

**FORTALECIMIENTO A LA COMISION DE REGULACION DE AGUA POTABLE Y DE
SANEAMIENTO BASICO (CRA)**

(TC-95-03-22-9)

RESUMEN EJECUTIVO

ORGANISMO EJECUTOR: Ministerio de Desarrollo Económico por intermedio de la Comisión de Regulación de Agua Potable y de Saneamiento Básico (CRA).

FACILIDAD DEL FOMIN: Cooperación Técnica (Facilidad I).

FINANCIAMIENTO: Donación.

Beneficiario:	US\$ 710.000
FOMIN:	US\$ 990.000
Total:	US\$1.700.000

BENEFICIARIOS: La CRA y aquellos entes relacionados con el sector de agua potable y saneamiento; usuarios de estos servicios; y sector privado.

OBJETIVO: El objetivo general del proyecto es apoyar al Gobierno de Colombia en promover la eficiente prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico, a través de la puesta en marcha de un sistema regulatorio que se base en el fomento de la competencia y la mayor participación del sector privado.

DESCRIPCION: El programa contempla la utilización de los recursos del FOMIN para la ejecución de cuatro componentes (ver sinopsis del proyecto en el Anexo I):

Componente I. Definición de criterios y metodologías de la función regulatoria del sector, que incluye: (i) el desarrollo conceptual de un marco regulatorio; (ii) el desarrollo de instrumentos y modelos regulatorios, tomando en cuenta una estrategia para incentivar la participación del sector privado; (iii) esquemas de evaluación y seguimiento de la gestión empresarial, para monitorear el desempeño de las empresas prestadoras de los servicios y ayudarlas a mejorar la prestación de los mismos.

Componente II. Promover la participación privada, que incluye (i) el diseño de los mecanismos que faciliten la competencia y promuevan la participación privada; (ii) la preparación de las bases y guías para los procesos de privatización de los servicios; y (iii) apoyo al proceso de evaluación y seguimiento de las

normas y procedimientos con las empresas a través de reuniones periódicas y contactos permanentes que conduzcan al intercambio de opiniones con la Comisión.

Componente III. Capacitación de los recursos humanos del sector, que incluye programas de capacitación para los profesionales de la Comisión así como para los profesionales de las empresas reguladas.

Componente IV. Desarrollo del plan informático de la CRA, que incluye el diseño e implementación de una base de datos, desarrollo de los sistemas de información e instalación y adquisición de equipos.

**CALENDARIO DE
EJECUCION:**

Plazo de ejecución: 18 meses. Plazo de último desembolso: 24 meses.

**CLASIFICACION
AMBIENTAL:**

El Comité de Medio Ambiente en la reunión del 6 de julio de 1995 clasificó esta operación en la Categoría II.

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

En forma adicional a las condiciones contractuales generales aplicables, se deberá incluir como condición previa al primer desembolso, prueba de haberse firmado el contrato con la agencia especializada para el manejo administrativo de la operación, contratado al Coordinador del Proyecto y la presentación del plan de trabajo de la operación.

I. ELEGIBILIDAD DEL PAIS

- 1.1 El 1. de noviembre de 1993 el Comité de Donantes declaró a Colombia elegible para obtener todas las modalidades de financiamiento enmarcadas en el FOMIN.

II. MARCO DE REFERENCIA

A. Marco general

- 2.1 Durante los años ochenta el país enfrentó una crisis severa en la prestación de los servicios públicos, en la cual se evidenció una pérdida de credibilidad en las instituciones frente a la deficiente prestación de los servicios, profundas dificultades financieras y gerenciales, así como la imposibilidad de generar en estas circunstancias un desarrollo sostenido. Ante esta situación, se generó un cuestionamiento a la excesiva dependencia de los municipios y las regiones del Gobierno Central y se inició un proceso de definición de un nuevo marco legal, en cuanto al papel de los municipios y a la prestación de los servicios públicos domiciliarios. En consecuencia, con la expedición de la ley 14 de 1983, la Reforma Municipal de 1986 y sobretodo la nueva Constitución de 1991, se invirtieron los papeles y los municipios se hacen responsables, a la vez que autónomos, en la prestación eficiente de los servicios públicos.
- 2.2 Las reformas institucionales establecidas por la Constitución de 1991, que redefinen el rol del Estado en la economía imponen realizar un gran esfuerzo en su desarrollo y consolidación para garantizar la eficiencia del proceso de descentralización, a través de la extensión de prácticas modernas de gerencia en la prestación de los servicios sociales, el fomento de los mecanismos de participación ciudadana, la consolidación de una cultura de concertación que reemplace la cultura del conflicto y la regulación de las formas de participación privada en la provisión de bienes y servicios públicos.
- 2.3 Por otro lado, dicha Constitución establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y es su deber asegurar la prestación eficiente de estos servicios a todos los habitantes del territorio nacional. Esta norma señala igualmente que los servicios podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares, pero en todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Y definió que corresponde al Presidente de la República señalar, con sujeción a la Ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios.
- 2.4 De igual forma, la Constitución indica que la Ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación. Igualmente, ordena que dichos servicios se prestarán

directamente por el municipio solamente cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen.

- 2.5 Una de las bases del Plan Nacional de Desarrollo del actual Gobierno es el mantenimiento de un sano manejo macroeconómico y de un contexto regulatorio que facilite y no entrase la actividad privada. Es necesario, por tanto, conjugar el tradicional manejo macroeconómico con una verdadera política de internacionalización que haga coherente la apertura con las políticas sectoriales activas orientadas a mejorar las condiciones de la competitividad.
- 2.6 El Gobierno dentro de su estrategia macroeconómica, incluida en las Bases para el Plan Nacional de Desarrollo (El SALTO SOCIAL), indica que mantendrá la libertad de la inversión extranjera en Colombia y de la inversión de empresas colombianas en el exterior. Así, reconoce que la inversión extranjera directa es un instrumento decisivo para apuntalar el crecimiento económico, acelerar la transferencia de tecnología, modernizar el aparato productivo y fomentar la competencia.
- B. Política de participación del sector privado en infraestructura física.
- 2.7 El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), máxima autoridad nacional de planeación, que aprueba las políticas, planes, programas y proyectos del Gobierno en los campos económico y social, aprobó, el pasado mes de abril, en desarrollo de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, la estrategia de "participación del sector privado en infraestructura física". Los lineamientos de política en este aspecto buscan la definición y estructuración de esquemas de participación privada en relación con: asignación de riesgos, sistemas de compensación, esquemas de responsabilidades, aspectos financieros, programación macroeconómica de los proyectos, protección a la inversión y aspectos de tipo legal y procedimental.
- 2.8 Con el fin de apoyar, desarrollar y coordinar este proceso de vinculación del sector privado a las actividades de infraestructura pública, relacionadas con los sectores de transporte, energía, telecomunicaciones y agua potable y saneamiento básico, se creó el Comité Interinstitucional de Participación Privada. De esta manera, se busca contar con asesoría técnica y mantener una permanente acción sobre la evolución del esquema de participación privada, así como promover la realización de estudios del marco legal y financiero y adoptar las medidas correspondientes para estimular el interés del sector privado, a través de diversas modalidades como concesiones (en sus diversas formas BOT, BOO, BLT, concesiones de la construcción de una obra o concesión para la prestación de un servicio), prestación directa de los servicios, asociación con empresas oficiales, compra de empresas oficiales y administración de la participación oficial en empresas. De igual manera, se cuenta con un organismo institucional para canalizar las propuestas e

informar sobre las dificultades que se presenten en el mismo proceso, con el fin de que se adopten los correctivos del caso.

- 2.9 Este Comité está conformado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director del Departamento de Planeación, el Ministro del sector al cual se asocia el proyecto o actividad y el Director de la Entidad encargado de la misma. En el caso del sector de acueductos, alcantarillado y aseo, la representación está a cargo del Ministro de Desarrollo Económico y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA).
- 2.10 El Comité se ha propuesto dentro de la acción de carácter general la realización de labores que busquen la homogeneización, coordinación y reglamentación de procesos, por medio de tres actividades, a saber: promoción global, apoyo técnico (desarrollo de un marco general que asegure el éxito de la participación privada) y seguimiento de proyectos.

C. Programa de reestructuración del sector de agua potable y saneamiento básico.

- 2.11 En Colombia, según datos recientes, las coberturas promedio registradas fueron del 76% en acueducto, del 64% en alcantarillado y del 60% en aseo. Aún cerca de 9 millones de habitantes no cuentan con servicios de acueducto y 13 millones carecen de alcantarillado; solamente el 62% de los habitantes localizados en las zonas urbanas reciben agua apta para consumo humano, mientras en la zona rural únicamente el 10% cuenta con agua de buena calidad y no existe una disposición final adecuada de residuos, por cuanto se vierten en su mayoría en cursos de agua y cielo abierto.
- 2.12 A esta situación se añade la crítica situación financiera y de gestión en la mayoría de las entidades prestadoras de los servicios, por lo que se emprendió un programa de ajuste y transformación empresarial. Como condicionamiento a los aportes y a los avales del Gobierno Nacional, se iniciaron procesos de reestructuración en Santa Fe de Bogotá, Cali, Barranquilla, Cúcuta, Montería, Riohacha y Sincelejo.
- 2.13 Como respuesta a lo anterior, el Gobierno de Colombia, a partir de 1992, inició un proceso de reestructuración del sector de agua potable y saneamiento básico, con el objeto de concentrar la función del Estado en las tareas de regulación, planeación y control. En 1993 se dictaron normas orgánicas sobre la distribución de competencias y recursos, de tal manera que los municipios deben destinar el 20% de sus recursos de inversión en agua potable y saneamiento básico, cuando no hayan cumplido la meta de cobertura de un 70% de la población (Ley 60).
- 2.14 En 1994 se aprobó la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios (Ley 142) estableciendo un nuevo régimen de los servicios públicos domiciliarios en el país y facultando al Presidente a delegar la función de regulación de los servicios públicos domiciliarios en las comisiones de regulación. En el caso específico de los

servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, el Presidente delegó la función aludida en la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), por medio del Decreto 1524 de 1994, que fue creada como una unidad administrativa especial, con independencia administrativa, técnica y patrimonial, adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico. De igual manera, esta Ley asigna al Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano, Agua Potable y Saneamiento Básico las funciones de preparar el plan de desarrollo sectorial y asistir técnica e institucionalmente a los organismos sectoriales y locales, para el adecuado cumplimiento de sus funciones y además establece que la mayoría de las entidades prestadoras deberán transformarse en empresas cuyo capital esté representado en acciones y que los municipios podrán celebrar contratos mediante invitación pública para que las empresas privadas hagan la financiación, operación y mantenimiento de los servicios públicos domiciliarios.

- 2.15 Este nuevo marco legal e institucional separa claramente tres funciones tendientes a la satisfacción de las necesidades de los consumidores: regulación a nivel nacional de la prestación de los servicios agua potable y saneamiento básico a través de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico; evaluación y control a través de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSP); y prestación del servicio a través de empresas de servicios públicos (ESPs), organizadas preferiblemente como sociedades por acciones de carácter públicas, privadas ó mixtas.

D. Estrategia para el sector y funciones de la CRA

- 2.16 Las bases para el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno en el período 1994-1998 indican que se buscará: a) alcanzar coberturas de 90% en acueducto y 77% en alcantarillado, beneficiando adicionalmente a 6.1 millones de habitantes con agua potable y 6.2 millones con sistemas de disposición de agua residuales; b) elevar la calidad del agua suministrada para la totalidad de los habitantes con servicios y disminuir la vulnerabilidad de los sistemas; y, c) la modernización y consolidación del sector de agua potable y saneamiento básico.
- 2.17 Con la expedición de la mencionada Ley 142, se definió el marco general para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, estableciendo transformaciones institucionales de gran envergadura, estructurando mecanismos claros de regulación, control y vigilancia, basados en los principios de eficiencia, competencia y descentralización. Asimismo, el artículo 140 estipula la suspensión del servicio por falta de pago y otras causales. Es importante señalar que la supervisión por la calidad del agua potable en Colombia es competencia del Ministerio de Salud.
- 2.18 La CRA tiene la facultad de dictar normas y reglamentos a las entidades prestadoras de los servicios, con el fin de generar y preservar condiciones de eficiencia en la prestación de los mismos y prevenir abusos a los usuarios. Entre sus principales funciones

se encuentran las de promover la competencia; regular los monopolios naturales; definir criterios de eficiencia, desarrollar indicadores y modelos de evaluación; diseñar metodologías tarifarias; indicar características de la calidad del servicio; elaborar metodologías de viabilidad empresarial; y reglamentar las condiciones de los contratos de prestación de los servicios.

- 2.19 La CRA adoptó un Plan de Actividades que tiene los siguientes objetivos: definir la estructura regulatoria de acuerdo con la estructura actual de sector; apoyar la interacción entre la CRA y las entidades reguladas; proponer nuevos esquemas de análisis de costos y diseño de estructuras tarifarias, subsidios y estratificación; establecer parámetros para evaluar la calidad de los servicios; definir normas, procedimientos e indicadores que busquen mejorar la eficiencia y los niveles de gestión de las empresas del sector; incentivar la competencia, así como la participación del sector privado en la prestación de los servicios; y reforzar su estructura organizacional.
- 2.20 La CRA para realizar las funciones antes indicadas, cuenta con una planta de personal compuesta por 3 expertos comisionados de dedicación exclusiva, designados por el Presidente de la República para períodos de tres años, reelegibles y no sujetos a las disposiciones que regulan la carrera administrativa. La función de Coordinador de la Comisión se realizará por uno de los expertos en forma rotativa. La CRA incluye a un Coordinador Administrativo, Coordinador Ejecutivo, Jefe de la Oficina de Regulación, Jefe de la Oficina Jurídica, Jefe de la Oficina Técnica y Jefe de Control Interno y a seis personas de apoyo administrativo. Adicionalmente cuenta con doce asesores externos especializados en las distintas áreas de competencia de la Comisión.
- 2.21 Como se indicó anteriormente, la Ley 142 de 1994 da extensas facultades y responsabilidades a la recientemente creada CRA. Por esta razón y debido a la poca experiencia y conocimientos técnicos, legales e institucionales a nivel nacional, se considera como una necesidad apremiante el contar con las herramientas, apoyo logístico y mecanismos regulatorios para hacer operativas estas facultades.

III. EL PROYECTO

A. Objetivo general

- 3.1 El objetivo del proyecto es apoyar al Gobierno de Colombia en promover la eficiente prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico, a través de la puesta en marcha de un sistema regulatorio del sector que se base en el fomento de la competencia y la mayor participación del sector privado.

B. Objetivos específicos

3.2 Los siguientes objetivos específicos han sido identificados:

- a. desarrollar integralmente el concepto de regulación dadas las características específicas del sector en Colombia e identificar, diseñar e iniciar el montaje para implementar un Plan de Acción institucional de mediano y largo plazo que haga operativa esta conceptualización;
- b. promover la competencia y participación del sector privado en la prestación de estos servicios;
- c. transferir conocimientos y experiencias sobre regulación del sector al grupo de profesionales de la Comisión para llevar a cabo el Plan de Acción institucional;
- d. institucionalizar medios de interacción con las empresas reguladas, para evaluar las implicaciones de las normas desarrolladas por la CRA;
- e. dotar a la CRA de un sistema de información integral para la toma de decisiones.

C. Descripción

3.3 Los recursos financieros del FOMIN se utilizarían para apoyar a la CRA en la contratación de una firma consultora (componente I) y consultores independientes (componentes II, III y IV) para realizar las siguientes actividades:

1. Componente I. Definición de criterios y metodologías de la función regulatoria del sector.
 - a. **Marco regulatorio:** comprende el desarrollo conceptual de un marco regulatorio. Los consultores deberán identificar acciones de carácter regulatorio a desarrollar por parte de la Comisión, en el corto y mediano plazo, determinar la prioridad de las mismas y proponer reglamentación complementaria de acuerdo a la Ley 142 de 1994. Este subcomponente deberá referirse a una caracterización de las entidades que prestan estos servicios y pueda crear una regulación que distinga entre las diferentes empresas prestadoras de servicios, tomando en cuenta sus necesidades y características. Asimismo, los consultores realizarán una clara distinción entre las funciones asignadas a la CRA y a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Los productos de este subprograma serán: (i) la elaboración e implementación de un Plan de Acción institucional que identifique las actividades, contenido, alcance, cronología e interacción de los subcomponentes de esta operación ó cualquier otra actividad considerada importante y que tome en cuenta los

estudios realizados hasta la fecha; (ii) la estrategia que adoptará la Comisión para promover una mayor participación del sector privado y que servirá como base para las alternativas a ser presentadas bajo el componente II; y (iii) los borradores de la reglamentación complementaria. La implementación del plan de acción sería la siguiente: (i) elaboración, que incluya una estrategia para incentivar al sector privado y guíe integralmente las acciones de la Comisión; y (ii) su puesta en marcha, que sirva como guía para las actividades previstas en los otros componentes. La aprobación del plan de acción sería responsabilidad del Comité de Expertos y su puesta en marcha abarcaría la duración de la operación.

b. **Instrumentos y modelos regulatorios;** consiste en las siguientes actividades que deberán tomar en cuenta una estrategia de incentivar la participación del sector privado en la prestación de servicios del sector:

- (i) regulación de tarifas: proponer un sistema progresivo de definición del régimen regulatorio y una política de precios de los servicios, de tal manera que las tarifas de los servicios reflejen los costos económicos de su prestación. En esta actividad deberá tomar en cuenta las labores que la Comisión viene desarrollando y asesorar en el proceso de aplicación y ajuste necesarios. La asesoría deberá incluir el desarrollo de modelos a ser utilizados como referencia en la fijación de tarifas, que anteriormente eran competencia de la Junta de Tarifas y que actualmente han pasado a ser responsabilidad de la CRA.
- (ii) funciones de costos: con base en la información de las empresas, obtenidas de la aplicación de las metodologías que actualmente ha definido la Comisión, desarrollar modelos que permitan establecer funciones de costos de eficiencia con las características técnicas y físicas de los sistemas. Para poder monitorear el sector, se establecerá un índice de precios que represente la variación de costos entre empresas y permita evaluar las tendencias producidas.
- (iii) calidad del servicio: como complemento de las actividades anteriores, y en una fase posterior, definir los criterios, métodos y variables para establecer los parámetros con que se evaluará la calidad de los servicios. Las normas que se definan bajo esta actividad deberán tener como objetivo la protección de los consumidores y la eficiencia de las empresas. Las normas y regulaciones de la calidad del agua potable no son parte de esta operación ya que estas son competencia del Ministerio de Salud.

El producto final previsto de este subcomponente es un conjunto de normas y metodologías que permitan la fijación de tarifas que correspondan a un servicio eficiente acorde con los parámetros de calidad establecidos.

c. **Esquemas de evaluación y seguimiento de la gestión empresarial,** para monitorear el desempeño de las empresas prestadoras de los servicios y ayudarlas a mejorar la prestación de los mismos. Consiste en tres actividades:

- (i) esquemas para la evaluación de gestión: revisar el sistema de evaluación que la Comisión viene desarrollando y asesorarla en el proceso de aplicación y ajuste necesarios. Esta actividad se deberá adelantar con los resultados de la aplicación del SIREC (Sistema de Regulación, Evaluación y Control de la gestión empresarial, actualmente financiados con fondos del Banco Mundial) en las principales ciudades del país. Identificar esquemas que permitan una evaluación comparativa de la gestión de las empresas a través de la definición de índices de gestión (yardstick competition).
- (ii) seguimiento empresarial de las entidades del sector: desarrollar indicadores para que las empresas elaboren planes de gestión, dotar a la Comisión de herramientas para evaluar los planes de recuperación que las entidades en dificultades presenten a su consideración, así como diseñar los instrumentos para verificar dichos resultados. Para este subprograma, los consultores tomarán una muestra representativa de empresas y realizarán un ejercicio demostrativo utilizando dichos instrumentos y metodología.
- (iii) estudios complementarios: consistiría en la identificación y elaboración de estudios que surjan como producto de los trabajos previstos en esta operación. Dentro de esta actividad se prevé la contratación de una consultoría ambiental que examine el efecto potencial sobre el nivel de las tarifas del sector, de las reglamentaciones y estrategias ambientales que considere el Ministerio del Medio Ambiente.

El producto final de este subcomponente es obtener una metodología e indicadores para que las empresas elaboren sus planes de gestión y dotar a la Comisión de herramientas para apoyar dichos planes de gestión.

2. Componente II. Promover la participación privada.

- 3.4 Estas actividades harán operativa la estrategia de la Comisión para promover la participación privada en el sector de agua potable y

saneamiento, según los lineamientos de la ley 142 de 1994 y el programa gubernamental de "participación del sector en infraestructura física", indicado en los numerales 2.7 a 2.10. Es importante reconocer que la Comisión no realizará las privatizaciones sino actuará como el organismo promotor de las mismas. En este contexto, uno de los principios básicos de la Ley 142, consiste en que toda persona es libre de organizar y operar empresas que tengan el propósito de prestar servicios públicos y establece que no pueden imponerse restricciones en función del capital, de la experiencia, o de otras calidades: se protege, así, la "libertad de entrada" al mercado, requisito básico para que haya competencia y que el sector privado tenga acceso, sin traba alguna.

- a. **Diseño de los mecanismos** que faciliten la competencia y promuevan la participación privada. El nuevo régimen de los servicios públicos define una misión "pro activa" en favor de la competencia a las Comisiones de Regulación. Estos mecanismos deberán fomentar reglas de juego claras para los agentes privados interesados en participar en las diferentes actividades (inversiones nuevas, rehabilitación y expansión de instalaciones ya existentes, contratos de administración y operación, etc.) relacionadas con la prestación de dichos servicios. Se establecerán mecanismos que conduzcan al intercambio de opiniones entre los operadores y la Comisión para promover la importancia de utilizar al sector privado como vehículo para aumentar la eficiencia en la prestación de los servicios.

El producto final de este subcomponente sería un conjunto de normas e instrumentos que sean parte de las guías ó planes de acción que faciliten el traspaso de los servicios al sector privado. Algunos aspectos específicos estarían relacionados con: identificación de medidas complementarias que aseguren a los inversionistas un marco regulatorio propicio; establecimiento del apoyo estatal requerido por el sector privado, acorde con la maduración de las inversiones y la gestión de los servicios; definición de los elementos básicos que permitan la desagregación vertical y horizontal de las actividades de los servicios, de tal manera que se facilite la existencia de oferentes por procesos en la cadena de producción, comercialización, operación, distribución y disposición (de residuos) o tratamiento (aguas residuales) de los servicios; y, diseño de mecanismos regulatorios que incentiven la transformación de las empresas a sociedades por acciones.

- b. **Preparación de las bases y guías para los procesos de privatización** de los servicios. En base a los planes de acción que conduzcan hacia una mayor participación del sector privado, se prepararán los mecanismos específicos a diseñarse tales como las bases para la concesión u otras formas alternativas y las guías correspondientes para abordar cada uno de estos mecanismos.

El producto final sería un documento que sirva como guía para las empresas prestadoras de servicios y que explique las bases y procedimientos relativos a las privatizaciones. Entre los temas que deberá considerar están: las condiciones técnicas contractuales comunes a los contratos de participación privada; el régimen de garantías para cada modalidad de participación privada, desde el punto de vista legal y financiero; las pautas y metodologías para determinar los montos de capital y patrimonio mínimos que deben incorporarse en cada clase de contrato.

3. Componente III. Capacitación de los recursos humanos del sector.

- a. **Formación de profesionales del sector** en el diseño y aplicación de opciones tarifarias y en el marco regulatorio. Este subcomponente deberá ser complementado con entrenamiento en servicio por parte de los consultores contratados para implementar las técnicas desarrolladas. Esta actividad deberá servir como el mecanismo de difusión a los cerca de 2.000 prestadores de servicios sobre el alcance de la Ley 142 de 1994 y otros conocimientos técnicos adquiridos por la Comisión. Esta difusión se realizaría por medio de reuniones periódicas, publicaciones y otros medios especializados.
- b. **Capacitación de profesionales** en el uso de los sistemas de información y en la aplicación y utilización de los modelos desarrollados. Este subcomponente supone una participación activa por parte del Grupo Técnico de Trabajo (quienes serán seleccionados de la planta de la CRA para apoyar al proyecto en todas sus fases) en el desarrollo de los modelos computarizados a desarrollarse.
- c. **Intercambio de experiencias** y el conocimiento de la evolución de los aspectos regulatorios del sector en otros países a través de intercambio con profesionales en la materia y algunos seminarios relacionados. El producto final de este componente es crear un grupo profesional que esté equipado para darle la atención oportuna y especializada a los temas que se le planteen a la Comisión a través de la utilización adecuada de los sistemas de información y de la aplicación de las normas y metodologías adoptadas. Como parte de este esfuerzo, se utilizarán talleres y conferencias al interior de la Comisión. Este subcomponente sería financiado con aporte local.

4. Componente IV. Desarrollo del plan informático de la CRA.

- 3.5 Como requisito para el desarrollo del Plan Informático, la Comisión está en proceso de identificar la información mínima básica disponible en las diferentes empresas, según categorías y condiciones de prestación de los servicios. Este componente consiste en las siguientes tres actividades:

- a. **Diseño e implementación de una base de datos** que permita manejar la información de tarifas, costos de servicios, indicadores y características técnicas. El producto final de este subcomponente es contar con información básica sistematizada, en una base de datos apropiada y con los modelos correspondientes para su procesamiento estadístico.
- b. **Desarrollo y administración de los sistemas de información** documental, jurídica, administrativa y de control interno de la Comisión. El producto final sería contar con sistemas actualizados y depurados sobre estos temas.
- c. **Adquisición e instalación de equipos de computación** (hardware y software). El producto final sería la instalación y puesta en marcha de un sistema de computación y los accesorios necesarios para apoyar eficazmente las necesidades presentes y futuras de la Comisión.

5. Apoyo General.

- 3.6 Como parte del apoyo general y para garantizar que las actividades identificadas en los diferentes componentes de la operación tengan el soporte adecuado se incluirá lo siguiente: contratación del coordinador del proyecto quien se hará cargo de los aspectos operativos técnicos y financieros de la operación; contratación de una firma especializada para el apoyo administrativo; contratación de un experto jurídico; alquiler de oficinas; y personal de apoyo. Con excepción de la agencia especializada, todos los otros rubros serán financiados con aporte local.

D. Costo y financiamiento

- 3.7 El costo total estimado del proyecto es US\$ 1.700.000, de los cuales se solicita US\$ 990.000 del financiamiento del FOMIN. El Gobierno de Colombia contribuirá el equivalente de US\$ 710.000 como contrapartida local. El cuadro II-1 presenta un resumen de costos por subprograma (ver presupuesto detallado en el Anexo II).

CUADRO II-1: PRESUPUESTO DEL PROGRAMA (en US\$)			
COMPONENTES	FOMIN	APORTE LOCAL	TOTAL
I. Definición criterios y metod.	668.000	93.500	761.500
a. Marco regulatorio integral	288.000	4.500	292.500
b. Instrumentos y modelos	332.000	23.000	355.000
c. Evaluación de gestión	48.000	66.000	114.000
II. Promover la partic. privada	60.000	10.000	70.000
III. Capacitación del sector	40.500	317.000	357.500
IV. Plan informático	100.000	65.000	165.000
Apoyo general	51.000	187.000	238.000
SUB-TOTAL	919.500	672.500	1.592.000
Imprevistos	70.500	37.500	108.000
TOTAL	990.000	710.000	1.700.000

- 3.8 Los costos del componente I comprenden la contratación de una firma consultora para elaborar el marco conceptual e integrar todas las actividades requeridas en un todo coherente. Esta firma consultora deberá tener amplia experiencia en procesos regulatorios de servicios públicos domiciliarios. Los costos del componente II se refieren a la contratación de una consultoría a nivel internacional para la preparación de los mecanismos de promoción privada, las guías de privatización y los procesos de evaluación y seguimiento ha ser utilizados por las empresas reguladas. El componente III se refiere a la contratación de consultores internacionales que capaciten a los profesionales de la Comisión en la aplicación de los instrumentos elaborados bajo los Componentes I y II. El componente IV se refiere a la contratación de consultores internacionales para el diseño de los modelos computarizados y para la elaboración de la base de datos. Asimismo, bajo este componente se incluye la adquisición e instalación de los equipos de computación con el apoyo de la agencia especializada de contrataciones, siguiendo las normas del BID. El apoyo general incluye el alquiler de oficinas, apoyo jurídico, coordinador del proyecto, gastos de la agencia especializada y al personal de apoyo.

E. Organización y ejecución

1. Organización

- 3.9 La operación será ejecutada por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), (ver esquema de ejecución en el Anexo III) con el apoyo de un Grupo Técnico de Trabajo conformado exclusivamente para esta operación por funcionarios seleccionados de la Comisión bajo la supervisión del Coordinador del Proyecto.

El Coordinador del proyecto reportará al Comité de Expertos de la Comisión.

- 3.10 El desarrollo del proyecto se llevará a cabo por medio de consultores especializados y una firma consultora, que realizarán los estudios requeridos y proveerán sus conclusiones y recomendaciones a la Comisión e implementarán las recomendaciones, ajustes y modificaciones que provengan del Comité de Expertos. La CRA designará a los técnicos responsables que realizarán el seguimiento del avance de la operación.
- 3.11 El Comité de Expertos a través del Coordinador del proyecto será responsable por la supervisión y coordinación de los trabajos, con las siguientes funciones: (i) discutir y acordar, con la firma consultora o consultores seleccionados, los detalles sobre el alcance y programa de trabajo de cada estudio o consultoría; (ii) coordinar el soporte local que debe proveerse a los consultores por parte de las entidades del sector y de otras instituciones en Colombia; (iii) orientar, supervisar y coordinar la ejecución de los estudios; (iv) coordinar las funciones administrativas requeridas; y (v) coordinar con los responsables de cada estudio el análisis y recomendaciones de los informes de avance que los consultores presenten.
- 3.12 Para apoyar al ejecutor en la contratación de las consultorías previstas en el programa, así como en la administración del mismo, se contará con la asesoría de una agencia especializada para la contratación y administración de los servicios y bienes de la operación. El Coordinador del Proyecto y el Asesor Jurídico apoyarán al Comité de Expertos de la Comisión en la implementación de esta operación. La adquisición de bienes y servicios serán realizadas de acuerdo a los procedimientos del Banco y del FOMIN en la materia. En el Anexo IV se presenta el cronograma de ejecución de la operación.

2. Cronograma de actividades

- 3.13 Se estima que tomará 18 meses hasta que se complete la implantación de todos los componentes del proyecto, previéndose un plazo de 24 meses para el desembolso final (ver Anexo IV).

F. Desembolsos

- 3.14 Los recursos de la cooperación técnica se utilizarán de conformidad con los procedimientos del Banco. Antes del primer desembolso, el organismo ejecutor presentará a satisfacción del Banco demostración de: a) haber contratado al Coordinador del Proyecto; b) haber firmado el contrato con la agencia especializada; y c) haber presentado el plan de trabajo detallado y cronograma definitivo de ejecución del proyecto.

G. Monitoreo, seguimiento y evaluación

- 3.15 Además de la supervisión por parte de la Representación del Banco en el país, se realizarán visitas periódicas a Colombia por parte de funcionarios de RE3/EN3 encargados del sector. El organismo ejecutor deberá preparar y presentar al Banco informes trimestrales de progreso. Los informes deberán contener: (i) los avances en la implementación de cada una de las actividades previstas que incluya las posibles dificultades encontradas para su implementación; (ii) un resumen ejecutivo de las recomendaciones y resultados de los estudios realizados por los consultores financiados con recursos del FOMIN; y (iii) recomendaciones relativas a cualquier redistribución de recursos entre los rubros presupuestales, sin cambiar la modalidad ni aumentar el financiamiento, y eventuales reprogramaciones de las actividades por dificultades encontradas. Dichas recomendaciones deberán ser aprobadas por la oficina del FOMIN y el equipo de proyecto. De igual forma, el organismo ejecutor, durante los tres meses siguientes a la terminación del proyecto, presentará un informe final con un resumen de las actividades desarrolladas, los logros obtenidos, las recomendaciones principales de los estudios, y las acciones tomadas para su implementación.

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

- 4.1 Los principales riesgos del proyecto son posibles limitaciones institucionales para implementar el Plan de Acción; que el marco regulatorio no brinde suficiente confianza al sector privado para participar mas activamente en el sector; e incapacidad de absorción de las empresas prestadoras de las nuevas responsabilidades que le imponga la Comisión ya sea por limitaciones técnicas y/ó exceso de reglamentación.
- 4.2 En respuesta a lo anterior, estos riesgos institucionales serían reducidos diseñando un plan de acción realista y un marco regulatorio flexible que refleje reglas de juego claras y transparentes. Asimismo, el componente de capacitación estaría dirigido a hacer operativas muchas de las directrices desarrolladas bajo el componente I. La función fundamental encomendada a la CRA por la Ley 142 de 1994 es fomentar la competencia en la prestación de los servicios en beneficio de los usuarios, estimulando de esta manera una mayor participación del sector privado; y esta operación contempla la interacción entre la CRA y las empresas prestadoras del servicio, así como la constante divulgación de las metodologías desarrolladas, realizando una diferenciación en sus capacidades.
- 4.3 De igual forma, la continuidad de la operación se asegura mediante las contribuciones que transferirán las empresas prestadoras de los servicios a la CRA según lo dictamina la Ley 142 de 1994. Dentro del programa, se establecerá el mecanismo adecuado para la recaudación anual de estas contribuciones que ha sido estimada en US\$ 1.250.000.

V. CUMPLIMIENTO CON LOS CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD

A. Criterios generales para la Elegibilidad de Proyectos

- 5.1 La cooperación técnica, diseñada con el propósito de apoyar los esfuerzos de modernización y participación privada en el sector de agua potable y saneamiento básico, es plenamente compatible con el objetivo general del FOMIN, que busca el fortalecimiento de la inversión y la expansión del sector privado como base para acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social del país.

B. Criterios de Elegibilidad de Proyectos de la Facilidad de Cooperación Técnica

- 5.2 La propuesta es compatible con el criterio de otorgar financiamiento bajo la Facilidad de Cooperación Técnica, Artículo 3, Sección 2 (c) y (d) del Convenio Constitutivo del FOMIN, el cual establece, el otorgamiento de sus recursos a los Gobiernos para financiar servicios de asesoría requeridos para establecer y/o reforzar los entes reguladores y para aconsejar en el diseño e implementación de los programas de privatización. Como parte de los esfuerzos del FOMIN de alentar la inversión privada en el sector de agua potable y alcantarillado, se están financiando proyectos similares en Argentina, Ecuador y Nicaragua y se tiene uno en preparación para Chile.

VI. COMPATIBILIDAD CON EL PROGRAMA DEL BANCO PARA EL PAIS

- 6.1 El BID esta apoyando la estrategia para la reestructuración del sector de agua potable y saneamiento básico a través de la Cooperación Técnica del Programa de Inversión Privada (Préstamo 666/OC-CO), actualmente en ejecución, la cual incluye dos estudios relacionados. El primero se refiere a la reglamentación del servicio de aseo urbano y establece las responsabilidades y derechos entre los usuarios y las empresas encargadas de suministrarlo; y el segundo es una primera aproximación en la definición de las funciones de la Comisión para hacer coherentes los diversos elementos del sistema de regulación definido por las normas vigentes. Este último estudio servirá de punto de partida para el desarrollo conceptual integral del marco regulador de esta operación.
- 6.2 Con la operación aquí propuesta se pretende dar continuidad al apoyo del BID a las reformas del sector, fortaleciendo a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, a fin de permitirle promover la competencia entre quienes prestan los servicios regulados a beneficio de los usuarios en cuanto a calidad del servicio, precio y cobertura a través de una creciente participación de inversionistas privados en el sector. Para lo cual se diseñarán mecanismos para promover la vinculación del sector privado y crearán herramientas que faciliten a los municipios los procesos de participación del sector privado y dinamicen la transformación de las empresas en sociedades por acciones. Esta

participación podrá hacerse por medio de inversión directa, actuando como accionistas de las entidades prestadoras de los servicios, o de la suscripción de contratos de diversa índole con los municipios para la financiación, operación y mantenimiento de los sistemas.

VII. DISPONIBILIDAD DE RECURSOS DEL FOMIN

- 7.1 Modalidad de financiamiento - Se prevé la financiación de la operación por medio de una donación sobre la base de estas consideraciones: El Comité de Donantes declaró a Colombia elegible para toda las modalidades de financiación del FOMIN, el 10 de noviembre de 1993; en la sección III del Memorándum de elegibilidad del país se detalla el cumplimiento del país con los criterios de elegibilidad para la obtención de donación a escala nacional; y la operación propuesta tendrá una importante repercusión catalizadora en la corriente de inversiones, como lo requiere el Artículo 3, Sección (a) del Convenio del FOMIN, en cuanto a su objetivo es crear las condiciones para la participación del sector privado en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento.

ACTIVIDAD I - COLOMBIA: APOYO A LA COMISION DE REGULACION DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO.

General de la operación:

Gobierno de Colombia en promover la eficiente prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico, a través de la puesta en marcha de un sistema regulatorio que se base en el fomento de la competencia y la mayor participación del sector privado.

Específico de la Operación:

a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico para lograr el desarrollo integral de la regulación, tomando en cuenta las características del sector en

Actividades	Actividades a desarrollar	Resultados esperados
de criterios y metodologías de la función del sector.	Desarrollo conceptual de un marco regulatorio. Se deberán identificar acciones de carácter regulatorio, determinar su prioridad y proponer la reglamentación complementaria necesaria.	Documento sobre política y desarrollo del marco regulatorio. Desarrollo e implementación de un Plan de acción institucional donde se identifique claramente la estrategia de la Comisión para promover una mayor participación del sector privado (a ejecutarse durante la operación). Adicionalmente, regulaciones complementarias, decretos, resoluciones o circulares para implementación de la política (a ejecutarse en 8 meses).
	Elaboración de instrumentos y modelos regulatorios, que comprende la elaboración de los siguientes estudios: calidad del servicio, funciones de costos y regulación de tarifas.	Conjunto de normas, metodologías e indicadores que permitan la fijación de tarifas que correspondan a un servicio eficiente acorde con parámetros de calidad establecidos. Plazo: 15 meses.
	Preparación de esquemas de evaluación de la gestión, seguimiento empresarial y otros estudios a identificarse durante la consultoría.	Metodologías e indicadores para que las empresas elaboren planes de gestión y recuperación, dentro de los cuales se promovería una mayor participación del sector privado. Plazo: 6 meses.
la participación privada. Estas actividades harán parte de la estrategia de la Comisión para promover la participación privada en el sector.	Diseño de los mecanismos que faciliten la competencia y promuevan la participación privada.	Conjunto de normas e instrumentos que sean parte de las guías o planes de acción que faciliten la prestación de los servicios por parte del sector privado. Plazo: 3 meses
	Preparación de las bases y guías para los procesos de privatización de los servicios.	Incluye las bases y mecanismos específicos que conduzcan hacia una mayor participación del sector privado. Se elaborarán guías para las empresas prestadoras de los servicios que expliquen las bases y procedimientos relativos a la participación privada. Plazo: 3 meses
de los recursos humanos del sector.	Formación de un grupo de profesionales especializados en el diseño y aplicación de opciones tarifarias y en el marco regulatorio. Se establecerán mecanismos que conduzcan al intercambio de opiniones entre los operadores y la Comisión para promover la importancia de utilizar al sector privado como vehículo para aumentar la eficiencia en la prestación de los servicios.	Atención oportuna y especializada a los temas que se le planteen a la Comisión. A ejecutarse durante el desarrollo de la operación. Este subcomponente deberá servir como un mecanismo de difusión a los cerca de 2.000 prestadores de servicios sobre la aplicación y alcance de la Ley 142 de 1994 en materia de reglamentación, participación del sector privado, gestión, política tarifaria, etc.
	Capacitación de profesionales en el uso de sistemas de información.	Utilización adecuada de los sistemas de información. Plazo: 3 meses.

I

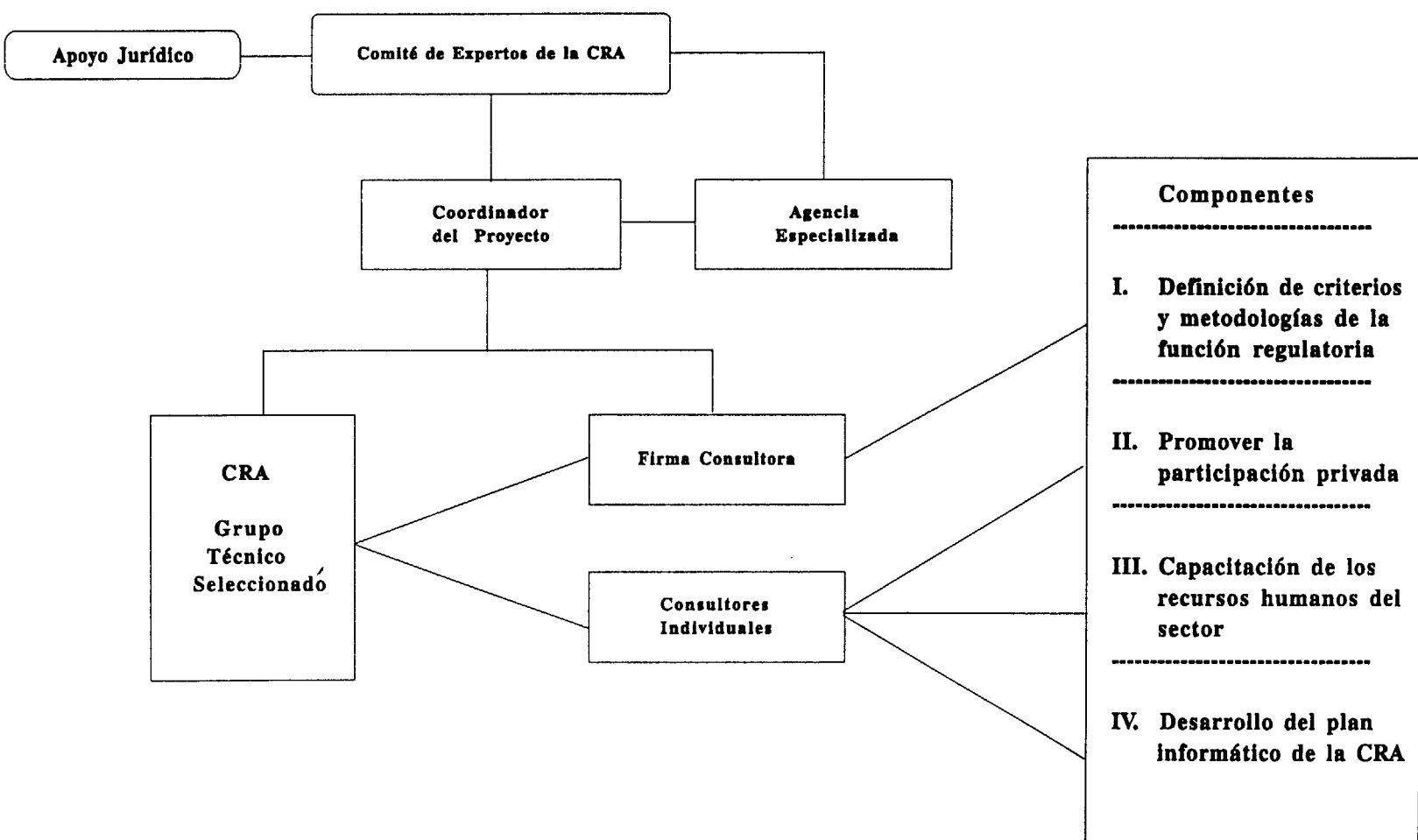
	Intercambio de experiencias del sector en otros países por medio de la participación en seminarios y conferencias de profesionales en la materia.	Realización de talleres y conferencias al interior de la Comisión, así como informes resumen. A ejecutarse durante el desarrollo de la operación.
del plan informático de la Comisión para la toma nes y adquisición de equipos.	Diseño e implementación de una base de datos y un sistema de información estadístico que permita manejar la información de tarifas, costos de servicios, índices e indicadores y características técnicas.	Contar con información básica sistematizada, en una base de datos apropiada y con los modelos y herramientas, correspondientes para su procesamiento estadístico. A ejecutarse durante el desarrollo de la operación.
	Desarrollo y administración de los sistemas de información documental, jurídica, administrativa y de control interno de la Comisión.	Contar con sistemas actualizados y depurados sobre estos temas. A ejecutarse durante la operación.
	Adquisición de equipos (hardware y software)	Compra de computadores e implementos de computación complementarios. Plazo: 3 meses

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA CRA
ESTIMADO DE COSTOS
(En US\$)

ANEXO II

DESCRIPCION		(En US\$)						APORTE FOMIN	APORTE LOCAL	TOTAL	
		CONSULTORES		PASAJES		VIATICOS	OVH				OTROS
COMPONENTES		Mes	Subt.	Qty.	Subt.						
1.	Criterios y Metodología		440,000		68,250	32,100	221,100		667,750	93,700	761,450
a.	Marco regulatorio		173,500		14,500		104,100		287,600	4,500	292,100
	Consultor especializado	6	43,500	4	10,000		26,100				
	Consultores internacionales	20	130,000	18	4,500		78,000				
b.	Instrumentos y modelos		195,000		43,000		117,000		332,000	23,000	355,000
	(i) calidad del servicio	3	19,500	2	5,000		11,700				
				14	3,500						
	(ii) fracción de costos	15	97,500	2	5,000		58,500				
				50	12,500						
	(iii) regulación de tarifas	12	78,000	4	10,000		46,800				
				28	7,000						
c.	Evaluación de gestión		71,500		10,750	32,100		48,150	66,200		114,350
	(i) modelos para evaluación de gestión	5	32,500	1	2,500	26,700					
				18	4,500						
	(ii) visita empresarial	3	19,500			3,240					
				9	2,250						
	(iii) estudios complementarios	3	19,500			2,160					
				6	1,500						
2.	Promover la participación privada		32,500		7,500	19,620		10,000	59,620	10,000	69,620
a.	Mecanismos de promoción		19,500		5,000	16,020			40,520	10,000	50,520
	consultores int. independientes	3	19,500	1	2,500	16,020					
				10	2,500						
	Reuniones a US\$ 2.000 c/u							10,000			
b.	Guías de privatización		13,000		2,500	3,600			19,100		19,100
	consultores int. independientes	2	13,000			3,600					
				10	2,500						
3.	Capacitación		158,500		58,750	77,820	7,800	55,000	40,520	317,350	357,870
a.	Formación de grupo especializado		145,500		46,250	71,820		30,000	40,520	253,050	293,570
	Consultores internacionales independientes	3	19,500	2	5,000	16,020					
	Consultores nacionales independientes	45	126,000	135	33,750	48,600					
	Seminarios, pasajes y víaticos			30	7,500	7,200		10,000			
	(Publicaciones y manuales)							20,000			
b.	Capacitación en sistemas		13,000				7,800			20,800	20,800
	Consultores internacionales	2	13,000				7,800				
c.	Intercambio de experiencias				12,500	6,000		25,000		43,500	43,500
	Pasajes, víaticos y matrículas			5	12,500	6,000		25,000			
4.	Plan informático		65,000					100,000	100,000	65,000	165,000
a.	Base de datos		32,500							32,500	32,500
	Consultores nacionales independientes	5	32,500								
b.	Desarrollo sistemas de información		32,500							32,500	32,500
	Consultores nacionales independientes	5	32,500								
c.	Equipos de computación							100,000	100,000		100,000
	Hardware							59,000			
	Software							41,000			
5.	Apoyo General		115,000					123,000	51,000	187,000	238,000
a.	Alquiler de oficinas							18,000		18,000	18,000
b.	Apoyo jurídico	5	25,000							25,000	25,000
c.	Coordinador del proyecto	18	90,000							90,000	90,000
d.	Gastos de agencia especializada							51,000	51,000		51,000
e.	Personal de apoyo							54,000		54,000	54,000
	SUBTOTAL		811,000		134,500	129,540	228,900	288,000	918,890	673,050	1,591,940
6.	Imprevistos							71,110	36,950		108,060
	TOTAL		811,000		134,500	129,540	228,900	288,000	990,000	710,000	1,700,000
	Porcent. participación							58%	42%		100%

ESQUEMA DE EJECUCION



CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

COMISION DE REGULACION DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO COOPERACION TECNICA - FOMIN TC-95-03-22-9

COMPONENTES DEL PROYECTO	IV TRIM. 95	I TRIM. 96	II TRIM. 96	III TRIM. 96	IV TRIM. 96	I TRIM. 97	II TRIM. 97
Definición de criterios y metodologías de la función regulatoria							
Marco regulatorio							
Instrumentos y modelos regulatorios							
Regulación de tarifas							
Funciones de costos							
Calidad del servicio							
Evaluación de gestión							
Modelos para la evaluación de gestión							
Fortalecimiento empresarial de las entidades							
Promoción de la participación del sector privado							
Mecanismos de promoción							
Políticas de privatización							
Capacitación de los recursos del sector							
Formación grupo profesional especializado en regulación							
Capacitación en el uso de los sistemas de información							
Intercambio de experiencias							
Man informático de la Comisión							
Diseño base de datos y sistema de información estadística							
Desarrollo y administración de los sistemas de información							
Adquisición de equipo (hardware y software)							
Apoyo general							

PROYECTO DE RESOLUCION

COLOMBIA. COOPERACION TECNICA NO REEMBOLSABLE PARA
EL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA COMISION DE REGULACION DE AGUA
POTABLE Y DE SANEAMIENTO BASICO

El Comité de Donantes del Fondo Multilateral de Inversiones

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que proceda en nombre y representación del Fondo Multilateral de Inversiones a suscribir los acuerdos necesarios y a adoptar las demás medidas pertinentes para la ejecución del Memorando de Propuesta a que se refiere el Documento MIF/AT-_____ sobre cooperación técnica con la República de Colombia para el Programa de Fortalecimiento de la Comisión de Regulación de Agua Potable y de Saneamiento Básico.

2. Destinar para los fines de esta resolución, hasta la suma de US\$990.000, con cargo a los recursos de la Facilidad de Cooperación Técnica del Fondo Multilateral de Inversiones.

3. Establecer que la suma anterior sea otorgada con carácter no reembolsable.