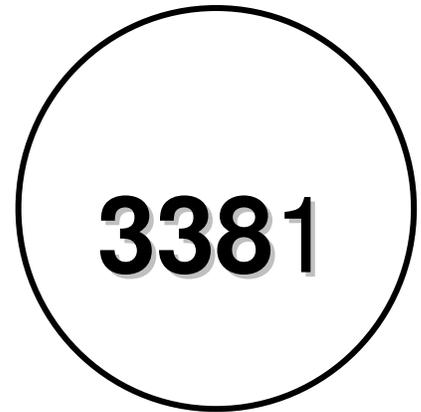


Documento **Conpes**

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



IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DE LOS RECURSOS DE INVERSIÓN REGIONAL - AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT
Departamento Nacional de Planeación - DNP

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 10 de octubre de 2005

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento somete a consideración del Consejo Nacional para la Política Económica y Social –CONPES– la importancia estratégica de las obras de inversión en el sector de agua potable y saneamiento básico financiadas con los *Recursos de Inversión Regional* ordenadas por la Ley 812 de 2003 - Plan Nacional de Desarrollo, con el fin de garantizar el desarrollo de las inversiones que permitan mejorar las condiciones del servicio de acueducto, alcantarillado y aseo a nivel nacional, y de esta manera dar cumplimiento a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo a los que se refiere el Artículo 6 de la mencionada Ley.

Se destacan los siguientes aspectos: (i) A 30 de septiembre de 2005 falta por viabilizar proyectos por el 49% de los recursos asignados; (ii) Se ha observado una baja capacidad para la adecuada formulación de proyectos por parte de varios entes territoriales; (iii) El programa está compuesto por proyectos de gran importancia para el desarrollo regional; y (iv) Es necesario que el MAVDT desarrolle un Plan de Acción para agilizar la formulación y presentación de proyectos con cargo a recursos del programa, cuya ejecución excederá la vigencia fiscal 2006.

II. ANTECEDENTES

El Departamento Nacional de Planeación – DNP, como entidad responsable del diseño de políticas nacionales y sectoriales de largo plazo en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, ha sido la entidad encargada de gestionar la asignación de los Recursos de Inversión Regional contemplados en la Ley 812 de 2003.

De acuerdo con la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, los *Recursos de Inversión Regional* asignados en Audiencia Pública debían ser distribuidos teniendo en cuenta criterios de equidad regional y sectorial. El DNP estableció los criterios de distribución departamental, teniendo en cuenta variables de población, desarrollo regional y eficiencia fiscal.

La distribución sectorial se realizó de acuerdo con la Ley 812 de 2003 en su artículo 6°. De esta manera, las prioridades debían ser vías, saneamiento básico, y distritos de riego, que en conjunto no debían ser una proporción menor del 75% de los recursos asignados a cada departamento, siendo los dos primeros de obligatoria inclusión. El porcentaje restante sería asignado según las necesidades de cada región.

El DNP efectuó en los distintos departamentos del país Audiencias Públicas Consultivas con la concurrencia del Gobierno Nacional, las administraciones departamentales, distritales, municipales y representantes de diversas organizaciones de la sociedad civil, para identificar los proyectos de inversión correspondientes a estos recursos. Posteriormente, en las instalaciones del DNP se llevaron a cabo Audiencias Resolutorias para la asignación definitiva por sectores de las cuotas departamentales.

Para la programación presupuestal de estos recursos a partir del año 2004 se previó una distribución en partes iguales para el cuatrienio. Así mismo, para mantener equidad sectorial, se ha propendido por que el monto asignado en cada sector también se distribuya en partes iguales a lo largo del cuatrienio. Lo anterior sin perjuicio de la viabilidad de los proyectos, pues si bien se asigna una cuota departamental la viabilidad de cada uno de los proyectos es el soporte real para la asignación de los recursos por vigencia.

Como resultado de los procesos de priorización de los recursos de Inversión Regional, para el sector de agua potable y saneamiento básico se ha programado en cada vigencia la cuarta parte del total asignado, es decir, \$91.000 millones aproximadamente.

Cuadro 1

Distribución sectorial - Ley 812 de 2003

(Millones de pesos de 2002)

Departamento	Total	Agua Saneamiento Básico	
Atlántico	36.414	33.914	93,1%
Córdoba	32.725	28.000	85,6%
Cauca	30.757	24.407	79,4%
Bolívar	35.413	23.613	66,7%
Guaviare	27.378	19.500	71,2%
Guajira	26.139	18.717	71,6%
Nariño	33.627	18.500	55,0%
Cesar	27.594	15.000	54,4%
Antioquia	59.888	14.800	24,7%
Guainía	23.720	14.720	62,1%
Amazonas	18.876	12.557	66,5%
Cundinamarca	36.889	12.144	32,9%
Vaupés	21.400	11.700	54,7%
Tolima	28.943	11.449	39,6%
Nte de Santander	30.851	11.009	35,7%
Magdalena	29.911	9.198	30,8%
Santander	31.953	8.568	26,8%
San Andrés	16.391	8.498	51,8%
Caquetá	25.225	8.225	32,6%

Sucre	29.221	7.221	24,7%
Quindío	22.760	6.960	30,6%
Meta	25.897	6.700	25,9%
Vichada	25.068	6.334	25,3%
Huila	26.256	6.000	22,9%
Caldas	27.812	5.800	20,9%
Choco	25.495	5.250	20,6%
Risaralda	25.917	4.296	16,6%
Boyacá	30.400	3.350	11,0%
Bogota	70.457	3.300	4,7%
Arauca	23.221	2.521	10,9%
Valle del Cauca	48.094	2.024	4,2%
Putumayo	23.561	1.061	4,5%
Casanare	21.748		0,0%
TOTAL NACION	1.000.000	365.336	36,5%

Fuente: DNP - DIFP

El proceso para el compromiso de recursos se ha realizado teniendo en cuenta la recepción oportuna de los proyectos ante las entidades encargadas de su estudio y su aprobación. Del total de recursos aprobados para el sector de agua y saneamiento básico por valor de \$365.336 millones, a 30 de septiembre de 2005, se han comprometido recursos por valor de \$186.914,6 millones, equivalente a un 51% del total de recursos

III. PRESTACION SERVICIO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

El Régimen de Prestación de Servicios Públicos Domiciliarios, establecido con la Ley 142 de 1994, constituye el marco general de un conjunto de transformaciones institucionales en regulación, control y vigilancia, orientadas hacia la descentralización y el logro de mayor eficiencia y competencia, preservando instrumentos de intervención estatal acordes con sus fines sociales.

La Ley buscó consolidar empresas prestadoras de servicios públicos mediante la aplicación de políticas de modernización empresarial y la vinculación de operadores especializados, que garantizaran la prestación eficiente del servicio y que participaran con recursos propios en los planes de inversión. La estructura institucional adoptada se fundamenta en la separación de funciones entre el Gobierno Nacional, encargado de la formulación de la política, regulación y control, y los municipios, encargados de asegurar la prestación eficiente de los servicios, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución de 1991.

Por otra parte, la Ley 99 de 1993 define la estructura institucional del Sistema Nacional Ambiental -SINA- y ordena las entidades públicas encargadas de la administración de los recursos naturales, entre ellos el recurso hídrico, y el medio ambiente.

Este marco normativo se complementa con la Ley 715 de 2001 - Sistema General de Participaciones. De acuerdo con esta Ley, el 41% de los recursos de propósito general deben dirigirse al desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en agua potable y saneamiento básico, específicamente para: (i) financiar inversiones en infraestructura; y, (ii) cubrir los subsidios que se otorguen según lo dispuesto en la Ley 142 de 1994.

Bajo este contexto se han logrado mejoras en cobertura, calidad y eficiencia operativa de los prestadores, las tarifas se han acercado a los costos de prestación del servicio y se ha reducido la dependencia de recursos públicos para el financiamiento del sector. No obstante lo anterior, se requiere asignar niveles apropiados de inversión para consolidar el proceso de mejoramiento del sector.

De acuerdo con información de las encuestas de hogares del DANE, durante el periodo 1996-2003 la cobertura del servicio de acueducto aumentó de 83% a 88%¹ de los hogares del país, mientras que la de alcantarillado se incrementó en cuatro puntos porcentuales alcanzando para el 2003 el 74%.

Los avances en cobertura y calidad de estos servicios se han visto limitados, entre otros factores, por los siguientes:

- (i) El desarrollo de proyectos que no han contado con sostenibilidad financiera, en particular, en los municipios pequeños e intermedios.
- (ii) La diversidad de criterios para la viabilización de proyectos. Antes de la creación de la Ventanilla Única (Artículo 93 Ley 812 de 2003), las entidades de financiamiento aplicaban sus propias metodologías de viabilización, había demoras en los trámites para acceder a los recursos y no se difundían suficientemente los programas de financiamiento.
- (iii) La falta de coordinación entre los municipios y los operadores de los servicios en relación con la destinación de los recursos de obligatoria inversión en el sector.
- (iv) La canalización de recursos del Sistema General de Participaciones hacia inversiones que no son consistentes con planes óptimos de inversión.

¹ Fuente: DANE

- (v) La falta de acceso dinámico a crédito, que ha conducido a inversiones dispersas e incompletas.

IV. ESQUEMA INSTITUCIONAL, VIABILIZACIÓN Y EJECUCION DE PROYECTOS DE AUDIENCIAS PÚBLICAS

A partir de la expedición del Plan Nacional de Desarrollo –Artículo 93, Ley 812 de 2003-, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial -MAVDT- es la única entidad responsable de la recepción y viabilización de todos los proyectos del sector agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la Nación. Con la creación de la Ventanilla Única se busca asegurar un adecuado proceso de estudio y selección de los proyectos. Para ello, el MAVDT desarrolló una guía de elegibilidad y viabilización de proyectos, que comprende el análisis desde el punto de vista técnico, socio-económico, financiero, institucional y ambiental.

Las obras de infraestructura que se adelantan con el programa de *Inversiones Regionales* del Plan Nacional de Desarrollo incluyen la ampliación, rehabilitación, optimización y/o construcción de los sistemas de acueducto y alcantarillado, el manejo y disposición de residuos sólidos y el tratamiento de aguas residuales. En total, cerca de 300 municipios serán beneficiados. De esta manera, estas inversiones buscan mejorar los indicadores de cobertura, continuidad y calidad de la prestación del servicio para el sector, y fortalecer la capacidad técnica, operativa e institucional de las entidades prestadoras de los servicios.

El Programa de *Inversiones Regionales* en el sector de agua potable cuenta con una instancia de decisión conjunta dónde participan la Dirección de Agua Potable del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Dirección Técnica de Saneamiento Básico y la Dirección de Inversiones Públicas del Departamento Nacional de Planeación, donde se definen los criterios generales para la asignación de los recursos y se establecen las líneas de acción que garanticen la unificación de criterios y la calidad de los procedimientos que se adelanten. Entre sus funciones también se encuentra el seguimiento y la evaluación integral del programa, y el planteamiento de los ajustes que se requieran.

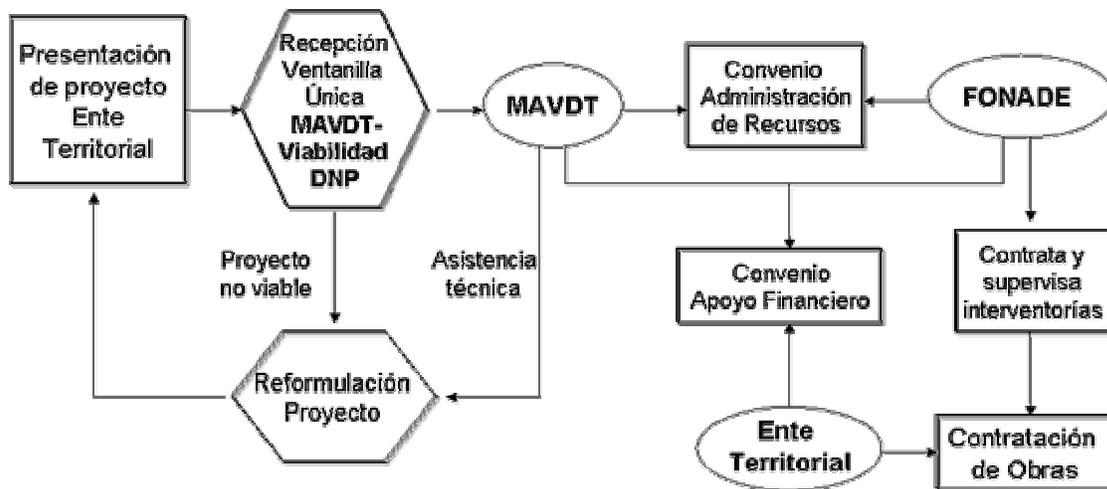
Los proyectos de Inversión Regional son presentados por los entes territoriales para su evaluación técnica, financiera, legal, socioeconómica y ambiental mediante el mecanismo de Ventanilla Única. Una vez los proyectos se definen como elegibles y viables, de acuerdo con los procedimientos establecidos en las guías que para tal fin ha desarrollado el Ministerio, estos son presentados al Comité Técnico

establecido en la Dirección de Agua Potable del MAVDT, se aprueban los proyectos que son viabilizados y que cuentan con el apoyo financiero de la nación, otorgado en las audiencias Publicas... Una Vez el proyecto es aprobado este apoyo se materializa a través de un Convenio Interadministrativo denominado “Convenio de Apoyo Financiero”, el cual es firmado por el municipio que ejecuta el proyecto y el Ministerio. Para efectos de ejecución eventualmente puede participar una Entidad de Apoyo para la gerencia del proyecto.

Con el fin de agilizar las labores administrativas, financieras y técnicas que requieren los proyectos el 22 de octubre de 2004 se suscribió el convenio interadministrativo FONADE - MAVDT. En ese sentido, FONADE celebra los convenios de apoyo financiero con los entes territoriales beneficiarios de los proyectos, realiza la contratación de las firmas que realizan la interventoría técnica, administrativa y financiera, ejerce la supervisión de la interventoría y hace el seguimiento al cumplimiento de las condiciones de aprobación de los proyectos de Inversión Regional de agua potable. Este procedimiento administrativo se ilustra en el siguiente diagrama.

Diagrama 1

Esquema Institucional y de Ejecución de Proyectos



Para la financiación parcial de estas inversiones la Nación contrató en el año 2005 un empréstito externo con el Banco Mundial por US\$ 70 millones, equivalentes al 44% del total de las inversiones a financiar. El esquema de operación del crédito cuenta con dos componentes: (i) Inversión Sectorial; y, (ii) Gerencia del Proyecto. El componente uno incluye la financiación de obras, infraestructura, ampliación y optimización de redes de acueducto y alcantarillado, plantas de tratamiento, interventoría y desarrollo

empresarial y gerencia regional. El componente dos financia los costos relacionados con la administración y planificación de los recursos de acuerdo con las normas nacionales vigentes y de la banca multilateral (coordinación y ejecución) que sean aplicables, así como la viabilización y puesta en marcha de las inversiones objeto del programa de préstamo.

A 15 de septiembre de 2005 se han identificado 17 proyectos a ser financiados con recursos del crédito del Banco Mundial por valor de \$18.470,6 millones. Estos proyectos para su ejecución deberán adelantar procesos de contratación bajo la normatividad de dicho organismo de crédito.

V. ESTADO DE AVANCE

En el Presupuesto General de la Nación vigencia 2004 se asignaron \$94.982 millones para las inversiones regionales de agua potable y saneamiento básico en los diferentes departamentos siguiendo los criterios de equidad regional y sectorial. Esta distribución incluía una partida de \$24.000 millones para los proyectos que se desarrollaran por medio del Programa de Modernización Empresarial, así como otras partidas a proyectos específicos, de acuerdo con las cuotas departamentales inicialmente establecidas.

Posteriormente, debido a que la presentación de proyectos por parte de las entidades territoriales fue muy lenta y que el Ministerio no contaba con el personal disponible para la viabilización de la gran cantidad de proyectos presentados en el último trimestre del año, el MAVDT solicitó al DNP el traslado presupuestal de todas² las partidas departamentales apropiadas en la vigencia, por \$91.182.7 millones a un único proyecto denominado “Implantación del Programa de Agua y Saneamiento Básico de los Departamentos del País Nacional” con código BPIN 1150-02031-0000, con el fin de celebrar un Convenio Interadministrativo con FONADE, para la gerencia de los recursos, como se mencionó anteriormente.

Igualmente, en el Presupuesto General de la Nación vigencia 2005 se asignaron \$84.893 millones, los cuales se han venido adicionando gradualmente al Convenio con FONADE de acuerdo con la autorización de PAC del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Es así como el Ministerio ha realizado dos adiciones, una por valor de \$28.900 millones y otra por \$30.000 millones.

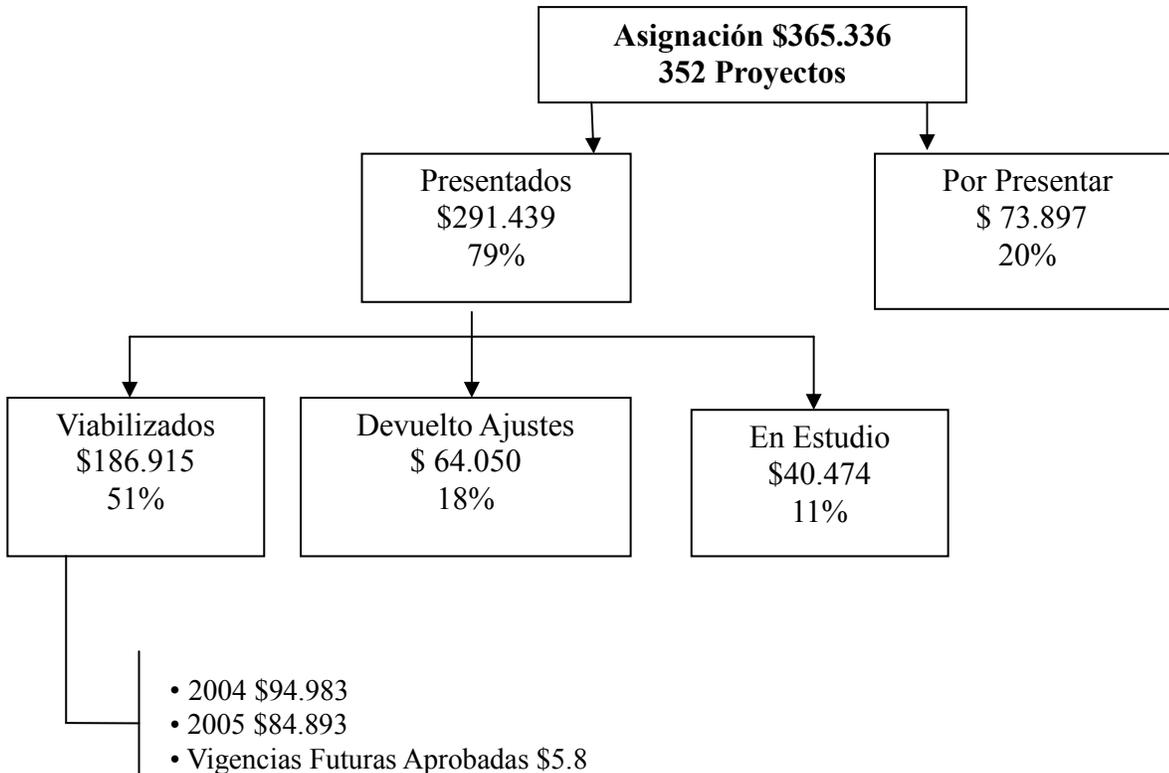
Del total de recursos aprobados para el sector por valor de \$365.336 millones, a 30 de septiembre se han inscrito y viabilizado proyectos en el Banco Nacional de Proyectos de Inversión Nacional por valor

de \$ 186.914,7 millones, equivalente a un 51% del total de recursos. La gráfica 1 ilustra el avance por Departamento en la viabilización de los proyectos y en el compromiso de los recursos.

Diagrama 2

Esquema de Ejecución de Recursos de Inversión Regional Sector Agua Potable y Saneamiento Básico

Cifras en Millones de Pesos



Si bien el monto correspondiente a proyectos viabilizados es consistente con la programación presupuestal, no ha ocurrido lo mismo a nivel regional. A la fecha hay proyectos por valor de \$73.897 millones que no han sido presentados, concentrados en cinco departamentos. Igualmente se han presentado proyectos deficientes en la formulación por valor de \$64.050 millones. Lo anterior a pesar del permanente acompañamiento del MAVDT a las entidades territoriales en la estructuración de los proyectos, y la constante comunicación con los municipios informándoles sobre los plazos para la presentación y el ajuste de los mismos.

² De este traslado se exceptuó la asignación del Departamento de San Andrés por \$3.800 millones, debido a que se tenía un esquema de ejecución diferente dada la complejidad del proyecto por estar la empresa intervenida por la SSPD.

En consecuencia, el MAVDT debe fortalecer la estrategia de formulación de y ejecución de proyectos, para ello, el Ministerio deberá formular un *Plan de Acción* para optimizar la asistencia técnica en la formulación de proyectos que han presentado debilidad institucional para presentarlos ante el MAVDT. El costo de esta labor así como el costo de los estudios que se requieran para formular el proyecto, de acuerdo con los requisitos exigidos por el mecanismo de la Ventanilla Unica del MAVDT, serán financiados con los recursos de *Inversión Regional* asignados a cada ente territorial.

A 30 de septiembre el Ministerio ha viabilizado 178 proyectos, se han suscrito 147 Convenios de Apoyo Financiero, de los cuales 110 han iniciado proceso de contratación y 64 han adjudicado contratos. La ejecución por departamento se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 2

Estado de Avance de los Recursos de Inversión Regional por Departamento

Departamento	Monto Asignado Agua Potable	Monto Viabilizado	Porcentaje de Recursos Viabilizados	Proyectos Totales	Proyectos Viables	Convenios Firmados	Han iniciado proceso contratación	Han adjudicado contratos
TOTAL	365.336	186.915	51,2%	352	178	147	110	64
Atlántico	33.914	19.287	56,9%	13	8	7	7	5
Cordoba	28.000	17.208	61,5%	17	8	6	4	2
Cauca	24.407	11.978	49,1%	76	36	33	23	17
Bolivar	23.613	13.591	57,6%	8	6	3	1	0
Guaviare	19.500	4.850	24,9%	9	1	1	1	0
La Guajira	18.717	8.937	47,7%	18	7	8	7	6
Nariño	18.500	11.000	59,5%	11	3	3	2	1
Cesar	15.000	7.200	48,0%	11	6	5	4	1
Antioquia	14.800	4.700	31,8%	18	10	7	5	3
Guainia	14.720	6.593	44,8%	7	3	3	2	2
Amazonas	12.557	400	3,2%	7	1	1	0	0
Cundinamarca	12.144	4.200	34,6%	7	2	1	0	0
Vaupés	11.700	5.502	47,0%	7	1	1	1	1
Tolima	11.449	1.517	13,3%	17	4	4	3	2
Norte de Santander	11.009	8.154	74,1%	10	8	6	5	3
Magdalena	9.198	6.598	71,7%	5	3	3	2	1

Santander	8.568	3.750	43,8%	7	3	3	1	1
San Andrés y Providencia	8.498	7.000	82,4%	2	1	1		
Caqueta	8.225	7.125	86,6%	22	18	15	13	13
Sucre	7.221	6.921	95,8%	7	6	4	3	1
Quindío	6.960	5.055	72,6%	16	8	6	6	0
Meta	6.700	5.400	80,6%	6	3	3	0	0
Vichada	6.334	2.584	40,8%	6	2	2	1	1
Huila	6.000	6.000	100,0%	14	14	12	12	0
Caldas	5.800	4.300	74,1%	6	5	4	4	3
Risaralda	4.296	1.155	26,9%	4	1	1	1	0
Choco	5.250	0	0,0%	6	0	0	0	0
Boyaca	3.350	347	10,4%	2	1	1	0	0
Bogotá	3.300	3.300	100,0%	5	5	1	0	0
Arauca	2.521	-	0,0%	1	0	0	0	0
Valle	2.024	1.202	59,4%	6	3	1	1	0
Putumayo	1.061	1.061	100,0%	1	1	1	1	1

Fuente: MAVDT

Teniendo en cuenta: (i) que se trata de proyectos de gran importancia para el desarrollo regional; y (ii) que es necesario que el MAVDT desarrolle un Plan de Acción para agilizar la formulación y presentación de proyectos para que una vez estos se aprueben se agilice la ejecución de las obras, cuya ejecución excederá la vigencia fiscal 2006; y en virtud de las disposiciones de la Ley 819 de 2003 en su artículo 10, es necesario declarar las *Inversiones Regionales* de agua potable y saneamiento básico de importancia estratégica, con el fin de garantizar las vigencias futuras correspondientes a la ejecución del programa.

El siguiente cuadro muestra la programación de los recursos para el cuatrienio, así como las necesidades de vigencias futuras:

Cuadro 4

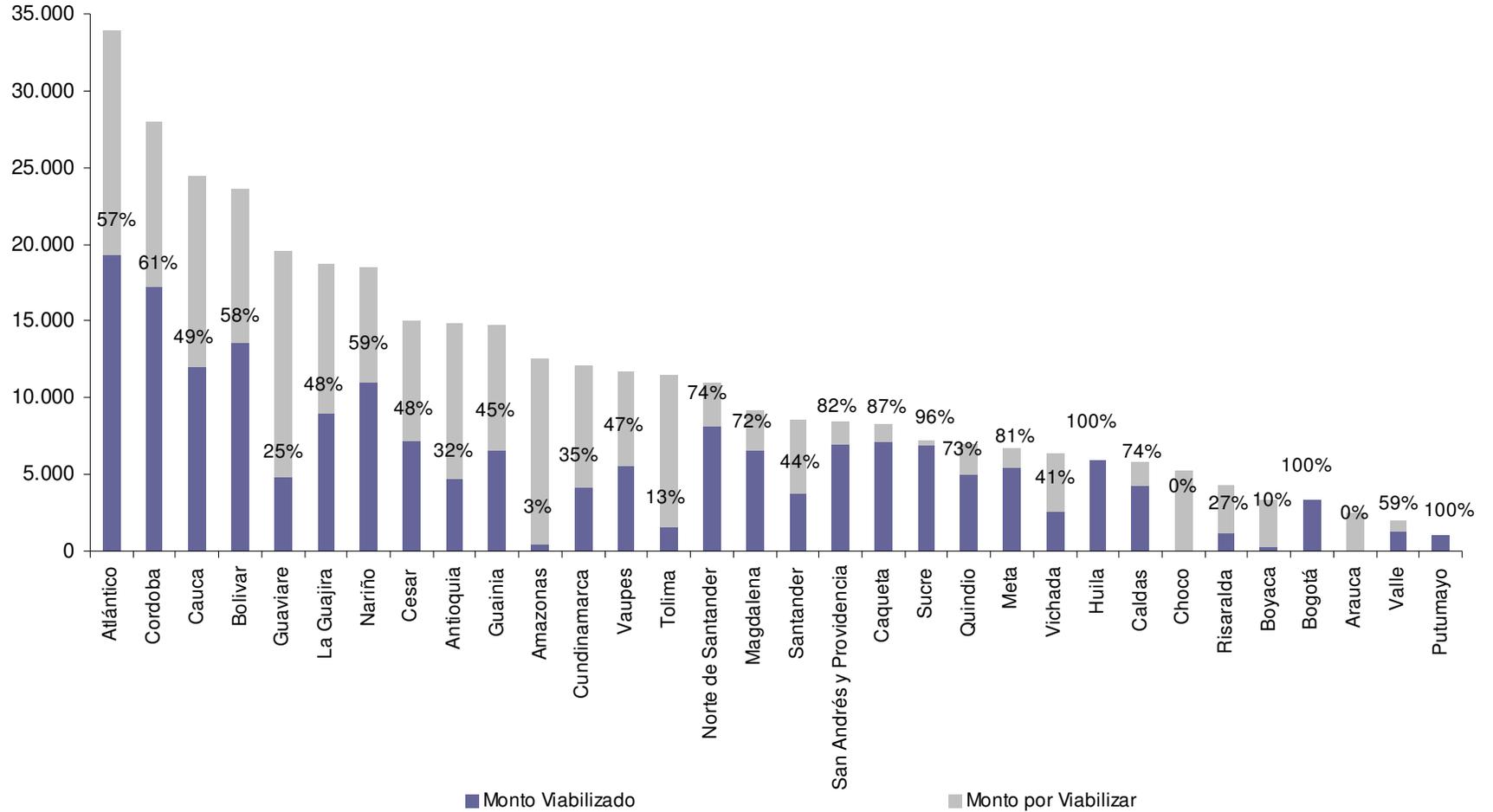
Programación Recursos de Agua Potable y Saneamiento Básico - Audiencias Públicas Julio 31 de 2005

Cifras en Millones de Pesos

PGN	2004	2005	2006	2007	Total
Total Apropriación	94.982,7	84.893,1	91.159,0	94.301,2	365.336,0
Vigencias Futuras Aprobadas (San Andrés y San Onofre)		1.100,0	4.700,0		5.800,0
Vigencias Futuras Solicitadas			86.459,0	94.301,2	180.760,2

Fuente: DNP - DIFP

Gráfica 1
Monto de Recursos Viabilizados de Agua Potable y Saneamiento Básico por Departamento
Septiembre 30 de 2005



VI. RECOMENDACIONES

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

1. Declarar de importancia estratégica las inversiones a realizar en el sector de agua potable y saneamiento básico ordenadas por la Ley 812 de 2003 –Plan Nacional de Desarrollo.
2. Solicitar al MAVDT, al DNP y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, adelantar los trámites necesarios que aseguren la expedición de las vigencias futuras requeridas.
3. Solicitar al MAVDT establecer un Plan de Acción para agilizar la asistencia técnica en la formulación de proyectos para aquellos entes territoriales que se encuentran rezagados en el proceso de viabilización. El costo de esta labor así como el costo de los estudios que se requieran para formular el proyecto, de acuerdo con los requisitos exigidos por el mecanismo de la Ventanilla Unica del MAVDT, serán financiados con los recursos de *Inversión Regional* asignados a cada ente territorial.