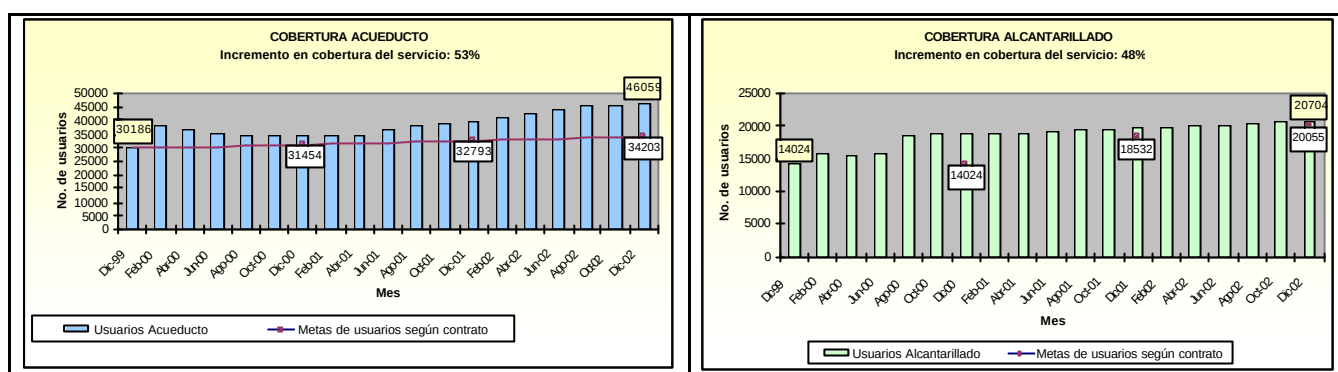
A pesar de que desde el punto de vista ambiental no parezca muy ortodoxo aumentar las coberturas y caudales de agua potable sin expandir en forma simultánea el sistema de alcantarillado, los resultados de esta modificación al contrato, como se verá adelante, han sido satisfactorios.

A continuación se presentan los resultados en la prestación de los servicios y en la ejecución del plan de inversiones en desarrollo del contrato, utilizando como base los reportes y gráficos de la empresa concesionario Proactiva¹¹ y la interventoría, Consultores de Córdoba.

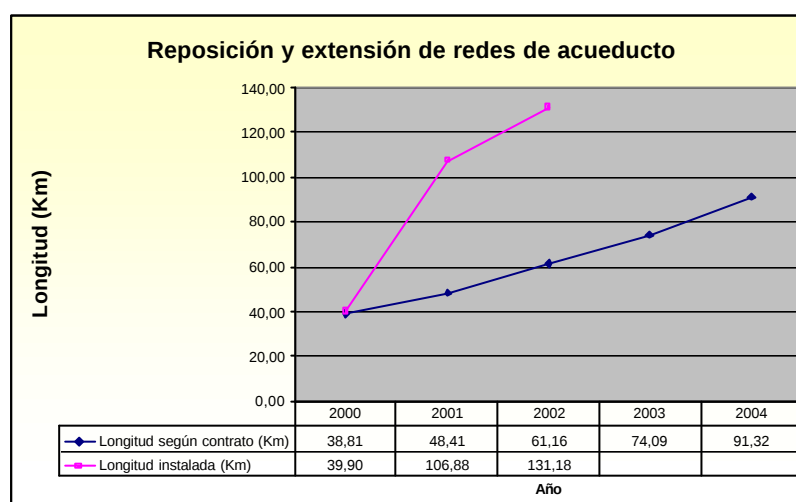
COBERTURAS

En acueducto, los usuarios pasaron de 30.000 a 46.000 en los primeros tres años de la concesión, superando el número de conexiones nuevas estipuladas en el contrato. En alcantarillado la cobertura pasó del 27% al 40%.

¹¹ Esta información es auditada por los auditores externos de la empresa, de conformidad con las normas de la ley de servicios públicos. El consultor agradece a Fernando Moncaleano, Gerente General de Proactiva y a Alvaro Bettin de Consultores de Córdoba, quienes entregaron toda la información con que se estructura este capítulo.



Fuente: Proactiva, Informe de gestión julio 6 de 2003



Fuente: Proactiva, Informe de gestión julio 6 de 2003

Se instalaron 25.000 medidores; actualmente la cobertura de micromedición es del 55%.

Además de las nuevas conexiones, el concesionario ha realizado un esfuerzo considerable en la reposición y extensión de redes de acueducto. El concesionario se desvió del primer programa de inversiones propuesto a la alcaldía para ejecutar un programa de agua no contabilizada que le permitiera optimizar las labores de refuerzo y extensión de la red. El programa dictó las obras a medida que se iban diagnosticando los distintos sectores del acueducto. Como parte de este programa se sectorizó la red, se emprendieron acciones para detección de fugas y se identificaron los clientes fraudulentos. Como se observa en el siguiente cuadro, la longitud de la red de acueducto instalada por el concesionario supera ampliamente las metas de referencia del contrato.

En total, a diciembre de 2002 se había instalado 132 km de red, más del doble de las metas contenidas en el contrato.

En alcantarillado, en los tres años de ejecución del contrato, se ha instalado 12 km de red. Como se mencionó el plan de inversiones en alcantarillado se desaceleró, entre otras cosas, por la imposibilidad de desarrollar la infraestructura de tratamiento.

En los informes del interventor se establece que el concesionario, en desarrollo del programa de redes, en algunos barrios no ha coordinado las obras con las autoridades locales y la comunidad, causando problemas en el funcionamiento urbano.

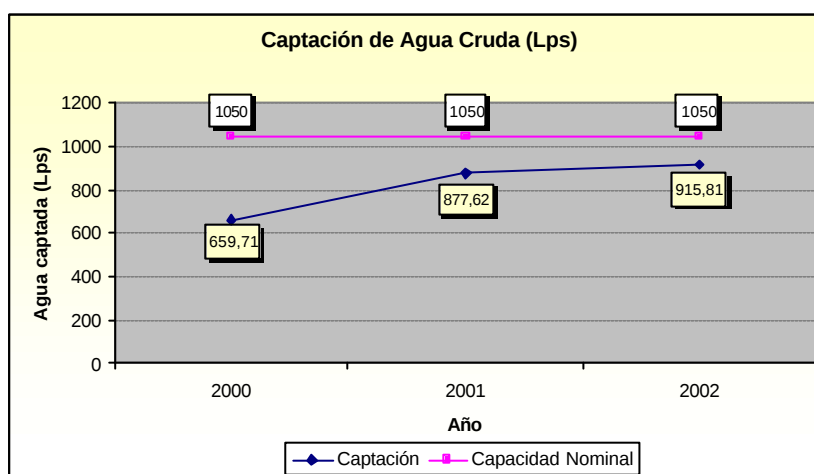
CALIDAD DEL SERVICIO

En la siguiente gráfica se ilustra el aumento en la producción de agua en el sistema desde que inició la concesión.

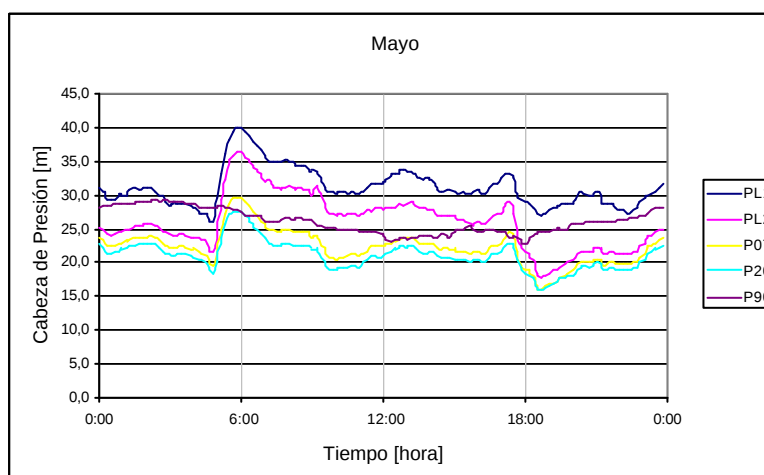
En el contrato se estipulaba que el municipio entregaría el nuevo módulo de 300 lps en la planta Sierra Chiquita operando en buenas condiciones. No obstante, al parecer, este módulo enfrenta problemas técnicos de construcción y el municipio fue incapaz de cumplir con este compromiso. Por lo anterior, el concesionario ade-

cuó la infraestructura de tratamiento e incluyó en un otrosí el sobre costo que esto implicó. De cualquier forma, se observa como la operación especializada del concesionario ha permitido llegar prácticamente a la capacidad teórica de los sistemas de producción con que cuenta Montería.

El contrato estipula una presión mínima de 10 mca en la entrada de los domicilios. De acuerdo con mediciones realizadas por la empresa y supervisadas por el interventor, las presiones con que opera actualmente el sistema superan ampliamente las metas contractuales.



Fuente: Proactiva, Informe de gestión julio 6 de 2003



Fuente: Informe de Interventoría junio – julio de 2003

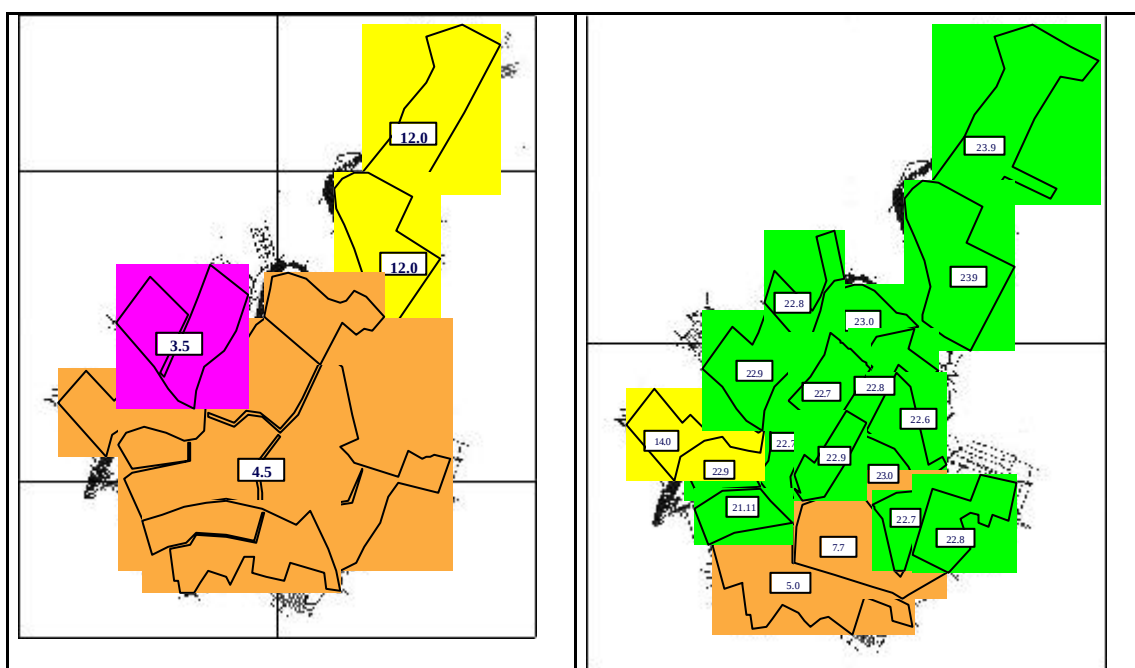
En la gráfica se presenta la presión de las diferentes líneas de acueducto tomadas en mayo de 2003 en distintas horas del día. Como se observa, la línea de menor presión, a las 7 de la noche, hora de mayor consumo, la presión desciende hasta 16 mca, superior en todo caso a los 10 mca exigidos en el contrato. En algunas líneas, la presión promedio alcanza los 30 mca. Es interesante constatar la rapidez como se han alcanzado las metas de presión en el sistema. En los reportes de Proactiva se observa que en mayo de 2002 aún había líneas en las que la presión caía por debajo de los 5 mca.

Con relación a la continuidad en el servicio, los avances también son destacables. En los siguientes planos se incluyen las horas de prestación del servicio en las distintas zonas de la ciudad para 1999 (izquierda) y en el año 2002 (derecha). En las áreas demarcadas con fucsia el servicio se presta menos de 4 horas al día; en sepia el servicio se presta de 4 a 8 horas; en amarillo la continuidad es de 8 a 16 y, finalmente, en verde el servicio es de 16 a 24 horas al día.

Los logros en materia de calidad del servicio son impresionantes. En sólo tres años se ha logrado ofrecer un servicio continuo a la mayoría de la ciudad, después de que durante muchas décadas Montería tuvo que conformarse con tres y cuatro horas de servicio de agua potable al día. El proyecto, para optimizar las redes en las áreas que aún no cuentan con el servicio 24 horas, se va a iniciar próximamente.

De acuerdo con el reporte de la interventoría de junio – julio de 2003, el concesionario está cumpliendo con los parámetros de calidad del agua establecidos en las normas del Ministerio de Salud vigentes.

El concesionario cuenta con un laboratorio para analizar la calidad del agua en la planta de tratamiento y se toman muestras periódicas de calidad del agua con la participación de la interventoría.



Fuente: Proactiva, Informe de gestión julio 6 de 2003

Verificación de parámetros de medición anual de la calidad del agua en redes

Fecha de revisión : 3 de Junio de 2003

P	Características	Valor admisible	Cumple	Observaciones
DI AR IA	Color verdadero	<15	S	VERIFICACION DIARIA  Parámetros mínimos de verificación diaria que son realizados por PAM  Parámetros adicionales de verificación diaria que realiza la empresa PAM
	Olor y sabor	Aceptable	S	
	Conductividad	50<u<100	S	
	Nitritos	0,1	S	
	Grasas y aceites	ausentes	S	
	Turbiedad	<5	S	
	pH	6,5<pH<9	S	
	Alcalinidad total	100	S	
	Cloruros	250	S	
	Dureza total	160	S	
	Hierro total	0,3	S	
	Coliformes totales	0	S	
	Coliformes fecales	0	S	
	Sólidos totales	<500	S	
	Sustancias flotantes	ausentes	S	
	Cloro residual	0,2< Cl <1,0	S	
	Sulfatos	250	S	
	Aluminio	<0,2	S	

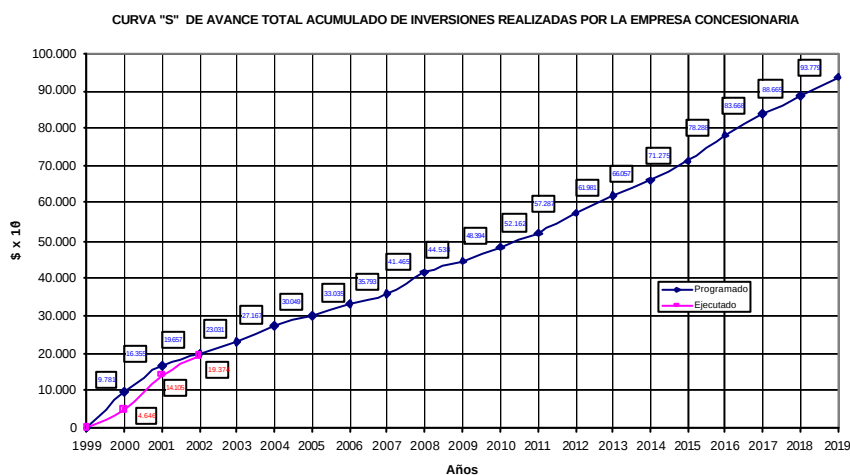
Fuente: Informe de Interventoría junio – julio de 2003

En tabla aparece el reporte de calidad de la muestra tomada en las redes en junio de 2003.

Finalmente, de acuerdo con una encuesta realizada por Saenz Auditores Consultores en noviembre de 2002, el 90% de los encuestados considera que el servicio ha mejorado desde que éste está a cargo de Proactiva y 72% considera que el agua es de buena calidad.

INVERSIONES

Como se explicó, la ocurrencia de una serie de eventos que desbalancaron los presupuestos de ingresos del concesionario implicaron un reordenamiento de las inversiones que se tradujo en un aceleramiento en la ejecución del programa en acueducto y retrasara el de alcantarillado. No obstante, como se observa en la siguiente gráfica, en diciembre de 2002, el valor de las inversiones del concesionario acumuladas alcanzó la meta prevista para ese año.



Fuente: Informe de Interventoría junio – julio de 2003

GESTIÓN

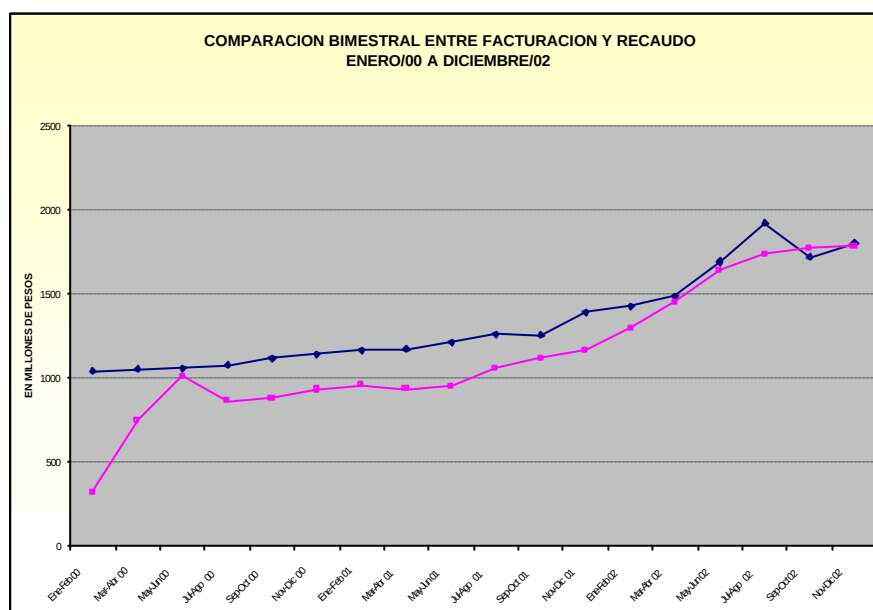
Con relación a los indicadores de gestión, el concesionario recibió un sistema comercial deficiente, en el cual sólo el 35% de la facturación se traducía en recaudo efectivo. Al finalizar el año 2002, la eficiencia en el recaudo era casi del 100%. Detrás de estas cifras, además de una buena gestión comercial y una política de suspensión del servicio ante incumplimientos en el pago, la mejoría de este indicador está relacionada con los esfuerzos que se hacen en calidad del servicio y en una labor de socialización importante por parte del concesionario. Proactiva se contacta directamente con las comunidades, explica las perspectivas en el nivel de servicio y procura, dentro del espacio de viabilidad técnica, ofrecer soluciones.

En los primeros meses de la concesión la rela-

ción con la población fue complicada porque el aumento tarifario se llevó a cabo súbitamente sin que la comunidad percibiera una mejor prestación del servicio. Este factor puso en riesgo el desarrollo de la concesión.

El concesionario tiene una oficina de atención de peticiones, quejas y recursos de los usuarios con una nómina de 16 personas. De acuerdo con el informe del interventor la atención de reclamos se rige por las normas establecidas en la ley de servicios públicos y no con las obligaciones contractuales. El nivel de reclamos en el último año ha sido de 4%.

El servicio ha tenido interrupciones por cortes en el fluido eléctrico que enfrenta restricciones de capacidad en la región.



Fuente: Proactiva, Informe de gestión julio 6 de 2003

Relaciones institucionales de la concesión

En este capítulo se describen y comentan brevemente las relaciones institucionales que se presentaron en las etapas de estructuración y ejecución de la concesión.

El primer punto a destacar es que el contrato de concesión no surgió como una iniciativa de la alcaldía de Montería para solucionar el problema del acueducto sino como producto de una coyuntura. Como se explicó, la situación del servicio de Montería era insostenible y el alcalde buscó el apoyo del gobierno en la forma en que éste lo brindara.

Por esa época el gobierno y las entidades multilaterales de crédito iniciaban las operaciones de participación privada y encontraron a Montería como una oportunidad para implementar un proyecto piloto. También fue producto del azar que el alcalde entrante tuviera un perfil empresarial y le dedicara un esfuerzo importante para sacar adelante el proyecto. Como relata Daniel Rivera, la ausencia de liderazgo por este proyecto y la descoordinación entre instituciones a nivel nacional habría conducido a un fracaso, de no ser por el empuje del nuevo alcalde de Montería.

Visto expost, el contrato que se estructuró entre el gobierno y la banca de inversión ha resultado sólido y ha mostrado impactos importantes en el servicio. No obstante, tanto el interventor¹² como la empresa concesionaria critican la base de información sobre la cual se estructuró el contrato. De acuerdo con estos agentes, el diagnóstico técnico fue muy superficial y no incluyó características de los sistemas que a la hora de operarlos han significado obstáculos importantes para llevar a buen término la concesión. En el mismo sentido se expresan acerca del estudio de demanda, sobre el cual se basó la proyección de ingresos. Este estudio no respondía a un análisis estadísticamente significativo de disponibilidad a pagar basado en encuestas y tampoco partió de la información histórica puesto que en la ciudad no había medición.

Aunque es entendible que el proyecto se haya estructurado con base en información limitada, desde el punto de vista académico parece arriesgado entregar una concesión a 20 años en la que se transfieren la mayoría de los riesgos a un privado y la totalidad de las transferencias municipales para el sector. Esta decisión se tomó en comités con funcionarios de un nivel medio y nunca se elevó al comité directivo creado para el proyecto a nivel nacional, sencillamente porque éste no se reunió. De hecho, el gobierno nacional a finales de la administración de Samper, a través del Ministro de Hacienda y del Director de Crédito Público, retiraron el apoyo a la financiación del proyecto. En esta época se presentó la transición de la dirección del apoyo a la participación privada en acueductos desde el DNP hacia el Ministerio de Desarrollo. Esta situación desfavoreció el proyecto en el sentido en que el Ministerio no acogió a Montería como uno de sus proyectos, hasta el punto de aprobar la cancelación de los recursos asignados al proyecto. De no ser por otra coyuntura, esta vez a nivel nacional, el nombramiento en el nuevo gobierno de un director del Departamento Nacional de Planeación particularmente interesado en el sector, no se habría asegurado el cierre financiero en la estructuración del proyecto.

Esta historia particular que acompañó el proyecto de Montería ilustra los enormes costos de transacción que involucra el proceso de estructurar proyectos de participación privada para el manejo de la infraestructura municipal. Se requiere que coincidan los intereses y las gestión de una cantidad de entidades a nivel nacional y municipal, lo cual toma tiempo, recursos y no siempre concluye en éxito. Por otra parte, elaborar un contrato tan sólido y bien estructurado como el de Montería es impensable a nivel municipal. Es necesario contar con el apoyo del gobierno nacional para que capitalice las experiencias en procesos en muchos municipios, desarrolle modelos piloto y facilite la replica de fórmulas exitosas en varias localidades. Desafortunadamente, la totalidad de los funcionarios que

¹² Ente encargado de la supervisión del contrato

conformaron el grupo de apoyo a la participación privada en acueductos en las dos últimas administraciones se diluyó con la reforma ministerial de la actual administración.

La ejecución del proyecto desde el punto de vista institucional también ha sido errática. A la fecha, se han firmado 4 otrosí al contrato que, como se mencionó, tocan temas estructurales como la revisión tarifaria, la reorientación del plan de inversiones, los procedimientos para restablecer el equilibrio y la responsabilidad sobre un módulo de la planta de tratamiento de agua.

En este entorno de renegociaciones, el concesionario ha mostrado excelentes resultados en el servicio, por razones que trascienden la institucionalidad formal que rodea el contrato. En Montería se ha dado una situación en la cual el nuevo alcalde no considera el contrato de concesión como gestión propia y se limita a observar el devenir de los acontecimientos. De hecho, con excepción del alcalde, no hay un solo funcionario en la administración que conozca los términos del contrato y la evolución de los indicadores que en él se pactaron.

Por otra parte, la firma de interventoría, que fue contratada por el mismo término de la concesión, tiene incentivos para sacar adelante el proyecto a pesar de los obstáculos que se han venido presentando. En este contexto la interventoría ha facilitado los procesos de renegociaciones y se ha abstenido de imponer las multas previstas en el contrato en situaciones que están fuera del control del concesionario. Esta actitud ha evitado que el contrato caiga en pleitos y procesos legales que conduzcan a la terminación del contrato, con las implicaciones que puede tener sobre la prestación del servicio. De hecho, la interventoría ha participado activamente en la discusión y el diseño de los otrosí para dar viabilidad a las renegociaciones contractuales que la realidad impone.

Al parecer, la actitud del concesionario ha sido más de lograr la aceptación como prestador del servicio por parte de la población que limitarse a cumplir los compromisos contractuales. Esto lo muestran los logros en materia de gestión y ope-

ración, que en muchas variables han superado con creces las metas establecidas en el contrato. Esta actitud puede tener origen en tres factores particulares de la concesión. En primer lugar, se trata de un operador internacional de acueductos, a quien un fracaso específico le puede significar perder mercados de tamaños superiores al de Montería. En segundo lugar, el esquema de pólizas y la forma de terminación anticipada generan incentivos para el cumplimiento del contrato, en particular, la póliza de cumplimiento una vez terminado el contrato. Una situación de incumplimiento podría afectar la posición de la casa matriz ante las aseguradoras. Finalmente, el mercado de Montería es especialmente hostil por la forma en que lo han tratado en términos de servicio de acueducto y alcantarillado en toda su historia. Si el concesionario está interesado en llevar a buen término el negocio por los 20 años, debe ganarse la aceptación de la comunidad.

Finalmente, conviene mencionar el contenido y procedimiento de los diferentes otrosí. El contrato establece que en una situación donde se presume que el equilibrio económico se afectó, se concerta la contratación de una banca de inversión entre el concesionario y el interventor. La banca debe realizar los cálculos de cual fue el impacto en el flujo financiero de los eventos en discusión y debe sugerir diferentes alternativas para corregirlas. Como alternativas se plantea el reajuste tarifario, la reducción de metas de inversión e indicadores del servicio, o el aumento de los aportes de la Nación y el municipio.

A continuación se numeran los hechos que han ocurrido para acudir a este mecanismo. A la fecha, se han firmado 4 otrosí.

- Cuando entró en operación el concesionario encontró que había 9.000 usuarios menos que los estimados para la ejecución del contrato.
- El municipio presentó su nueva estratificación socioeconómica en la cual el porcentaje de usuarios del estrato 1 se incrementó 3.3%, el de usuarios de estrato 2 en 12.5% y el estrato 3 se redujo en 9.4%. El número de usuarios de estratos que contribuyen se redujo en un 26.6%. El contrato establecía cla-

ramente que un cambio en la estratificación daría lugar la revisión del equilibrio económico.

- El municipio había adquirido el compromiso contractual de entregar la planta de Sierra Chiquita 2 a más tardar en febrero de 2000. El municipio no pudo cumplir con esta condición por razones técnicas y Proactiva recibió la planta en esas condiciones. Una evaluación técnica estimó que para dejar en operación la planta se requerían 461 millones de pesos más 200 millones, correspondientes al perjuicio por no haber contado con la disponibilidad de agua en la fecha prevista.
- El municipio tenía el compromiso de entregar los lotes para construir las lagunas de oxidación en la margen izquierda y en la zona suroriental. De igual forma, debía reubicar a la población asentada en los predios de la laguna de la zona nororiental para poner en operación un módulo de esta laguna y desarrollar construir los colectores de alcantarillado.

- En mayo de 2001 el gobierno eliminó la exención de la contribución de solidaridad por las compras de energía a las empresas de acueducto. De igual forma, el impuesto a las transacciones bancarias paso de ser transitorio a permanente, lo que generó un desequilibrio contractual. El contrato establece que los nuevos impuestos no son a cargo del concesionario, por lo que se deben trasladar a los usuarios vía tarifas.

Ante estos eventos se contrató a la banca de inversión Latin Pacific Capital, que estimó el impacto en los ingresos del concesionario y propuso un incremento tarifario. En un proceso de concertación entre el interventor, el municipio y el concesionario, se negoció el incremento en la tarifas, diferenciado por estratos y se estableció un período de transición para implementar el aumento.

En principio, el mecanismo opera en forma adecuada pero hacia el futuro es inconveniente que se sigan presentando eventos no previstos que afecten en forma considerable el equilibrio contractual.

Lecciones aprendidas

El proyecto de Montería ha mostrado hasta la fecha que, aún en el marco de una concesión con delegación total de responsabilidades y riesgos, los procesos de participación privada pueden incrementar sustancialmente la calidad del servicio con base en los recursos disponibles. Lo anterior, en un entorno de insuficiencias drásticas de información y prevención de la comunidad y las administraciones local y nacional.

De acuerdo con los análisis se puede atribuir el éxito de este proceso a varios factores:

- Los requisitos exigidos para el operador en los pliegos de condiciones, que condujeron a la concurrencia de empresas con trayectoria en la operación de sistema de acueducto y alcantarillado y que deben mantener una reputación en el sector.
- Las exigencias del contrato en términos de pólizas, multas, y la fórmula de terminación del contrato por causas imputables al concesionario. A pesar de que el equity exigido al concesionario fue bajo con relación al monto de las inversiones, la exigencia en garantías ha compensado el compromiso en la ejecución del contrato. Por otra parte, un equity bajo incentiva la concurrencia de oferentes.
- La coherencia de las metas de los servicios y la flexibilidad en los programas de inversiones, han permitido que el concesionario optimice los sistemas con los recursos disponibles generando el mayor impacto en la calidad del servicio. Como se mostró, el concesionario superó las metas en varias de las variables y en un período inferior al previsto en el contrato.
- El plazo a 20 años, aún cuando constituye un riesgo dadas las limitaciones de información, permitió asegurar un monto de recursos suficiente para destrabar las inversiones de un sistema tan deteriorado como el de Montería. Períodos menores habrían implicado sólo mejoras parciales del servicio y probablemente el rechazo de la población.
- El esquema de incentivos implícitos de la interventoría y los procedimientos de ajuste en el contrato han evitado que los eventos inesperados hayan desatado procesos judiciales y probablemente la terminación anticipada del contrato. En un entorno institucional rígido, probablemente esta concesión habría sido terminada. Es importante trabajar para generalizar la flexibilidad que se ha logrado en torno al desarrollo de la concesión en un marco más formal y previsible.
- El aislamiento de la administración local en la evolución de la concesión ha jugado un papel positivo en la medida en que el interventor y el concesionario tienen intereses comunes en lograr aceptación entre la población y cumplir lo estipulado en el contrato. Este aislamiento, que en el caso de Montería, ha sido coyuntural puede buscarse en el diseño de otros contratos, en el cual se fortalece la relación usuario concesionario.
- Aún cuando el apoyo de la nación fue errático y no se contó con todas las instancias decisorias, el trabajo de estructuración fue importante y se tradujo en unos documentos legales sólidos.
- La forma como se licitó y contrató el asesor de transacción (banca de inversión) aportó al éxito del proceso. De un lado, la licitación del asesor de transacción estipulaba que el proponente debía competir por su propia comisión de éxito. El Gobierno permitió que el presupuesto para el asesor fuera competitivo a nivel internacional puesto que tenía un incentivo muy fuerte hacia el logro de sus objetivos principal: mínimo tres posibles competidores. De igual manera, la forma como se estructuró el desarrollo del contrato con el asesor de transacción, en cuatro fases, fue importante. El Asesor debía en la

primera fase describir el diagnóstico de lo que se encontraba y dar una idea de las opciones más probables de vinculación. En una segunda fase debía proponer una alternativa definitiva, la cual debía ser aprobada no solo por el comité supervisor del contrato del asesor de transacción, sino por los estamentos políticos de la ciudad de Montería (alcalde, concejales y senadores) en talleres públicos. Esto permitió que cada paso de la estructuración se legitimara frente a los líderes de la comunidad. Este fue un paso importante, pues generalmente, como sucedió con el “Plan Maestro” usualmente este tipo de contrataciones se realizaba de espaldas a los principales stake-holders. Por primera vez el desarrollo del contrato se hacía con reportes que se presentaban públicamente.

El proceso también ha mostrado aspectos negativos que hacia el futuro se deben evitar.

- A pesar de haber logrado el compromiso de los recursos de transferencias para el sector en el proyecto, el municipio no ha cumplido con obligaciones imprescindibles para el desarrollo de los sistemas. Hacia el futuro se debe hacer que el municipio delegue en el concesionario las gestiones para adquirir los predios y reubicar la población cuando así lo requiera el proyecto.
- En general, es importante que durante la etapa precontractual, el estructurador del proyecto reúna el máximo de información técnica y comercial posible. Vacíos de información en esta etapa pueden acarrear problemas muy serios durante la ejecución de los contratos e incluso llevar a su terminación anticipada.
- Hacia el futuro se debe buscar una coordinación interinstitucional y una política coherente y eficiente de apoyo a los municipios

en la estructuración de los procesos de participación privada.

Como conclusión general de este estudio de caso, se debe resaltar la importancia de continuar con los esfuerzos de diseñar modelos y apoyar a los municipios a estructurar sus proyectos de participación privada. Por lo menos para ciudades del tamaño de Montería o mayores, este tipo de gestión puede ser una solución definitiva a los servicios de saneamiento si los procesos se estructuran en forma adecuada. Probablemente para municipios menores, es necesario identificar otras alternativas porque la concurrencia de operadores especializados es limitada.

En el apoyo a los procesos de estructuración se debe trabajar en mecanismos que permitan delegar los sistemas en dos etapas. Una preliminar, donde se mitighen los problemas de información y se racionalice la gestión de la empresa. En la segunda, se puede entregar el servicio en las condiciones de riesgo y plazos en que se entregó Montería. Los intentos realizados hasta el momento de estructurar reformas en dos etapas han fallado porque, una vez el concesionario eleva los estándares del servicio, la administración pública encuentra atractivo retomar el control de la empresa y presiona por un rompimiento del contrato. Es por esta razón que se deben buscar formas alternativas de mitigar las asimetrías de información en el marco de un esquema creíble por parte de los oferentes y consistente en el horizonte del proyecto para las partes.

Estos procesos sólo son viables si existe el apoyo gubernamental y se capitalizan las experiencias. Para ello es necesario trabajar en mecanismos institucionales que reduzcan los altos costos de transacción y los problemas de coordinación entre los niveles de gobierno y que fijen lineamientos claros en términos de los montos de aporte a los proyectos.

Referencias

Pliego de Condiciones para la Licitación del Contrato de Concesión para la Financiación, Ampliación, Rehabilitación, Mantenimiento y Operación de la infraestructura de los servicios Públicos de Acueducto y Alcantarillado de la Ciudad de Montería . Licitación No 02-MM-LP-99. (Incluye minuta del contrato). República de Colombia. Municipio de Montería. Septiembre de 1.999.

Concesión del servicio Público de Acueducto y Alcantarillado de la ciudad de Montería. Documento preparado por el Consorcio Chemonics International & Selfinver. Junio de 1.999.

Informe de interventoría meses Junio-Julio del 2002 y Junio-Julio 2003. Documento preparado por Consultores de Córdoba.

Crónica de la concesión del acueducto de Montería. Documento inédito preparado por Daniel Rivera.

Balance de la concesión de los servicios de Acueducto y Alcantarillado de Montería. Ministerio de Desarrollo. Abril del 2.002, Colombia

Concesión de Acueducto y Alcantarillado en la Ciudad de Montería, Proactiva. Aguas de Montería ESP, Julio 6 de 2003.