

5. FINANCIAMIENTO

Para analizar el financiamiento del sector de residuos sólidos, se ha tomado como punto de referencia a los entes responsables de la prestación de los servicios públicos a nivel nacional y local. Además de la información documental⁹, se realizaron entrevistas con funcionarios de la División de Programas de Transferencias del DNP y de la Unidad Administrativa de Servicios Públicos de Santafé de Bogotá (UASP). Por otra parte, se investigó la asignación de recursos económicos para el sector de residuos sólidos a nivel nacional, el comportamiento de los presupuestos municipales, los créditos que les han sido otorgados con destino a los servicios de aseo y las políticas tarifarias y de subsidios existentes en el país en relación con los servicios públicos domiciliarios.

La lista de los municipios para los cuales se obtuvo información, incluye los municipios que prestan los servicios de aseo en forma directa y a los que prestan los servicios a través de empresas de servicios públicos, consorcios privados o empresas mixtas (empresa de servicios públicos y consorcio privado). Los datos corresponden también a siete de los 33 departamentos en los cuales está dividido el país. La población urbana varía entre cerca de 6.000.000 para el caso de Santafé de Bogotá y 6.700 para Juan de Acosta (cuadro 5.1)

⁹ Plan Nacional de Desarrollo "El salto social", aprobado como Ley de Inversiones para el período 1994-1998; Documento 2750, aprobado en diciembre de 1994 por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), donde se definen los lineamientos de la política ambiental de "El salto social"; encuestas realizadas por la Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico del Ministerio de Desarrollo Económico entre las entidades que prestan los servicios de aseo urbano; resúmenes ejecutivos de los créditos aprobados por la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER) para el servicio de aseo en 31 municipios en el período 1990-1995.

Cuadro 5.1
Municipios analizados

Municipio	Departamento	Empresa administradora	Población aproximada
Bogotá		Consortios	6.000.0000
Medellín	Antioquia	Mixto	1.710.000
Yarumal	Antioquia	Municipio	34.048
Carepa	Antioquia	Municipio	23.434
Barranquilla	Atlántico	Mixto	1.260.000
Sabanagrande	Atlántico	Municipio	16.500
Galapa	Atlántico	Municipio	23.888
Repelón	Atlántico	Municipio	15.400
Santa Lucía	Atlántico	Municipio	11.900
Baranoa	Atlántico	Municipio	39.400
Ponedera	Atlántico	Junta administradora	9.800
Polonuevo	Atlántico	Unidad A. E.	11.300
Manatí	Atlántico	Junta administradora	18.400
C. de la Cruz	Atlántico	Municipio	30.300
Juan de Acosta	Atlántico	Municipio	6.900
Valparaiso	Caquetá	Municipio	10.700
C. del Chaira	Caquetá	Municipio	11.800
S.J. de Fragua	Caquetá	Municipio	9.600
Popayán	Cauca	Municipio	191.400
La Calera	Cundinamarca	ESP	6.700
Valledupar	César	ESP	224.100
Santa Marta	Magdalena	Consortio	244.400
El Banco	Magdalena	Municipio	43.300
Plato	Magdalena	UESP	73.500
Ariguani	Magdalena	Municipio	24.700
Tenerife	Magdalena	UESP	21.600
Floridablanca	Santander	Municipio	178.600
San Pedro	Sucre	Municipio	11.800
Guacari	Valle del Cauca	Municipio	24.771

5.1 Asignación y origen de recursos financieros a nivel nacional

El manejo de los residuos sólidos no es tratado como un sector específico en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones 1995-1998 "El salto social". Las acciones planteadas en relación con el mismo, están consideradas en forma global en el Plan de Acción de Mejoramiento Ambiental, cuya ejecución corresponde al Ministerio del Medio Ambiente. Ello, no obstante que la Ley 142 del 11 de julio de 1994 contempla que el Ministerio de Desarrollo Económico cada cinco años (como máximo) debe:

- Elaborar un plan de expansión de las coberturas de los servicios públicos domiciliarios, entre los cuales figura el de aseo urbano, en el que se determinen las inversiones públicas que deben realizarse y las privadas que deben estimularse;
- Identificar las fuentes de financiamiento respectivas;
- Colaborar en las negociaciones necesarias para su materialización;
- Identificar el monto de los subsidios que debería dar la Nación para cada uno de estos servicios;
- Hacer las propuestas del caso durante la preparación del Presupuesto General de la Nación.

En los capítulos que hacen referencia a política ambiental, específicamente al sector del medio ambiente en ciudades de más de un millón de habitantes, el Salto Social plantea apoyar los proyectos de saneamiento que incluyan el manejo de residuos tóxicos y patógenos y residuos sólidos y peligrosos, así como acciones regionales y locales para su minimización, tratamiento, reciclaje y disposición final, a través del mecanismo de la cofinanciación. Asimismo, afirma que se deberá:

- Establecer, controlar y monitorear los estándares mínimos de calidad para el manejo de residuos sólidos y peligrosos;
- Promover un programa nacional de manejo de residuos sólidos y reciclaje, con la participación de los municipios, el sector productivo y la sociedad civil, involucrando soluciones para la producción, distribución y disposición final de basuras, así como rellenos sanitarios para el manejo de residuos peligrosos;
- Velar por el cumplimiento de la Resolución 541 de 1994 del Ministerio del Medio Ambiente sobre control, manejo y disposición final de residuos de la construcción en espacios públicos.

En estos capítulos, se encuentran presupuestados \$Col 127.788 millones bajo el rubro Mejores Ciudades y Poblaciones para el período 1995-1998, sin especificación de los montos asignados para residuos sólidos. Además y bajo la denominación de Política de Producción Limpia, el Plan de Desarrollo tiene presupuestados \$Col 21.058 millones para que, entre otros, los centros hospitalarios, clínicas, centros y puestos de salud efectúen programas de manejo ambiental integral, particularmente de transporte, tratamiento y disposición final de residuos hospitalarios y patógenos, y a la promoción en los centros urbanos de un servicio especial de aseo de desechos hospitalarios.

También, se consideran acciones de manejo ambiental en los sectores de transporte, salud, industria, agricultura, energía y pesca, entre otros, con programas de educación y concientización ambiental, fortalecimiento del Sistema Nacional Ambiental (SINA), puesta en marcha del Sistema de Información e Investigación Ambiental, estudios de impacto ambiental y diagnóstico ambiental y cooperación técnica; sin embargo, no se especifican los montos asignados a cada las acciones.

Según la información obtenida, la inversión pública en gestión ambiental aumentará de 0,1% del PIB en 1994 a 0,57% del PIB en 1998, para una inversión total de \$Col 1,2 billones a precios de 1994. De esta suma, cerca de 40% provendrá del Presupuesto Nacional y, el restante 60%, de recursos administrados por las corporaciones y entidades territoriales. Para el efecto, las corporaciones podrán destinar recursos provenientes del Impuesto Predial, de las transferencias del sector eléctrico y del Fondo Nacional de Regalías.

5.2 Inversiones en el sector

Hasta el presente, el monto de las inversiones en el sector de aseo por parte de las administraciones centrales, regionales y municipales ha sido reducido porque la prioridad del servicio de aseo (como parte integral del sector de agua potable y saneamiento básico) ha quedado relegada por la de los servicios de acueducto y alcantarillado. Varios hechos evidencian esta situación:

- Las inversiones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo para proyectos de agua potable y alcantarillado en el período 1995-1998 ascienden a \$Col 1,8 billones. En tanto, para el sector de aseo no figura ninguna asignación específica. En el período 1990-1995, únicamente se registran como inversiones con cargo al presupuesto de la Nación las realizadas en el departamento de Caquetá (por intermedio del PNR) por valor de \$Col 53,5 millones. Esta suma representó 46% del total de crédito concedido para los servicios de aseo en dicho departamento;
- Los fondos de cofinanciación (creados por el Gobierno Nacional mediante Decreto 2132 de 1992 para apoyar la financiación de proyectos de las entidades territoriales mediante recursos no reembolsables) y, en especial, el Fondos de Cofinanciación para la Infraestructura Urbana (FIU), han sido igualmente focalizados hacia proyectos de agua potable y alcantarillado, según se observa en el Plan de Aguas 1995-1998. En efecto, en el año 1994, el FIU aprobó \$Col 27.729 millones, de los cuales el servicio de aseo participó con \$Col 246 millones ó 0,01% del total;

- La Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER), sociedad anónima del orden nacional creada mediante la Ley 57 de 1989 con aportes de la Nación y de los departamentos o de sus entidades descentralizadas con el objetivo de fortalecer a los entes territoriales mediante el otorgamiento de créditos, aportes no reembolsables de cofinanciación y asistencia técnica, desde la fecha de su creación ha otorgado 31 créditos en el sector de aseo urbano por un valor de \$Col 4.079 millones. Esta suma representa 0,7% del total de créditos otorgados en el mismo período;
- En los municipios, las inversiones realizadas con recursos provenientes de las participaciones por ingresos corrientes de la Nación, se han focalizado en proyectos de agua potable y alcantarillado a pesar de que su destinación general (según la Ley 60 de 1993) es agua potable y saneamiento básico. En 1995, las sumas presupuestadas por este concepto ascienden a \$Col 235.296 millones y, en 1996, a \$Col 286.109 millones. De estas cifras, que corresponden a 20% del total de las sumas transferidas a los municipios, las áreas urbanas tienen asignados \$Col 130.706 millones y \$Col 159.153 millones para 1995 y 1996, respectivamente. Pese a lo anterior, en los últimos cinco años los municipios realizaron inversiones en los servicios de aseo con recursos de sus presupuestos; algunas de las inversiones a título de contrapartida de los 31 créditos otorgados por la FINDETER mencionados anteriormente. Los aportes han sido hechos directamente por los municipios o por las empresas públicas municipales encargadas de la prestación de los servicios de aseo; en algunos casos, los municipios también han asumido el servicio de la deuda aunque el servicio esté siendo prestado por las empresas públicas. La contrapartida de los municipios fluctuó entre 8% y 30% y, en el caso de empresas públicas municipales, sus contrapartidas representaron 32% de la inversión total;
- En el transcurso de cinco años, el nivel departamental únicamente ha aportado recursos de contrapartida en 10 créditos de los 31 otorgados por la FINDETER. Están representados por los departamentos de Atlántico (\$Col 232,9 millones para 9 municipios) y Magdalena (\$Col 5,2 millones para un municipio), y equivalen a 23% de la inversión total.

En los créditos otorgados por la FINDETER, en promedio, la distribución por rubros de inversión de los recursos invertidos ha sido porcentualmente la siguiente:

Recursos de crédito

- | | |
|--|----|
| - Obras físicas y adquisición de bienes | 90 |
| - Desarrollo institucional y costos de administración e ingeniería | 10 |

Aportes departamentales

-	Desarrollo institucional	98
-	Imprevistos	2

Aportes municipales

-	Desarrollo institucional	50
-	Costos complementarios e imprevistos	50

5.3 Presencia del sector privado

En el último año, las sumas pagadas a empresas privadas por concepto de prestación de servicios públicos de aseo en las ciudades de Bogotá, Medellín, Barranquilla, Montería y Santa Marta ascendieron a \$Col 15.085 millones.

5.4 Finanzas municipales**5.4.1 Estructura de los ingresos**

En los municipios beneficiados con los créditos de la FINDETER, la fuente de ingresos más importante en sus presupuestos está identificada bajo el rubro de ingresos no tributarios; corresponden a las transferencias provenientes de los ingresos corrientes de la Nación y representan entre 40% y 98% de los ingresos corrientes municipales. En segundo lugar, se encuentran los ingresos tributarios (como industria y comercio e impuesto predial), con una participación promedio entre 4% y 19%. Finalmente, aparecen las tasas por servicios y otros ingresos no tributarios con una participación de entre 1% y 2%.

La distribución anterior muestra un alto grado de dependencia de la gestión municipal de los recursos de transferencias de la Nación. En general, se registra una baja eficiencia en lo recaudado por impuesto predial con respecto a su potencial.

5.4.2 Estructura de los egresos

Los gastos de funcionamiento representan 50%, en promedio: 9% para el servicio de la deuda 9% y 41% para las inversiones. En los gastos de funcionamiento, los servicios personales equivalen a 19%, los gastos generales a 30% y las transferencias suman entre 1% y 2%. El rubro de servicios personales está conformado, en especial, por los sueldos del personal de nómina, primas, horas extras y personal supernumerario. Por último, las transferencias son las obligatorias (para

el SENA, ICBF, ESAP, etc.), según lo establecido por la Ley 12 de 1982. En cuanto a las inversiones, los municipios están cumpliendo con lo establecido por la Ley en lo referente a inversión forzosa: campañas forestales, construcción de matadero público, pago deuda pública, saneamiento básico, salud, etc.

Las proyecciones de ingresos y gastos consignadas en los resúmenes ejecutivos preparados por FINDETER para los diferentes créditos muestran que:

- Los municipios cuentan con capacidad de pago para asumir el crédito y aportar las contrapartidas;
- El servicio de deuda generado por el crédito no supera el porcentaje de inversión estipulado de conformidad a la Ley 60 de 1993, mediante la cual el municipio debe asignar 20% de sus ingresos por transferencias a inversión del sector de agua potable y saneamiento básico. En el evento que este porcentaje hubiese sido superado, los municipios habrían tenido que sacrificar o comprometer los recursos de libre asignación o el rubro que haya ocasionado flujo favorable en su ahorro corriente. Se anota aquí que las transferencias de libre asignación constituyen 20% del total;
- Existe capacidad disponible para nuevas inversiones¹⁰.

En el período 1990-1995 los créditos, han representado entre 8% y 11% del total de las transferencias municipales y los servicios de la deuda anual entre 0,4 y 3%.

5.5 Características de los créditos de FINDETER

En el período 1990-1995, los 31 municipios obtuvieron créditos ordinarios en FINDETER por un monto total de \$Col 4.079,0 millones. Los intereses pactados equivalen a (DTF + 5)% por trimestre vencido. Los períodos de gracia varía entre 1 y 2 años y los plazos entre 5 y 10 años. En general, las condiciones de la línea de crédito utilizable para el sector de residuos sólidos son las siguientes:

¹⁰ Las hipótesis de cálculo utilizadas fueron la aplicación de tarifas autocosteables a partir de la fecha en que se inicie la prestación del servicio o se entreguen en funcionamiento las obras objeto de la inversión; el incremento del nivel de recaudo de cobros por prestación de los servicios de aseo, iniciando en promedio con 70% e incrementándolo año a año hasta alcanzar 90% en cuatro años; los costos de personal operativo y administrativo para la puesta en marcha del proyecto se empezarán a contabilizar al entrar en servicio las obras.

Monto del crédito	Hasta 90% del costo total del proyecto
Plazo total	Hasta 12 años
Período de gracia	Hasta 3 años
Amortización	Por trimestre vencido
Pago de intereses	Por trimestre vencido
Tasa de interés anual	No superior a (DTF + 5)%
Margen de redescuento	Entre 60% y 85%
Comisión de inspección y vigilancia	1% sobre el valor total del crédito, pagadera con el primer desembolso.
Comisión de compromiso	0,75% anual sobre los saldos no desembolsables de la porción redescutable del crédito a partir del séptimo mes de la comunicación de aprobación del crédito.

El ciclo del proyecto ésta compuesto de cuatro etapas:

- 1) Preparación: Promoción, identificación, formulación y solicitud
- 2) Evaluación: Económica, técnica, financiera e institucional
- 3) Ejecución: Legalización, contratación, ejecución, supervisión y desembolsos
- 4) Operación: Operación y mantenimiento del proyecto

Para este tipo de proyectos, FINDETER contempla condiciones tales como: cobros tarifarios acordes con los costos reales de la prestación de los servicios con el proyecto en operación, garantizando la costeabilidad del mismo y la eficiencia en el recaudo; y creación de un ente administrativo.

En los casos en que el servicio siga siendo prestado por el municipio después de la inversión, éste deberá crear un fondo independiente para el servicio y presentar un proyecto de acuerdo al concejo municipal para su aprobación; en el proyecto, se incluirán las nuevas tarifas y el ordenamiento del servicio, la creación de una unidad administrativa especial y el cumplimiento de un plan de gestión. Cuando se genere superávit, éste deberá destinarse a un fondo de recuperación de inversión para futuros proyectos en saneamiento básico.

Financiera e institucionalmente, se concluye que la situación de las empresas tiende a mejorar con la asistencia técnica y financiera que prestan entidades financieras y crediticias como FINDETER porque los municipios como los de la muestra, sanearon su situación financiera. Asimismo, se anota que las inversiones realizadas con créditos FINDETER en recolección y disposición final equivalen, en promedio aproximado, a \$Col 15.000 por habitante. Utilizando esta cifra para tener una idea del monto de las inversiones necesarias para alcanzar una cobertura de 100% en 1995, se puede definir dicho monto en \$Col 200.000 millones.

5.6 Costos del servicio

Con los municipios de la muestra y las ciudades de Santafé de Bogotá, Medellín, Barranquilla y Santa Marta, se determinan algunos indicadores aproximados de los costos de prestación del servicio a nivel nacional a precios de 1995.

Santafé de Bogotá:

Para efectos de la prestación de los servicios de aseo, la ciudad está dividida en siete zonas operadas por cuatro consorcios: Ciudad Limpia, Aseo Capital, CORPOASEO y LIME. El pago promedio total por recolección, barrido y limpieza de calles es de \$Col 2.729,00 por usuario/mes y \$Col 20.492 por tonelada. La distribución de los pagos mensuales por concesionario es la siguiente: Ciudad Limpia 34,2%, Aseo Capital 29,7%, LIME 24,5% y CORPOASEO 11,6% respectivamente.

Ciudad Limpia atiende a 39,5% de los usuarios a un costo de \$Col 2.349,00 por usuario/mes y \$Col 20.158,00 por tonelada; LIME atiende a 27,3% de los usuarios a un costo de \$Col 2.449,00 por usuario/mes y \$Col 18.133,00 por tonelada; Aseo Capital atiende a 21,5% de los usuarios a un costo de \$Col 3.769,00 por usuario/mes y \$Col 24.032,00 por tonelada y CORPOASEO atiende a 11,5% de los usuarios a un costo de \$Col 2.728,00 por usuario/mes y \$Col 19.453,00 por tonelada. El costo del relleno sanitario es de \$Col 4.431,00 por usuario/mes.

Al costo total anterior deben adicionarse los costos de administración y control cuyo valor es de \$Col 428,90 millones mensuales, es decir, \$Col 525,00 por usuario/mes.

Barranquilla	\$ Col 5.178,10 usuario/mes
Medellín	\$ Col 3.560,30 usuarios/mes
Santa Marta	\$ Col 2.918,50 usuario/mes
Municipios con crédito de FINDETER	\$ Col 2.558,90 usuario/mes

Sin embargo, debe aclararse que los valores anteriores no son comparables con los de Bogotá puesto que no incluyen todos los factores de costo. Además, en el caso de los municipios con crédito FINDETER, corresponden a alternativas de costos hechos en diferentes años según se muestra en el cuadro adjunto.

Año	Nº municipios
1990	3
1992	5
1993	7
1994	11
1995	5
<i>Total</i>	<i>31</i>

Para contar con un orden de magnitud de los costos que podría tener la prestación de los servicios de aseo en las áreas urbanas, se tomó un valor representativo de \$Col 3.000 usuario/mes y, sobre dicha base, se estimó que los mismos podrían ser del orden de \$Col 10.000 millones en 1995 bajo el supuesto de 100% de cobertura para todos ellos.

5.7 Aspectos tarifarios

La ejecución de las políticas reglamentadas por el Gobierno Nacional no es buena ni adecuada. No más de 20% de municipios acudieron a la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos (JNT) para concertar las estructuras tarifarias; en general, continúa rigiendo la anarquía y las partes técnica y financiera están en un segundo plano, superadas por las presiones sociales y políticas.

A partir de 1968, la regulación y control de las tarifas fue asumida por la JNT anterior. Su función inicial fue reglamentar, controlar y fiscalizar las tarifas pero, a pesar de la normatividad, la historia ha demostrado que el Gobierno Nacional no ha tenido las herramientas suficientes para controlar la adopción de tarifas eficientes y equitativas; asimismo, la autonomía de las empresas en la fijación de tarifas condujo a una enorme dispersión en valores y estructuras.

Para todos los servicios, no únicamente para los de aseo, las situaciones coyunturales eran las que imprimían dinamismo al proceso de fijación. En algunas regiones, el desbordamiento tarifario ocasionó aumento en los fraudes y descontento en la población; en otros casos, no se hicieron los ajustes oportunos a las variaciones en los costos reales de la prestación de los servicios causando pérdidas operacionales a las empresas o municipios, deteriorando su situación financiera y su capacidad de ampliar sus coberturas, con graves implicaciones sanitarias. En términos institucionales, hasta la fecha de su desaparición en 1992, la JNT reglamentó la fijación de las tarifas; sin embargo, no tuvo ni el respaldo ni el poder para controlar, vigilar y sancionar la falta de aplicación de las políticas y tarifas que promulgó.

A partir de la nueva Ley de Servicios Públicos, se asignó a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico la reglamentación y las funciones que anteriormente tenía la JNT. El control y vigilancia quedó a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

5.8 Normatividad y regulación

5.8.1 Régimen tarifario y criterios

La Ley 142 de julio de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios, suministra las herramientas de control para su aplicación y otorga flexibilidad en la fijación de las tarifas. Existirá un régimen de regulación tarifaria en los casos en los cuales una empresa disfrute de exclusividad y monopolio en la prestación de los servicios, con el fin de evitar abusos con el usuario y permitir el acceso libre a los sistemas. La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico regula las tarifas de los servicios de agua potable y saneamiento básico (servicios de alcantarillado y aseo), mediante la definición de fórmulas y el diseño de metodologías de cumplimiento obligatorio por parte de las entidades encargadas de los servicios. El régimen tarifario está orientado por los criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia, enfatizando los criterios de eficiencia económica y suficiencia financiera.

Eficiencia económica. Las tarifas se deben aproximar a lo que serían los precios de un mercado competitivo, teniendo en cuenta los costos y los aumentos de productividad; además, deberán reflejar el nivel y la estructura de los costos económicos de prestar el servicio.

Neutralidad. Cada consumidor tendrá el mismo tratamiento tarifario, si las características de los costos que ocasiona a las empresas son iguales.

Solidaridad y redistribución. Las autoridades asignarán recursos o subsidios provenientes de todos los usuarios, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios.

Suficiencia financiera. Las fórmulas tarifarias garantizarán la recuperación de los costos y los gastos de operación, reposición y mantenimiento, y permitirán remunerar el patrimonio de los accionistas en la misma forma en que lo habría remunerado una empresa eficiente en un sector de riesgo comparable, utilizando tecnologías y sistemas administrativos que garanticen la mejor calidad, continuidad y seguridad a los usuarios.

Simplicidad. Las fórmulas tarifarias se elaborarán de forma de facilitar su comprensión, aplicación y control.

Transparencia. El régimen será explícito y completamente público.

La resolución JNT-130 del 2 de julio de 1992 descentralizó el manejo de la fijación de las tarifas, mediante la aplicación del Régimen de Libertad Regulada para la totalidad de los prestadores de los servicios de aseo, con el objeto de garantizar una mayor autonomía en las decisiones municipales (por ejemplo, en la gestión operativa, financiera y administrativa) y promover por esta vía el suministro oportuno y eficiente al usuario del servicio.

Las juntas directivas de las entidades descentralizadas fijan autónomamente las tarifas dentro del régimen tarifario y, cuando el servicio es suministrado por la administración municipal o distrital, son determinadas por el alcalde correspondiente. Las tarifas tienen un carácter integral (suponen una calidad y un grado de cobertura del servicio) cuyas características son definidas por la Comisión de Regulación y donde un cambio en esas características se considera como un cambio en la tarifa.

Las empresas deberán ceñirse a las fórmulas que defina la Comisión de Regulación para fijar las tarifas. Asimismo, la Comisión podrá establecer los topes máximos y mínimos con base en estudios de costos máximos y mínimos. Por otra parte, las empresas tendrán libertad para fijar tarifas cuando, según análisis de la Comisión, no tengan una posición dominante en su mercado; igualmente, tendrán libertad para fijar tarifas cuando exista amplia competencia entre varios proveedores, o entre grandes usuarios.

La Comisión de Regulación podrá incluir los siguientes cargos:

- Cargo por unidad de consumo, que refleje el nivel y la estructura de los costos económicos que varíen con el nivel de consumo;
- Cargo fijo, que refleje los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independiente del nivel de uso.

La Ley 142, especifica claramente que las formulas tarifarias para el servicio de aseo tomarán en cuenta, además de los aspectos definidos en el régimen tarifario, los costos de la disposición final de basura.

Actualmente, y dado que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico no ha expedido resolución de fórmulas tarifaria para el servicio de aseo, rige el Decreto 196 del 26 de enero de 1989 promulgado por el Departamento Nacional de Planeación que:

- Fija una estructura nacional de tarifas para el servicio de aseo;

- Precisa la necesidad de elaborar una estratificación socioeconómica para el servicio residencial;
- Precisa el alcance de la norma con respecto a los pequeños establecimientos comerciales o industriales;
- Ordena clasificar a los usuarios no residenciales en pequeños y en grandes productores de basuras;
- Establece una tarifa para los predios sin construir (lotes), que podrá ser cobrada a los usuarios cuyos predios no se encuentren cercados conforme a las normas de la autoridad competente.

Las característica más importante de la estructura tarifaria nacional vigente consiste en ser uniforme para todo el territorio nacional. Según dicha estructura, los servicios se clasifican en: residencial (si se refiere a la eliminación de los desechos sólidos derivados de la actividad individual privada o familiar) y no residencial (cuando se trata de desechos sólidos derivados de otro tipo de actividades).

El servicio de aseo no residencial se clasifica en comercial, industrial, oficial, especial, provisional, para obras en construcción o remodelación, para predios sin construir y para otras actividades que produzcan desechos sólidos. Los usuarios del servicio no residencial de aseo se clasifican en pequeños y grandes generadores de basura. Los pequeños, son aquellos que producen hasta un metro cúbico de basura al mes y los grandes, los restantes. Los primeros pagan un cargo mensual fijo teniendo en cuenta su actividad económica y ubicación geográfica; los grandes productores, pagan por metro cúbico de desecho sólido que produzcan.

La tarifa del servicio de aseo residencial equivale a un cargo mensual, de acuerdo con el estrato socioeconómico al cual pertenezca la vivienda. El inquilinato se considera como una unidad, sujeta al pago de un sólo cargo fijo. El servicio que se presta a pequeñas unidades comerciales o productivas establecidas en locales anexos a las viviendas, se considera como servicio de aseo residencial.

La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico emitirá la reglamentación de la Ley 142 en relación con la prestación del servicio público domiciliario de aseo, la cual contemplará aspectos relacionados con normas sobre características y calidad del servicio de aseo; almacenamiento y presentación; recolección; transporte, barrido y limpieza de áreas públicas y estaciones de transferencia.

5.8.2 *Clasificación de los usuarios*

Siguiendo los lineamientos de la Ley 142, los usuarios residenciales se clasifican según estratos socioeconómicos o grupos poblacionales con características similares. Esta definición está a cargo de los alcaldes de cada localidad. Complementariamente, las entidades que suministran los servicios identifican a sus usuarios mediante el denominado *Censo o catastro de usuarios y suscriptores de servicios públicos*. Las características físicas que se investigan expresan los niveles de calidad de vida de la población y permiten al alcalde y a la empresa de servicios públicos, clasificar socioeconómicamente las viviendas de los usuarios.

De acuerdo con las normas¹¹, los municipios y distritos pueden tener entre uno y seis estratos, dependiendo de la heterogeneidad social y económica de sus viviendas -las áreas urbanas o cabeceras municipales y distritos no siempre tienen los seis estratos-. El número y la clase de estratos debe ser producto de un estudio que aplique una metodología de estratificación, tomando en cuenta las condiciones socioeconómicas particulares del municipio. Por ejemplo, existen cabeceras municipales muy pequeñas cuya población tiene características bastante similares y que ameritan la definición de un estrato único.

Las entidades públicas pueden contratar las tareas de estratificación con las universidades u otras entidades públicas o privadas de reconocida capacidad técnica. En los municipios estudiados, las estratificaciones vigentes no cumplen con la nueva metodología elaborada por el Departamento Nacional de Planeación. Con excepción de las ciudades grandes, los usuarios de la muestra se distribuyen en cuatro estratos: Sector residencial: 93% (5% en el Estrato I; 46% en el Estrato II; 38% en el Estrato III y 11 en el Estrato IV).

5.8.3 *Subsidios*

Actualmente, los usuarios de alto ingreso y los sectores productivos cubren parte del subsidio a los estratos pobres de la población, pagando un sobrecargo medido como la diferencia entre la tarifa y el costo del servicio. Estos sobrecargos equivalen a una contribución destinada a cubrir el valor de los subsidios. Adicionalmente, los recursos presupuestales de la Nación, los departamentos y los municipios ayudarán a financiar los subsidios.

De acuerdo con la Ley 142, la Comisión de Regulación exigirá gradualmente a todos quienes presten servicios públicos que distingan en las facturas el valor que

¹¹ El Decreto 2.220 del Gobierno Nacional dispone que cada municipio debe tener sólo una estratificación válida para todos y cada uno de los servicios públicos, la cual deberá revisarse cada cinco años, por lo menos.

corresponde al servicio y el factor que se aplica para dar subsidios a los usuarios de los estratos I y II. Además, la Comisión definirá las condiciones para otorgar subsidios al Estrato III.

Los concejos municipales están obligados a crear *fondos de solidaridad y redistribución de ingresos* para que se incorporen las transferencias que deberán hacer las empresas de servicios públicos a dichos fondos según el servicio de que se trate. En concordancia con lo establecido en la Ley 142, aplicarán los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos. Por su parte, los usuarios beneficiarios de los subsidios se identificarán a través de la estratificación socioeconómica.

Los criterios para aplicar subsidios a las tarifas de los servicios públicos son las siguientes:

- Los subsidios no excederán el valor de los consumos básicos en ningún caso;
- Los subsidios podrán cubrir aquella parte de la tarifa que tenga el propósito de recuperar el valor de las inversiones realizadas para prestar el servicio pero, la parte que refleje los costos operacionales a que de lugar el consumo, será cubierta siempre por el usuario;
- En ningún caso el subsidio será superior a 15% del costo medio del suministro para el Estrato III, a 40% del costo medio de suministro para el Estrato II y a 50% para el Estrato I;
- Los subsidios se podrán entregar directamente a las empresas encargadas de la prestación o a través de otros mecanismos de probada eficiencia que cumplan igual cometido;
- En ningún caso se podrá utilizar recursos del crédito para atender subsidios;
- La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas de cualquier orden, podrán otorgar subsidios para contribuir al pago del servicio destinado a cubrir las necesidades básicas de los usuarios de menores ingresos;
- Los subsidios que otorguen la Nación y los departamentos se asignarán preferencialmente a los usuarios que residan en municipios con menor capacidad para otorgar subsidios con sus propios ingresos;
- Se podrán utilizar como fuentes de subsidios los ingresos corrientes y de capital, las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación y los recursos provenientes de 10% del Impuesto Predial Unificado.

5.8.4 *Autofinanciación*

Tomando como base a los municipios con menos de 20.000 habitantes de la muestra, se concluye que:

- El sistema de aseo depende directamente del alcalde;
- En las localidades donde la administración municipal suministra directamente el servicio, los ingresos recaudados con tarifas no logran cubrir los costos de la prestación de los servicios de recolección y disposición final;
- Los recursos provenientes del cobro de las tarifas son depositados en una cuenta denominada Fondos Comunes, por lo que no están sujetos a destinación específica en el servicio;
- El déficit presentado lo asume el presupuesto municipal;
- Los cobros se hacen a través de la tesorería municipal;
- No existe una contabilidad independiente que permita establecer los costos de operación del servicio en forma ordenada y actualizada;
- No se lleva un control de los costos de operación de los vehículos;
- Los pasivos laborales de los empleados del servicio de aseo se encuentran dentro de la estructura general del presupuesto del municipio;
- Los valores tarifarios se encuentran notoriamente rezagados debido a que durante mucho tiempo no fueron objeto de indexación.

Las ciudades intermedias tienen un sistema más elaborado: normalmente, el manejo de los servicios depende de la División de Servicios Públicos de la Secretaría de Obras Públicas. En las ciudades grandes, existe una empresa de aseo con una junta directiva presidida por el alcalde y, en algunos casos, la empresa de aseo tiene unidades de planeación, operación, administración, mantenimiento y finanzas.