

DESCENTRALIZACIÓN Y TRANSFERENCIAS, UNA REFORMA EN EL SANEAMIENTO BÁSICO Y AGUA POTABLE EN COLOMBIA DECENTRALIZATION AND TRANSFERS, A REFORM IN BASIC SANITATION AND DRINKING WATER IN COLOMBIA.

Manuel Alberto Gomez Gonzalez¹

¹Administrador Público, Especialista en proyectos de desarrollo, Máster De Planificación Territorial Y Gestión Ambiental (Universidad de Barcelona), Master En Análisis Económico (Universidad Complutense). Email: manuel.gomez221@esap.gov.co, Código ORCID 0000-0003-4770-7989.

Recibido: 26/07/2017

Aceptado: 25/09/17

RESUMEN

En Colombia, en el 2001 y 2007 se adelantaron reformas constitucionales al denominado Sistema General de Participaciones (SGP). Dentro de dichas modificaciones a la carta política, se les asignó a los municipios la responsabilidad de garantizar la prestación de servicios como la educación, salud, recreación y deporte, y especialmente en el 2007, el saneamiento básico y el agua potable. Este documento presenta una revisión a dichas reformas y su repercusión en los recursos asignados, así como en los resultados obtenidos en la provisión de saneamiento básico y agua potable, con el fin de evaluar si las reformas permitieron una mejora en las condiciones de vida de la población. Así, el análisis realizado permite concluir que, a pesar de la reforma, la asignación de recursos para garantizar el acceso a acueducto y alcantarillado no cambió, por el contrario mantuvo su tendencia, lo que se tradujo en más competencias para los municipios, pero sin recursos, lo cual se refleja en el comportamiento de la cobertura del saneamiento básico y el agua potable. El escaso crecimiento evidenciado es una muestra que las reformas constitucionales y legales no son suficientes si no van acompañadas de los recursos para que los municipios cumplan adecuadamente sus funciones, así como medidas que permitan esquemas de gestión que aumenten la eficiencia y eficacia en la ejecución de los mismos.

Palabras clave: Saneamiento básico, Agua potable, Transferencias, Sistema General de Participaciones.

ABSTRACT

In Colombia, in 2001 and 2007 constitutional reforms were advanced to the so-called General System of Participations (GSP). Within terms modifies the political charter, the municipalities were assigned the responsibility of guaranteeing the provision of services such as education, health, recreation and sport, and especially in 2007, basic sanitation and drinking water. This document presents a review of the reforms and their impact on the resources allocated, as well as on the results obtained in the provision of basic sanitation and drinking water, in order to assess whether the reforms allowed an improvement in the living conditions of the population. The analysis made allows to conclude that, despite the reform, the

allocation of resources to ensure access to aqueduct and sewerage did not change, on the contrary kept the trend, which translates into more competencies for municipalities, but without resources, which is reflected in the behavior of basic sanitation coverage and drinking water. The scarce growth evidenced is a sample that constitutional and legal reforms are not sufficient if they do not go from the resources for the municipalities to adequately fulfill their functions, as well as the measures that allow management schemes that increase the efficiency and effectiveness in the execution of the same.

Key words: basic sanitation, drinking water, transfers, participations General Syste

INTRODUCCIÓN

En Colombia, La Constitución Política de 1991 definió un régimen político, que incluyó el diseño de un esquema territorial unitario, tendiente a la descentralización, que se materializa en la atribución de una serie de derechos de las entidades territoriales entre los cuales, se resalta el derecho a participar de las rentas nacionales, es decir el recaudo que el Gobierno Colombiano adelanta con el fin de tener los recursos necesarios para financiar el funcionamiento y el cumplimiento de las funciones de los municipios y departamentos.

Debido a la coyuntura actual del país, la discusión en torno a la descentralización, y especialmente la función de las entidades territoriales como agentes del Estado en los diferentes ámbitos de la vida de los ciudadanos es fundamental; cómo se financia el que hacer de las entidades territoriales y cómo participan en las rentas nacionales, es una discusión determinante en el debate de la descentralización, la autonomía territorial y cómo el país se va a preparar para el denominado post acuerdo.

El debate en torno a la ratificación e implementación de los acuerdos de paz, se ve acompañado por un debate coyuntural para la economía nacional, para la consolidación del modelo de descentralización colombiano y especialmente para la autonomía territorial, en referencia al vencimiento del régimen transitorio dispuesto en 2007 (Congreso de la República, 2007) en donde en el año 2017, la opinión pública, el Congreso y la academia en Colombia, se verá abocados a discutir cómo se han financiado y como se van a financiar las entidades territoriales.

Uno de los elementos que deben ser determinantes en la discusión pública, es la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios y particularmente en los servicios de saneamiento básico y agua potable. La reforma debe estar orientada a buscar mejores condiciones en la materia, por ello la presente investigación se justifica, en tanto le aporta a dicho debate y pretende profundizar en el análisis de los efectos de la reforma constitucional de 2007, como un elemento orientador de las nuevas reformas.

Al respecto la Fundación Konrad Adenauer (2010) señala que “Colombia en el continente sur americano se destaca por su proceso descentralizador, más radical inclusive del que conocen países con organización federal. Sin embargo, hay conciencia de que el proceso, luego de 25 años de existencia, enfrenta crecientes dificultades como:

- El persistente déficit fiscal de la Nación y su posible relación con las transferencias generadas por la descentralización, en un escenario en donde aún no se han aclarado plenamente las competencias de la nación y las entidades territoriales, y la correspondiente asignación de recursos.
- La inversión pública local sigue sin reflejar las prioridades, necesidades y posibilidades de las entidades territoriales. Se destaca el caso extremo de las regalías.
- La corrupción en el manejo de recursos de inversión y la debilidad o ausencia de un efectivo control ciudadano, así como la inoperancia de las veedurías ciudadanas y de los organismos de control territorial, capturados por la politiquería y por los intereses privados. La participación ciudadana, complemento necesario de la descentralización, no ha logrado el posicionamiento requerido.
- La ilegitimidad de las instancias de representación y -gobiernos territoriales y aún nacional -, como consecuencia de la vinculación de alcaldes, gobernadores, concejales, diputados, representantes a la Cámara y senadores de la República con grupos armados.
- El avance y los precarios logros alcanzados en el desarrollo de formas de asociatividad territorial y la no definición de la instancia intermedia de gobierno, entre la Nación y los municipios.”

Las transferencias son la principal materialización de dicho proceso descentralizador, ya que son la más importante fuente de financiación con la que los entes territoriales atienden sus obligaciones, particularmente en temas relacionados con la salud, educación, saneamiento básico y agua potable y recreación, de ahí que un cambio en la forma en cómo se distribuyen esos recursos tienen un impacto directo en cómo se prestan dichos servicios. (Bonet, Pérez, & Ayala, 2014).

El diseño Constitucional que incluyó la constituyente de 1991 estableció el situado fiscal (artículo 357) o transferencias, como el mecanismo mediante el cual se le asignaban los recursos a los municipios del país, dicho sistema establecía un sistema de crecimiento de los recursos porcentual, el cual permitía que año a año crecieran en medio punto porcentual de los ingresos corrientes de la nación ICN, lo cual llevo al constituyente secundario, el congreso, a iniciar la primera reforma constitucional en donde el situado fiscal se transformó en el SGP en el cual, la principal innovación consistió en establecer un sistema de crecimiento de los recursos, que se basó en el promedio de crecimiento del ICN, lo cual pretendió darle mayor estabilidad y reducir la carga fiscal del Estado por este concepto. (Bonet, Pérez, & Ayala, 2014).

En el 2007 se expide el Acto Legislativo 04 de 2007, que establece una nueva forma a través de la cual se distribuyen los recursos públicos entre la nación y los entes territoriales. Allí el sistema de crecimiento tomo como base la variación de la inflación más unos puntos que crecerían transitoriamente hasta el 2016. (Congreso de la República, 2007) y (Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación, 2013).

Este año vence lo señalado en una disposición transitoria del mencionado Acto Legislativo, que fijó unas tasas de crecimiento temporales de las transferencias, por lo que el Congreso se ve abocado a revisar dicha transición y a decidir si deja el régimen dispuesto en el Acto Legislativo, o diseña una nueva transición; por ello la presente investigación pretende determinar el impacto que tuvo la última reforma en la prestación de servicios de saneamiento básico y agua potable a cargo de los municipios, con el fin de aportar elementos analíticos a la discusión que se avecina.

Tanto la administración pública como la gestión de proyectos de desarrollo tiene como uno de sus principales ejes de discusión la descentralización y la prestación eficiente de servicios, la razón de ser de la Administración Pública es mejorar la calidad de vida y la prestación eficiente de servicios a cargos del estado, así mismos dichos servicios se prestan en su gran mayoría a través de la gestión y ejecución de proyectos tendientes a buscar desarrollo económico y social en las comunidades.

Así las cosas, una discusión como la que se da, que define como participan las entidades territoriales en las rentas nacionales, y como esos recursos crecen para atender las necesidades igualmente crecientes (especialmente en saneamiento básico y agua potable) es fundamental, dado que es la base sobre la cual se hace gran parte de la gestión misional del estado.

Entender cómo se distribuyen los recursos del SGP y como su crecimiento en el tiempo ha afectado positiva o negativamente la prestación de los servicios de saneamiento básico y agua potable a cargo de los municipios, permite que campos como la administración pública y la gestión de proyectos, avancen hacia el conocimiento de cómo se comporta una de las variables fundamentales para su desarrollo.

En últimas, pensar cómo se distribuyen los recursos, bajo qué condiciones y como se han gestionado, permite direccionar de mejor manera el diseño y evaluación de proyectos de desarrollo, en especial en materia de saneamiento básico y agua potable, puesto que permite que estos atiendan realmente las necesidades de la población.

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

Conceptualmente hablando, las transferencias son la materialización financiera y económica de los modelos de descentralización territorial, es a partir de ellas que

un estado toma la decisión de financiar la prestación de ciertos servicios por parte de las entidades territoriales, llámense como se llamen.

La relación entre transferencias y descentralización es evidente, Finot (2007) señala que: “Los procesos de descentralización requieren imprescindiblemente de sistemas de transferencias destinados a compensar diferencias tanto en términos de dotaciones iniciales como aquellas que puede suscitar la misma descentralización. Tradicionalmente se ha distinguido dos tipos de transferencias intergubernamentales: las no condicionadas («block grants»), destinadas a compensar diferencias en la capacidad de generación de ingresos públicos, y las condicionadas, al uso y, generalmente al aporte local («matched grants») cuyo objetivo suele ser reducir desigualdades en la provisión de servicios sociales.

Aparentemente, las transferencias más convenientes en términos autonomía serían las primeras, pero tendrían el inconveniente de que generarían decisiones sobre gasto independientes de los aportes locales, rompiendo así una condición de eficiencia. El tipo de transferencias más adecuado para la descentralización política sería uno donde las transferencias intergubernamentales fueran subsidiarias respecto a las decisiones locales, incluidas aquellas referidas a los aportes ciudadanos para proveerse de bienes locales. Lo conveniente entonces, según ya se mencionó, sería que tales transferencias fueran de libre disponibilidad, pero proporcionales al esfuerzo fiscal local. Para garantizar equidad, dicho esfuerzo debería ser medido como porcentaje de los respectivos ingresos ciudadanos”.

Esta definición aportada por Finot, nos permite clasificar de entrada al sistema de transferencias colombiano como un sistema «matched grants¹», dado que, como se verá en el desarrollo de la investigación, estas están diseñadas para garantizar la prestación de servicios locales (Congreso de la República, 2007) y están condicionadas a elementos relacionados con la población atendida y la gestión administrativa local.

Así las cosas, las transferencias en Colombia se denominan Sistema general de participaciones o SGP (Congreso de la República, 2007), el cual “corresponde a los recursos que el Gobierno Nacional Central transfiere a las entidades territoriales, ya sean Departamentos, Distritos o Municipios, destinados a salud, educación, agua potable y saneamiento básico y para propósito general. Los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de 1991 establecieron nuevas responsabilidades a los gobiernos subnacionales, así como también los recursos necesarios para ejercerlas, profundizando en el proceso de la descentralización política y administrativa de Colombia.” (Bonet, Pérez, & Ayala, 2014).

¹ Al respecto Finot (2007) señala que los sistemas latinoamericanos no por excelencia tienen al modelo («*matched grants*»), a saber “Se debe señalar, finalmente, que estas condiciones de eficiencia y equidad serían más fácilmente aplicables en el caso de Estados que se descentralizan, donde la soberanía reside originariamente en el nivel nacional, que en el de aquellos que se organizaron como federales, donde la soberanía nacional proviene de la voluntad de las partes. Ello resulta pertinente para América Latina ya que en dicha región solo Argentina se configuró históricamente como un Estado propiamente federal. Incluso Brasil es resultado de un proceso de descentralización (a partir del Estado unitario que se constituyó durante el Imperio), y México y Venezuela en la práctica aún se encuentran muy centralizados”

Ahora bien, el SGP en Colombia está destinado a financiar la prestación de ciertos servicios por parte de las entidades territoriales, especialmente de los municipios.

Los servicios que se prestan con los recursos asignados por el SGP son, educación básica y media, salud, Saneamiento básico y agua potable, recreación y deporte y un % para libre destinación de las entidades territoriales. (Congreso de la República, 2007) y (Congreso de la República, 2001).

En cuanto a la prestación de los servicios de saneamiento básico y agua potable, el presente documento asume que el “Agua potable es el agua utilizada para los fines domésticos y la higiene personal, así como para beber y cocinar; Uno tiene acceso al agua potable si la fuente de la misma se encuentra a menos de 1 kilómetro de distancia del lugar de utilización y si uno puede obtener de manera fiable al menos 20 litros diarios para cada miembro de la familia.

(...)

Saneamiento básico es la tecnología de más bajo costo que permite eliminar higiénicamente las excretas y aguas residuales y tener un medio ambiente limpio y sano tanto en la vivienda como en las proximidades de los usuarios. El acceso al saneamiento básico comprende seguridad y privacidad en el uso de estos servicios. La cobertura se refiere al porcentaje de personas que utilizan mejores servicios de saneamiento, a saber: conexión a alcantarillas públicas; conexión a sistemas sépticos; letrina de sifón; letrina de pozo sencilla; letrina de pozo con ventilación mejorada.” (OMS, 2016)

PRINCIPALES MODIFICACIONES AL SGP EN LA REFORMA DEL 2007

En el año 2001, el congreso de la republica actuando como constituyente derivado decidió modificar la constitución, tras un intenso debate relacionado con el crecimiento exponencial que venían teniendo las participaciones de las entidades territoriales en las rentas de la nación, el acto legislativo 01 de 2001 estableció un régimen de transición entre 2002 y 2008 que estableció una regla de crecimiento de dichos recursos basada en la tasa de inflación más un crecimiento adicional que oscilo entre el 2% y el 2.5%. (Congreso de la Republica de Colombia, 2001).

En el año 2007 la formula nuevamente entra en crisis dando que el crecimiento determinado en la modificación constitucional de 2001 estableció una tasa de crecimiento insostenible fiscalmente en tanto no permitía asegurar las fuentes de financiación adecuadas para cubrir las crecientes trasferencias a los entes territoriales, es así como en el año 2007 se aprobó el ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2007, el cual busco principalmente ajustar dichas tasas de crecimiento para que correspondieran a las realidades macroeconómicas del país, “de este modo, se buscaba que el SGP creciera en términos reales así: 4% (en 2008 y 2009), 3,5% (en 2010) y 3% (entre 2011 y 2016)” (Bonet, Pérez, & Ayala, 2014).

Si bien es cierto la reforma del 2001 estableció las bases del SGP vigente a la fecha, en el 2007 se introdujeron ajustes que buscaban dar un mejor direccionamiento de dichos recursos, dentro de las más importantes se encuentran:

- La introducción de la prestación de servicios públicos como el saneamiento básico y el agua potable, a los servicios prioritarios determinados por la constitución para ser susceptibles de financiación con el SGP (antes sistema general de transferencias). (Congreso de la República, 2007) y (Congreso de la República, 2007).
- En cuanto a los criterios que deben tenerse en cuenta para distribuir los recursos entre los diferentes entes territoriales, la reforma del 2001 estableció que “ Para educación y salud los criterio deberían ser la población atendida y por atender, la proporción de habitantes de áreas rurales y urbanas y la eficiencia administrativa y fiscal, y equidad (Congreso de la Republica de Colombia, 2001); con la reforma del 2007 se introdujo un criterio adicional, la consideración de factores que favorezcan a la población pobre, con el fin de redirigir más recursos a aquellos municipios con mayor proporción de población en condiciones de pobreza.
- Determino las bases para la creación del sistema de monitoreo y seguimiento a la ejecución de los recursos del SGP, como una herramienta de evaluación de eficiencia y eficacia de la utilización de dichos recursos por parte de las entidades territoriales, en ultimas fue un mecanismo constitucional que busco darle más transparencia y control a los recursos del SGP.
- En cuanto al crecimiento de los recursos, de la reforma del 2007 mantuvo en esencia lo dispuesto en el 2001 esto es, el crecimiento del SGP según el “promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores” (Congreso de la República, 2007, pág. art 4), pero a su vez modificó los regímenes transitorios, que es donde se ha centrado la discusión tanto en 2001 como en 2007.

Mientras en 2001 se fijó un régimen transitorio desde 2002 hasta 2008 en donde se mantenía el crecimiento igual a la tasas de inflación más 2,5 puntos adicionales (lo cual estaba llevando al colapso financiero al sistema según (Bonet, Pérez, & Ayala, 2014)), en 2007 se modificó ese régimen transitorio, e increíblemente se aumentaron los punto adicionales a la inflación, llegando a estar en 4 puntos más la inflación en 2009. En el 2016 se termina dicho régimen de transición con una tasa de crecimiento de los recursos de la inflación del año anterior más 3%, con lo que en 2017 se abre la discusión en torno a si se adopta la regla general o se define un nuevo régimen transicional.

Finalmente, la reforma de 2007 introdujo una disposición que obligaba al gobierno nacional a destinar el 17% de los recursos a los municipios de menos de 25.000 habitantes para financiar inversión exclusivamente, en otras palabras, buscando

financiar las nuevas obligaciones que tenían los municipios, el saneamiento básico y el agua potable.

El grafico 1 permite ver como ha venido evolucionando la distribución de los recursos del SGP desde el año 2002, si bien es cierto todos los rubros han venido creciendo, llama la atención como la educación es el que más crece, aun por arriba del saneamiento básico y el agua potable a pesar de que este último fue el centro de la reforma del 2007.

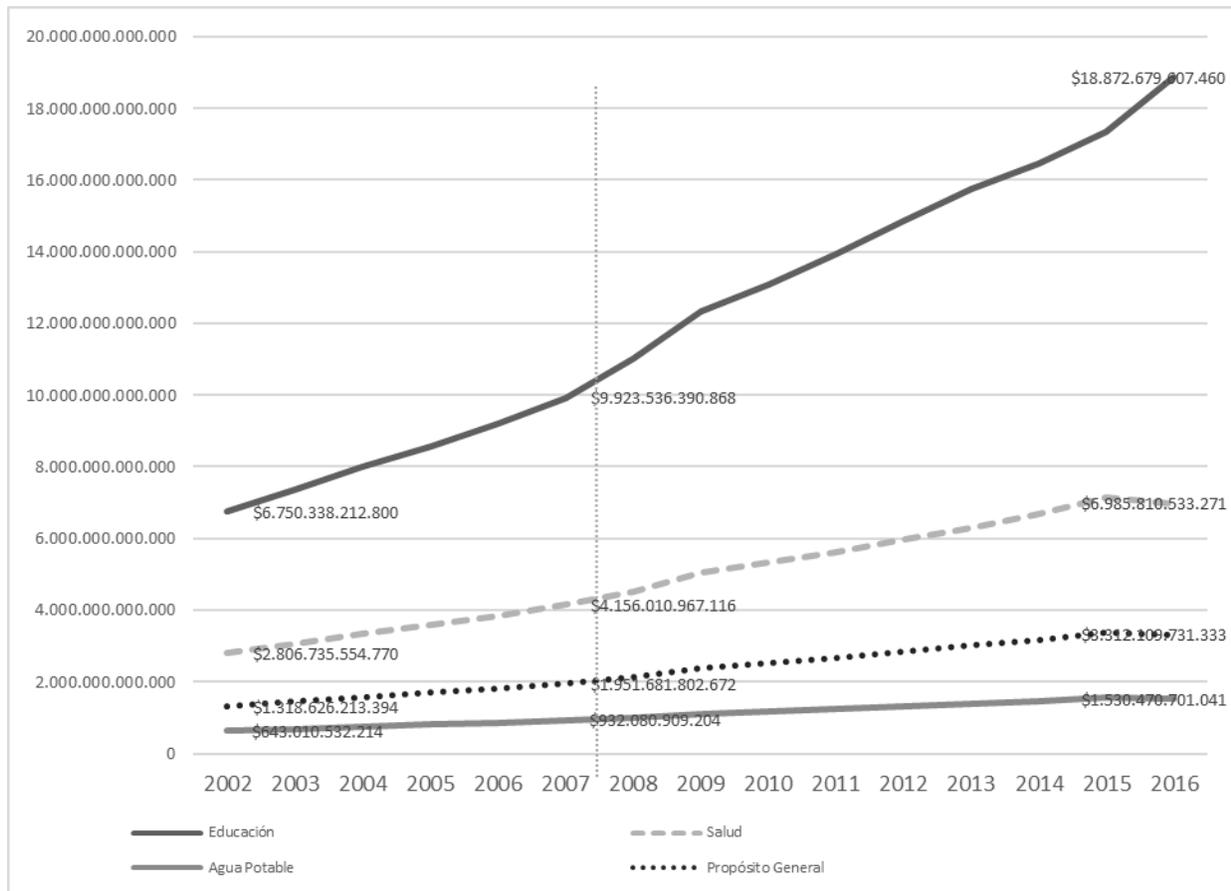


Grafico 1 Evolucion SGP por Concepto Global
 Fuente, elaboración propia a partir de los datos suministrados por DNP (2016)

Llama la atención además como los recursos destinados a saneamiento básico son los de menor participación frente todos los demás rubros que componen el SGP.

A partir de los datos suministrados por el DNP (2016), se puede afirmar que mientras la participación de la educación del total anual del SGP pasó del 57,94% al 60,52, el saneamiento básico y agua potable paso de representar el 5,52% al 4,91%.

COMPETENCIAS Y FINANCIACIÓN DE LA PROVISIÓN DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO BÁSICO Y AGUA POTABLE.

Las competencias relacionadas con lo que la normatividad entiende como saneamiento básico y agua potable, están asociadas a dos acciones públicas distintas, que si bien es cierto tiene puntos de concurrencia, son complementarias pero diferentes.

En el caso de lo que se denomina normativamente como agua potable, se entiende que es la garantía del acceso a agua potable por parte de la población, la competencia del ente territorial será la de “La prestación eficiente y óptima de los servicios de agua potable y saneamiento básico que coadyuve a reducir la morbilidad y mortalidad originadas por enfermedades producidas por consumo de agua no apta y por la contaminación de excretas” (PAHO, 1997).

Por otra parte, el saneamiento básico, es entendido como la facilitación de servicios asociados a la conexión a sistemas de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales de manera adecuada, enfocado principalmente en el manejo apropiado de los desechos humanos que pueden representar riesgos para la salud, por lo que la competencia municipal de garantizar el acceso al saneamiento básico se entiende como “La extensión de coberturas y ampliación de la infraestructura física como factor indispensable para el desarrollo urbano, el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y el desarrollo ambientalmente sostenible” (PAHO, 1997).

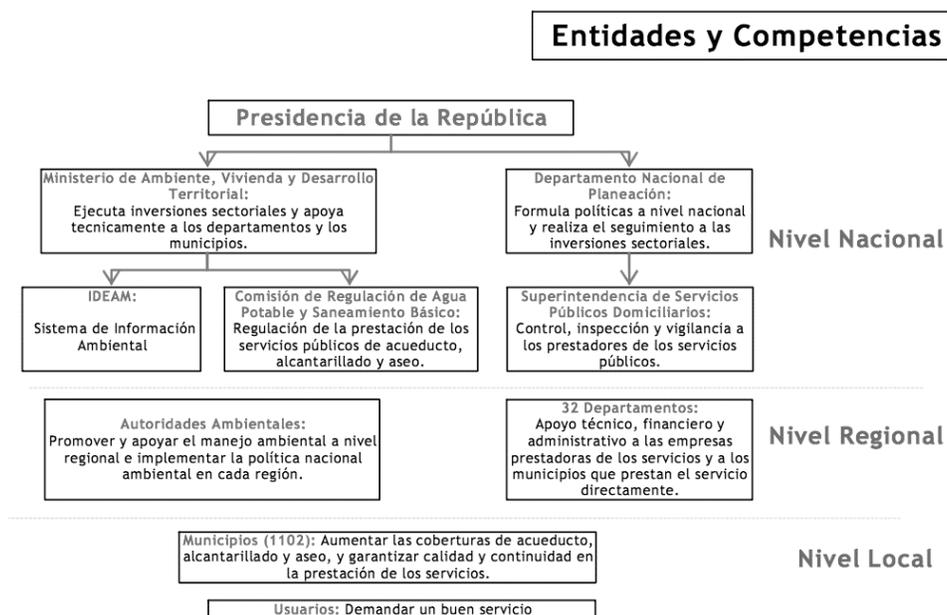


Grafico 2 competencias por entidad territorial.
 Fuente. (Lopez, 2008)

López (2008) señala que las competencias en materia de saneamiento básico y agua potable están distribuidas entre la nación, los departamentos y los

municipios, de manera tal que a nivel nacional² se diseñan los lineamientos generales de política pública, se generan marcos normativos y regulatorios que orienten la prestación del servicio, se adelanta acompañamiento técnico a las entidades territoriales y se garantían los recursos de inversión³ para lograr los objetivos diseñados en la planificación estratégica del sector.

En el caso de las autoridades ambientales regionales, estas promueven y controlan el adecuado uso de los recursos naturales (principalmente el agua) en la prestación de servicios de saneamiento básico y agua potable, los departamentos⁴ por su parte ejercen funciones de inspección, control y vigilancia a los prestadores de los servicios públicos en los diferentes municipios de su jurisdicción. (Lopez, 2008).



Gráfico 3, Competencias en agua potable para municipios y distritos,
Fuente: (MVCT, 2014)c

Finalmente, son los municipios el principal actor en la prestación del servicio de saneamiento básico y agua potable, dado que son los encargados de garantizar la cobertura, así como la adecuada prestación del mismos, en últimas son la entidades territoriales que realmente ejecutan las actividades y recursos disponibles para garantizar el acceso al agua y el correcto tratamiento de los desechos de las diferentes aglomeraciones humanas (Lopez, 2008).

Profundizando en las competencias ejercidas por los municipios, encontramos que el ministerio de vivienda, ciudad y territorio, (MVCT, 2014) señala nuevamente que es el municipio el actor principal en materia de prestación de servicios de saneamiento básico y agua potable, indicando que, de manera generalizada, se puede afirmar que la normatividad vigente le atribuye al municipio la

²En donde las Principales entidades son el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el IDEAM, la CRA y la SSPD

³ (bien sea través de proyectos de inversión financiados por la nación, a través del SGP o de los recursos del Sistema General de Regalías.

⁴ Específicamente la normatividad señala como competencias de los departamentos “1. Concurrir a la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico mediante la promoción, estructuración implementación de esquemas regionales. 2. Promover, coordinar y/o cofinanciar la operación de esquemas regionales de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico. 3. Asegurar que se preste a los habitantes de los distritos o municipios no certificados en agua potable y saneamiento básico, de manera eficiente, los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, en los términos de la Ley 142 de 1994. 4. Administrar los recursos del Sistema General de Participaciones con destinación para Agua Potable y Saneamiento Básico de los distritos y municipios no certificados, con excepción del Distrito Capital de Bogotá” (Congreso de la República, 2007).

responsabilidad de “Formular y cumplir el plan sectorial, Realizar inversiones, Crear y poner en funcionamiento el Fondo de solidaridad y Redistribución de los ingresos, Asegurar la participación ciudadana, Certificarse en el uso de los recursos del SGP_APSB, Asegurar la prestación de los servicios, Otorgar los subsidios y Adoptar la estratificación” (MVCT, 2014).

Es importante señalar que normativamente hablando existe una norma de carácter general y otra de carácter específico en cuanto a la prestación del servicio público de saneamiento básico y agua potable.

La que señala las competencias de un municipio en materia de prestación de servicios públicos, de manera general es la ley 142 DE 1994, que establece que para la prestación de los “servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural” (Congreso de la Republica, 1994).

Le ley 142 de 1994, establece que, en materia de servicios públicos, los municipios están en la obligación de “Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente; Asegurar en los términos de esta Ley, la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las entidades que prestan los servicios públicos en el municipio; Disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos, con cargo al presupuesto del municipio, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 60/93 y la presente Ley; Estratificar los inmuebles residenciales de acuerdo con las metodologías trazadas por el Gobierno Nacional; Establecer en el municipio una nomenclatura alfa numérica precisa, que permita individualizar cada predio al que hayan de darse los servicios públicos; Apoyar con inversiones y demás instrumentos descritos en esta Ley a las empresas de servicios públicos promovidas por los departamentos y la Nación para realizar las actividades de su competencia” (Congreso de la Republica, 1994).

Ahora bien, la norma que regula las competencias específicas de los municipios en materia de prestación de servicio de saneamiento básico y agua potable es la ley 1176 señala en su artículo 4 que “Los municipios y distritos al momento de la expedición de la presente ley seguirán siendo los responsables de administrar los recursos del SGP para Agua Potable y Saneamiento Básico y de asegurar la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico.” (Congreso de la República, 2007).

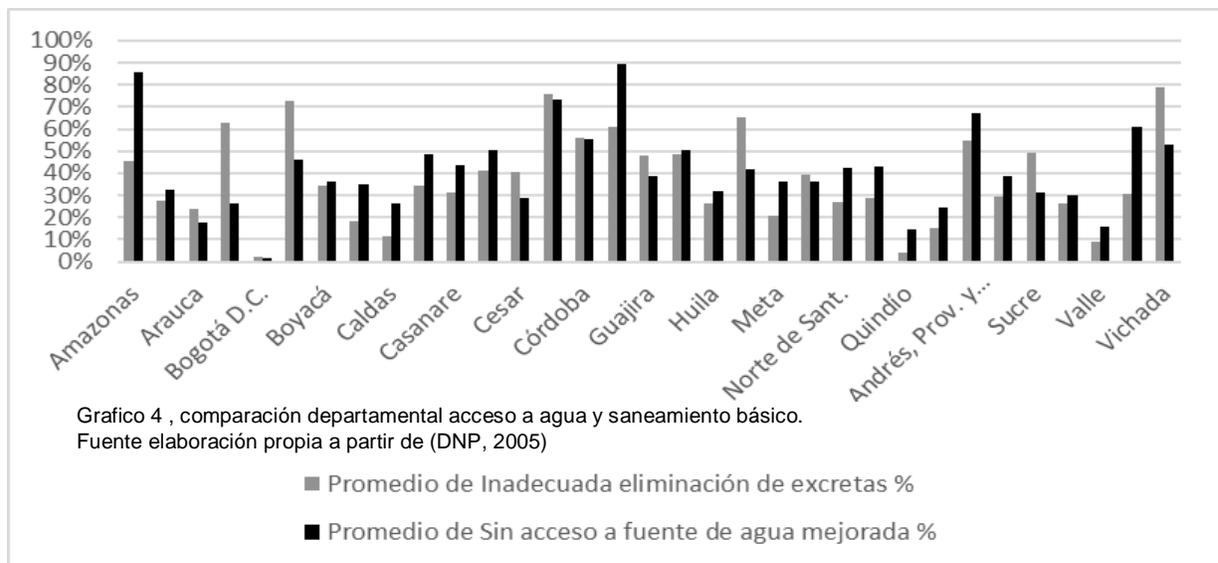
IMPACTO DE LAS REFORMAS EN LA PROVISIÓN DE SANEAMIENTO BÁSICO Y AGUA POTABLE.

Desafortunadamente, no se encontraron bases de datos que hagan un seguimiento continuo a la evolución de la cobertura y la calidad en la prestación de servicios relacionados con el saneamiento básico y el agua potable, los sistemas de seguimiento a indicadores que se encuentran disponibles están asociados a la gestión financiera del sistema, más que a la calidad del sistema en sí mismo. (MVCT, 2013) y (Superintendencia de Servicios Públicos, 2015).

Sin embargo, cruzando la información de diferentes fuentes es posible identificar de manera agregada, cual fue el impacto de la reforma del 2007 para la prestación del servicio de saneamiento básico y agua potable.

En el 2005 se hizo la medición de pobreza multidimensional, dicho indicador resumió la condición de los hogares colombianos que, según las diferentes privaciones que tenían de ciertas condiciones mínimas, eran susceptible de ser categorizados como pobres. Uno de los indicadores que agrupa el índice de pobreza multidimensional es el acceso a fuentes mejoradas de agua potable y la adecuada eliminación de excretas.

Así las cosas, se toma como línea base para medir la evolución de la prestación del servicio, la medición adelantada en Colombia en 2005 la cual evidencio que el 17,19% de los hogares colombianos no tenían acceso a agua potable, mientras que el 16,98% no tenían una adecuada eliminación de excretas, en otras palabras, estaban excluidos del acceso al saneamiento básico y el agua potable. El grafico 4 permite ver el comportamiento de estos indicadores por departamento. (DNP, 2005).



Para el 2010, la Organización panamericana de la salud señalo que, en Colombia, el 13,13% de la población carecía de acceso a agua potable, en el área urbana, la

situación mejoró considerablemente, dado que 2,4% de la población carecía de este servicio, pero en el área rural la situación seguía siendo crítica puesto que 28% aun carecía de este servicio (PAHO y WHO, 2010).

En el caso del saneamiento básico, para el 2010, el 26,1 % de la población no tenía acceso a tratamiento adecuado de excretas, en el área urbana nuevamente el comportamiento fue muy positivo, tan solo el 7,1 carecía de este servicio, en contraste con el área rural en donde la situación seguía siendo crítica, el 30,4% de la población seguía sin acceso a este servicio (PAHO y WHO, 2010).

En el 2013, el Departamento nacional de planeación publica nuevas cifras sobre la materia que reflejan los avances en la materia.

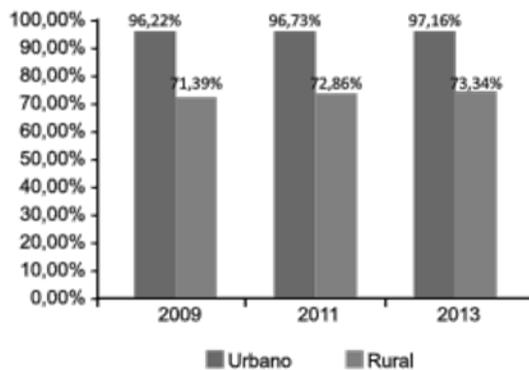


Gráfico 5 Cobertura de acueducto Urbano – Rural. 2009, 2011, 2013
Fuente (DNP, 2013)

El gráfico 5, muestra como para 2013 la cobertura urbana de acueducto creció en menos de un punto porcentual, mientras que en el área rural creció alrededor de dos puntos, un crecimiento escaso teniendo en cuenta que se reformó la constitución y se hicieron ajustes institucionales buscando avanzar en la materia.

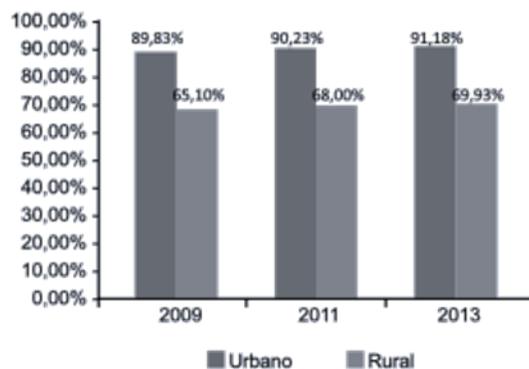


Gráfico 6 Cobertura de alcantarillado Urbano – Rural. 2009, 2011, 2013 Fuente:
(DNP, 2013)

En el caso de la correcta eliminación de excretas, la situación es similar, el gráfico 6 evidencia que, la cobertura de alcantarillado entre el 2009 y el 2013 aumento en apenas un punto porcentual en el área urbana y cuatro puntos en el área rural.

CONCLUSIONES

La descentralización es la forma en que los gobiernos tienden a buscar organizarse para dale más participación a las entidades territoriales y en esa medida facilitar el acceso de los ciudadanos a las decisiones que se toman en la administración pública. La descentralización es una decisión política que los estados deben tomar y que, además de traducirse en un modelo de estado, se traduce en un modelo de participación ciudadana y de correlacionamiento entre los asuntos públicos y los ciudadanos.

Así las cosas, una de las principales preocupaciones de aquellos que abogan por los procesos de descentralización, (como el que está plasmado en la constitución colombiana de 1991) es la posibilidad de financiar ese proceso, la descentralización financiera y la autonomía para gestionar esos recursos es la máxima que persiguen dichos procesos de reorganización jurídico estatal.

En Colombia este proceso se ha traducido en un debate en torno al sistema de trasferencias de recursos del gobierno nacional a los entes territoriales (especialmente los municipios), responder como financiar las responsabilidades y competencias que le han sido asignadas por la constitución y la ley a los municipios ha sido causa de varios debates públicos desde la constitución de 1991.

Concretamente se han producido dos grandes cambios al modelo original de 1991, uno en 2001 y otro en 2007, los cuales modificaron los mecanismos para calcular los crecimiento anuales de los recursos, ajustándolos a las realidades macroeconómicas del país, pero también introdujeron un sistema de transferencias condicionado, en el cual se giran los recursos a las entidades territoriales para que cumplan funciones específicas, sin darles mayor margen de maniobra a la hora de ejecutar la política pública, convirtiéndolos en gestores más que ejecutores.

Particularmente la reforma del 2007 introdujo un importante cambio en la distribución de competencias y recursos que tiene el SGP, estableciendo un rubro de destinación específica para financiar la política pública encaminada a garantizar el saneamiento básico y el agua potable, el esfuerzo institucional de la época se tradujo en una reforma constitucional y una ley que asignaron competencias a los diferentes entes territoriales, asignando la más importante, la de prestación del servicio y garantía de cobertura a los municipios.

Sin embargo, los datos muestran como el cambio normativo del 2007 no se tradujo en un aumento de recursos para el saneamiento básico y el agua potable, por el contrario, desde el 2002 al 2016 el crecimiento no ha tenido mayor variación, siendo especialmente crítica la situación en las áreas rurales, con lo que se puede concluir que en cuanto a volumen de recursos la reforma no tuvo mayor incidencia.

Así mismo, al revisar los indicadores de cobertura, se evidencia que se ha tenido un avance precario en la cobertura del acceso al agua potable y el alcantarillado, todas las fuentes consultadas muestran como el avance es lento.

Se puede concluir que, si bien es cierto en el 2007 la agenda pública abrió un lugar importante para tratar de enfrentar los problemas de cobertura de acueducto y alcantarillado que tiene Colombia, los esfuerzos institucionales fueron insuficientes, en tanto se diseñaron normas, se reasignaron competencias, sin recursos para ejecutarlas, con lo cual la tarea aún está pendiente.

En el año 2017 se termina el periodo de transición y con ello se abre nuevamente el debate, es de esperarse que el Congreso de la Republica y el Gobierno Colombiano revisen los indicadores que muestran el avance en educación, salud y especialmente en saneamiento básico y agua potable para que así, con la nueva distribución (si se da), se le asignen los recursos que corresponden a los municipios para permitirles tener las herramientas adecuadas para cumplir con las obligaciones legales y constitucionales que le fueron asignadas.

Ahora bien, la discusión no se agota con el mero aumento de los recursos, si bien es cierto es fundamental dotar a los municipios de la capacidad financiera suficiente para cumplir las funciones que le son asignadas, estos esfuerzos deben estar acompañados de medidas que permitan aumentar la eficiencia y eficacia en la gestión de los recursos.

El control social, los mecanismos de integración sub-regional, las alianzas público-privadas y la dotación de mejor capacidad técnica de los municipios, son elementos que deben acompañar el aumento de los recursos, con el fin de coadyuvar a que su ejecución garantice lo que las modificaciones normativas trazaron como objetivos, y así se aumente la calidad de vida, especialmente en aquellas poblaciones cuya población es mayoritariamente rural.

Referencias

Bonet, Pérez, & Ayala. (2014). Contexto Histórico y Evolución del SGP en Colombia. Recuperado el 29 de 10 de 2016, de http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/dtser_205.pdf

Congreso de la Republica de Colombia. (2001). ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001. Recuperado el 22 de 11 de 2016, de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4135>

Congreso de la Republica de Colombia. (2001). ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001, Recuperado el 22 de 11 de 2016, de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4135>

Congreso de la Republica. (1994). Ley 142 de 1994. Recuperado el 22 de 11 de 2016, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2752>

- Congreso de la República. (2001). LEY 715 DE 2001. Recuperado el 29 de 10 de 2016, de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4452>
- Congreso de la República. (2007). ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2007. Recuperado el 29 de 10 de 2016, de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25671>
- Congreso de la República. (2007). LEY 1176 DE 2007. Recuperado el 29 de 10 de 2016, de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=28306>
- CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social). (2013). Conpes 160. Recuperado el 29 de 10 de 2016, de: https://www.dane.gov.co/files/geoestadistica/ConpesSocial160_14-02-2013.pdf
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2005). Incidencias y Privaciones. Recuperado el 22 de 11 de 2016, de: <https://goo.gl/pDRb1U>
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2013). Evolución de las Coberturas de los Servicios de Acueducto y Alcantarillado (1985-2013). Recuperado el 22 de 11 de 2016, de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Vivienda%20Agua%20y%20Desarrollo%20Urbano/Agua/Documentos_sectoriales/1_z_2014_Art%C2%ADculo_DNP_Evolucion_coberturas_servicios_AA_1985_2013.pdf
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2016). Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales "SICODIS". Recuperado el 22 de 11 de 2016, de <https://sicodis.dnp.gov.co/logon.aspx?ReturnUrl=%2f>
- Finot, I. (2007). Los Procesos de Descentralización en América Latina. Recuperado el 29 de 10 de 2016, de <http://www.aecr.org/images/ImatgesArticles/2007/08b%20Finot.pdf>
- Fundación Konrad Adenauer. (2010). 25 Años de la Descentralización En Colombia. Recuperado el 29 de 10 de 2016, de http://www.kas.de/wf/doc/kas_19274-1522-4-30.pdf?100426210402.
- Lopez, A. (2008). Consideraciones Sobre el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico en Colombia. Recuperado el 22 de 11 de 2016, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/Consideraciones%20sobre%20el%20Sector%20de%20agua%20potable%20y%20saneamiento%20básico.pdf>.
- MVCT (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio). (2013). Informe De Monitoreo Recursos Del Sistema General De Participaciones Para Agua Potable Y Saneamiento Básico 2013. Recuperado el 22 de 11 de 2016, de <http://www.minvivienda.gov.co/Lists/InformesSGP/Attachments/6/Informe%20Monitoreo%20SGP-APSB%20vigencia%202013.pdf>.

- MVCT (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio). (2014). Guía De Orientaciones Sobre Uso Y Destinación SGP-APSB - EDESA. Recuperado el 22 de 11 de 2016, de: <http://www.minvivienda.gov.co/Documents/ViceministerioAgua/Guia%20orientaciones%20uso%20y%20destinación%20SGP-APSB%20inversión%20y%20subsidios%202014.pdf>.
- OMS (Organización Mundial de la Salud). (2016). Agua potable salubre y saneamiento básico en pro de la salud. Recuperado el 22 de 11 de 2016, de: http://www.who.int/water_sanitation_health/mdg1/es/.
- OMS (Organización Mundial de la Salud). (2016). Agua potable salubre y saneamiento básico en pro de la salud. Obtenido de Organización Mundial de la Salud. Recuperado el 11 de 11 de 2016, de: http://www.who.int/water_sanitation_health/mdg1/es/.
- PAHO (Pan American Health Organization) y WHO (World Health Organization). (2010). Indicadores Básicos de Salud en Colombia 2010. Recuperado el 11 de 11 de 2016, de: http://www.paho.org/col/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1195&Itemid=.
- PAHO (Pan American Health Organization). (1997). Análisis del sector de agua potable y saneamiento en Colombia. Recuperado el 22 de 11 de 2016, de: http://www.paho.org/col/index.php?option=com_content&view=article&id=1802:analisis-del-sector-de-agua-potable-y-saneamiento-en-colombia&Itemid=361.
- Rodado, G. S. (2009). El Presupuesto Y La Asignación Del Sistema General De Participaciones A Las Regiones Colombianas. Recuperado el 29 de 10 de 2016, de [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/a6848%20-%20el%20presupuesto%20y%20la%20asignación%20del%20sistema%20general%20de%20participaciones%20a%20las%20regiones%20colombianas%20\(pag%2053%20-%20283%20kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/a6848%20-%20el%20presupuesto%20y%20la%20asignación%20del%20sistema%20general%20de%20participaciones%20a%20las%20regiones%20colombianas%20(pag%2053%20-%20283%20kb).pdf)
- Superintendencia de Servicios Públicos. (2015). Informe Sectorial de los Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto y Alcantarillado. Recuperado el 22 de 11 de 2016, de <http://www.superservicios.gov.co/content/download/11224/91303>.