



Este artículo es una publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía
Opiniones sobre este artículo escribanos a:

semanariovirtual@viva.org.co

www.viva.org.co

Mínimo vital de agua para los estratos 1, 2 y 3 de Bogotá

Pedro Ignacio Bernal Forero
Economista, Docente investigador, Universidad Externado de Colombia.

El alcalde de Bogotá Gustavo Petro, decidió poner en marcha su promesa de campaña de reconocer el mínimo vital de agua potable (MVAP) de 6 metros cúbicos mensuales para los hogares pertenecientes a los estratos 1 y 2. El año anterior, la alcaldesa encargada Clara López, mediante el Decreto 485 de 2011, lo había reconocido para los suscriptores del estrato 1¹. Con la decisión del alcalde Petro la medida beneficiará a más de 600 mil suscriptores, cerca de 3 millones de habitantes de la ciudad y le costará a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado Bogotá \$60.000 millones por año.

Antecedentes jurisprudenciales

Son ya numerosas las acciones de tutela respecto de las cuales la Corte Constitucional ha emitido fallos que reconocen el derecho fundamental al agua potable, enmarcados en la Observación No. 15 del Comité de Derecho Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, de disponer de agua suficiente, salubre, aceptable y asequible para usos personal y doméstico.

Los fallos de la Corte Constitucional restringen este derecho a situaciones que requieren de especial protección (madres o padres cabeza de familia, hijos menores de edad, hogares en situación de vulnerabilidad económica y social). Sin embargo, el reconocimiento del derecho no obsta para que se honren las deudas de los usuarios con sus respectivas empresas prestadoras, siempre que éstas faciliten las condiciones para que aquellos se pongan al día en sus obligaciones. En síntesis, el tratamiento dado por los fallos constitucionales en estos casos es de excepcionalidad por lo cual no se deroga la legislación existente al respecto (Ley 142 de 1994), en particular el carácter oneroso de los servicios públicos domiciliarios, incluyendo el de acueducto.

Es precisamente en el punto anterior donde la adopción del mínimo vital se diferencia de las decisiones jurisprudenciales. Puede que éstas hubieran servido de inspiración a la decisión distrital, pero no se debe olvidar que aquellas mantienen el mencionado carácter oneroso. En contraste con lo anterior, el mínimo vital es el reconocimiento de un derecho de acceso gratuito,

¹ Ver mi artículo *Agua potable: ¿bien público?*, publicado en la edición no. 00283 de este semanario virtual, semana 2 a 8 de diciembre de 2011.

incondicional, sin generar una deuda, dependiente únicamente de la condición de los hogares de ocupar viviendas clasificadas en estratos 1 y 2. Y es por lo anterior que sale a relucir el asunto de la financiación de esta política. ¿Cuánto le cuesta al Distrito, de dónde salen los recursos y qué implicaciones fiscales podría acarrear?

La financiación de la política del mínimo vital

Según las cuentas de la actual administración distrital, el costo es del orden de los \$60.000 millones al año, y ya se encuentran financiados². Gracias a su naturaleza jurídica que opera como Empresa Industrial y Comercial del Estado, la EAAB no está obligada a arrojar utilidades, repartir dividendos ni rendir cuentas a una asamblea de accionistas (sí a una Junta Directiva, por supuesto, ante la cual su gerente y equipo directivo deben presentar resultados generales aceptables para seguir funcionando y siendo viable a futuro, ¡no faltaba más!). Quizás por ello sus finanzas pueden soportar este gasto social. El ejemplo de la EAAB señala el contraste con la ETB y la EEB, que al tener una parte de su capital representado en acciones, deben repartir dividendos (si generan utilidades) o “distribuir pérdidas” (en el caso contrario), lo cual puede eventualmente restringir los planes sociales que puedan tener.

Por supuesto que la medida del mínimo vital debe ser evaluada financieramente y no se trata de adoptarla sin ningún tipo de análisis de viabilidad económica.

Para contribuir a financiar esta política, se ha considerado, por ejemplo, reducir las pérdidas de agua (técnicas y comerciales) que en Bogotá son de alrededor del 37% del total del agua producida y representan unos \$481 mil millones al año. Pero, debe tenerse en cuenta que un programa de reducción de pérdidas es técnicamente y financieramente muy costoso para las empresas, de tal manera que muchas veces prefieren mantenerlas sobre todo cuando se trata del agua distribuida en los sectores que menos facturan. También se ha considerado realizar recortes de gastos innecesarios en la EAAB.

Ahora bien, si las finanzas de la EAAB (y del Distrito) llegaren a presentar dificultades, en ese caso se deben considerar escenarios de implementación graduales, a mediano plazo.

Lo anterior, con mayor razón, en la perspectiva de su aplicación futura para el estrato 3 que es el de mayor representación en la capital (aproximadamente 40% del total de los suscriptores) y que también se justifica que haga parte de esta política, debido a la incidencia de la pobreza que lo afecta.

En efecto, el 39% de los hogares pertenecientes al estrato 3 están por debajo de la línea de pobreza, y el 45% perciben ingresos menores a un salario mínimo per cápita. Y dada la naturaleza vital del consumo de agua potable cuando se presentan aumentos en las tarifas o reducciones de los ingresos, los hogares sacrifican más sus gastos en vivienda, salud, alimentos, educación y

² La Secretaría de Hacienda del Distrito realizará la transferencia correspondiente a la EAAB.

transporte que el de servicios públicos, particularmente el agua. Esto significa que para tratar de mantener un mínimo nivel de consumo de agua, los hogares sacrifican el gasto en otros bienes, deteriorando su calidad de vida³.

Las Secretarías de Planeación y de Hacienda deberán jugar un papel importante en la implementación de esta política, en particular para reducir al máximo los problemas de focalización que se han detectado en el otorgamiento de los subsidios. Por una parte, hay hogares que ocupan viviendas clasificadas en los estratos 1, 2 y 3, que están en situación de pobreza, pero no se benefician de subsidios y por otra parte hogares que no son pobres, pero que se benefician de subsidios. En la primera situación (error de exclusión), el porcentaje de pobres excluidos en los estratos 1 y 2 es de 35% y en la segunda (error de inclusión) de 23.5%, si se incluye el estrato 3, este último tipo de error aumenta a 41.6%⁴.

Legislación distrital y nacional

Todavía no es claro cómo se articulará la medida del mínimo vital de 6 metros cúbicos mensuales con la política de subsidios que depende de la legislación nacional (Ley 142 de 1994 y reformas posteriores). Es crucial que la comunidad conozca las reglas de acceso a este beneficio social. Si la unidad a adoptar es la conexión domiciliaria (y por lo tanto, el suscriptor), la vivienda o el hogar. Este aspecto es de vital importancia, pues un suscriptor puede corresponder a una vivienda con una sola conexión para varios hogares pobres que habitan en inquilinatos, lo cual se traduciría en un alto grado de congestión en el uso del servicio. Pero, inclusive si la unidad adoptada es el hogar, el tamaño de éste determina el grado de disfrute de la medida. También es importante saber si el beneficio de los 6 metros gratuitos es suplementario a los subsidios entregados a las viviendas de los estratos 1 y 2, ó si es complementario, es decir si los 6 metros se descontarán de los subsidios.

Lo anterior no sería más que especulación si no se tiene claridad en cuanto al marco legal que regirá en adelante. Es urgente el diálogo entre los representantes del Distrito y los de la Nación para tomar las determinaciones jurídicas que correspondan.

Edición N° 00292 – Semana del 24 de Febrero al 1° de Marzo de 2012

³ Según el estudio del Centro de Investigaciones para el Desarrollo – CID, Universidad Nacional y Departamento administrativo de Planeación Distrital – DAPD, 2004, *La equidad de las tarifas de los servicios públicos y su impacto en la capacidad de pago de los hogares de Bogotá*, 2004, este impacto se ha presentado de manera más marcada en el estrato 3.

⁴ Centro de Investigaciones para el Desarrollo – CID, Universidad Nacional y Departamento administrativo de Planeación Distrital – DAPD, 2004, *La equidad de las tarifas de los servicios públicos y su impacto en la capacidad de pago de los hogares de Bogotá*, 2004.