

## NOTAS DEL MERCADO DE CAPITALES

**No. 23**  
**Abril de 2008**

### EL FUTURO DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES EN UN CONTEXTO DE REGIONALIZACIÓN

#### Introducción

La baja cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento básico, la alta dispersión de la industria, la falta de autonomía de las empresas, el desaprovechamiento de economías de escala, la desarticulación de las fuentes de financiación, la deficiente calidad de los servicios, las limitaciones para el acceso a fuentes de financiación y el atraso en procesos de transformación empresarial han llevado al Gobierno Nacional a promover la creación de Empresas de Servicios Públicos regionales, ESP, y la entrada de operadores especializados apoyándose en los departamentos y en el Programa de Modernización Empresarial, PME. Lo anterior tiene como objetivo principal alcanzar una cobertura del 100% en acueducto y alcantarillado para el año 2019.

El presente documento realiza un comparativo entre las ESP municipales y ESP regionales partiendo del conocimiento que a través de los procesos de calificación ha obtenido BRC Investor Services S.A. y analiza el futuro del primero bajo una perspectiva de regionalización de las ESP como herramienta para lograr el 100% de la cobertura en el 2019. Primero se hará un breve recuento de los avances de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado y los hechos que llevaron al Gobierno Nacional a impulsar la creación de ESP regionales. Posteriormente se realizará un comparativo de los grupos y finalmente se analizará el futuro de las ESP municipales a la luz de la dinámica actual a nivel nacional.

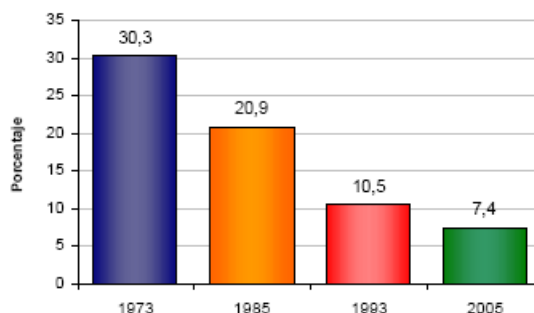
#### Avances de la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en Colombia

Con la Constitución de 1991 se introdujeron modificaciones fundamentales al marco institucional de los servicios públicos domiciliarios en Colombia. Estas se concretaron en la Ley 142 de 1994 y han generado cambios estructurales positivos en la dinámica del sector, entre los que se descartan: incremento en las coberturas, mejor gestión empresarial y una mayor participación del sector privado<sup>1</sup>.

Las mejoras mencionadas han favorecido a una porción significativa de la población concentrada en ciudades de mayor tamaño y algunas intermedias. No obstante, "... muchas administraciones municipales han ignorado o utilizado ineficientemente los instrumentos disponibles para cumplir con el mandato constitucional que sobre ellas recae: el de asegurar la prestación eficiente de los servicios de agua potable y saneamiento básico en sus territorios"<sup>2</sup>.

De acuerdo con lo anterior se mantienen retos en el servicio de acueducto y alcantarillado, en términos de incremento de cobertura, calidad y continuidad del servicio, estas debilidades han ocasionado cambios significativos en las ESP generadas por el impulso de nuevas políticas y por el PME.

**Gráfica 1. Porcentaje de personas que habitan en viviendas con servicios inadecuados**



Fuente: Censos DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística

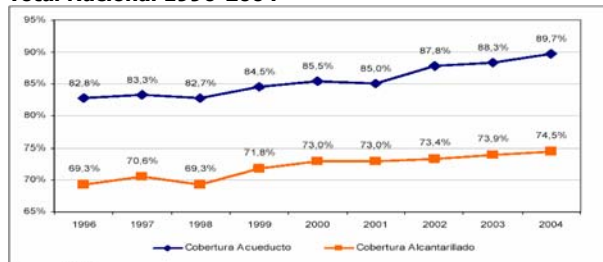
Con la promoción de este Programa se han creado ESP regionales y han entrado operadores especializados con el objetivo de aumentar la cobertura, mejorar la capacidad de gestión de las Empresas e incentivar la participación del sector privado. Es así como actualmente existen Empresas que agrupan varios municipios como son la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, Triple A, Empresas Públicas de Medellín, Empocaldas, entre otros, y proyectos como Aguas del Magdalena y Aguas de Oriente que agrupan 23 y 27 municipios, respectivamente.

<sup>1</sup> COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. Conpes No. 3383 del 10 de octubre del 2005.

<sup>2</sup> *Ibíd.*, p. 5.

## **NOTAS DEL MERCADO DE CAPITALES**

**Gráfica 2. Coberturas de Acueducto y Alcantarillado Total Nacional 1996-2004**



Fuente: DNP

**Con el nuevo esquema (ver gráfica 2), no sólo se observa un aumento en la cobertura, sino que también es posible apreciar mejoras en la calidad y continuidad de los servicios.** Esto debido al aprovechamiento de la aglomeración de mercados, el logro de economías de escala, y a la operación de los sistemas por un ente especializado, que trae consigo una mejor posición financiera respecto a ESP municipales y aumenta la capacidad de pago ya que estas instituciones incurren en menores riesgos operacionales y financieros.

Es importante resaltar que la posibilidad de explotar economías de escala no se limita a la inversión, que puede resultar menos beneficiosa por los altos costos, sino que también se puede lograr en administración, operación y mantenimiento, sin que necesariamente se cuente con sistemas interconectados.<sup>3</sup>

Lo anterior sería el resultado de la realización de ejercicios de planeación financiera y estratégica, unido al hecho de que las empresas que prestan sus servicios en una zona geográfica más amplia tienen menos riesgos asociados a la disponibilidad del recurso hídrico y a la concentración en un mercado específico, al tener suscriptores en diferentes municipios con características socioeconómicas propias en cada caso.

### **ESP municipales Vs. ESP regionales**

El grupo de las ESP municipales o pequeñas, está compuesto por entidades con un número de usuarios de hasta 1.00.000, los cuales prestan sus servicios en un municipio determinado. El grupo de las Empresas regionales, o grandes, está compuesto por ESP que prestan servicios de acueducto y alcantarillado a más de tres municipios.

Las instituciones municipales se caracterizan por ser objeto de una mayor y más directa influencia política, la cual pone en riesgo la continuidad de los programas; no tienen una orientación estratégica clara y consistente que permita la ejecución y seguimiento estricto de los programas.

Por su parte, las regionales tienen autonomía administrativa lo que las hace menos vulnerables a

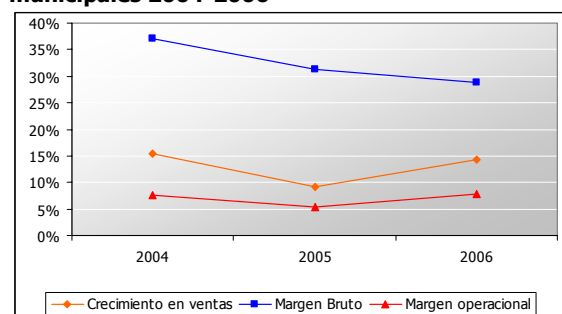
cambios en las administraciones municipales pues cuentan con una participación accionaria más diversificada y/o hacen ejercicios de planeación estratégica y financiera, al mismo tiempo que miden los resultados.

La prestación de los servicios de las ESP municipales está concentrada en un solo mercado, por lo que también lo están sus ingresos. Las ESP regionales poseen un mercado más amplio al prestarle los servicios a más de 3 municipios, lo que conlleva menores riesgos asociados a la concentración de suscriptores.

En términos generales, los indicadores financieros de las ESP pequeñas no son estables. Esto debido a los constantes ajustes contables, malos manejos administrativos, falta de políticas contables, todo esto unido a la ausencia de políticas de control interno que permitan controlar los gastos y costos. La realización de presupuestos y proyecciones por parte de estas entidades responden más a un requisito de los reguladores que al interés de la administración y accionistas.

Las instituciones pequeñas registran un mayor crecimiento en ventas que las regionales puesto que la gran mayoría todavía está haciendo ajustes tarifarios para llegar a la meta. Adicionalmente tienen una tasa de crecimiento de suscriptores alta ya que todavía no tienen el total de la cobertura, objetivo que se mantiene para cualquier tipo de institución. Por su parte las regionales tienen una tasa de crecimiento significativamente inferior, pues la dinámica del número de suscriptores está directamente asociado al crecimiento natural de la población ya que mantienen niveles de cobertura cercanos al 100% en su área de influencia y cumplieron con la tarifa máxima autorizada por la regulación, lo que dificulta el incremento de sus ingresos y su rentabilidad, como se puede ver en el Gráfico 4.

**Gráfico 3. Indicadores de rentabilidad de ESP municipales 2004-2006**

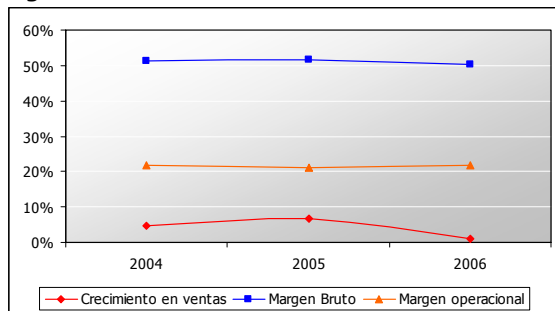


Fuente: Base de datos BRC Investor Services S.A.

Las ESP regionales son más estables financieramente debido al mantenimiento y aplicación consistente de políticas contables, a la existencia y aplicación de políticas de control interno y a la realización de planeación financiera.

<sup>3</sup> Ibid., p. 10.

**Gráfico 4. Indicadores de rentabilidad de ESP regionales 2004-2006**



Fuente: Base de datos BRC Investor Services S.A.

Algunas de entidades municipales no tienen autosuficiencia hídrica lo que redundará en menores márgenes brutos por la compra de agua en bloque y a que pocas tienen planes de contingencia para asegurar la continuidad del servicio de acueducto.

Las Empresas grandes cuentan con numerosas fuentes hídricas por tener una mayor área de influencia, ninguna de estas entidades compra agua en bloque por lo que tienen un margen bruto más amplio.

Las instituciones municipales tienen restricción de recursos para acceder a equipos de mayor tecnología. Las compañías grandes no son tan limitadas para acceder a recursos, ya que están en una mejor posición financiera.

También se da una diferencia importante en materia de eficiencia administrativa ya que en promedio las entidades que atienden más de un municipio cuentan con 2 empleados por cada mil usuarios, mientras que las municipales tienen entre 4 y 6 empleados con relación al mismo número de usuarios, haciendo que su estructura de costos sea más pesada y su administración más difícil.

**De acuerdo con lo anterior las empresas municipales están calificadas en la parte baja de la escala de calificación al presentar mayores riesgos operativos y financieros, sus calificaciones están entre A (A sencilla) y B- (B menos). Por su parte, las Empresas regionales tienen una mejor capacidad de pago por ser menos riesgosas, al estar calificadas entre A- (A menos) y AAA (triple A).**

#### **El futuro de las ESP municipales**

“El objetivo central del PME es incrementar los niveles de cobertura y calidad de los servicios de agua potable y saneamiento básico, mediante la creación o consolidación de entidades prestadoras autónomas, que operen con esquemas de gestión empresarial, aseguren índices crecientes de eficiencia y productividad, así como la calidad de las inversiones”.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. Conpes No. 3253 del 10 de noviembre de 2003, p. 5.

Como bien lo indica el párrafo citado, no sólo se busca la creación de nuevas entidades prestadoras sino que también se busca la consolidación de las existentes, es así como cambian considerablemente las expectativas para las ESP municipales pues se “...desarrollará e implementará la regulación de fusión de prestadores por parte de la CRA...”<sup>5</sup>. Lo anterior hace parte de las estrategias en adecuación de la estructura industrial y empresarial para “lograr una estructura más compacta, concentrada en un menor número de prestadores que sean más eficientes”<sup>6</sup> y alcanzar la cobertura universal en el área urbana en el 2019.

De acuerdo a lo anterior estas compañías enfrentan grandes retos productivos y administrativos, los cuales, de no ser enfrentados de la mejor manera, posiblemente redundarán en el control por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la entrega de su operación a operadores especializados, esto para aquellas entidades que no presten los servicios públicos domiciliarios dando cabal cumplimiento a la regulación actual.

El principal obstáculo que ha encontrado la regionalización de las ESP ha sido la voluntad política ya que algunas administraciones municipales no quieren ceder el control de sus ESP; esto a pesar de que se podrían obtener servicios de mayor calidad y con mejor nivel de cobertura como lo indican los resultados operativos y financieros de las regionales.

#### **Conclusiones**

Una de las principales metas del gobierno nacional en su plan de Desarrollo son los planes de agua que se están empezando a desarrollar en diferentes departamentos con apoyo tanto de la Nación como de organismos internacionales, a través de la creación de entidades regionales que faciliten la administración y la construcción de los diferentes proyectos.

Este interés surge porque a pesar de los positivos cambios observados en el sector de servicios públicos domiciliarios en Colombia, aún persisten debilidades en la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado en varias partes del país.

El país cuenta con experiencia en esta materia, a través de las ESP regionales quienes presentan menos riesgos operacionales, financieros y administrativos que las ESP municipales de acuerdo con la información obtenida.

Las soluciones regionales son una alternativa que además de impactar positivamente la cobertura del servicio al facilitar la prestación del servicio a áreas rurales nucleadas<sup>7</sup>, demuestran ser más eficientes por el

<sup>5</sup> COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. Conpes No. 3383 del 10 de octubre de 2005, p. 21.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Áreas rurales con algún nivel de concentración de viviendas.

aprovechamiento de la aglomeración de mercados con indicadores significativamente más estables que los de las ESP municipales.

Las ESP municipales enfrentan grandes retos en calidad y cobertura del servicio; de no haber voluntad política para que se den fusiones o se fortalezcan administrativa y financieramente, es muy probable que disminuya considerablemente su operación o desaparezcan dada la estrategia del Gobierno Nacional de concentrar la prestación de los servicios públicos domiciliarios en pocas Empresas y limitar el apoyo financiero a Departamentos que tengan Programas Regionales y los estén ejecutando.