

IMPACTO DE LA REMUNICIPALIZACIÓN DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO
DOMICILIARIO DE ASEO, Y SU RELACIÓN CON LA CAPACIDAD DE GESTIÓN
MUNICIPAL. EL CASO DEL MUNICIPIO DE POPAYÁN. AÑOS 2005-2015

Proyecto para Optar al Título de
Magíster en Gobierno y Políticas Públicas

Presentado por:

Diana Paola Hurtado Fajardo

Directora de tesis:

Mónica María Sinisterra Rodríguez, PhD.

Universidad del Cauca.

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas.

1.	Introducción	11
2.	Capítulo 1. Privatización Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios	21
2.1.	Privatización de Empresas de Servicios Públicos en América Latina	21
2.2.	Una mirada a la privatización a partir de Lowi y Wilson	24
2.3.	Marco Normativo de la privatización en Colombia	26
2.4.	Privatización de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios (ESP) en Colombia.....	28
2.5.	La regulación en los servicios públicos domiciliarios en Colombia	31
2.6.	Las Comisiones de Regulación de los SPD en Colombia	34
2.7.	Panorama Financiero de la prestación del Servicio Público Domiciliario de Aseo (SPDA) en Colombia.....	35
3.	Capítulo 2. Impacto de la privatización de La Empresa de Aseo del Municipio de Popayán.....	37
3.1.	Levantamiento de la Información	37
3.2.	Privatización de La Empresa de Aseo del Municipio de Popayán (Grupo de aseo Municipal de Popayán) en el año 2010.	40
3.3.	Impacto de la privatización de La Empresa de Aseo del Municipio de Popayán (Grupo de aseo Municipal de Popayán) en el año 2010 en los ingresos municipales.....	44
3.4.	Implicaciones sobre el bienestar: impacto de la regulación a monopolios sobre los consumidores	49
3.5.	Costos y beneficios de los tipos de Política pública según Lowi y Wilson.....	60
4.	Capítulo 3. Impacto de la Remunicipalización en el bienestar social.....	62
4.1.	Análisis financiero de las evaluaciones integrales realizadas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) a las empresas prestadoras del	

servicio público domiciliario de aseo del Municipio de Popayán durante el periodo 2005- 2015.

63

4.2. Análisis de las PQRS interpuestos a las empresas prestadoras del servicio público domiciliario de aseo del Municipio de Popayán durante el periodo 2005- 2015.....73

4.3. Cuantificación de la variación en la gestión pública del Municipio de Popayán como consecuencia de la Remunicipalización del Servicio Público Domiciliario de Aseo.77

5. Hallazgos y conclusiones.....84

6. Bibliografía.....89

7. Anexos.....100

Índice de tablas

Tabla 1. Estadísticas Privatizaciones en América Latina y OCDE	22
Tabla 2. Estadísticas privatizaciones en Colombia	23
Tabla 3. Fundamentos constitucionales de la privatización en Colombia.....	27
Tabla 4. Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos-RUPS.....	30
Tabla 5. Niveles de intervención del gobierno en el SPDA	33
Tabla 6. Situación financiera agregada Prestadores de Aseo Colombia para los años 1998 y 2004.....	35
Tabla 7. Indicadores financieros agregados del sector Aseo periodo 1998-2004	36
Tabla 8. Resumen requerimientos de información a entidades públicas.....	37
Tabla 9. Total de ingresos del Municipio de Popayán por el servicio público de Aseo 2003-2018.....	48
Tabla 10. Esquema Tarifario según Estrato de acuerdo a la Regulación Colombiana ...	54
Tabla 11. Excedente total Grupo de Aseo de Popayán años 2005 - 2010.....	55
Tabla 12. Información estudio de costos y tarifas, y número de usuarios certificado en SUI por los prestadores	59
Tabla 13. Tipologías de Políticas según Lowi y Wilson.....	60
Tabla 14. Resumen indicadores Financieros Evaluaciones Integrales de Prestadores GAMP y SP realizados por la SSPD de 2006 a 2016.....	64
Tabla 15. Resumen conclusiones indicadores financieros Evaluaciones Integrales de los Prestadores GAMP y SP realizados por la SSPD de 2006 a 2016.....	64
Tabla 16. Variación principales indicadores financieros GAMP y SP 2005-2015.....	67
Tabla 17. Matriz 1. Variación en el bienestar social medido en términos del excedente del consumidor.....	69
Tabla 18. Resumen Análisis PQRs con información de la SSPD.....	73
Tabla 19. Destinación de los recursos GAMP.....	78

Tabla 20. Matriz 2. Información financiera de los prestadores GAMP y SP publicada en O3, periodo 2005-2015	81
Tabla 21. Excedentes totales: consumidor y productor 2005-2015.....	100
Tabla 22. Normatividad principal SPD en Colombia	100
Tabla 23. Normatividad CRA	101
Tabla 24. Total recaudos por el SPDA en Popayán 2005-2010.....	101
Tabla 25. Variaciones anuales y totales excedentes del consumidor y productor 2005-2010.....	102

Índice de gráficas

Gráfica 1. Funciones Comisiones de regulación	34
Gráfica 2. Total Facturado Grupo de Aseo Municipal de Popayán (GAMP) 2003-2011 .	42
Gráfica 3. Eficiencia en el Recaudo por Facturación (%). Grupo de aseo Municipal de Popayán de enero de 2003 a marzo de 2011.....	42
Gráfica 4. Utilidad neta anual Grupo de aseo Municipal de Popayán de los años 2001 a 2010.....	43
Gráfica 5. Ingresos Operacionales Grupo de aseo Municipal de Popayán de los años 2001 a 2010.....	44
Gráfica 6. Facturación vs recaudo. Grupo de aseo Municipal de Popayán de los años 2003 a 2010.....	45
Gráfica 7. Facturación vs recaudo. Serviaseo Popayán de los años 2011 a 2016.....	45
Gráfica 8. Utilidades netas, Ingresos Operacionales y Costos operacionales del Servicio público Domiciliario de aseo periodo 2006-2015.....	46
Gráfica 9. Excedente del consumidor.....	50
Gráfica 10. Excedente del consumidor y productor GAMP Año 2005.....	56
Gráfica 11. Comparación del Excedente del consumidor 2005-2015.....	58
Gráfica 12. Indicadores financieros 2005 contenidos en el informe integral del prestador SP del año 2006 vs Indicadores financieros 2005 descargados del sistema de información pública 03.....	67
Gráfica 13. Variación de los excedentes del consumidor, productor y total. 2005-2015.	70
Gráfica 14. Variaciones del excedente del consumidor por estrato 2005-2015.....	71
Gráfica 15. PQRS facturación GAMP 2005-2010	74
Gráfica 16. PQRS facturación SP 2011-2015.....	75
Gráfica 17. PQRs Prestación SP 2011-2015.....	75

Gráfica 18. Variación de los Ingresos propios recibidos por el Municipio de Popayán por concepto del SPDA periodo 2005-201577

Gráfica 19. Destinación remuneración del 7% realizada por SP de 2011 a 201579

Impacto de la Remunicipalización de la Prestación del Servicio Público Domiciliario de Aseo, y su Relación con la Capacidad de Gestión Municipal. El Caso del Municipio de Popayán. Años 2005-2015

Resumen

Este trabajo responde a la pregunta ¿Cuál sería el impacto de la remunicipalización de la prestación del servicio público domiciliario de aseo, y su relación con la capacidad de gestión municipal?, y explica cómo este impacto afecta al bienestar social como consecuencia de una modificación en la gestión pública municipal derivada de variaciones en los ingresos municipales.

Para responder a esta pregunta, se estudia la experiencia de la privatización del servicio público domiciliario de aseo que se llevó a cabo en Popayán en el año 2010, en el que se concedió a un privado la prestación del servicio; y se investiga el impacto financiero en términos de ingresos o rentas propias que esta privatización generó en el Municipio, medido en ingresos recaudados por la prestación del servicio antes y después, de la privatización.

Adicionalmente, se analizan las peticiones, quejas y reclamos (PQRs) recibidas por cada una de las empresas en cuestión (Grupo de aseo Municipal de Popayán y Serviaseo Popayán S.A E.S.P) durante el periodo de estudio, en términos de tarifas y fallas en la prestación del servicio. Finalmente, se analiza información financiera correspondiente a: Balance general, estado de resultados y fondos transferidos por Serviaseo Popayán S.A E.S.P al Municipio por concepto de utilidades sobre el valor recaudado de facturación, obtenida de fuentes oficiales, en particular, de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en la publicación de las evaluaciones integrales de ambos prestadores, y de la información pública de la Secretaria de Hacienda Municipal.

Una vez analizada esta información, y habiendo explicado el proceso de privatización del servicio público domiciliario de Aseo (SPDA) acontecido en Popayán en el año 2010, se busca medir los impactos del fenómeno analizando el comportamiento del prestador en el mercado regulado, por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento básico (CRA) y, se demuestra teóricamente el impacto medido como la variación en el bienestar social (entendido en términos del excedente del consumidor) obtenida como consecuencia de una posible Remunicipalización de la prestación del SPDA que permite cuantificar la variación en la gestión pública y en el bienestar social.

Esta tesis realiza un aporte importante, dado que no existen antecedentes de estudios similares que analicen los procesos de remunicipalización del SPDA en Colombia, y por tanto, este estudio contribuye a llenar la brecha existente de estudios que den claridad sobre los beneficios de la desprivatización o remunicipalización de servicios públicos. La importancia de este trabajo radica en que abre la puerta a una nueva posibilidad de prestación de los Servicios públicos Domiciliarios (SPD) que puede contribuir al incremento de las rentas propias Municipales y por tanto a la autonomía municipal, así como al incremento de la calidad de vida de los ciudadanos (bienestar social), con una nueva forma de prestación de los SPD que no obedece únicamente, al cumplimiento de parámetros técnicos, administrativos, comerciales y financieros, sino que responde también a las nuevas demandas sociales, esa posibilidad es la Remunicipalización.

Agradecimientos

A mi insaciable curiosidad y deseo de aprender, gracias, a este amor inconmensurable que siento por mi Patria, que me impulsa a hacer todo cuanto esté en mis manos por hacer de ella, un País con oportunidades para todos, donde todos podamos comer, estudiar, trabajar y, sobre todo vivir sin miedo, gracias.

A mis sobrinos Andrés José, Juanita y Juan Martín por ser desde su nacimiento la fuerza que me impulsa a ser cada día mejor para ellos.

A mis papás, por apoyarme siempre, por convertirse en niños de mi hija en sus años de vejez para que yo pudiera asistir tranquilamente a mis clases y estudiar el tiempo que fuera necesario.

A mi esposo Darío, que nunca ha dejado de repetirme: tú puedes, y se ha encargado de hacer realidad mis sueños académicos.

A mi hija Sofia, todo lo que hago, lo hago por ti, esto es por ti y para ti amor de mi vida, desde que te escuche decirme mamá, tu voz es la energía de mis días, gracias por recordarme todos los días que soy capaz de todo, que mami puede con todo.

A mi directora Mónica Sinisterra por su dedicación y responsabilidad con mi trabajo, pero por sobre todo por su ejemplo.

1. Introducción

Los procesos de reducción del Estado, seguidos de la privatización de los servicios públicos domiciliarios se presentaron en nuestro país a mediados de los años ochenta como medida para contrarrestar la crisis fiscal que afectó en su mayoría a América Latina, conocido como un proceso neoliberal:

“El diagnóstico que ha precedido el recetario de fórmulas neoliberales para reactivar la economía, y dentro del cual están las privatizaciones, parte de la constatación empírica del estancamiento y de la recesión, que en buena parte se achaca o imputa al exceso de regulación estatal en la actividad económica privada y a la ineficiencia de las empresas estatales o nacionalizadas que han llevado a un agudo déficit de los presupuestos estatales al punto de generar una crisis fiscal” (Tobón, 1994, pág. 78)

Bajo este escenario, el Municipio de Popayán que en el año 2010 tenía una población de 265.702¹ habitantes y 61.210² usuarios del servicio público domiciliario de aseo decidió privatizar la prestación del servicio mediante la licitación pública 67 de 2010, aun cuando la empresa registró en el año 2010 un crecimiento en su utilidad neta de 73% en relación con el año 2009, pasando el monto de \$ 939.025.990 a \$ 1.622.769.047 respectivamente. (Cálculos propios).

En el documento “Las privatizaciones en Cartagena y Barranquilla. Un paradigma mercantilista en la gestión de los servicios públicos domiciliarios en Colombia”, que fue uno de los pocos documentos encontrados para el caso colombiano durante la revisión bibliográfica realizada para la elaboración de este trabajo de investigación, Edgar Varela explica algunos

¹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística. DANE

² Sistema Unico de Información. SUI

impactos de la privatización de los servicios públicos sobre la gestión pública para el caso de Cartagena y Barranquilla, y concluye:

“En el contexto actual, la percepción del problema de los servicios públicos domiciliarios se concentra pues en los aspectos funcionales: calidad, cobertura, tarifas, y se deja en la penumbra la evaluación del desempeño organizacional, los tipos de gestión, los modelos organizacionales e, incluso, no tiene demasiada importancia o visibilidad la cuestión de la efectividad y eficiencia del desempeño económico financiero de las empresas, salvo en la medida en que se acercan al umbral de la insostenibilidad, para lo cual el mecanismo preferente es la toma de posesión o intervención de las mismas a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos”. (Varela, 2007, pág. 252)

Al analizar algunos procesos privatizadores de empresas de servicios públicos en Colombia, Hernández I. (2004) identificó con relación a las privatizaciones de las empresas de acueducto, alcantarillado y aseo de Cartagena, Chipichape, Montería, Barranquilla y Santa Marta que la insuficiencia técnica por parte de los decisores de la administración pública no permitió estructurar procesos de privatización que beneficiaran ni a los usuarios ni al Municipio (en términos de ingresos futuros a percibir).

Los entes Municipales fueron débiles al establecer las condiciones de concesión en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo (AAA), y por lo tanto la distribución de los riesgos, responsabilidades en la calidad y oportunidad de la prestación, así como los niveles de inversión se establecieron por debajo de los niveles óptimos en los contratos firmados. Si bien, los procesos de privatización debían contribuir a la prestación de SPD con calidad, universalidad, eficacia y efectividad, se han evidenciado limitaciones en su alcance.

Es cierto que se dispone de una regulación que posibilita su ejecución, pero no existen elementos que efectivamente aseguren que las condiciones óptimas en la prestación de los SPD sean cumplidas por los operadores privados y menos aún, que la concesión de estos servicios efectivamente implique una variación positiva en términos de gestión pública, es en este contexto en el que se enmarca la presente investigación al indagar el impacto de la remunicipalización de la prestación del servicio público domiciliario de aseo, y su relación con la capacidad de gestión municipal para el caso del Municipio de Popayán en el periodo comprendido entre los años 2005 y 2015, esto es, antes y después de la privatización.

La importancia de la remunicipalización del servicio público domiciliario de aseo en la gestión pública del Municipio de Popayán, en la presente investigación obedece a las limitaciones en términos financieros, técnicos y comerciales que desde su concesionamiento en el año 2010, ha presentado el operador privado SERVIASEO POPAYAN S.A E.S.P., caracterizada por una prestación del servicio desarticulada que ha causado variaciones en términos de ingresos Municipales para la administración y de calidad de vida para los usuarios.

La importancia del caso debe destacarse a pesar de no encontrarse evidencias de investigaciones sobre el particular. Además, este trabajo contribuye a llenar la brecha de escasa producción académica sobre experiencias de Remunicipalización, no solo en Popayán sino en el País. La temporalidad (2005-2015) está determinada por la información pública certificada por los prestadores del servicio (público y privado) en el Sistema Único de Información (SUI) de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) que es el insumo para analizar el impacto fiscal de la privatización del servicio en la gestión pública Municipal, y las variaciones en términos de bienestar social.

Esta investigación es relevante para el análisis del gobierno y las políticas públicas, ya que las acciones del gobierno, en este caso la Privatización y la Remunicipalización como respuesta a las demandas de la sociedad constituyen un aspecto fundamental en el objeto de estudio de la disciplina.

Los procesos de Remunicipalización buscan revertir prácticas abusivas en el sector público, la deslegitimación de las prácticas laborales, y la pérdida de control de la economía y de los recursos locales, entre otros. Esta investigación estudia las variaciones en la gestión pública y el bienestar social derivados de la privatización del servicio público domiciliario de Aseo en el Municipio de Popayán, y contrasta estas variaciones en un escenario de Remunicipalización del servicio.

Todos los SPD son servicios públicos esenciales de conformidad con lo señalado en el artículo 56 de la Constitución Política Colombiana (CPC). Así mismo, en los artículos 365, 366 y 367 la CPC reglamentó que la prestación de los servicios públicos domiciliarios es prioridad para el legislador y que este, debe propender por el aumento en la calidad de vida y bienestar de la comunidad, asegurando precisamente que estos servicios lleguen eficientemente a todos los ciudadanos y a todo el territorio nacional, el Estado asume la obligatoriedad de la prestación de estos servicios a nivel local, condicionando la prestación a características económicas y técnicas, y a la vigilancia estricta de los Departamentos a los Municipios que sean prestadores directos.

Los Servicios públicos domiciliarios (SPD) en Colombia se definen en concordancia con lo establecido en el artículo 14.21 de la Ley 142 de 1994, como: “los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, telefonía móvil rural*, y distribución de gas combustible, tal como se definen en este capítulo”

Adicionalmente, en el numeral 11 del artículo 3 la Ley 1551 de 2002, se determinó como función Municipal “Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio, fomentando la industria nacional” y, el numeral i del artículo 4 de la citada Ley, estableció dentro de las competencias municipales: “El municipio buscará garantizar su autosostenibilidad económica y fiscal, y deberá propender por la profesionalización de su administración, para lo cual promoverá esquemas asociativos que privilegien la reducción del gasto y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento.”

La Remunicipalización de los Servicios Públicos se entiende como el proceso de regresar al sector público la prestación de un SPD, en este sentido la remunicipalización implica la revocación de cualquier forma de privatización en la prestación de los SPD, y trasladar la propiedad, prestación, gestión y control democrático de los mismos por parte de la administración pública (Kishimoto, 2014). Conforme a lo anterior, la remunicipalización de los SPD tiene vital importancia, dado que traza el camino en la prestación de los SPD en función de una creciente gestión pública bajo el principio de inclusión social. En este sentido, la relación entre remunicipalización de los SPD y la gestión pública a nivel mundial ha sido ampliamente estudiada en las últimas dos décadas por parte de los gobiernos locales y sectores sociales que demandan la acción pública de Remunicipalizar los SPD, como consecuencia de los problemas derivados de la privatización en la prestación de los SPD en términos de: abuso del poder de mercado por parte de las empresas privadas, altas tarifas, fallas en la prestación del servicio, insuficiente inversión y mantenimiento que pone en riesgo la prestación del servicio, insuficiencias técnicas, comerciales o normativas que no permiten que el SPD se preste con la calidad y oportunidad requeridos Kishimoto (2014).

Estas demandas público-sociales se han dirigido a la consecución de la prestación de SPD "...más equitativos, más transparentes y más eficientes que el proveedor privado que le antecedió, con más calidad en el servicio y mejor sostenibilidad a largo plazo..." (Tornos, 2017, pág. 20).

Según PSIRU (2012), la Remunicipalización se ha constituido como un paradigma social que se contrapone a la privatización de los SPD, porque esta implica efectos negativos en términos de precios, inversión, rendimientos, estabilidad financiera y lucha contra la colusión y exige a la administración municipal la operación y gestión de los SPD. (Tornos, 2017, pág.18).

Es claro que en las últimas décadas las demandas sociales y políticas con relación a los servicios públicos domiciliarios han sufrido transformaciones, ya no son demandas materiales

por la prestación de los servicios, como se puede evidenciar en el estudio de Petitjean:

Remunicipalización. Cómo ciudades y ciudadanía están escribiendo el futuro, “al margen del foco mediático, miles de políticos, funcionarios públicos, trabajadores y sindicatos, y movimientos sociales están trabajando para reivindicar o crear servicios públicos eficaces que satisfagan las necesidades básicas de las personas y respondan a nuestros desafíos sociales, ambientales y climáticos” (Petitjean, 2017, pág. 11).

El monopolio discriminador de precios de tercer grado maximiza beneficios al establecer precios diferentes para el mismo servicio en cada submercado (Bergues & Pérez, 2019), que en el caso que nos ocupa, se refiere a la estratificación de los usuarios y a la existencia de la Comisión de Agua y Saneamiento básico CRA, que se creó en el País, en el año 1994 de conformidad con lo establecido en el artículo 69³ de la Ley 142 de 1994. La institución que tiene como funciones: regular monopolios, promover la competencia, impulsar la sostenibilidad del sector Agua Potable y Saneamiento Básico, evitando abusos de posición dominante, garantizando la prestación de servicios de calidad, con tarifas razonables y amplia cobertura, en este sentido la CRA se constituye como máxima autoridad tarifaria del servicio público domiciliario de aseo en concordancia con el artículo 73.11⁴ de la Ley 142 de 1994.

Existe una relación indivisible entre la gestión pública y los SPD, el Estado mediante la implementación de políticas públicas interviene el sector de los SPD y, el tipo de administración condiciona el carácter público o privado del modelo de gestión de las políticas públicas que se logren implementar. En el documento “lo público y lo privado en la gestión pública:

³ ARTÍCULO 69. ORGANIZACIÓN Y NATURALEZA. Créanse como unidades administrativas especiales, con independencia administrativa, técnica y patrimonial, y adscritas al respectivo ministerio, las siguientes comisiones de regulación:

69.1. COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO, adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico.

⁴ 7 ARTÍCULO 73.11. Establecer fórmulas para la fijación de las tarifas de los servicios públicos, cuando ello corresponda según lo previsto en el artículo 88; y señalar cuándo hay suficiente competencia como para que la fijación de las tarifas sea libre.

aproximación al modelo de contractualización del servicio público domiciliario de aseo y saneamiento en Bogotá”, María Martínez expone:

“En este sentido, las políticas públicas o cualquier forma de intervención o actuación del estado deben responder a unas específicas condiciones de capacidad y competencia que le permitan abordar el asunto público con el reconocimiento de los marcos institucionales en los que se circunscribe la acción pública y la posibilidad de incentivar la participación, los acuerdos y consensos en los que deba primar la definición de un propósito de agregación de valor social”. (Martínez, 2011, pág. 24)

La Teoría del interés público sustenta este estudio desde un carácter normativo, permite enfatizar en la importancia de articular la intervención pública en el mercado, la racionalidad económica y la regulación estatal (Paéz & Silva, 2010), se apela a la lógica del “deber ser” para explicar porque la Remunicipalización debe contemplarse como acción estatal para contrarrestar las externalidades negativas provocadas por la privatización. Así mismo, el enfoque permite realizar la consolidación normativa asociada a la prestación del servicio público domiciliario de aseo que permitirá demostrar las bases legales que sustentan la Remunicipalización en Colombia.

El presente trabajo se enmarca en dos grandes grupos conceptuales, el primero está compuesto por los conceptos de: Privatización, remunicipalización, gestión pública, ingresos Municipales, rentas propias, servicio público domiciliario y servicio público domiciliario de aseo. El segundo grupo conceptual lo conforman los conceptos de: Monopolio Natural, Monopolio Natural discriminador de precios de tercer grado, elasticidad precio de la demanda (Epd), bienestar social y excedente del consumidor.

Siguiendo a Lowi (1972), se debe tener claro que el tipo de políticas públicas determinan la política, es así que la naturaleza de los servicios públicos domiciliarios da origen a políticas públicas redistributivas y regulatorias. Las primeras con un alto nivel de coerción

directa (imposiciones directas) e impactos directos sobre la conducta del ciudadano que suelen estar acompañadas por un conflicto intenso. Las segundas, se caracterizan por un alto nivel de coerción al imponer privilegios a un segmento de la sociedad y van acompañadas con impactos directos sobre la conducta del ciudadano, que dadas sus características se desarrollan también en un conflicto intenso

Por su parte, Wilson (1980) presentó su propia tipología de políticas públicas en función de la concentración de beneficios y costos dando origen a los siguientes tipos de políticas: grupos de interés, emprendedoras, clientelares y mayoritarias, para fines de esta investigación daremos especial importancia a las políticas públicas de grupos de interés que son aquellas que concentran beneficios y costos en unos pocos ciudadanos.

El entendimiento de cada uno de los conceptos nombrados anteriormente es indispensable para la comprensión de la perspectiva de esta investigación, en la cual, la Remunicipalización de los servicios públicos en Colombia sería una política pública viable en el País, incluido el Municipio de Popayán.

Esta investigación analiza las implicaciones que en términos de bienestar social y gestión pública generaría la Remunicipalización del Servicio Público Domiciliario de Aseo en el Municipio. Para cuantificar este impacto, primero: se describe el proceso de privatización del servicio público domiciliario de aseo que tuvo lugar en el Municipio de Popayán en el año 2010, segundo: se analiza el comportamiento de un monopolio discriminador de precios de tercer grado, operando bajo las condiciones regulatorias impuestas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento básico CRA, tercero : se demuestra teóricamente el incremento en el bienestar social derivado de la Remunicipalización de los servicios públicos domiciliarios, analizando las evaluaciones integrales realizadas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a las empresas prestadoras del servicio público domiciliario de aseo del Municipio de Popayán durante el periodo 2005- 2015, y cuarto: se cuantifica la variación en la

gestión pública y en el bienestar social del Municipio de Popayán derivado de la Remunicipalización del servicio público domiciliario de aseo.

Para realizar este análisis se adopta un enfoque analítico, que mediante la utilización de métodos cuantitativos (análisis de resultados, análisis de impacto), y cualitativos (análisis documental) permitirá cuantificar el impacto de la Remunicipalización del servicio público domiciliario de aseo en la gestión pública, y en el bienestar social.

Este trabajo se concentró en el Servicio Público Domiciliario de Aseo debido a su relevancia e importancia en términos de bienestar social, al revisar la bibliografía no se encontraron estudios particulares de caso, evidenciando una brecha empírica para el análisis del tema. Además, está claro que no se puede limitar el tema de la salud pública únicamente a los servicios públicos domiciliarios de agua potable y al sistema de alcantarillado, la correcta prestación y oportuno acceso al Servicio Público Domiciliario de Aseo tiene las mismas implicaciones en términos de salud pública y calidad de vida para los usuarios que el acceso a un adecuado manejo de aguas residuales y el consumo de agua en óptimas condiciones.

El estudio del caso de privatización del Servicio Público Domiciliario de Aseo en el Municipio de Popayán, es relevante para ayudar a llenar dicha brecha. Además, el caso es crucial puesto que al revisar la información reportada en SUI por el prestador directo, Grupo de aseo Municipal de Popayán y los informes realizados por la SSPD al prestador, no se evidenció que la prestación del servicio pudiera estar en riesgo en el año 2010 y aun así se llevó a cabo la privatización de este, sumado a las constantes fallas presentadas por el prestador privado ServiAseo Popayán S.A E.S.P.

La investigación logró determinar que en el 2010 no existían condiciones de alerta financiera en el operador Grupo de aseo Municipal de Popayán que llevaran a la determinación de privatizar el servicio, se presume que esta privatización, se dio como resultado de la presión de grupos de interés. De igual manera, se determinó que la discriminación de precios en Monopolios de tercer grado incrementa el bienestar social, no solo en términos de Pareto,

efectivamente el bienestar de consumidor de los usuarios de estrato 1, 2 y 3 varia positivamente. También se logró determinar que los ingresos propios del Municipio de Popayán se vieron drásticamente disminuidos como resultado de la privatización del Servicio Público Domiciliario de Aseo, por lo que la Remunicipalización del servicio es una opción viable para el incremento de los ingresos propios del Municipio , finalmente se evidenció que el acceso a la información pública en el País, no se corresponde con las leyes anti trámites ni de transparencia, por el contrario resulta ser inaccesible, difícil de encontrar, y cuando es remitida por las instituciones altamente insuficiente en su contenido.

Por los resultados obtenidos en esta investigación, se propone que a futuro se estudie la posibilidad de Remunicipalizar las empresas de servicios públicos domiciliarios en el País dado el positivo impacto fiscal que la remunicipalización Servicio Público Domiciliario de Aseo implicaría para el Municipio de Popayán, sería interesante determinar en otros estudios si este resultado se obtendría en otros Municipios del País. Adicionalmente, es necesario que se estudie la eficacia de las funciones de control, vigilancia y control ejercidas por la SSPD dado que la información con la que trabaja para ejecutar su propósito es incompleta y en muchas ocasiones carente de calidad.

Este trabajo se desarrolló en tres etapas o capítulos, el primer capítulo corresponde al estudio del fenómeno privatizador de los servicios públicos domiciliarios en América Latina y Colombia, así como de la estructura regulatoria que se estableció en el País para este tipo de prestadores. En el segundo capítulo, se estudia el impacto de la regulación ejercida a este mercado por el Gobierno a través de la CRA, analizando la estructura Monopolio Natural discriminador de tercer grado en un mercado regulado, y finalmente en el capítulo 3, se estudia el Impacto de la Remunicipalización en el bienestar social en el Municipio de Popayán.

2. Capítulo 1. Privatización Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios

2.1. Privatización de Empresas de Servicios Públicos en América Latina

El boom privatizador en América latina se institucionalizó en el Consenso de Washington II, en el documento final, la privatización fue presentada como el proceso capaz de eliminar las empresas estatales ineficientes y fortalecer economías competitivas en función de la desregulación, concesiones o asociaciones público -privadas, nuevas políticas laborales, gestión y financiamiento de las operaciones. Según Bautista (2019) “la privatización ha sido sinónimo de reducción del intervencionismo estatal, la enajenación de parte o de toda la propiedad de las empresas estatales y, en general, de nuevas formas supuestamente más eficientes de la gestión y la producción de bienes y servicios” (p. 66)

Sobre el particular, al leer el trabajo de Soto (2020) obtenemos un panorama amplio sobre este proceso, para los años 70s la mayoría de empresas públicas latinoamericanas presentaban graves problemas financieros, con implicaciones sociales y económicas originadas en múltiples causas, con dos factores en común: la falta de planeación estatal y la intervención constante del Estado para resolver con inmediatez problemas sociales.

Según Soto (2020), “esto condujo a un complejo resultado de historias entreveradas con un telón de fondo cada vez más crítico, dado por la polarización ideológica de la Guerra Fría que en gran parte impulsó la ortodoxia liberal extrema aplicada por gobiernos autoritarios, como el militar de Chile, o civil en México, para acabar con estos organismos públicos que fueron estigmatizados como un peligro para la libertad económica. La desregulación y la privatización desde la década de 1980 implantaron una versión, cuasi oficial, que señaló a las empresas públicas como instituciones ineficientes que debían ser sustituidas por la empresa privada” (p. 20) (Subrayado fuera de texto)

Nótese como existía sobre el carácter público de la empresa el sesgo “ineficiencia” como si esta característica fuera intrínseca a la naturaleza pública del prestador, de esta

manera se asignaba a priori la idea de que lo público no podía ser rentable, eficiente o generador de rentabilidad. Siguiendo a Paéz & Silva, (2010) la empresa pública se asocia con problemas de falta de incentivos para los administradores públicos y una burocracia excesiva, porque se habla de privatización se reduce la discusión a la comparación de la eficiencia pública y privada, justificando así los procesos privatizadores ignorando la existencia de la relación conflictiva entre el sector público y privado, los grupos políticos y los intereses resultan de estas relaciones.

En América Latina, la decisión de vender empresas estatales ha sido la consecuencia de un aprendizaje de la experiencia propia y de la experiencia regional, aunque no se puede descartar un papel muy relevante de la imitación. Sin duda, el cambio en el clima de opinión a favor de las privatizaciones, en parte debido al varapalo que la caída de los regímenes comunistas supuso para las visiones más intervencionistas del Estado en la economía, ha sido una fuerte motivación para privatizar en países urgidos por la necesidad de demostrar un compromiso con políticas “solventes” (Meseguer, 2004)

En este escenario es apenas entendible por qué el Estado decidió dejar en manos privadas la prestación de los servicios públicos domiciliarios en la mayoría de países de la región (Tabla 1).

Tabla 1. Estadísticas Privatizaciones en América Latina y OCDE

País	Inicio y fin periodo de privatizaciones	País	Inicio y fin periodo de privatizaciones
Colombia	1991 -1997	Panamá	1990-1996
Costa Rica	1988-1991	Argentina	1990-1997
Honduras	1988-1985	Bolivia	1992-1993
Jamaica	1986-1997	Brasil	1990-1997
México	1988-1997	Chile	1985-1997
Nicaragua	1990-1996	Perú	1991-1997
Venezuela	1990-1997	Uruguay	1993-1995

Notas de la tabla: Elaboración propia con base en (Meseguer, 2004)

Estache & Trujillo (2004) concluyen que una consecuencia generalizada de los procesos privatizadores en las empresas de servicios públicos en América latina ha sido el conflicto entre usuarios y prestadores causado por la imposibilidad de trasladar las ganancias derivadas de la eficiencia a los consumidores vía tarifas sumado a las altas tasas de retorno en algunos de los sectores regulados.

Para el caso de Colombia, el proceso privatizador de empresas de servicios públicos domiciliarios varía en porcentaje de participación privada, y tiende a producirse en las ciudades principales del país tal como se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2. Estadísticas privatizaciones en Colombia

Año	Empresa	% cedido
2006	Central Termoeléctrica de Tasajero S.A. E.S.P	56,70%
2006	Central Hidroeléctrica de Betania S.A E.S.P	100%
2006	Central Termoeléctrica de Cartagena S.A. E.S.P	100%
2006	Empresa de Energía del Pacífico S.A E.S.P	57%
2006	Empresa Antioqueña de Energía S.A. E.S.P	14,90%
2007	Empresa de Energía del Cundinamarca S.A E.S.P	0,03%
	Centrales eléctricas del Norte de Santander S.A E.S.P	
2007	Empresa de Energía de Boyacá S.A E.S.P	0,16%
	Electrificadora de Santander S.A E.S.P	
2007	Electrificadora del Quindío S.A E.S.P	0,22%
2007	Central Hidroeléctrica de Caldas S.A E.S.P	0,51%
2008	Centrales Eléctricas de Norte de Santander S.A E.S.P	17,61%
2009	Electrificadora de Santander S.A E.S.P	78,79%
2009	Empresa de Energía del Cundinamarca S.A E.S.P	81,97%
2009	Empresa de Energía de Boyacá S.A E.S.P	78,99%

Empresas del Estado privatizadas en las cuales tenía participación el Estado a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Notas de la tabla: Elaboración propia con base en (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2021)

2.2. Una mirada a la privatización a partir de Lowi y Wilson

Lowi (1972) demostró como las redes de actores de la sociedad afectan o modifican las políticas públicas, por ejemplo en términos de transparencia o rendición de cuentas la participación ciudadana es de vital importancia cuando se habla de políticas distributivas, básicamente porque este tipo de políticas tienden a tener un manejo clientelar de los recursos, haciendo con este concepto referencia a un intercambio bidireccional de favores políticos con el fin de conseguir aprobaciones legislativas o votos. Para Lowi, este tipo de políticas públicas estimulan la privatización de lo público, pues por su naturaleza tienden a ser manejadas discreta o secretamente lo que permite que algunos individuos demanden recursos aisladamente. Otra característica de este tipo de políticas, siguiendo a Canto (2000) en este tipo de políticas puede ocurrir que no sea posible identificar a la población afectada negativamente por la política como grupo. Adicionalmente, de conformidad con Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya (2013) "Las políticas distributivas generan una arena relativamente pacífica, pues se trata de a través de ellas de ofrecer a la sociedad recursos o bienes públicos no rivales que son divisibles" (p.64)

Por otro lado, en políticas públicas regulatorias, es menos probable que exista este fenómeno dado que al remitirse a normas de acceso público y general, este tipo de políticas no pueden ser completamente privatizadas.

Las Políticas Públicas (PP) regulatorias, de conformidad con lo expresado por Manosalvas (2011) se diferencian de las PP distributivas básicamente porque las primeras definen claramente la población afectada y beneficiada a corto plazo con dicha política, adicionalmente determinan obligaciones y se enmarca dentro de una variedad de actores organizados alrededor de este conflicto con intereses particulares que hacen que la estructura de poder sea menos estable.

En su artículo, Lowi es claro al plantear que no es correcto entender la participación de actores no gubernamentales como sinónimo de interés público, de hecho esta participación

puede ser pública con intereses privados, por ende los intereses privados se sobreponen a los intereses públicos y pueden estimular los procesos de privatización, es precisamente por esta razón, según Sáenz (2020), que la OCDE recomienda a los Estados contar con organismos reguladores independientes de las partes interesadas en ciertas materias, para de esta manera proteger los intereses públicos.

Por su parte, Wilson (1980) al plantear su de tipología de PP en función a la concentración de costos y beneficios, cuando las PP se caracterizan por tener beneficios concentrados, son consideradas una política de grupos de interés o una política de clientes, en la primera existe competencia entre diferentes actores sociales que tratan de influir en la PP a través de los procesos de participación, de tal modo que los intereses a favor de la regulación como en contra de esta, están en condiciones similares en la contienda. Caso contrario ocurre con la PP de clientes (o clientelar), en la que existe captura del Regulador por parte de los grupos de interés, que son grupos generalmente bien financiados e informados, con poder sobre los recursos públicos y las decisiones que se adoptan sobre ellos, por lo que es probable, factible y financieramente rentable que se concentren los beneficios en los grupos de interés y se dispersen los costos entre grupos mal informados y mal financiados, note como este tipo de PP incentiva la privatización.

La tipología de Wilson permite vislumbrar que tipo de PP se desarrollarían más fácilmente, en este sentido una PP que define claramente beneficios concentrados en un grupo particular incentivaría a este grupo a coaccionar a favor de su implementación, si a esto se adiciona, la dispersión de los costos de la misma, la elección de esta PP será mucho más probable. Siguiendo a Sancho & España (2003) este tipo de procesos desfavorecen la intervención del regulador quien actúa con información incompleta proveniente de los sectores económicamente interesados y con esta información realiza la elección de intervención; en este sentido, es vital la existencia de procesos de transparencia decisional que limiten tanto la discrecionalidad como la captura del regulador.

2.3. Marco Normativo de la privatización en Colombia

En este trabajo nos ceñiremos al concepto socio jurídico e integral de los Servicios Públicos Domiciliarios (SPD) definido por Camargo (2015):

“Los Servicios Públicos Domiciliarios constituyen una categoría especial de los servicios públicos. Se prestan en forma universal, continua, eficiente, obligatoriedad y en igualdad de condiciones y calidad a todos los usuarios, por medio de redes físicas o humanas en su sitio de habitación o trabajo, con un régimen jurídico especial de derecho público, con la prestación directa de la Administración Pública, con su regulación y control. Son bienes insustituibles y necesidades esenciales de la población, una actividad económica ligada a la existencia, calidad y dignidad de la vida humana y en consecuencia derechos fundamentales” (Matías, 2013, p. 57)

La Constitución Política de Colombia de 1991 actualmente vigente en el País mantiene el principio de intervención estatal en su artículo 334 y simultáneamente en los artículos 58, 332 ,333 y 336 (tabla 3) de la carta magna se enfatiza la importancia de la propiedad privada y se encadena el desarrollo a la existencia de la empresa, de la libre empresa, de la libre competencia y fundamento de la empresa privada, estos elementos se priorizaron sobre el intervencionismo estatal de carácter social, por lo anterior no es inesperado que no exista dentro de la Constitución Política de Colombia ningún artículo que tenga como objeto la protección y garantía de la propiedad pública de las empresas, incluidas las de servicios públicos domiciliarios.

En consecuencia, los monopolios privados (nacionales o transnacionales) están permitidos, así como el ejercicio de su posición dominante sobre el mercado nacional. Lo que se prohíbe es el abuso de la

misma y no su existencia (Art. 333) y deja a la liberalidad de la ley su regulación (Camargo ,2015, p.171)

Tabla 3. Fundamentos constitucionales de la privatización en Colombia

Artículo de la CPC	Texto
Art 58	Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o al interés público o social
Art 332	El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los Límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.
Art 333	La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.
Art 334	La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley. La ley que establezca un monopolio no podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que en virtud de ella deban quedar privados del ejercicio de una actividad económica lícita. La organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos estarán sometidos a un régimen propio, fijado por la ley de iniciativa gubernamental.
Art 336	Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud. Las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores, estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación. La evasión fiscal en materia de rentas provenientes de monopolios rentísticos será sancionada penalmente en los términos que establezca la ley. El Gobierno enajenará o liquidará las empresas monopolísticas del Estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley.
<p>En cualquier caso, se respetarán los derechos adquiridos por los trabajadores. Información normativa indispensable para el entendimiento del manejo de los SPD en Colombia</p>	

Notas de la tabla: Elaboración propia con base la Constitución Política de Colombia

2.4. Privatización de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios (ESP) en Colombia

El estudio más completo que se encontró sobre privatizaciones del ESP en Colombia es el realizado por Bautista (2019), en él se puede evidenciar que en nuestro país los procesos privatizadores se realizaron básicamente siguiendo una visión técnico-instrumental sin haber tenido en cuenta la afectación que en términos de eficiencia y bienestar social pudieran generar tales privatizaciones. En realidad, en el País se prestó más atención a definir las funciones regulatorias del Estado que ha evaluar las ventajas o desventajas de la privatización.

Siguiendo a Hernandez (2004) debemos recordar que en Colombia se inició el proceso privatizador, cuando a diferencia del resto de países de Latinoamérica el Colombia no tenía problemas de deuda externa, la deuda interna era baja y sostenible y no se presentaron problemas de hiperinflación. Así las cosas, el cambio estructural, el proceso de apertura económica que inicio en 1989 y finalizó de manera rápida y exitosa en 1990 con la Reforma al Sector Público (Convenio de Empréstito BIRF 3278-CO)⁵, y fue una decisión del gobierno de turno y no una imposición del mercado internacional.

En el país se llevó a cabo un proceso de privatización sectorizado, que tuvo su inicio en el sector eléctrico, seguido del sector de petróleo, gas y carbón, el sector de las telecomunicaciones, infraestructura y vías, transporte urbano, aeropuertos, puertos, agua potable y saneamiento básico, sectores industrial y bancario y en sector social.

En Colombia, la privatización de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios se enfatizó en subsidios a la demanda, que justificada en los cambios normativos de la Constitución de 1991 y la Ley 142 de 1994 permitieron la construcción de una nueva

⁵ A los cinco meses del inicio del Gobierno de César Gaviria, fue suscrito con el Banco Mundial el crédito destinado a la “modernización” del sector público (BIRF 3278) negociaciones iniciadas en 1998, en el Gobierno de Virgilio Barco y no terminadas en su administración, por la gradualidad aplicada al proceso de apertura económica, según la Banca Internacional. Este crédito tuvo como objetivo la reforma del sector público, dirigida a la centralización de la gestión del gasto, la privatización, el aumento del precio de la gasolina, el desmonte del subsidio de las exportaciones y el fortalecimiento de la posición del Gobierno Nacional en la Federación Nacional de Cafeteros. (Camargo S. R., 2016, pág. 35)

estructura institucional en la que la Superintendencia de servicios públicos domiciliarios (SSPD) y las comisiones de regulación CRA, GREG y CRT tienen un papel protagónico, reduciendo básicamente el papel del Estado en el escenario de los SPD al de regulador.

De conformidad con la información reportada por la SSPD en el SUI, al 13 de julio de 2021 existen en Colombia un total 3117 prestadores del Aseo en el País, definidos jurídicamente como se puede observar en la tabla 4.

A nivel de estructura empresarial y de modelo de prestación, el servicio de Aseo presenta en el País un comportamiento atípico o inusual en relación con los demás SPD, en este servicio la prestación directa por parte de la administración local representa a un porcentaje muy alto, corresponde a 9.37% del total de prestadores registrados en la SSPD, situación inexistente en el servicio público de electricidad y cada vez menos frecuente en el sector de acueducto y alcantarillado. De este 9.37% el 9.34% corresponde a pequeños prestadores, y tan solo un 0.03% corresponde a grandes prestadores, es decir empresas que atienden más de 5000 usuarios. Fue precisamente esta situación inusual la que condujo el enfoque de esta investigación al Servicio público domiciliario de Aseo.

Es importante recordar que la prestación del servicio público de aseo es responsabilidad ineludible de los Municipios, aunque este servicio sea prestado por empresas privadas, sigue siendo responsabilidad de la administración el garantizar el acceso de los ciudadanos al mismo. Es por eso, que a partir de la creación de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) el gobierno nacional otorgó a los entes Municipales los instrumentos necesarios para asegurar la correcta prestación del servicio, sin embargo, pareciera, que las administraciones locales no han dimensionado la responsabilidad que se tiene frente a este actividad ni la vital importancia que tiene el PGIRS. Los entes territoriales tienen la obligación de liderar el cambio hacia la economía circular, gestionando recursos para la implementación de las nuevas estrategias en materia de aprovechamiento, tratamiento y disposición final de

residuos para disminuir los impactos ambientales negativos y por ende, en la salud pública, a los que una incorrecta prestación del servicio público domiciliario de aseo puede conducir.

De conformidad con el estudio “Visión y Perspectivas del Servicio Público de Aseo 2018-2022” publicado por la ANDI, el 17 % de los Municipios del País cuenta con botaderos a cielo abierto y el 34% de los rellenos sanitarios están en estado crítico, adicionalmente existen hay 46 rellenos sanitarios con vida útil vencida o próxima a vencerse, cifras que evidencian que el servicio público de Aseo en Colombia está en alerta por su componente de disposición final.

Tabla 4. Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos-RUPS

Naturaleza jurídica del prestador	Privadas	Prestadores fuera del art. 15 LSPD	Organización autorizada	Prestación directa	Empresa industrial y comercial del estado	Total prestadores
menor o igual a 2500 usuarios	410	5	198	203	34	850
mayor o igual a 5001 usuarios mas de 2500 suscriptores	1139	1	381	1	109	1631
hasta 2500 suscriptores	7		3	5	3	18
desde 2501 hasta 5000 usuarios	103	1	67	69	21	261
total prestadores	111	1	199	14	32	357
	1770	8	848	292	199	3117

Notas de la tabla: Elaboración propia. Fuente: SUI

Con los datos observados en la tabla anterior, se puede evidenciar que el 57% de empresas prestadoras del servicio público domiciliario de aseo en Colombia son operadores privados, y que el 64% de estas empresas son grandes prestadoras, es decir con más de 5000 usuarios. Los datos también permiten demostrar que, en Colombia, únicamente el 23% del total de estas empresas son de naturaleza privada en Municipios con menos de 2500 usuarios y corresponde al 5.8% en Municipios con menos de 2500 suscriptores. Es claro entonces que el interés privado en la provisión del servicio público domiciliario de Aseo en el País ha estado definido única y exclusivamente por el tamaño real y/o potencial del mercado.

Para efectos de este trabajo por su afinidad conceptual, siguiendo a Bautista (2019) se puede decir que nuestro país las privatizaciones han tenido un efecto considerable en el sector público, tanto en las finanzas públicas como en la prestación misma de los servicios , sin

embargo no existe en el País (salvo el trabajo anteriormente citado) un estudio acerca del impacto sobre el bienestar social o la eficiencia económica de la privatización debido a que la justificación conceptual de las privatizaciones siempre se ha realizado en función de los ingresos fiscales a corto plazo .

2.5. La regulación en los servicios públicos domiciliarios en Colombia ⁶

Las políticas públicas se formulan o modifican cuando el público y los responsables políticos creen que el gobierno debe intervenir para corregir o solucionar un problema social, la justificación de esta actuación puede ser política, ética o económica.

En este sentido, hablamos de una justificación política de una PP cuando los ciudadanos y/o legisladores deciden que en un momento específico el Estado debe intervenir para resolver un problema específico, ejemplo de este tipo de políticas son las de migración, protección al consumidor o seguridad vial.

Por su parte las PPs con justificación ética se basan en la premisa de “hacer lo correcto”, que no obedecen a presiones políticas, pero si, por ejemplo a una parte de la población descontenta con una situación particular, ejemplo de este tipo de PP son las políticas de desarrollo y cooperación internacional, sin embargo Aguirre (2014) sostiene que “muchas veces estos argumentos éticos pueden utilizarse para ocultar otro tipo de razones o argumentos de tipo económico o estratégico, siendo difícil distinguir cuales son las razones reales que hay detrás de la intervención pública (por ejemplo la Guerra de Irak)”(p. 2).

Finalmente, las PP con justificación económica, que es la justificación más usual, se basan en la existencia de fallos de mercado, es decir de mercados en los que la producción o asignación de bienes no se hace de manera eficiente. Estos fallos de mercado se visibilizan

⁶ Para conocer la Normatividad principal para SPD en Colombia diríjase a la tabla 23 de los anexos de este documento. Para conocer la Normatividad CRA diríjase a la tabla 24 de los anexos de este documento.

cuando existen monopolios u oligopolios, externalidades, información incompleta o incapacidad en la producción o asignación de un bien público.

Siguiendo a Camargo (2015), la regulación en SPD hace referencia a la capacidad estatal de intervenir en los SPD como actividad económica, intervención que se da como consecuencia de la privatización de las empresas del Estado incluidas las de SPD, situación que reinventó el papel del Estado, que paso de ser prestador o proveedor a regulador y controlador; en la que su papel intervencionista es inherente al funcionamiento eficiente del mercado.

En el caso específico de la regulación del servicio público domiciliario de Aseo (SPDA), es importante traer a colación lo expresado por Vélez (2015), según el autor el País carece de una regulación específica para la estructura del mercado del servicio, por lo tanto es posible la integración vertical, es decir que un único prestador ofrezca todas las actividades inherentes a la prestación de servicio, incluidas las complementarias no reguladas de residuos especiales. Adicionalmente, la inexistencia de cuotas de mercado permiten el crecimiento horizontal de las empresas, lo único que limita la ampliación empresarial es tal vez la existencia de areas de servicio exclusivo que es lo único que actualmente impide que un prestador preste el servicio en cualquier parte del territorio Colombiano, la regulación del servicio se limita básicamente a temas tarifarios (precio máximo) lo que lleva a los prestadores a competir en términos de precio y calidad. Sin embargo no se puede desconocer la regulación ambiental que realiza el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que para efectos de este trabajo se dejara de lado.

En la tabla 5, se resumen los niveles de intervencion del gobierno en el SPDA discriminados por jerarquia.

Tabla 5. Niveles de intervención del gobierno en el SPDA

Función	Nación	Departamento	Municipio
Planeación y PP	Ministerio de vivienda y desarrollo territorial	Gobernaciones	Alcaldía o unidades gerenciales de SPD
Regulación económica	CRA	Sin competencia	Alcaldía y consejos Municipales
Regulación ambiental	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	CAR	Municipios con más de un millón de habitantes
Vigilancia y control	SSPD, Contraloría, Produraduría	Sin competencias	Personerías
Prestación	Sin competencia	Participación en empresas regionales	Asegurar la prestación por parte de un operador especializado o prestación directa

Notas de la tabla: Elaboración propia. Fuente: Velez (2015)

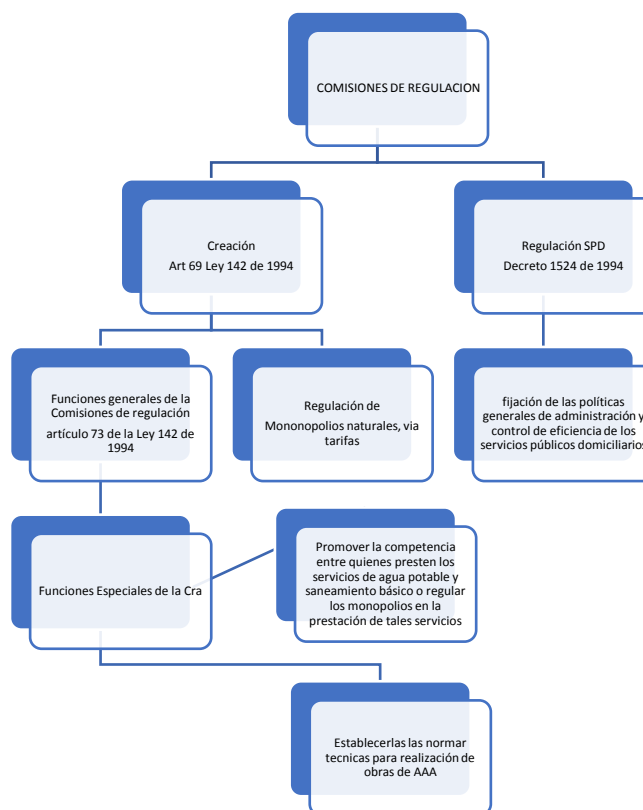
Es interesante entender como la regulación de los SPD puede impactar a la gestión pública, según la CEPAL (2014) dicho impacto se enfatiza básicamente en tres aspectos: 1. Finanzas públicas y política fiscal, la regulación económica de los SPD permite asegurar niveles crecientes de equidad distributiva (incremento en el excedente del consumidor en los usuarios de estratos 1,2 y 3 como consecuencia de la discriminación de precios de tercer grado). 2. La regulación de los SPD tiene relación directa con los modelos de gestión por resultados, primero, el Estado asegura el uso eficiente de los recursos gastados y segundo, se hace responsable de los resultados obtenidos (control social y transparencia), y finalmente, 3. Impacto de la PP en la población donde la administración pública tiene la responsabilidad directa de organizar las fases de producción relacionadas con insumos, procesos y productos en pos de maximizar los resultados.

Es importante tener en cuenta el aporte realizado por Muñoz (2011), quien sostiene que para el caso Colombiano la regulación de precios de los SPD busca proteger al usuario del poder del monopolio, pero también es el instrumento mediante el cual el gobierno logra que la empresa privada no ejerza todo su poder de mercado, obteniendo como resultado la

maximización del bienestar social en un mercado de intereses opuestos y de información asimétrica.

2.6. Las Comisiones de Regulación de los SPD en Colombia

Gráfica 1. Funciones Comisiones de regulación



Fuente: Elaboración: propia con base a Ley 142 de 1994 y Decreto 1525 de 1994.⁷

Las comisiones de regulación tienen la función de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad. (Congreso de la República, 1994)

⁷ La totalidad de las funciones de las Comisiones de Regulación y específicamente las correspondientes a las CRA, pueden ser consultadas en los Artículos 73 y 74 de la Ley y 142 de 1994.

La intervención o regulación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en Colombia persigue fines de calidad, ampliación, atención prioritaria, continuidad, costos decrecientes, rendición de cuentas, tarifas diferenciadas, eficiencia y límites al monopolio

El propósito de la CRA, es mejorar las condiciones del mercado de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en el país y favorecer el bienestar de la población colombiana. Adicionalmente, determina las reglas que deben cumplir todas las empresas prestadoras de los servicios públicos (ESP) de acueducto, alcantarillado y aseo.

2.7. Panorama Financiero de la prestación del Servicio Público Domiciliario de Aseo (SPDA) en Colombia

Siguiendo la línea de esta investigación nos concentraremos en las empresas prestadoras del servicio público domiciliario de Aseo en Colombia en el auge de las privatizaciones en Colombia, según la (Comisión de Regulación y Saneamiento básico –CRA (2017) el análisis financiero del sector en el periodo en cuestión con 42 empresas prestadoras del servicio, incluido Popayán arrojaba las siguientes cifras:

Tabla 6. Situación financiera agregada Prestadores de Aseo Colombia para los años 1998 y 2004

variable	Activos agregados	Pasivo	Ingresos	Gastos	Costos
Año	(mill)	Agregado (mill)	totales	totales	Totales
1998	614.475	300.278	530.603	159.307	321.786
2004	860.756	452.837	709.516	193.262	503.476
Variación absoluta	246.281	152.559	178.913	33.955	181.960
Variación porcentual	40,1	50,8	33,7	21.31	56.46

Arauca, Armenia, Barranquilla, Bogota, Bucaramanga, Buga, Cajicá, Cali, Cartagena, Cartago, Chiquinquirá, Cúcuta, Dosquebradas, Girardot, Girón, Ibagué, Ipiales, Leticia, Madrid, Manizales, Medellín, Montería, Neiva, Palmira, Pamplona, Pasto, Pereira, Pitalito, Popayán, Puerto Boyacá, Quibdó, San Andrés, Santa Marta, Sincelejo, Sogamoso, Tuluá, Tunja, Valledupar, Villavicencio, Villeta, Yopal, Zipaquirá

Notas de la tabla: Elaboración propia. Fuente: CRA. Impactos regulatorios en los sectores de acueducto, alcantarillado y aseo

Evidenciando una variación porcentual de los pasivos y los costos superior al 50%. Para identificar mejor el desempeño financiero del sector, es necesario tener en cuenta los siguientes indicadores financieros agregados para el mismo periodo:

Tabla 7. Indicadores financieros agregados del sector Aseo periodo 1998-2004

Año	Nivel del endeudamiento	Rotación de activos	Rentabilidad del activo	Ebitda
1998	0.49	0.72	0.08	3.777
2004	0.53	0.76	0.01	3.526
Varia absoluta	0.04	0.04	-0.07	9.749
Varia porcentual	8,163%	5,556%	-87,500%	93,347%

Notas de la tabla: Elaboración propia. * Valores en millones de pesos. Fuente: CRA. Impactos regulatorios en los sectores de acueducto, alcantarillado y aseo.

De los anteriores indicadores se puede inferir que el sector durante el periodo 1998-2004, presentó decrecimiento en la rentabilidad, esto obedeció al decrecimiento de las utilidades del sector, acompañado del crecimiento de los activos. La capacidad de endeudamiento del sector fue creciente, lo que indica que el sector se financiaba sin inconvenientes pero con posibilidad de presentar problemas de iliquidez. El leve crecimiento de la rotación de activos en el sector demuestra que el sector lograba convertir sus activos en efectivo sin mayor dificultad. Finalmente, el comportamiento del Ebitda durante el periodo tuvo

un compartimento creciente y positivo acompañado también de utilidades positivas lo que indica que el sector tenía un desempeño económico viable.

3. Capítulo 2. Impacto de la privatización de La Empresa de Aseo del Municipio de Popayán

3.1. Levantamiento de la Información

Aunque el 6 de marzo de 2014 se aprobó en Colombia la Ley 1712 por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, para poder obtener la información empírica relevante para desarrollar los capítulos 2 y 3 de esta investigación, se transitó por un proceso muy difícil debido a que las instituciones Nacionales en las que debería reposar la información de las estadísticas, Municipales, Gubernamentales y Nacionales de servicios públicos respondieron vaga e insuficientemente a los requerimientos, o no respondieron a las solicitudes de información realizadas. Se requirió a la Alcaldía Municipal de Popayán, a la Secretaría de Hacienda Municipal, al Ministerio de Hacienda y a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios de la siguiente manera:

Tabla 8. Resumen requerimientos de información a entidades públicas.

Radicado	Fecha	Asunto	Entidad	Estado
2022115011512	01/2022	Derecho de petición: solicitud de información. Ingresos Municipales	Alcaldía Municipal de Popayán	Sin respuesta Petición realizada a través de un tercero. Rta
20221130017642	01/2022	Derecho de petición: solicitud de información. Ingresos Municipales	Secretaria de Hacienda Municipal	incompleta. Rad. 20221350037241
Alcance radicado 2022115011512.Rad. 20221150044942	02/2022	Derecho de petición: solicitud de información. Ingresos Municipales	Alcaldía Municipal de Popayán	Sin respuesta
12021060204	07/2021	Derecho de petición: solicitud de información. ESP privatizadas en Colombia	Ministerio de Hacienda	Traslado al Departamento administrativo de la función pública.
12021060204	07/2021	Derecho de petición: solicitud de información. ESP privatizadas en Colombia	Ministerio de Hacienda	Rta . Rad 2021036458 "la entidad no cuenta con la información que usted requiere"

2021036456	07/2021	Derecho de petición: solicitud de información. ESP privatizadas en Colombia	Departamento administrativo de la función pública	sin respuesta
Radicado	Fecha	Asunto	Entidad	Estado
Alcance radicado 20218014036601	01/2022	Derecho de petición: solicitud de información. ESP privatizadas en Colombia	SSPD	sin respuesta
20228500219102	02/2022	Derecho de petición: solicitud información Evaluaciones Grupo de Aseo Municipal de Popayán del 2005 al 2010	SSPD	Respuesta incompleta. Rad. 20224370409771
20225290395712	01/2022	Derecho de petición: solicitud información Evaluaciones Grupo de Aseo Municipal de Popayán del 2005 al 2010	SSPD	Respuesta incompleta. Rad. 20224370409771

Notas de la tabla: Elaboración propia

Estos acontecimientos, demuestran la pertinencia de los argumentos que Lindblom (1992) describe en La Ciencia de salir del paso, en la que evidencia como la burocracia desarrolla sus actividades con racionalidad limitada, información y capacidad de análisis limitada, lo que implica una restricción para la formulación de políticas públicas, y en general, ralentiza los procesos en el sector público.

Siguiendo a Medellín Torres (2004) en países de frágil institucionalización el desempeño institucional es el resultado de las actuaciones particulares en función de los intereses particulares que están a cargo de las instituciones públicas. En este contexto, el deber ser de las instituciones se va desdibujando pues terminan respondiendo a intereses privados que intervienen en las mismas en aras de salvaguardar sus propios beneficios e intereses; así, las acciones individuales de los agentes gubernamentales y el sistema organizacional pierde su función como filtro elección de los mejores procesos públicos y

termina convirtiéndose en un instrumento con el que los agentes buscan mantener sus propios beneficios⁸.

A pesar de esta restricción se logró obtener suficiente información de fuentes oficiales para realizar el análisis empírica de esta investigación. A partir de información proveniente de la Secretaría de Hacienda municipal sobre los ingresos o rentas propias del Municipio de Popayán, medido en ingresos recaudados por la prestación del servicio antes y después, de la privatización. Información sobre PQRs recibidas por la empresa Grupo de Aseo Municipal de Popayán y por la empresa Serviaseo Popayán S.A E.S.P durante el periodo de estudio, en términos de tarifas y fallas en la prestación del servicio. Finalmente, información correspondiente a: Recaudo, balance general, estado de resultados y fondos transferidos por Serviaseo Popayán S.A E.S.P al Municipio por concepto de utilidades sobre el valor recaudado de facturación, a partir de la información del SUI (Sistema Único de Información) suministrada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en la publicación de las evaluaciones integrales de ambos prestadores, y por la información pública de la Secretaria de Hacienda Municipal. También se utilizó información de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento básico (CRA).

⁸ Los hallazgos obtenidos por Forero (2011) sobre acceso a la información pública en Colombia muestran que este no es un derecho garantizado debido a que está sometido entre otros factores a: 1. La entidad a la que se le requiere información, 2. La naturaleza de la información solicitada, 3. Localización geográfica, 4. Grado de dificultad de la solicitud, este último punto a la vez determina el tiempo en que se obtiene la respuesta. Ante los requerimientos de información los funcionarios públicos pueden: 1. Remitir la información en concordancia con la normatividad establecida para tal fin, retrasar la entrega de la información o ignorar la petición. Adicionalmente la remisión de la información requerida está limitada por la inexistencia de la misma, por la escasa base de datos, problemas de archivo o por la discrecionalidad del funcionario. En nuestro País, Forero (2011) “el nivel de cumplimiento de las obligaciones en acceso a la información varía de acuerdo con la entidad pública, principalmente por la utilización de distintos sistemas de información o las directrices impartidas expresa o tácitamente por las directivas” (p.22).

3.2. Privatización de La Empresa de Aseo del Municipio de Popayán (Grupo de aseo Municipal de Popayán) en el año 2010.

Mediante la licitación pública # 067 de 2010 el Municipio de Popayán adelantó la selección de socios estratégicos para la prestación del servicio público domiciliario de aseo en conjunto con el Municipio, este socio estratégico debería encargarse de la prestación del citado servicio en el Municipio de Popayán en las veredas de Torres y Puelenje en los siguientes componentes:

“Recolección y transporte, hasta el sitio de tratamiento o disposición final, de los residuos generados por usuarios residenciales y pequeños productores.

Recolección y transporte, hasta el sitio de tratamiento o de disposición final, de los residuos ordinarios producidos por los grandes generadores.

Barrido y limpieza integral de vías, áreas públicas, incluyendo la recolección y el transporte, hasta el sitio de disposición final, de los residuos generados por estas actividades.

Disposición final de residuos sólidos y/o tratamiento de los residuos sólidos.

Recolección, transporte y disposición final de escombros.

Corte de césped en vías y áreas públicas que incluye la recolección y transporte hasta el sitio de tratamiento o disposición final de los residuos provenientes de esta actividad.

Poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas, atendiendo los requerimientos de la ciudad.

Gestión comercial del servicio de aseo” (Municipio de Popayán, 2010)

La elegibilidad del contratista estuvo determinada entre otras cosas:

En términos financieros el nuevo contratista debía demostrar un patrimonio superior a \$12.000.000.000, liquidez mayor al 1,8, capital de trabajo de \$8.000.000.000

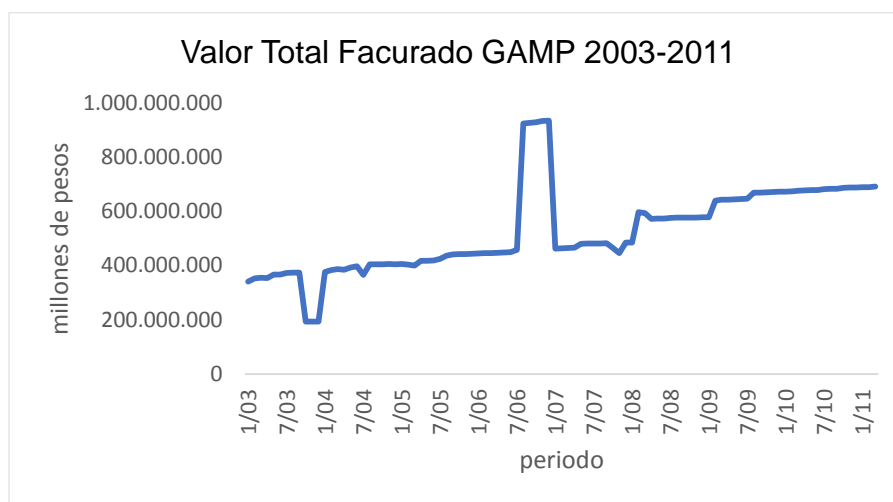
En términos de experiencia, la empresa proponente debía demostrar la ejecución o finalización de 4 contratos en los últimos 7 años, contados a partir del 31 de diciembre de 2009 para cada uno de los componentes asociados a la prestación del servicio.

El proceso licitatorio empezó el 23 de junio de 2010, cerró el 6 de agosto de 2010 y se adjudicó el 1 de marzo de 2011 a la UNION TEMPORAL ASEO POPAYÁN-ALEJANDRA MARIA PRENNT RINCÓN (SERVIASEO POPAYAN S.A E.S.P) quien inició operaciones el 16 de marzo de 2011 por un periodo de 180 meses .

El Municipio de Popayán privatizó el servicio público domiciliario de aseo por valor de \$2.500.000.000, aun cuando en su último año de operación como prestador directo obtuvo utilidades netas por valor de \$ 1.622.769.047, y la utilidad neta promedio del periodo (2001-2010) fue de \$1.335.797.637, aun así al conformarse SERVIASEO POPAYAN S.A E.S.P el Municipio aceptó recibir una utilidad anual de \$600.000.000, correspondiente al 7% del recaudo efectivo mensual de la empresa.

Al revisar la información reportada en SUI por ambos prestadores, se encontró que desde enero de 2003 (99 meses) hasta abril de 2011 el Grupo de aseo Municipal de Popayán (GAMP) había recaudado un total de \$ 42.328.014.402, con una tasa promedio del recaudo de 75.72% (Gráfica 2). Por su parte Serviaseo Popayán S.A E.S.P desde mayo de 2011 hasta junio de 2017 (74 meses) recaudo un total de \$5.353.008.712 con una tasa promedio de recaudo de 50.88%. Conforme a estos datos se puede establecer que el Municipio de Popayán ha dejado de percibir anualmente (cálculo realizado con los últimos 74 meses de recaudo de cada una de las empresas) un monto aproximado de \$5.243.334.432 a \$868.055.467 por concepto de recaudo por la prestación del servicio público domiciliario de aseo, en consecuencia el ingreso del Municipio por este concepto disminuyó en 83%, parece claro entonces, que es insostenible para el Municipio permanecer en un acuerdo que implica una reducción de ingresos de más de \$5.000.000.000 anuales.

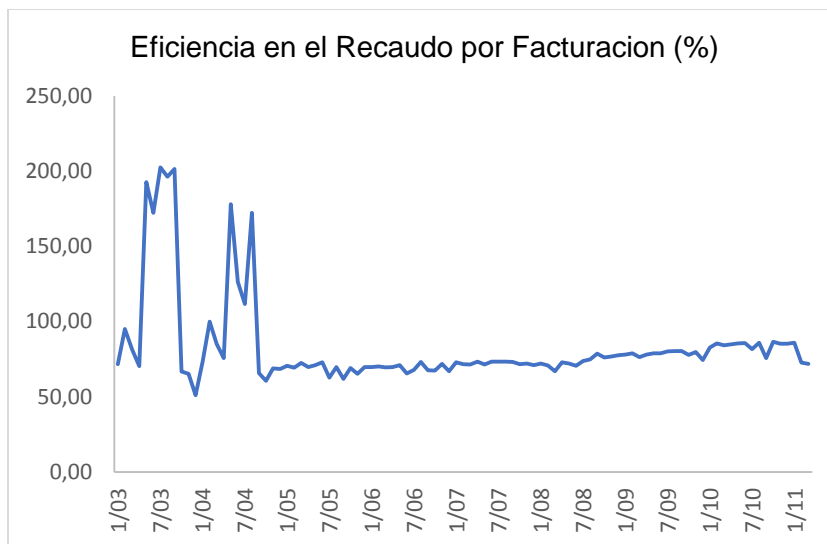
Gráfica 2. Total Facturado Grupo de Aseo Municipal de Popayán (GAMP) 2003-2011



Notas de la gráfica: Elaboración propia. Fuente: SUI. Cifras en pesos

En el periodo de estudio 2005-2010, el promedio de facturación anual de GAMP fue de \$574.298.995, presentando un incremento total de la facturación de 41.1% en el periodo de estudio.

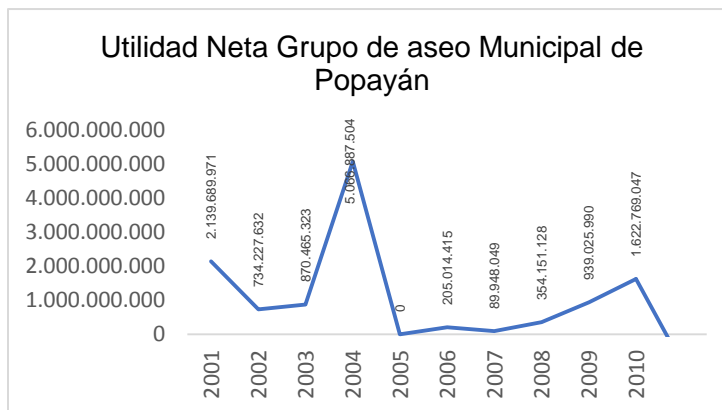
Gráfica 3. Eficiencia en el Recaudo por Facturación (%). Grupo de aseo Municipal de Popayán de enero de 2003 a marzo de 2011.



Fuente: Elaboración propia con datos del SUI. Cifras en porcentajes

Durante el periodo de 2005-2010, como se evidencia en la figura anterior la eficiencia del recaudo de la empresa estuvo alrededor del 74,5% anual.

Gráfica 4. Utilidad neta anual Grupo de aseo Municipal de Popayán de los años 2001 a 2010.

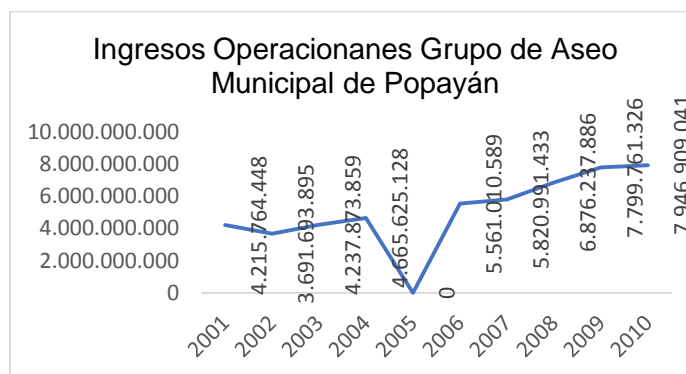


Fuente: Elaboración propia con datos del SUI.

El GAMP durante el periodo 2006-2010 generó utilidades netas en promedio anual de \$ 642.181.726, con una tasa de crecimiento durante el periodo de 87.4% (Gráfica 4).

Finalmente, como se muestra en la gráfica 5, durante el periodo 2006-2010 el GAMP obtuvo ingresos operacionales anuales promedio de \$ 642.181.726, con una tasa de crecimiento durante el periodo de 42.9%.

Gráfica 5. Ingresos Operacionales Grupo de aseo Municipal de Popayán de los años 2001 a 2010.



Notas de la gráfica: Elaboración propia. Fuente: SUI. Cifras en pesos

3.3. Impacto de la privatización de La Empresa de Aseo del Municipio de Popayán (Grupo de aseo Municipal de Popayán) en el año 2010 en los ingresos municipales.

En concordancia con lo establecido en el artículo 34 del Decreto 111 de 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto", la (República de Colombia, 1996) estableció como "Rentas propias. Todos los ingresos corrientes de los establecimientos públicos, excluidos los aportes y transferencias de la Nación" (p.1). El Grupo de aseo Municipal de Popayán era una fuente de recursos propios para el Municipio de Popayán desde el 15 de marzo de 1932⁹, ya que era el prestador directo del servicio público domiciliario.

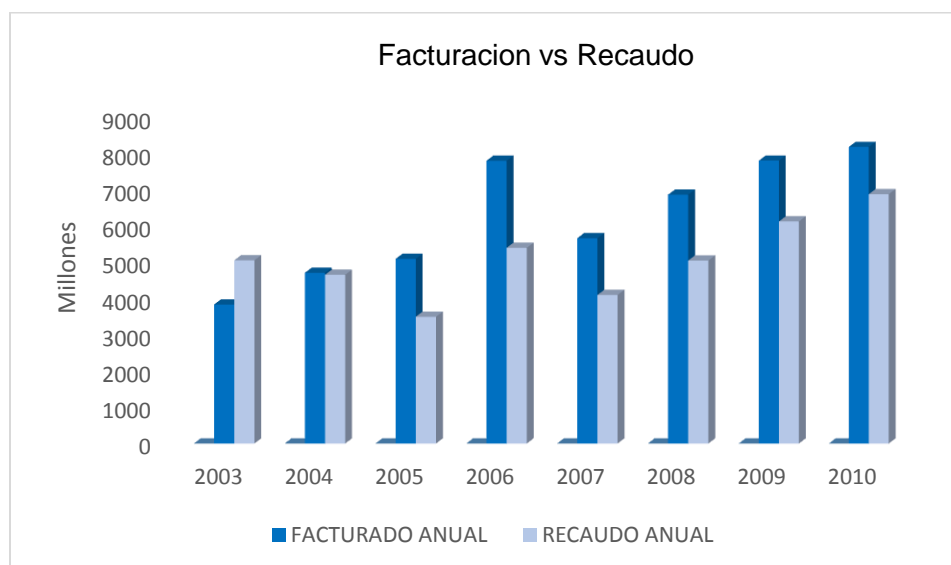
De conformidad con la información reportada en SUI por el Grupo de aseo Municipal de Popayán, durante el periodo de 2003 a 2010, la empresa facturó en promedio mensualmente \$524.908.287 de los cuales se recaudaban \$ 427.555.701 en promedio mensual.

⁹ Consultar http://reportes.sui.gov.co/fabricaReportes/frameSet.jsp?idreporte=sui_adm_035

Durante el periodo 2003 a 2010 el monto facturado por el Grupo de aseo Municipal de Popayán se incrementó en 112.9% mientras que el recaudo aumento en 35.94%, con una eficiencia del recaudo del 75,72% mensual. (Véase gráfica 6)

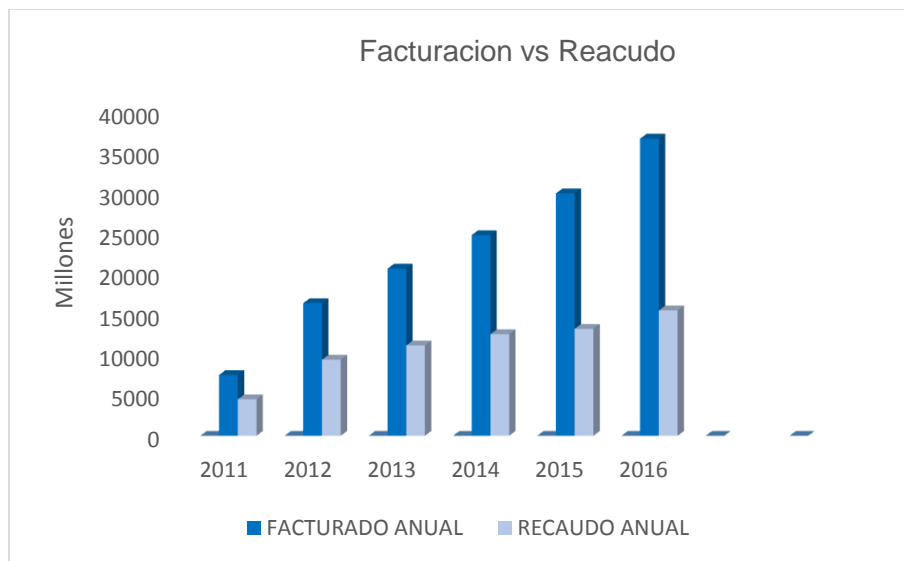
Para los objetivos de esta investigación son importantes únicamente las estadísticas del periodo de estudio, 2005-2010 para el caso del GAMP, del gráfico anterior se concluye que del total promedio anual facturado por la empresa \$ 6.891.587.945, la empresa recaudó en promedio anual \$ 5.506.125.927, por lo anterior la eficiencia del recaudo de la empresa con respecto a la facturación durante el periodo de estudio fue de 79.9%.

Gráfica 6. Facturación vs recaudo. Grupo de aseo Municipal de Popayán de los años 2003 a 2010.



Notas de la gráfica: Elaboración propia. Fuente: SUI. Cifras en pesos. Información no disponible años 2000 a 2002.

Gráfica 7. Facturación vs recaudo. Serviaseo Popayán de los años 2011 a 2016.

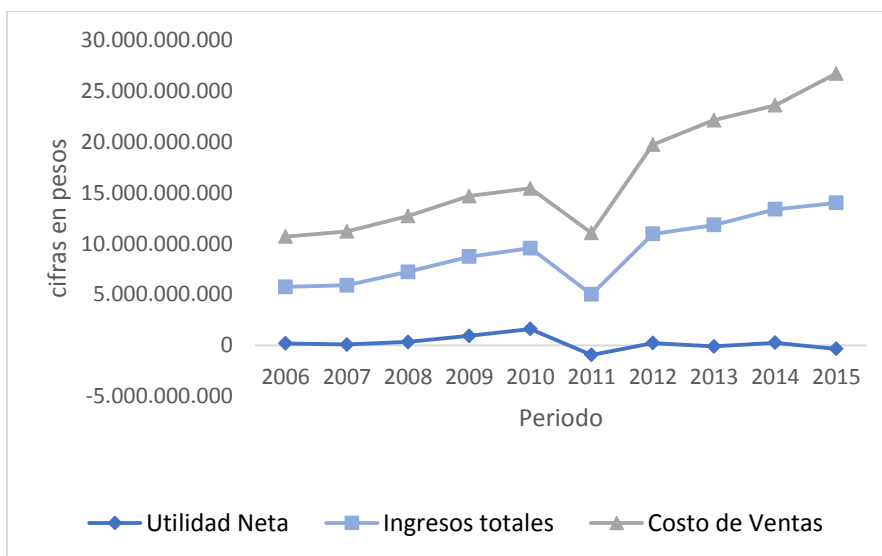


Notas de la gráfica: Elaboración propia. Fuente: SUI. Cifras en pesos. Información no disponible años 2017 en adelante.

Según la información reportada en SUI por ServiAseo Popayán S.A E.S.P, durante el periodo de 2011 a 2016, la empresa facturó en promedio anualmente \$22.721.074.823 de los cuales se recaudaron \$11.076.657.650 en promedio anual, lo que corresponde a una eficiencia del recaudo del 48.7%.

En la gráfica 8, se puede observar que desde el año 2006 hasta el año 2015 las utilidades netas generadas por la empresa prestadora del servicio público de Aseo del Municipio de Popayán (pasando de ser prestador directo a prestador privado) presentaron un decrecimiento de 258% pasando en 2006 de \$205.014.415 a \$-323.481.973 en 2015. Si bien el costo de venta presentó un incremento significativo durante el periodo con una variación positiva del 157% pasando los costos de \$4.950.141.492 en 2016 a \$12.712.702.622 en 2015, los ingresos operacionales durante el periodo tuvieron un comportamiento creciente, con una variación positiva del 158% pasando el monto de los ingresos en 2015 de \$5.561.010.589 a \$14.345.514.624 en 2015.

Gráfica 8. Utilidades netas, Ingresos Operacionales y Costos operacionales del Servicio público Domiciliario de aseo periodo 2006-2015.



Notas de la gráfica: Elaboración propia. Fuente: SUI. Cifras en pesos

El análisis de las variaciones en los indicadores financieros se realizará a fondo en el capítulo 4 de esta investigación.

Adicionalmente se revisaron los datos de la empresa ServiAseo Popayán S.A E.S.P en la Cámara de Comercio del Cauca cuyo NIT corresponde al número 900418571-4, y se pudo constatar que la participación accionaria del Municipio de Popayán en ServiAseo Popayán S.A E.S.P corresponde al 20%¹⁰ y según la Minuta indicativa de constitución sociedad- pliegos de condiciones para la vinculación de socios estratégicos para conformar una empresa del servicio público de aseo en el municipio de Popayán disponible en SECOP se estableció lo siguiente con relación a los dividendos:

ARTÍCULO 73.- La distribución de utilidades sociales se hará, previa aprobación de la asamblea, justificada con balances fidedignos y después de hechas las reservas legales, estatutarias y ocasionales, así como las apropiaciones

¹⁰ La participación accionaria de Serviaseo Popayán es la siguiente: Municipio de Popayán 20%, ServiAseo Popayán S.A E.S.P 64%, Limpiaductos S.A E.S.P 14.40%, Soacha Ciudad Luz 0.80% y Enelar Pereira S.A E.S.P 0.80. Ver en : <https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/Acueducto%2C%20alcantarillado%20y%20aseo/Aseo/2018/Sep/serviaseopopayans.a.e.s.p.pdf>

para el pago de impuestos en proporción a la parte pagada del valor nominal de las acciones suscritas.

ARTICULO 74.- Salvo determinación en contrario, aprobada por el ochenta por ciento (80%) de las acciones suscritas, la sociedad repartirá, a título de dividendo o participación, no menos del cincuenta por ciento (50%) de las utilidades liquidas obtenidas en cada ejercicio o del saldo de las mismas, si tuviere que enjugar pérdidas de ejercicios anteriores (SECOP, 2010, p. 17)

De la información obtenida de la Secretaría de Hacienda Municipal de Popayán podemos deducir que el promedio de crecimiento de los ingresos percibidos por el Municipio mientras fue prestador directo del servicio de Aseo en Popayán fue del 9.67 anual (no se tuvo en cuenta el año 2011 porque recibió ingresos solo por los meses de enero a marzo) con un promedio de \$ 5.446.424.688. Al pasar la prestación del servicio al operador privado los ingresos percibidos por el Municipio fueron en promedio durante el periodo 2010-2015, \$682.150.525, con un crecimiento de 29% en 5 años.

Como se puede evidenciar en la tabla 9, desde que se dejó en manos del operador privado ServiAseo Popayán la prestación del servicio público domiciliario de aseo, los ingresos por recaudo del servicio disminuyeron en 87.6% pasando de percibir \$ 7.256.635.715 en 2010 a \$ 901.268.442 en 2015.

Tabla 9. Total de ingresos del Municipio de Popayán por el servicio público de Aseo 2003-2018.

Año	Rubro	Recaudo Aseo
2003	fondo aseo	3.825.600.505
2004	fondo aseo	4.329.707.203
2005	fondo aseo	4.678.647.245
2006	fondo aseo	5.092.119.757
2007	fondo aseo	5.271.596.877
2008	fondo aseo	6.190.854.916

2009	fondo aseo	6.926.235.285
2010	fondo aseo	7.256.635.715
2011	fondo aseo	3.400.617.772
2011	7% Serviaseo	264.404.369
2012	7% Serviaseo	671.170.697
2013	7% Serviaseo	707.358.500
2014	7% Serviaseo	866.550.619
2015	7% Serviaseo	901.268.442
2016	7% Serviaseo	1.020.486.109
2017	7% Serviaseo	1.422.661.493
2018	7% Serviaseo	1.833.749.516

Fuente: Secretaria de Hacienda Municipal de Popayán, (2022). Elaboración propia.

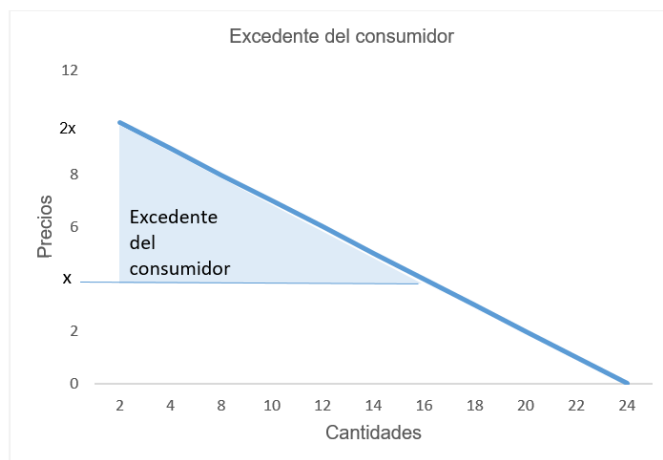
3.4. Implicaciones sobre el bienestar: impacto de la regulación a monopolios sobre los consumidores

Para medir el impacto de la regulación a monopolios como las empresas de servicios públicos sobre el bienestar de los consumidores o usuarios, se decidió medir el excedente del consumidor, definido como “la diferencia entre lo que una persona está dispuesta a pagar y lo que tiene que pagar” (Stiglitz, 2003, pág. 129), se ejemplificara esta afirmación para mayor claridad, el consumidor (C) está dispuesto a pagar por el bien (B) un precio de $(2x)$ y el precio de mercado del bien (B) es de (x) , por lo tanto obtiene un excedente (x) al realizar su compra (Gráfica 9).

Los conceptos de bienestar social y excedente del consumidor mantienen una relación directa, pues el bienestar social (función de bienestar social) es la sumatoria de las preferencias individuales de la sociedad, y el excedente del consumidor hace referencia a la diferencia entre la disposición a pagar de los consumidores por un bien y el precio efectivamente pagado (Espinel, 2003).

Conforme a lo anterior, la medición del excedente del consumidor permite la cuantificación del impacto que tiene la regulación vía tarifas en el bienestar social (al imponer un control sobre el precio que paga el consumidor), especialmente de los usuarios de estrato 1, 2 y 3 que comprenden los sectores de más bajos ingresos en la población colombiana.

Gráfica 9. Excedente del consumidor.



Fuente: Elaboración propia. Nota: El área sombrada representa el excedente del consumidor, la diferencia a favor del consumidor entre su disposición a pagar por un bien y el precio en el que el bien es ofrecido en el mercado.

En el caso de la prestación de SPD, cada empresa prestadora opera como un monopolio natural en su jurisdicción. Un Monopolio Natural nace ante la inexistencia de competencia posiblemente por los altos costos de la infraestructura y del establecimiento de la

red, por lo tanto, una única empresa abastece todo el mercado a costos menores que en un mercado competitivo, en este sentido cuando la demanda no justifica la inversión, el mercado conduce a monopolios naturales ya sea por la característica del producto, bien o servicio o por la inversión requerida (Cortes, 2018).

Algunos monopolios son capaces de asignar distintos precios a sus consumidores de acuerdo con su capacidad de pago, esto les permite proveer una cantidad mayor del bien que la cantidad monopólica y ser más rentables. Este es el caso del monopolio discriminador de precios de tercer grado que maximiza beneficios al establecer precios diferentes para el mismo servicio en cada submercado (Bergues & Pérez, 2019), en el sector de servicios públicos, se refiere a la estratificación de los usuarios.

La estratificación tarifaria de los servicios públicos en Colombia se realiza mediante la aplicación de discriminación de precios de tercer grado, según Castro (2021) “La discriminación de precios en economía consiste en vender el mismo producto a diferente precio de acuerdo con la capacidad de pago del comprador”(p. 67), esta discriminación de precios solo es posible si: 1. El discriminador tiene control sobre el precio, 2. El discriminador debe poder segmentar a sus consumidores en función a su disposición marginal a pagar por el bien o servicio, 3. El consumidor que obtiene el bien o servicio al menor precio está imposibilitado para revenderlo al consumidor que está dispuesto a pagar un mayor precio por él, y 4. Elasticidades precio de la demanda distintas en cada mercado.¹¹

Empero, no es fácil determinar las consecuencias que la regulación de tarifas de tercer grado implica en el bienestar social, puesto que es posible que se contraresten el efecto del aumento del excedente del consumidor en los estratos 1, 2 y 3 con la disminución de este excedente en los estratos 4, 5, 6 y comercial, generando una “ambigüedad” de acuerdo con

¹¹ La Elasticidad precio de la demanda es el cociente entre el cambio porcentual en la cantidad demandada y el cambio porcentual en el precio cuando nos movemos a lo largo de la curva de la demanda, y permite medir la variación que experimenta la demanda cuando se hay modificación de precios. (Castro H. A., 2019)

Nicholson (2005). Sin embargo, a priori sabemos que esta política de regulación se adopta como PP redistributiva, precisamente para incluir en el mercado usuarios que quedarían excluidos del mismo si existiera un precio único, el resultado que se espera es una mejor asignación de recursos que se traduzca en mayor bienestar social.

The unique effect of further price discrimination is to solely increase the monopolist's profit; we thus call such a situation a pure profit effect. By controlling the extent to which the monopolist price discriminates, i.e., by choosing the optimal number of discriminatory prices, the regulator is thus able to enhance the social welfare. In the more general case of a finite number of markets, unless the markets are extremely similar or extremely different, we show that regulating the number of discriminatory prices is always socially valuable (Braouezec, 2016, p.8).

Siguiendo esta línea, Braouezec (2016) indica que si bien la discriminación de precios conduce a la maximización de beneficios del monopolista, en nuestro caso la ESP, en terminos generales se presenta un incremento en el bienestar total, pero esta maximización no implica necesariamente que el excedente del consumidor de los usuarios cuyos mercados no existirían sin la presencia de dicha discriminación no sean en si mismos los máximos posibles para estos usuarios en el mercado que para ellos creo la regulación.

El escenario es único para el tema de los servicios públicos domiciliarios, por la naturaleza del servicio, su esencialidad y la obligatoriedad que tiene el Estado en cuanto a su provisión. Además, los usuarios de ESP no tienen libre elección del prestador, no tienen la posibilidad de encontrar servicios sustitutos y son precio-aceptantes. Las areas de servicio exclusivo para el caso del servicio público de aseo no deben entenderse como un mercado con multiples oferentes, sino como distribuciones de un único mercado entre 2 o más prestadores, un oligopolio "natural" ofrecido a un único precio que ha sido determinado por el regulador a través de la metodología tarifaria aplicable a cada servicio, en este escenario tiene todo el

sentido cuantificar el excedente del consumidor como indicador de bienestar social dado que la asignación del mismo en el mercado se hace en función de su precio, sin tener en cuenta variables como calidad, cobertura, frecuencia u oportunidad en la prestación del servicio..

La CRA es el regulador del esquema tarifario de los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo en el País, por tanto tiene como tarea impedir que las ESP abusen en sus prácticas de discriminación de tercer grado, así como promover subsidios que garanticen el acceso a los servicios públicos por parte de usuarios con distinta capacidad de pago. El artículo 125 de la Ley 1450 de 2011 determinó que para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, los subsidios en ningún caso serán superiores al setenta por ciento (70%) del costo del suministro para el estrato 1, cuarenta por ciento (40%) para el estrato 2 y quince por ciento (15%) para el estrato 3 y; que los factores de aporte solidario para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo serán como mínimo los siguientes: Suscriptores Residenciales de estrato 5: cincuenta por ciento (50%); Suscriptores Residenciales de estrato 6: sesenta por ciento (60%); Suscriptores Comerciales: cincuenta por ciento (50%); Suscriptores Industriales: treinta por ciento (30%).

El establecimiento de subsidios y el seguimiento de su cumplimiento por parte de la CRA a través de esquemas tarifarios tiene entre sus propósitos otorgar un menor precio a los usuarios que tienen demandas más elásticas, esto es, los usuarios con menor capacidad de pago y para los cuales cualquier incremento en el precio reduciría el consumo que hace del servicio; así como otorgar precios más altos a los usuarios con demandas menos elásticas, aquellos con mayor capacidad de pago y a quienes un incremento en el precio no reduce sustancialmente el consumo del servicio. La tabla 10, resume el esquema tarifario y la clasificación de usuarios con relación a su tipo de demanda, además, deja entrever que en servicios públicos están creados 8 mercados a saber: usuarios estrato 1, usuarios estrato 2, usuarios estrato 3, usuarios estrato 4, usuarios estrato 5, usuarios estrato 6, usuarios industriales (I) y usuarios comerciales (C):.

Tabla 10. Esquema Tarifario según Estrato de acuerdo a la Regulación Colombiana

Estrato/Mercado	Función de demanda	Precio
1	P_1X_1	$P_1=$ (tarifa plena-70%
2	P_2X_2	$P_2=$ (tarifa plena-40%
3	P_3X_3	$P_3=$ (tarifa plena-15%
4	P_4X_4	$P_4=$ (tarifa plena)
5	P_5X_5	$P_5=$ (tarifa plena+50%
6	P_6X_6	$P_6=$ (tarifa plena+60%
Industriales (I)	$P_I X_I$	$P_I=$ (tarifa plena+30%
Comerciales (C)	$P_C X_C$	$P_C=$ (tarifa plena+50%

Fuente: Elaboración propia.

La ESP cobra precios lineales para cada grupo de usuario, es decir, P_1, \dots, P_C , en consecuencia, siguiendo a Tirole (1990) los precios en cada uno de los 8 mercados se definen así: $\{X_1 = D_1(P_1), \dots, X_C = D_C(P_C) = X_M = D_M(P_M)\}$, las cantidades demandadas serán $X = \sum_{i=1}^M D_C(P_C)$ y la demanda agregada, será aquella en la que el Monopolista maximiza sus beneficios en función de los precios y corresponde a: $\sum_{i=1}^M P_C D_C(P_C) - C[\sum_{i=1}^M D_C(P_C)]$, en este caso el excedente de consumidor se determina así: $\sum_C S_C(P_C)$, donde S_C corresponde al excedente neto del consumidor y se define como $S_{cp} = \int_0^{x_{cp}} [P(x) - p^{cp}] dx$.

En este escenario (tabla 10), la ESP atiende 8 mercados ($m=8$) que no pueden ser atendidos bajo un precio uniforme, pues bajo este precio los mercados: 1, 2 y 3 quedarían desatendidos, en este caso el precio uniforme es el correspondiente al mercado 4, $\bar{p}=(P_4)$ y $\bar{x}=X_4$. Así mismo \bar{x}_1, \bar{x}_2 y $\bar{x}_3 = 0 \leq x_1, x_2, x_3$. Esto es, con un precio uniforme las cantidades demandadas por los usuarios estrato 1, 2 y 3 serán menores que las demandadas con un precio diferenciado.

Según Tirole (1990) la discriminación de precios permite una mejoría en el sentido de Pareto. El monopolista obtiene un mayor beneficio, y el excedente de los consumidores de los mercados 1, 2 y 3 es ahora positivo mientras que el de los consumidores del mercado 4 no se modifica. Recordemos que los mercados 5, 6, I y C son mercados con demandas más

inelásticas y que aun siendo sus tarifas mayores al precio uniforme y sus cantidades demandadas iguales a las causadas con discriminación, esto es: P_5, P_6, P_I y $P_c > \bar{p}=(P_4)$ y $\bar{x}=X_4$, x_5, x_6, x_I y $x_c \geq 0$, el bienestar general aumenta porque la discriminación de precios de tercer grado actúa como una política de redistribución de la renta.

Esto puede comprobarse con el cálculo de los excedentes de la ESP. Para el caso del municipio de Popayán se calcularon los excedentes para los estratos del 1 al 6, en el periodo de estudio, La tabla 11 muestra dichos excedentes y evidencia un crecimiento de los excedentes del consumidor entre el año 2005 y el año 2010 para todos los estratos.

Tabla 11. Excedente total Grupo de Aseo de Popayán años 2005 - 2010

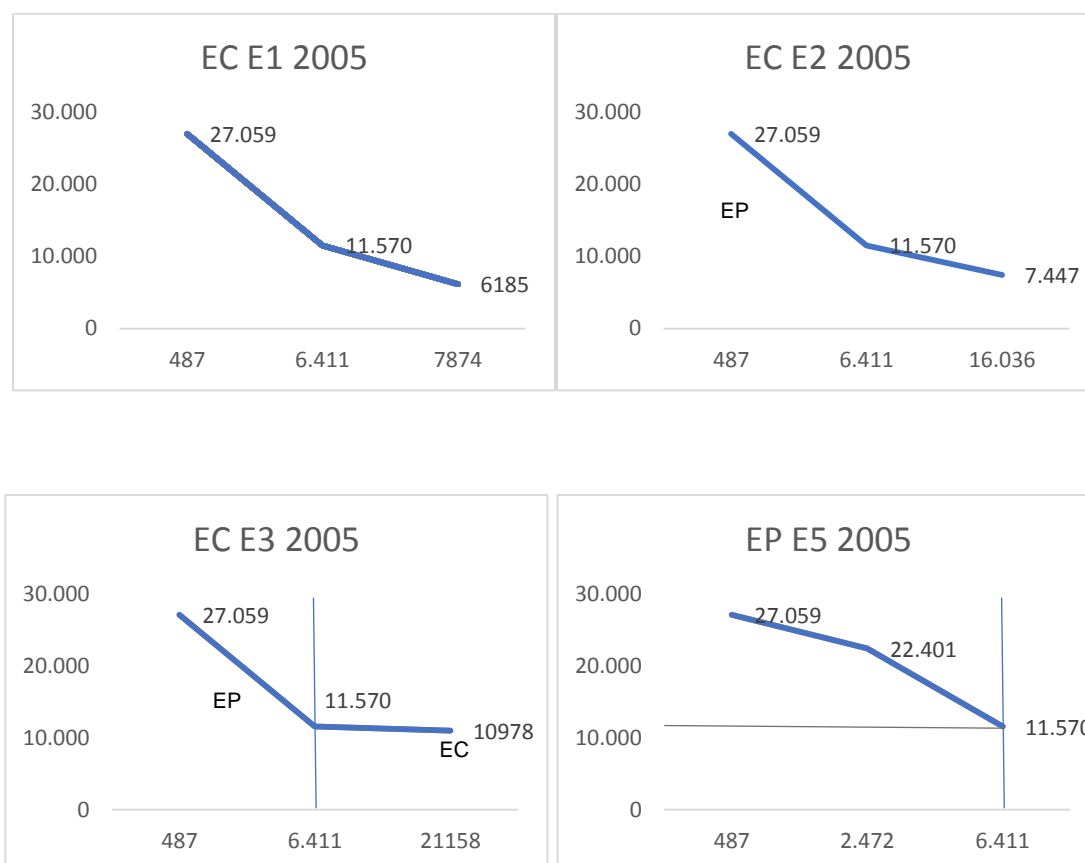
ESTRATO	E1	E2	E3	E5	E6	SUM EXC	SUM EXP	EXC TOTAL
2005	3.938.695	19.843.678	4.367.594	32.080.681	45.876.170	28.149.967	77.956.850	106.106.818
2006	5.012.453	21.119.141	4.431.419	34.359.602	38.612.324	30.563.013	72.971.927	103.534.940
2007	5.159.271	22.233.683	5.680.373	36.281.228	41.184.189	33.073.327	77.465.417	110.538.744
2008	6.158.374	23.100.106	5.504.533	40.222.659	59.369.849	34.763.013	99.592.508	134.355.521
2009	12.653.121	13.836.933	9.692.461	80.826.229	126.799.846	36.182.515	207.626.075	243.808.590
2010	7.395.509	27.035.393	5.977.761	47.600.911	73.448.845	40.408.663	121.049.755	161.458.418

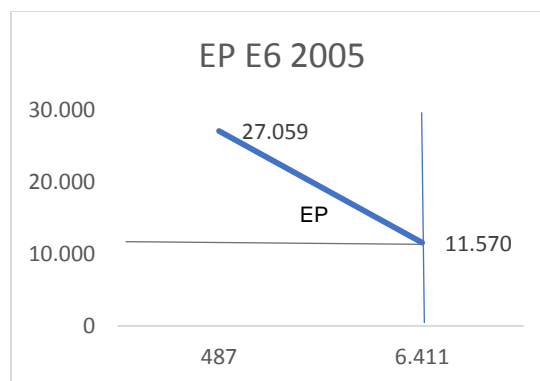
Fuente: Elaboración y cálculos propios. Fuente: SUI

Los resultados obtenidos en la tabla 11 que se pueden apreciar gráficamente en la gráfica 10, en la que se presenta a manera de ejemplo, la medición de los excedentes del consumidor y del productor en el año 2005 para el prestador GAMP, en este conjunto de elementos que representa a los estratos del 1 al 6 para el periodo, se puede observar que ante la inexistencia de la regulación tarifaria que establece la CRA, los usuarios de los estratos 1,2 y 3 quedarían excluidos del mercado del servicio y podrían acceder al mercado únicamente los

usuarios de estratos 4,5 y 6. La regulación tarifaria impone el precio techo de \$11.570 y la discriminación de precios de tercer grado amplia el mercado a los usuarios de estratos 1,2 y 3, maximiza su excedente y al mismo tiempo minimiza el excedente del consumidor de los estratos 5,6 y 7 mientras maximiza el rendimiento del prestador.

Gráfica 10. Excedente del consumidor y productor GAMP Año 2005.





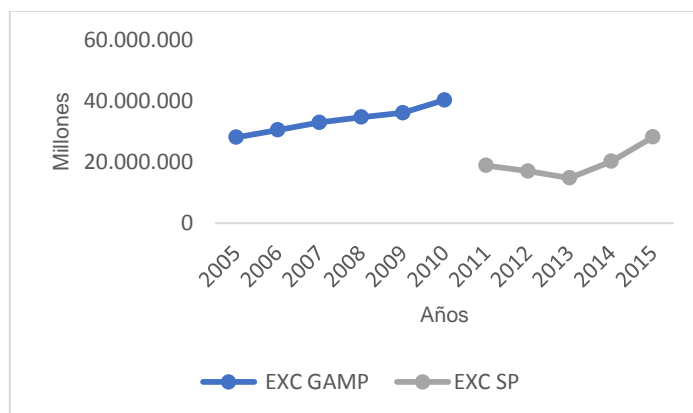
Fuente: Elaboración propia con datos de SUI

En nuestro ejemplo, el hecho de que existan precios discriminatorios (estratos 1 a 6) permite que los usuarios 1,2 y 3 sean incluidos en el mercado, lo que es en sí mismo una ganancia de bienestar. En nuestro caso, con funciones de demanda no lineales obtenidas mediante promedios anuales de precios y cantidades por estrato, las cantidades cambian drásticamente ante la discriminación de precios y el impacto en el bienestar es positivo.

De acuerdo con lo expuesto por Coloma (1999) un punto a favor de la discriminación de precios de tercer grado es que permite al Monopolista apropiarse en la totalidad del excedente generado por el mercado, y, es precisamente esta condición la que hace posible que la búsqueda individual de la maximización de beneficios implique la maximización del excedente total y determine por tanto la cantidad óptima a ofertar¹².

Los resultados encontrados están acordes con lo planteado por Varian (1987), en la medida que la discusión sobre el impacto de la discriminación de precios de tercer grado no debería centrarse únicamente en el crecimiento del excedente del consumidor, sino en que la suma del excedente del consumidor y el excedente del productor sea una cantidad mayor cuando exista discriminación de precios de tercer grado, esto es, lo que permite identificar el efecto final sobre el bienestar social.

¹² La medición del excedente del consumidor y del productor entre los años 2006 a 2010 del estrato 1 a 6 para el grupo de aseo Municipal de Popayán, y Serviaseo Popayán S.A E.S.P puede ser consultado en la tabla 22 del anexo del documento.

Gráfica 11. Comparación del Excedente del consumidor 2005-2015.

Fuente: O3. Calculo propios. Elaboración propia.

El excedente el consumidor desde que el operador especializado ServiAseo Popayán S.A E.S.P inicio operaciones en el Municipio de Popayán se incrementó en 49.3% del 2011 al 2015, dicho incremento no obedece a la naturaleza jurídica del prestador sino a la adecuada aplicación tarifaria y al correcto inventario de usuarios, este resultado es contundente, en 2010 el GAMP facturaba un total de 115.230 usuarios (información disponible de los estrato 1 a 6) de los cuales 93.644 correspondían a los estrato 1,2 y 3, mientras que SP S.A E.S.P en el 2011 (de mayo a junio) facturó un total de 118.380 usuarios de los cuales 95.605 correspondían a usuarios de estratos 1,2 y 3.

Ya para el año 2015, ServiAseo Popayán S.A E.S.P facturaba un total de 139.051 usuarios de los cuales, el 74% (107.580) correspondían a usuarios de los estrato 1,2 y 3. Esto significa que en un periodo de 4 años, el operador especializado amplió en 17% el mercado total y en 13% el mercado para los estratos 1,2 y 3.

Por su parte la tarifa aplicada por el prestador durante estos 4 años aumento, en 114% las tarifas para el estrato 1, 105% para el estrato 2 y 137% para el estrato 3.

El último excedente del consumidor verificable por año para el prestador GAMP corresponde al año 2010, donde el excedente del consumidor agregado correspondió a

40.408.663, mientras que el excedente del consumidor agregado de 2015 para SP fue de 28.263.164, es innegable que desmejoró el bienestar social en términos del excedente del consumidor de 2010 a 2015, pero es necesario entender que esta variación no es el resultado “de la privatización” del servicio, se reitera que obedece a la correcta aplicación de la metodología tarifaria y el adecuado inventario de usuarios, es decir, una correcta gestión empresarial.

Esta afirmación se sustenta en la revisión de la información reportada por ambos prestadores en SUI, cuyos resultados fueron:

Tabla 12. Información estudio de costos y tarifas, y número de usuarios certificado en SUI por los prestadores

Soporte del estudio de costos pdf o tiff	Fecha de certificación SUI	Estrato	Tarifas a aplicar después de subsidios y contribuciones	Número de usuarios Por estrato
GAMP	1-04-2008	E1	\$5.464	9526
		E2	\$ 6.274	17448
		E3	\$8.694	19662
		E4	\$ 9.236	7095
		E5	\$ 17.995	2834
		E6	\$ 23.148	559
SP	14-05-2012	E1	\$7.889	10051
		E2	\$ 9.050	18571
		E3	\$12.540	19847
		E4	\$ 13.363	7925
		E5	\$ 26.168	3176
		E6	\$ 34.037	603
SP	22-10-2014	E1	\$8.926	13079
		E2	\$ 10.243	21497

E3	\$14.194	19880
E4	\$ 15.082	8755
E5	\$ 29.398	3410
E6	\$ 37.872	675

Fuente: SUI¹³. Elaboración propia. Nota: la primera información certificada de usuarios del GAMP que se encontró corresponde al año 2009. La información de usuarios de SP corresponde al año y mes de certificación del estudio de costos y tarifas.

3.5. Costos y beneficios de los tipos de Política pública según Lowi y Wilson

Siguiendo a Lowi (1972), existen 4 tipos de política pública que se determinan en función de la concentración de costos y beneficios que imponen, así:

Tabla 13. Tipologías de Políticas según Lowi y Wilson

		Impacto sobre la conducta del ciudadano			
		Directos	Indirectos	Concentrados	Dispersos
Impone	Privilegios	P. Redistributiva	P. Distributiva	Costes	Concentrados
	Obligaciones	P. Regulatoria	P. Constitucional		
		Beneficios			

Fuente: Lowi (1972)

Fuente: Wilson J. Q. (1980)

Identificar qué tipo de políticas públicas está presente en el mercado del servicio público de aseo en Colombia permite identificar el alcance de la actividad regulatoria. En especial, comprender qué tipo de políticas públicas es la privatización permite un entendimiento de las causas que llevaron a tomar la decisión en el año 2010 en el municipio de Popayán, y por tanto, permite racionalizar dicha decisión. Para el caso específico, los actores involucrados son la CRA institución regulatoria tarifaria del servicio de aseo en Colombia y las ESP que proveen

¹³http://www.sui.gov.co/riesgo/anexos/sui_ane_2014_1_6973211_1491422.pdf,
http://www.sui.gov.co/riesgo/anexos/sui_ane_2011_1_4935798_604706.pdf,
http://www.sui.gov.co/riesgo/anexos/sui_ane_2007_1_1337698_20904.pdf

el servicio y operan como un monopolio discriminador de precios de tercer grado, por lo que a este tipo de mercado se aplican dos tipos de políticas públicas: regulatoria y redistributiva.

La PP Regulatoria (coerción máxima), implica que el Estado mediante normatividad establece obligaciones a ese mercado, y dichas obligaciones afectan de manera distinta a los involucrados, los costos de la política se concentran en la ESP y los beneficios se concentran en los usuarios del servicio público domiciliario, por su parte la PP Redistributiva, es de naturaleza tensa, debido a que su ejecución implica el otorgamiento de ventajas a grupos de ciudadanos (en este caso usuarios) y los costos de dichas ventajas son asumidos por otros sectores o grupos de la población.

Por su parte, Wilson J. Q (1980) tomando como base el trabajo de Lowi, realizó una clasificación de políticas públicas en función de los beneficios y costos. De conformidad con la clasificación de Wilson la política pública del mercado del servicio de aseo en Colombia estaría dentro del grupo de políticas de grupos de interés, debido a que tanto beneficios como costos están concentrados, por lo que cada grupo implicado tiene interés en ejercer algo de influencia, en conclusión podemos decir que la concentración de costos y beneficios influye tanto en la movilización de actores como en el comportamiento del gobierno.

Estos tipos de política :regulatoria y de redistribución que aplica el gobierno en la prestación del SPDA en el País efectivamente genera incrementos en el excedente del consumidor, y por ende en el bienestar social, y lo hace de dos formas: primero al regular estableciendo un precio techo para el servicio como mecanismo de defensa del usuario frente al poder de monopolio a través de la metodología tarifaria que determina la CRA, y segundo al permitir la discriminación de precios de tercer grado, que se hace efectiva cuando se aplican los subsidios y contribuciones a la tarifa plena, los usuarios de estratos 1,2 y 3 , mejoran su posición en el mercado y su calidad de mi vida, logran acceder a un servicio público domiciliario a un precio inferior al que establecería el mercado en ausencia de la regulación y en otros casos logran acceder a un mercado que los excluía vía precios.

Realizado el análisis financiero de los dos prestadores, no se encontró evidencia económica que sustente la decisión de privatizar el SPDA en el Municipio de Popayán, por lo que se refuerza la hipótesis de que este proceso privatizador de este servicio obedeció en Popayán a lo que Wilson (1980) llamó PP de grupos de interés, siguiendo esta línea de pensamiento, Campos (2021) determinó que existe prevalencia de la política sobre los aspectos económicos cuando se trata de la privatización de los SPD, esta hipótesis se contrastara con los resultados obtenidos en el siguiente capítulo.

4. Capítulo 3. Impacto de la Remunicipalización en el bienestar social.

El capítulo anterior mostró como la acción pública que determinó la privatización del servicio público de aseo en el municipio de Popayán, corresponde más a una política favorecedora de grupos de interés, dado que se encontró evidencia de que la empresa privatizada (Serviaseo Popayán S.A E.S.P - SP) no produjo más rentabilidad ni mayores excedentes del consumidor y productor, que la empresa pública (Grupo de Aseo Municipal de Popayán -GAMP). Lo que permite cuestionar si una acción pública que revierta la privatización, y devuelva al sector público la producción del servicio, esto es una remunicipalización, pueda ser una mejor decisión.

Con el fin de demostrar la viabilidad de la Remunicipalización de los servicios públicos domiciliarios de aseo, en este capítulo se mide el impacto potencial sobre el bienestar social de esta acción pública. Para ello se analizaron las evaluaciones integrales realizadas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a las empresas prestadoras del servicio público domiciliario de aseo del Municipio de Popayán durante el periodo 2005- 2015, haciendo uso nuevamente de la técnica de revisión documental de documentos públicos (publicaciones de la SSPD). Acto seguido, se construyó una matriz 1 (tabla 17) de datos cuantitativos

correspondientes a los excedentes del consumidor obtenidos entre el periodo 2005 - 2015 que permitió graficar el incremento en el bienestar social en términos del excedente del consumidor.

Finalmente, para cuantificar la variación en la gestión pública y en el bienestar social del Municipio de Popayán derivado de la Remunicipalización del servicio público domiciliario de aseo, se analizaron los Ingresos del Municipio de Popayán, en particular la generación de ingresos propios del Municipio durante el periodo 2005 – 2015 , dándole especial importancia a los ingresos recibidos por facturación del SPDA, una vez revisada la información se construyó una matriz 2 (tabla 20), con los datos financieros encontrados y utilizando esta matriz (Matriz 2), se midió la variación de los ingresos propios para hallar la variación en la gestión pública.

En resumen, la variación en el bienestar social generada por una potencial remunicipalización se puede medir en dos formas: como variación de la gestión pública a partir de la revisión de las evaluaciones integrales de los prestadores del servicio público de aseo y como variación del excedente del consumidor.

4.1. Análisis financiero de las evaluaciones integrales realizadas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) a las empresas prestadoras del servicio público domiciliario de aseo del Municipio de Popayán durante el periodo 2005- 2015.

En la siguiente tabla, se encuentra un resumen de los indicadores financieros que utilizó la SSPD para realizar la evaluación financiera de los dos prestadores desde el año 2006 hasta el año 2016¹⁴:

¹⁴ Resulta preocupante que en los informes oficiales publicados por la SSPD los valores de los indicadores financieros difieran de un año a otro dependiendo de la publicación, ejemplo de ello es lo siguiente: Al realizar la revisión de la información de las evaluaciones integrales que realizó la SSPD a SP en los años 2013,2014,2015 y 2016 se encontró lo siguiente con relación al indicador EBITDA, en el informe de 2014 el valor del EBITDA para los años 2012 y 2013 correspondía a \$ 1.086.524.469 y \$1.673.746.711 respectivamente , y en el informe de 2015 el valor del EBITDA para el año 2013 correspondía a \$ 1.132.000.000 y a \$ 2.582.000 en 2014, en el informe del año 2016 los valores del EBITDA para los años 2014 y 2015 corresponden a \$ 2.582.000.000 y \$ 1.230.000.000 respectivamente , como se evidencia existen diferencias significativas en el valor EBITDA publicado en los informes de la SSPD para el año 2013.

Tabla 14. Resumen indicadores Financieros Evaluaciones Integrales de Prestadores**GAMP y SP realizados por la SSPD de 2006 a 2016.**

EMPRESA	INDICADOR	Razón corriente	Endeudamiento	Margen bruto	Margen operacional	Margen neto	Ebitda	Margen Ebitda	IFA
GAMP 2006	VALOR	8,42	4%	0,33%	14%	13,20%	310.036.938	ND	Bajo
	NR								
GAMP 2007	VALOR	4,56	38,4	ND	ND	1,55	264.283.627	4,54	
	NR								
GAMP 2008	VALOR	3,7	38,41	ND	ND	5,15	1.552.321.385	22,58	Bajo
	NR								
GAMP 2009	VALOR	11,4	28,84	ND	ND	12,04	1.610.902.403	20,65	Bajo
	NR								
EMPRESA	INDICADOR	Razón corriente	Endeudamiento	Margen bruto	Margen operacional	Margen neto	Ebitda	Margen Ebitda	IFA
SP 2011	VALOR	1,23	71%	ND	ND	ND	ND	ND	ND
	NV								
SP 2012	VALOR	2,09	64%	18,20%	ND	ND	1.086.524.469		Alto
	NR								
SP 2013	VALOR	1,4	65,70%	13,65	0,75%	0,74	1.673.747.771	9,48%	Bajo
	NR								
SP 2014	VALOR	1,27	71%	ND	6,43%	2,09	2.582.000.000	19,69%	Bajo
	NR								
SP 2015	VALOR	1,28	76,74%	ND	-0,25%	-2,25%	1.230.000.000	8,57%	Bajo
	NR								
SP 2016	VALOR	1,5	70,30%	ND	ND	ND	ND	ND	ND
	NR								

Elaboración propia. Fuente: Evaluaciones Integrales de Prestadores GAMP y SP realizados por la SSPD de 2006 a 2016.

A continuación, se resumen las conclusiones de los indicadores financieros encontrados en las Evaluaciones Integrales de los Prestadores GAMP y SP realizados por la SSPD de 2006 a 2016.

Tabla 15. Resumen conclusiones indicadores financieros Evaluaciones Integrales de los Prestadores GAMP y SP realizados por la SSPD de 2006 a 2016

Informe GAMP integral año 2006 con información financiera años 2004 y 2005	La viabilidad financiera de la empresa para el 2005 es deficiente. El Ebitda es negativo en razón a que el costo de venta del servicio es superior a la venta del mismo. Igual tendencia se observa frente a los resultados presentados por los indicadores de margen bruto, neto, operacional y coeficiente de operación, de lo que se deduce la falta de sostenibilidad de la empresa. Además, se evidencia que los ingresos generados por la prestación del servicio, no están cubriendo las necesidades de los recursos para los costos y gastos asumidos en la misma
Informe GAMP integral año 2010 con información financiera años 2009, 2008 y 2007	En este último año el desempeño de la empresa mejoró en los indicadores de productividad, producto de una participación inferior de los costos y gastos de funcionamiento dentro de la composición de los ingresos de operación. El coeficiente operacional para el año 2009 fue de 86.83% lo que permite afirmar que el operador alcanza a cubrir sus costos y gastos. La rotación de las cuentas por cobrar durante todo el periodo de análisis 2007-2009 se mantiene con un comportamiento constante promedio de 83 días. El prestador debe tener en cuenta que las cuentas por cobrar más a 361 días presentaron una tendencia negativa que puede influenciar el mal comportamiento de este indicador.
Informe Integral SSPD	Conclusiones de los indicadores financieros SSPD
Informe SP integral año 2013 con información financiera años 2012 y 2011	Se observa una mejora en general de los resultados en el año 2012 respecto al 2011, particularmente en la generación de utilidad operacional y neta. Con relación al nivel de liquidez de la compañía se denota una mejora, es decir, que existe el respaldo suficiente en las tenencias fácilmente convertibles en efectivo para cumplir con obligaciones a corto plazo.
Informe SP integral año 2014 con información financiera años 2013 y 2012	Si bien se observa una leve mejora en los ingresos operacionales en el año 2013 respecto al 2012, se presenta una disminución con relación al 2012 en la capacidad de la empresa para cubrir sus gastos operativos y generar utilidades antes de deducciones e impuestos, como se evidencia en el resultado del margen bruto. Lo anterior, se denota igualmente en la pérdida neta generada en la vigencia 2013. Con relación al nivel de liquidez de la compañía se denota una leve reducción, no obstante, se observa que para el 2013 existe respaldo en las tenencias fácilmente convertibles en efectivo para cumplir con obligaciones a corto plazo. El resultado del EBITDA denota el aumento en la generación de flujo de caja por parte de la empresa en el 2013 en comparación al 2012.
Informe SP integral año 2015 con información financiera años 2013 y 2014	En relación con el nivel de liquidez de la compañía, se denota una leve reducción. No obstante, se observa que para el 2014 existe respaldo en las tenencias fácilmente convertibles en efectivo para cumplir con obligaciones a corto plazo. Así las cosas, cabe señalar que para el año 2014 los días promedio en que tarda la empresa en recuperar su cartera y pagar sus cuentas aumentaron en comparación con el año 2013. En este sentido, se observa que el tiempo que toma la empresa en la recuperación de cartera es menor al tiempo que toma en el pago de obligaciones. El resultado del EBITDA denota un aumento por parte de la empresa en el 2014 en comparación al 2013, lo cual se puede deber al aumento marcado de las provisiones. En términos generales, se observa que la rentabilidad de la empresa para el año 2014 mejoró.
Informe SP integral año 2016 con información financiera años 2014 y 2015	En relación con el nivel de liquidez de la compañía, el indicador de razón corriente se denota un leve aumento, ya que para el 2015 existe respaldo en las tenencias fácilmente convertibles en efectivo para cumplir con obligaciones a corto plazo. Para el año 2015 los días promedio en que tarda la empresa en recuperar su cartera desmejoró en comparación con el año 2014. Se observa que en el 2015 el tiempo que toma la empresa en la recuperación de cartera es de 85 días y el pago de obligaciones es de 86 días.

Informe SP integral año 2017 con información financiera años 2015 y 2016	<p>El resultado del EBITDA denota una leve reducción en el 2015 en comparación al 2014, lo cual se pudo deber a la pérdida operacional y también a la reducción del rubro de depreciaciones, amortizaciones y provisiones.</p> <p>En términos generales, se observa que la rentabilidad de la empresa para el año 2015 se redujo.</p>
	<p>Liquidez: Estos indicadores muestran que la entidad cuenta con recursos suficientes para cubrir sus deudas a corto plazo y adicionalmente que posee capital de trabajo para soportar su operación.</p> <p>Endeudamiento: Los niveles de endeudamiento son bastante altos frente al patrimonio de la empresa, al igual que frente al activo total, los cuales han venido aumentando paulatinamente desde el ESFA hasta el año 2016, mostrando un crecimiento acumulado del pasivo del 38% aproximadamente.</p> <p>Rentabilidad: La empresa durante los últimos dos años, ha obtenido niveles de rentabilidad negativos que han venido aumentando progresivamente, lo cual puede ser indicador de futuras dificultades económicas.</p> <p>Actividad: En relación con la rotación y los días de cartera, no se realiza análisis alguno, dada la participación porcentual de la cartera mayor a 360 días, la cartera con partes relacionada.</p>

Elaboración propia. Fuente: Evaluaciones Integrales de Prestadores GAMP y SP realizados por la SSPD de 2006 a 2016

De conformidad con la información registrada en la tabla 15, se puede concluir que en los informes oficiales emitidos por la SSPD para el prestador GAMP no hay evidencia de que la prestación del servicio estuviera en riesgo debido a problemas financieros de la empresa. Con relación al prestador SP en los informes del ente de vigilancia y control no hay evidencia de que la prestación del servicio estuviera en riesgo debido a problemas financieros por parte del prestador.

Sin embargo, es necesario aclarar que en relación con los datos registrados en las tablas 14 y 15, al examinar detenidamente la información en cada uno de los informes oficiales publicados por la SSPD se evidenciaron los siguientes hechos:

Se encontró inconsistencia en algunos datos de los informes de las evaluaciones integrales de la SSPD, por lo que se procedió a hacer la comparación de cada uno de los indicadores financieros del prestador GAMP con la información pública del sistema de información O3 sin encontrarse diferencias entre los datos para los años 2007,2008,2009, sin embargo para el año 2005 la información plasmada en la evaluación integral del prestador publicada en el año 2006 no corresponde a la información pública que se encuentra para el

prestador en el mismo periodo de tiempo en el sistema O3, tal como se evidencia en la siguiente imagen.

Gráfica 12. Indicadores financieros 2005 contenidos en el informe integral del prestador SP del año 2006 vs Indicadores financieros 2005 descargados del sistema de información pública O3.

Indicador	Valor	Nivel de riesgo y/o Rango
Liquidez Ajustada (Con relación a un peso (\$) de deuda)	11.91	
Endeudamiento (%)	3%	1
Cobertura de Intereses Ebitda Sobre Gastos Financieros (veces)	ND	1
Eficiencia en el recaudo (%)	100.51	1
Nivel De Riesgo (IFA Agregado Resolución 315 CRA)		Bajo
Flujo de Caja Operativo/Personas	4.665.625.128	

*Flujo de Caja Operativo: Ingresos efectivos - costos y gastos efectivos a 31 de diciembre de 2004.

Principales indicadores financieros años 2004 - 2005			
Indicadores	Fórmula	2004	2005
Ebitda	= Utilidad antes de Imp, Intereses, Dep. y amort.	ND	-310.036.938
Razón corriente	= Act. Cte/ Pas. Cte.	11.91	8.42
Endeudamiento	= Pasivo/Activo	3%	4%
Margen Bruto	= (Ingr. - Cto. Vtas.) / Ingr.	ND	-0.33%
Margen Operacional	= (Utilidad Opr. / Ingr. Opr.) * 100	ND	-14%
Margen Neto	= (Utilidad / Ingr. Opr.) * 100	ND	-13.2%
Coefficiente de Operación	= Costo venta+Gastos Operac./Operacionales * 100	ND	114%

Indicadores de liquidez	2005
capital de trabajo \$	975.190.145,00
rotación activos fijos %	,00
rotación activos %	,00
rotación cuentas por cobrar (días)	79,40
rotación cuentas por pagar (días)	,00
rotación cuentas por pagar total (días)	,00
Indicadores de Rentabilidad	
Coefficiente operacional \$,00
Cubrimiento gastos financieros%	,00
Ebitda \$,00
Margen Ebitda %	,00
Margen neto %	,00
Participación gastos de personal \$	51,64
Rentabilidad sobre activo% ROA	,00
Rentabilidad sobre patrimonio %	,00
Indicadores de solidez	
Activo cte/Activo total %	,00
Nivel de endeudamiento %	,00
Pasivo cte/Pasivo total%	100,00

Fuente: Análisis de la información financiera de los prestadores GAMP y SP publicada en O3.

Tabla 16. Variación principales indicadores financieros GAMP y SP 2005-2015

Periodo	Variación 2005-2010	Variación 2011-2015
Indicadores de liquidez		
capital de trabajo \$	378	61
rotación activos fijos %	175	140
rotación activos %	-44	79
rotación cuentas por cobrar (días)	11	68
rotación cuentas por pagar (días)	1.456	144
rotación cuentas por pagar total (días)	154	-30
Indicadores de Rentabilidad		
Coefficiente operacional \$	-19	-11
Cubrimiento gastos financieros%	-98	-503
Ebitda \$	845	-783
Margen Ebitda %	562	-383
Margen neto %	453	-85
Participación gastos de personal \$	-39	-26
Rentabilidad sobre activo% ROA	271	-606
Rentabilidad sobre patrimonio %	296	-67
Indicadores de solidez		
Activo cte/Activo total %	51	1
Nivel de endeudamiento %	751	9
Pasivo cte/Pasivo total%		-11

Elaboración propia. Fuente: Sistema de información O3

La tabla 16 muestra que los indicadores de liquidez del prestador GAMP durante el periodo 2005-2010 presentaron un comportamiento positivo y creciente en relación con los mismos indicadores del prestador SP en el periodo 2011-2015, cabe resaltar que la rotación de activos fijos del GAMP durante el periodo creció en 175.07%, es decir que el año 2005 la cantidad de pesos que se generó en ventas, por cada peso invertido en activo fijo fue 175.07% mayor al valor registrado en el año 2006, adicionalmente se presentó un decrecimiento de 43.91% en la rotación de activos lo que indica que en el año 2010 era el casi la mitad que en 2006, el valor que el activo corriente era capaz de producir en ventas.

- Con relación a los indicadores del Rentabilidad

Los indicadores de rentabilidad del prestador GAMP durante el periodo 2005-2010 presentaron un comportamiento positivo y creciente en relación con los mismos indicadores del prestador SP en el periodo 2011-2015, siendo la diferencia más evidente la representada por el indicador Ebitda que presentó un incremento de 845.11% del 2006 a 2010 para el operado GAMP, mientras que el prestador SP presentó un Ebitda con tendencia decreciente.

De conformidad con los datos obtenidos en la matriz 1, se evidencia que se presentaron variaciones significativas en el excedente del consumidor con el cambio de prestador del SPDA en Popayán, de 2010 a 2015 el excedente del consumidor para el estrato 1 aumento en 13.7%, mientras que para el estrato 2 presentó una disminución del 63% y para el estrato 3 se incrementó en 64.9%, para fines de esta investigación es necesario contextualizar las causas de estas variaciones:

Durante el periodo, SP actualizó el catastro de usuarios, para el 2015 el estrato 1 contaba con 3.867 (38.15%) usuarios más, mientras que el aumento en los estratos 2 y 3 correspondió a 4.740 y 555, (25% y 2.6%) usuarios respectivamente.

Durante el periodo, SP aplicó la metodología tarifaria establecida por la CRA para el cobro del SPDA, lo que implicó una variación de las tarifas de 205% en el estrato 1, 136.4% en el estrato 2 y 73.24 en el estrato 3.

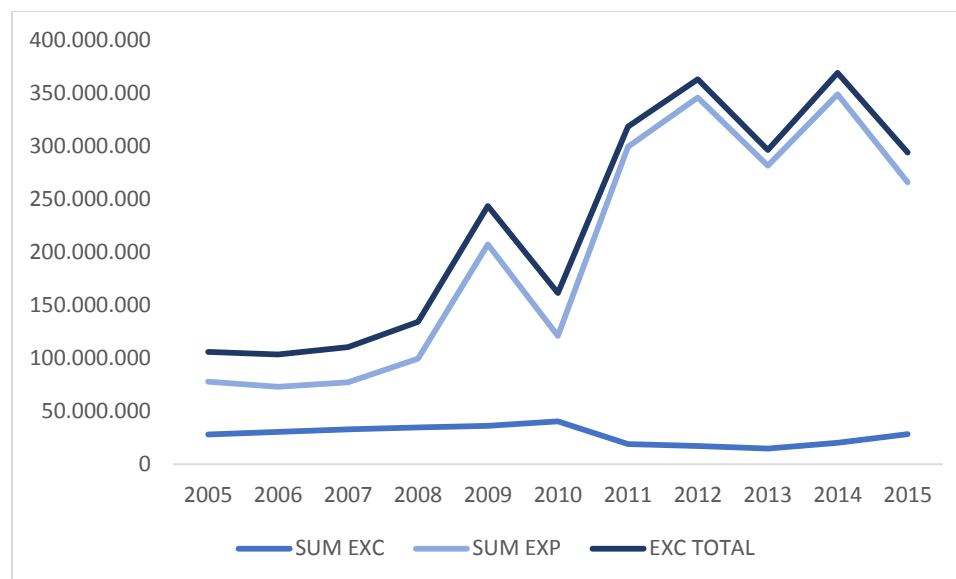
Tabla 17. Matriz 1. Variación en el bienestar social medido en términos del excedente del consumidor

	AÑO	Q1	P1	Q4	P4	Excedente del consumidor
ESTRATO 1	2005	7.874	6.185	6.411	11.570	3.938.695
	2006	8.452	6.828	6.539	12.069	5.012.453
	2007	8.818	7.328	6.847	12.563	5.159.271
	2008	9.437	7.793	7.160	13.201	6.158.374
	2009	10.286	8.587	14.161	15.117	12.653.121
	2010	10.135	9.191	7.764	15.428	7.395.509
ESTRATO 2	2005	16.036	7.447	6.411	11.570	19.843.678
	2006	16.639	7.887	6.539	12.069	21.119.141
	2007	17.174	8.257	6.847	12.563	22.233.683
	2008	17.963	8.924	7.160	13.201	23.100.106
	2009	19.419	9.854	14.161	15.117	13.836.933
	AÑO	Q1	P1	Q4	P4	Excedente del consumidor
ESTRATO 3	2010	18.921	10.582	7.764	15.428	27.035.393
	2005	21.158	10.978	6.411	11.570	4.367.594
	2006	21.390	11.472	6.539	12.069	4.431.419
	2007	20.674	11.741	6.847	12.563	5.680.373
	2008	20.840	12.396	7.160	13.201	5.504.533
	2009	31.336	13.989	14.161	15.117	9.692.461
ESTRATO 1	2010	21.417	14.553	7.764	15.428	5.977.761
	2011	11.056	10.742	8.656	13.684	3.528.823
	2012	10.930	16.259	8.602	17.398	1.325.485
	2013	11.454	21.282	8.922	19.655	2.058.857
	2014	13.047	24.162	9.360	21.905	4.161.353
	2015	14.002	28.044	10.282	23.526	8.403.902
ESTRATO 2	2011	20.497	11.160	8.656	13.684	14.941.599
	2012	20.228	15.126	8.602	17.398	13.206.841
	2013	21.503	17.978	8.922	19.655	10.548.640
	2014	23.019	20.372	9.360	21.905	10.472.050
	2015	23.661	25.021	10.282	23.526	10.001.032
	ESTRATO 3	2011	22.090	13.753	8.656	13.684
2012		21.560	17.791	8.602	17.398	2.552.007
2013		21.421	20.008	8.922	19.655	2.206.150
2014		21.235	22.860	9.360	21.905	5.669.987
2015		21.972	25.212	10.282	23.526	9.858.230

Elaboración propia. Fuente: SUI. 2005-2010 GAMP y 2011-2015 SP

En términos absolutos, el excedente del consumidor de los usuarios del SPDA para los estratos 1,2 y 3 aumentó de 2011 a 2015 en 49.27% aproximadamente, mientras en el periodo 2005-2010 presentó una variación de 43.54%. Es válido aclarar que la variación presentada no depende de la naturaleza jurídica del prestador, esta es consecuencia de la correcta aplicación tarifaria de acuerdo a la normatividad vigente. En términos del excedente total, este aumento 82% de 2010 a 2015, y de 2005 a 2010 este aumentó en 52%. La gráfica 13 representa esta tendencia.

Gráfica 13. Variación de los excedentes del consumidor, productor y total. 2005-2015

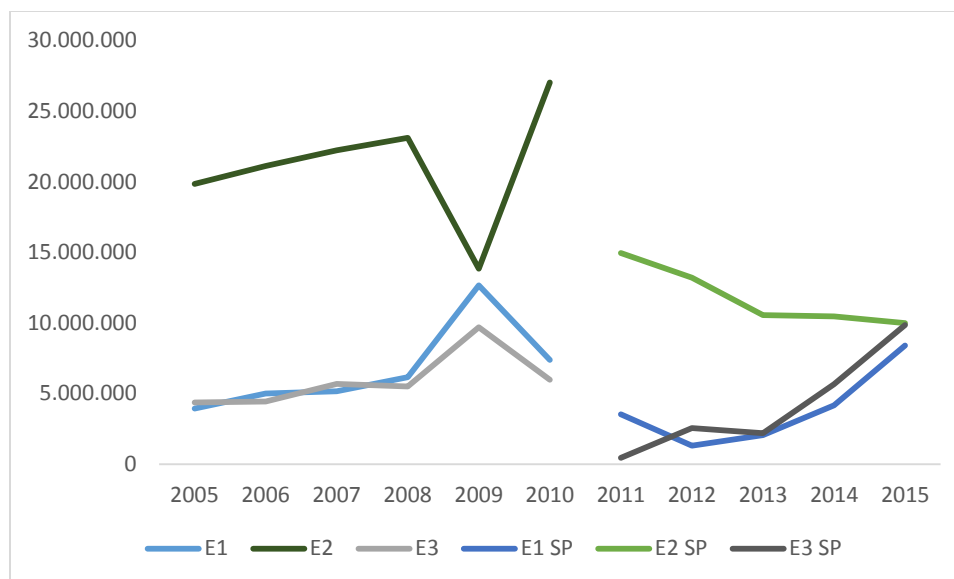


Elaboración propia. Fuente: SUI.

En la gráfica 14 se puede observar el comportamiento del excedente del consumidor por estratos (1,2 y 3) para cada uno de los prestadores desde 2005 hasta 2015, el excedente

del consumidor para el estrato 1 de 2005 a 2010 creció en promedio 28% anual, la variación en el excedente del consumidor para el mismo periodo fue de 14.2% promedio anual y para el estrato 3 la variación correspondió a 12.9% promedio anual. Para el periodo 2011-2015 las variaciones promedio anual del excedente del consumidor fueron las siguientes: en el estrato 1 fue de 28.9%, en el estrato 2 correspondió a un decrecimiento del 16.3% y en el estrato 3 fue de 115.3%.

Gráfica 14. Variaciones del excedente del consumidor por estrato 2005-2015.



Elaboración propia. Cálculos propios. Fuente: SUI

Dado que existe un crecimiento de 5.7% del excedente del consumidor y de un 30.1% en el excedente total con un operador privado del SPDA en el Municipio de Popayán, existe evidencia suficiente para asegurar que hubo incremento en el bienestar social.

Por otra parte, el excedente del productor varió en promedio durante el periodo 2005-2010 para el estrato 5 en 16.7% mientras que para el estrato 6 fue del 21.3%, a variación en el excedente del productor en el periodo 2011-2015 para estos estratos fue del 60.9% en el estrato 5 y de 27.8% en el estrato 6. (Véase tabla 26 en los anexos de este documento).

La variación total del excedente del productor de 2005 a 2015 correspondió a un incremento de 241%. Este incremento en el excedente del productor implica una mejora en el bienestar social pues la tarifa pagada por estratos 5 y 6 subsidia¹ la tarifa de los estratos 1,2 y 3 (Nota: los estratos comercial e industrial no se tuvieron en cuenta en esta investigación por insuficiencia de datos) y no permite que la prestación del servicio esté en riesgo debido a problemas financieros. Para efectos de la variación en el bienestar social como consecuencia de la variación el excedente del productor es necesario recordar lo establecido por la CRA (2022), en el concepto 68:

Se tiene entonces que, la contribución de solidaridad es un recargo o sobrecosto, que se cobra a un grupo poblacional de condiciones socio-económicas semejantes, por medio de la factura de servicios públicos domiciliarios, cuya finalidad es la inversión social y que tiene la naturaleza jurídica de un impuesto con destinación específica. (CRA, 2022, p. 17)

(Subrayado fuera del texto)

Es claro que existe una relación bidireccional entre el excedente del productor y el bienestar social siempre que, la finalidad del primero es la inversión social, en este sentido es claro como esta PP Regulatoria y de Redistribución efectivamente logra que la aplicación de

tarifas diferenciadas bajo el principio de solidaridad logre una mejor distribución de los ingresos (subsidios).

4.2. Análisis de las PQRs interpuestos a las empresas prestadoras del servicio público domiciliario de aseo del Municipio de Popayán durante el periodo 2005- 2015.

En las evaluaciones integrales realizadas por la SSPD a los prestadores se encontró lo siguiente respecto a las PQRs:

Tabla 18. Resumen Análisis PQRs con información de la SSPD

AÑO	ESP	EVALUACION
2006	GAMP	Es preocupante el alto volumen de peticiones, quejas y reclamos resueltos a favor de los usuarios. Para el 2004 se resolvieron a favor del usuario del 84% por facturación y el 99% por prestación del servicio; para el 2005 el porcentaje fue del 99% de PQRs resueltas a favor del usuario, tanto por facturación como por prestación del servicio, lo cual indica presuntas fallas en la prestación del servicio y en el proceso de facturación que afectan directamente al usuario sin ser este el responsable de las actividades.
2010	GAMP	Sin información
2013	SP	De acuerdo a lo reportado en el Formato de Reclamaciones y peticiones Aseo para el año 2012, se evidencia que la causal de mayor ocurrencia corresponde a la petición relacionada con el acceso a al descuento por predio desocupado, la cual concentra el 47% de los casos presentados en dicha vigencia. Ahora bien, en lo relacionados con reclamaciones, llama la atención que la más presentada corresponde al cuestionamiento del valor de la tarifa aplicada.
AÑO	ESP	EVALUACION
2014	SP	De acuerdo a lo registrado en el informe de AEGR (Auditoría Externa de Gestión y Resultados) del año 2013, se evidencia que la causal de mayor ocurrencia corresponde con el acceso al descuento por predio desocupado, la cual corresponde al 43% de los casos presentados. Ahora bien, en lo relacionado a reclamaciones, llama la atención que la más presentada corresponde al cuestionamiento del valor de la tarifa aplicada en la factura
2015	SP	Peticiones, Quejas y Recursos –PQR Servicio de Aseo. De acuerdo con la información reportada en el SUI, para el año 2014 se presentó un total de 6756 casos, evidenciándose que la causal más presentada es la correspondiente a la petición por el acceso al descuento por predio desocupado con 2428 casos (36%). En relación con las quejas se evidencia que la más presentada corresponde a cobros por servicios no prestados con 274 casos y para reclamos se observa que la causal más presentada es la correspondiente a la tarifa cobrada con 606 casos. En este sentido, cabe destacar que en el 63% (172) de las quejas instauradas por el cobro de servicios no prestados, la empresa accedió a la pretensión del usuario. Ahora bien, en relación con la reclamación por la tarifa aplicada en la factura en el 45% (275) de los casos se accede a la pretensión del usuario. Lo anterior, llama la atención por lo cual se solicita allegar las explicaciones del caso.

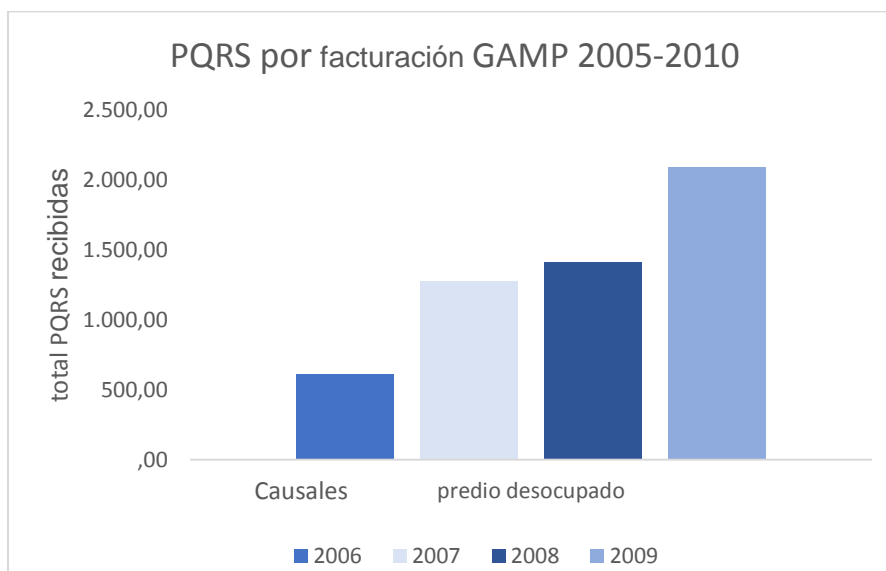
Elaboración propia. Fuente: SSPD

La tabla 18 muestra un incremento significativo de las PQRs recibidas por SP en relación con las recibidas por el GAMP, en consecuencia el grado de satisfacción de los usuarios fue inferior cuando el SPDA es prestado por un operador privado que cuando era prestado por uno público.

Durante el periodo de análisis las quejas y reportes de la empresa pública se concentraron en solicitudes de descuentos para predios desocupados, mientras que las quejas y reportes de la empresa privatizada también incluyeron solicitudes de revisión de la tarifa cobrada, o de revisión del estrato, que tiene influencia directa en la tarifa. Para los años 2004 y 2005 no hay información de PQRS reportada por el prestador GAMP por lo que no hay soporte de los datos consignados en el informe realizado por la SSPD al prestador en 2006, situación que genera alerta debido a que la entidad debería poseer esta información.

En el informe de la SSPD realizado al GAMP en el 2010 no se hace mención al estado de las PQRs sin embargo esta información si esta reportada por el prestador para los años 2006,2007, 2008 y 2009, el total de las PQRs corresponden a la causal descuento por predio desocupado, no existen PQRs reportadas por ninguna otra causal durante el periodo. (Ver gráfica 15)

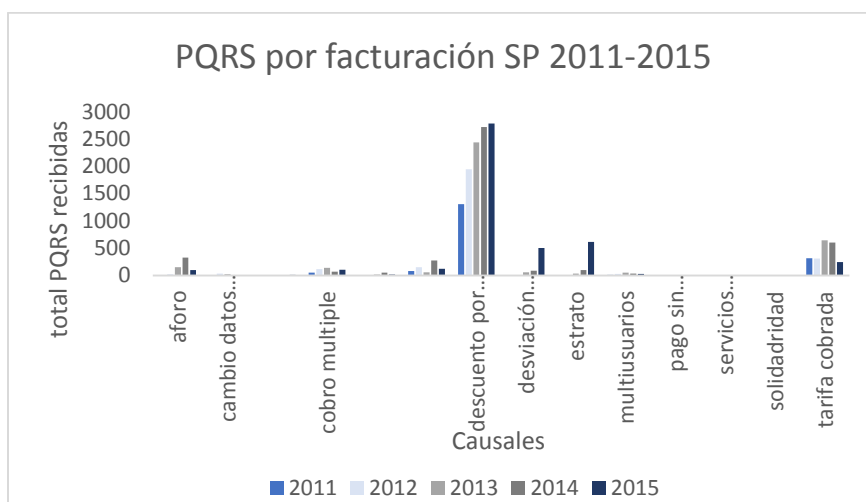
Gráfica 15. PQRS facturación GAMP 2005-2010



Elaboración propia. Fuente: Sistema de información 03

El prestador SP durante el periodo 2010 – 2015 recibió un total de 16.881 PQRs asociadas a la causal facturación, de las cuales el 66.3% corresponde a peticiones relacionadas con aplicación de tarifa de predio desocupado, 12.6% a reclamaciones por la tarifa cobrada, el 4,5% a reclamaciones asociadas con el estrato y 4.1% por cobros por servicios no prestados. (Ver gráfica 16)

Gráfica 16. PQRs facturación SP 2011-2015

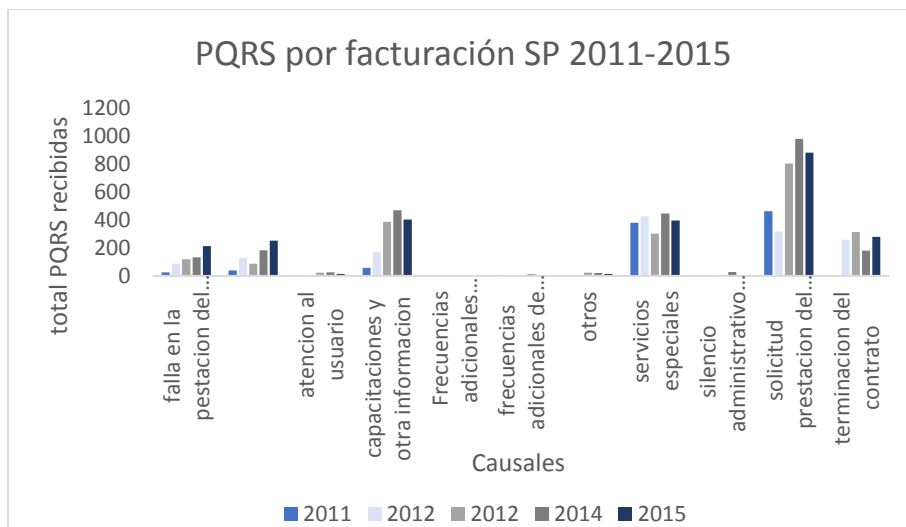


Elaboración propia. Fuente: Sistema de información 03

El prestador SP durante el periodo 2010 – 2015 recibió un total de 9.342 PQRs asociadas a la causal prestación, el 37% corresponden a solicitudes de prestación del servicio, el 20,8% corresponde a la solicitud de prestación de servicios especiales, el 15,9 % corresponde a la causal capacitaciones y otra información, mientras que el 7.3% y 6,1% corresponden a las causales falla en la prestación del servicio por continuidad y falla en la prestación del servicio por calidad respectivamente. (Ver gráfica 17)¹⁵

Gráfica 17. PQRs Prestación SP 2011-2015

¹⁵ Con relación al total de PQRs registradas por la SSPD en el informe realizado al SP en el año 2014, corresponde a 5703 para el año 2013 se encontró que este dato difiere con la información certificada por el prestador, para el año 2013 el total de PQRs corresponde a 5689 casos. Con relación al total de PQRs registradas por la SSPD en el informe realizado al SP en el año 2015, que es corresponde a 6756 para el año 2014 se encontró que este dato difiere con la información certificada por el prestador, para el año 2014 el total de PQRs corresponde a 6755 casos.



Elaboración propia. Fuente: Sistema de información 03

De igual manera el total de PQRs asociadas a la causal descuento por predio desocupado es de 2720 no de 2428 casos como está consignado en el informe. Se evidenció adicionalmente, que la empresa cometió errores en la tarifa aplicada a 275 usuarios.

Con relación al total de PQRs registradas por la SSPD en el informe realizado al SP en el año 2016, que es corresponde a 4361 casos para el año 2015, cifra que difiere con lo reportado y certificado por el prestador, 7002 casos. Conforme a lo anterior, las cifras registradas en el informe de la SSPD para solicitud aplicación de tarifa de predio desocupado (1545 casos) difiere de la certificada por el prestador quien reporto 2786 casos para este periodo. Respecto a reclamaciones causal estrato, que en el informe de la SSPS corresponde a un total de 437 casos difiere de lo certificado por el prestador, que corresponde a un total de 619 casos para el periodo.

En consecuencia con los puntos anteriores, se evidencia que existen inconsistencias en la información reportada y certificada por los por los prestadores ante la SSPD y la información que plasmó la SSPD en sus informes, en especial, las diferencias consistentemente redujeron las cifras en los informes finales de la SSPD. Si bien las cantidades no se corresponden, las

tendencias de las mismas si lo hacen, así las cosas se puede concluir que desde la entrada en operación del operador SP en Popayán durante el periodo 2010-2015 hubo un comportamiento creciente de las PQRs recibidas por las causales fallas en la prestación del servicio por calidad y continuidad y por la causal tarifa cobrada, lo que evidencia el inconformismo de los payaneses con el prestador privado.

4.3. Cuantificación de la variación en la gestión pública del Municipio de Popayán como consecuencia de la Remunicipalización del Servicio Público Domiciliario de Aseo.

Durante el periodo de estudio, 2005-2015 el recaudo de los ingresos propios recibidos por recaudo del SPDA en el Municipio de Popayán se redujo en 419% (véase tabla 25 en los anexos de este documento), pasando de \$ 4.678.647.245 en 2005 a \$ 901.268.442 en 2015, así mismo la participación del SPDA en la generación de ingresos propios pasó del 15% en 2005 al 1% en 2015. Genera curiosidad el hecho de que la información financiera del GAMP analizada en esa investigación no dejara en evidencia la necesidad del Municipio a renunciar a la generación de estos ingresos (Véase gráfica 18).

Gráfica 18. Variación de los Ingresos propios recibidos por el Municipio de Popayán por concepto del SPDA periodo 2005-2015



Elaboración propia. Fuente: Secretaria de Hacienda Municipal de Popayán (2022)

Con respecto a la destinación de estos ingresos propios realizado por el GAMP, de conformidad con lo observado en la tabla 20, se puede decir que, durante el periodo analizado el Municipio (excepto en el año 2007) siendo prestador-operador del SPDA obtuvo excedentes de ingresos propios derivados de esta actividad, luego de hacer la destinación asegurando la prestación del servicio para realizar libre inversión, en los tres últimos años analizados el GAMP en promedio contaba con un 15% de los ingresos recaudados, aproximadamente \$480.489.811 anuales, siendo el promedio de los últimos tres años de \$421.834.752, valor que comparado con los últimos valores de libre inversión del prestador inmediatamente anterior representa una reducción del 53% para la gestión municipal.

Tabla 19. Destinación de los recursos GAMP

Rubro	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Recolección, transporte, disposición de residuos sólidos comercial		1.8	1.8	1.3	1.2	1.5
		12.918.952	30.860.166	83.894.028	85.032.023	86.612.260
Ciudad limpia	4.9	95.	28.	16.		
	25.560.527	678.930	061.072	928.013		
Barrido de calles		1.8	1.9	1.9	2.6	2.3
		98.158.379	77.207.083	42.783.457	04.406.115	16.853.201

Mantenimiento zonas verdes	649	698	676	926	847
	.525.227	.996.090	.570.886	.145.858	.190.709
Ecoparque el ojito	665	766	633	577	760
Vertimiento líquidos relleno sanitario	.796.043	.772.345	.588.357	.699.766	.398.564
	12.	12.	12.		
Compra equipo recolector	500.000	875.000	143.190		
		49.			
Compra equipo recolector		056.467			
			588	596	545
Equipo aseo			.764.971	.034.344	.536.251
				5.0	5.0
Planta reciclaje				00.000	00.000
Nuevo sitio de disposición final				1.0	7.2
Sostenibilidad empresarial				08.000	29.250
				90.	45.
Política de reciclaje				043.597	568.603
Ecoparque el ojito				75.	91.
reservas				503.600	758.476
					66.
	4.9	5.1	5.3	5.2	6.1
Total	25.560.527	34.577.531	63.828.223	54.672.902	60.873.303
	246	42.	-	936	765
Diferencia	.913.282	457.774	92.231.346	.182.014	.361.982
					233.243
					6.2
					984
					.255.158

Fuente: Elaboración propia. Fuente: Secretaría de Hacienda Popayán (2022). Nota: cifras de 2010 consolidadas con reservas 2009

En la gráfica 19 se puede observar la destinación que hizo el Municipio de la remuneración del 7% realizada por GAMP de 2005 a 2010, se concentró en obras de construcción e infraestructura con un promedio de \$477.432.919 mensuales.

Gráfica 19. Destinación remuneración del 7% realizada por SP de 2011 a 2015



Fuente: Elaboración propia. Fuente: Secretaría de Hacienda Popayán (2022)

De conformidad con los datos obtenidos en la matriz 1, se evidencia que se presentaron variaciones significativas en el excedente del consumidor con el cambio de prestador del SPDA en Popayán, de 2010 a 2015 el excedente del consumidor para el estrato 1 aumento en 13.7%, mientras que para el estrato 2 presentó una disminución del 63% y para el estrato 3 se incrementó en 64.9%, para fines de esta investigación es necesario contextualizar las causas de estas variaciones:

Durante el periodo, SP actualizó el catastro de usuarios, para el 2015 el estrato 1 contaba con 3.867 (38.15%) usuarios más, mientras que el aumento en los estratos 2 y 3 correspondió a 4.740 y 555, (25% y 2.6%) usuarios respectivamente.

Durante el periodo, SP aplicó la metodología tarifaria establecida por la CRA para el cobro del SPDA, lo que implicó una variación de las tarifas de 205% en el estrato 1, 136.4% en el estrato 2 y 73.24 en el estrato 3.

La tabla 20 (Matriz 2) muestra también los indicadores de solidez del prestador GAMP (Grupo de Aseo Municipal de Popayán) durante el periodo 2005-2010 presentaron un comportamiento positivo y creciente en su capacidad de cumplir con sus obligaciones financieras o de convertir rápidamente sus activos corrientes en efectivo en el corto plazo mientras que para el prestador SP (Serviaseo Popayán S.A E.S.P) periodo 2011-2015

apenas alcanzaba a cubrir las. Adicionalmente, durante el periodo analizado para SP se evidenció que la empresa SP no contaba con la liquidez suficiente para asumir sus obligaciones de corto plazo.

Tabla 20. Matriz 2. Información financiera de los prestadores GAMP y SP publicada en O3, periodo 2005-2015

Prestador	GAMP					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Periodo						
Indicadores de liquidez						
capital de trabajo \$	975.190.145	1.613.370.373	1.645.405.614	2.375.110.175	3.121.000.419	4.665.509.777
rotación activos fijos %	0	1.796	2.207	3.171	4.526	4.939
rotación activos %	0	654	424	447	460	367
rotación cuentas por cobrar (días)	79	88	88	79	86	88
rotación cuentas por pagar (días)	0	1	2	3	1	9
rotación cuentas por pagar total (días)	0	5	5	6	4	12
Indicadores de Rentabilidad						
Coefficiente operacional \$	0	98	100	92	87	79
Cubrimiento gastos financieros%	0	923	14	6	8	17
Ebitda \$	0	236994382	264283627	1552321385	1610902403	2239863097
Margen Ebitda %	0	4	5	23	21	28
Margen neto %	0	4	2	5	12	20
Participación gastos de personal \$	52	47	46	38	35	32
Rentabilidad sobre activo% ROA	0	8	5	28	26	28
Rentabilidad sobre patrimonio %	0	7	3	10	21	27
Indicadores de solidez						
Activo cte/Activo total %	0	55	42	57	55	83
Nivel de endeudamiento %	0	3	38	38	29	24
Pasivo cte/Pasivo total%	100	100	24	40	17	100

Prestador	SP				
	2011	2012	2013	2014	2015
Periodo					

	Indicadores de liquidez				
capital de trabajo \$	524.708.339	1.642.876.418	1.104.627.629	1.224.289.496	844.549.992
rotación activos fijos %	1.934	4.119	5.674	4.046	4.638
rotación activos %	403	780	860	686	723
rotación cuentas por cobrar (días)	50	32	51	61	85
rotación cuentas por pagar (días)	27	11	11	26	66
rotación cuentas por pagar total (días)	123	50	47	92	86
	Indicadores de Rentabilidad				
Coefficiente operacional \$	114	98	100	97	102
Cubrimiento gastos financieros%	-1	7	4	8	5
Ebitda \$	-149801093	1673746771	1086524469	2095810779	1023432073
Margen Ebitda %	-3	16	9	16	7
Margen neto %	-16	2	-1	2	-2
Participación gastos de personal \$	49	36	38	36	36
Rentabilidad sobre activo% ROA	-3	33	21	30	14
Rentabilidad sobre patrimonio %	-58	13	-5	14	-19
	Indicadores de solidez				
Activo cte/Activo total %	53	63	75	83	53
Nivel de endeudamiento %	71	64	66	71	77
Pasivo cte/Pasivo total%	61	47	81	92	54

Elaboración propia. Fuente: Sistema de información 03

En concordancia con la información anterior, se pueden decir que la Remunicipalización del SPDA en el Municipio de Popayán implicaría una variación en el bienestar social en términos de excedente del consumidor del 5.7%, ahora este incremento en el bienestar social se limitaría si se entiende únicamente en términos de este excedente, hay que contextualizarlo al menos en los siguientes aspectos:

- El excedente del consumidor aumenta en relación con la cantidad de usuarios de los estratos 1, 2 y 3, siempre que la variación en la cantidad de usuarios y la variación en la tarifa para estos estratos, sea compensada (principio de solidaridad) por la tarifa de los estratos 5 y 6¹⁶, se incrementara el bienestar social: En términos de libre inversión

¹⁶ Se han contemplado como Fuentes de Financiación para otorgar los subsidios a través de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, las siguientes: Los recursos provenientes de los aportes solidarios cobrados a los estratos 5 y 6, y a los suscriptores de los usos comercial e industrial. Los recursos obtenidos de otros Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos del orden municipal, distrital y departamental. Los recursos de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación provenientes del Sistema General de Participación (SGP) para los servicios de acueducto, alcantarillado

social por aumento en los ingresos propios Municipales derivado de la disminución de los ingresos propios de los que debe disponer el Municipio para el fondo de solidaridad social y redistribución del ingreso como consecuencia del incremento en el excedente de productor (contribuciones).

- El incremento en los ingresos propios del Municipio como consecuencia de la operación directa del SPDA: 1. Fortalece la finanzas Municipales, 2. Permite el aumento de la inversión social, 3. Incrementa la Gestión Pública y finalmente 4. sería posible que el nivel de satisfacción de los usuarios del SPDA en relación a las causales facturación y prestación del SPDA aumentara si la empresa fuera Pública, esto teniendo en cuenta lo siguiente: las tarifas aplicadas no dependen de la naturaleza jurídica del prestador.
- En general, los resultados de esta investigación se alinean con aquellos obtenidos por Campos (2021), en los que se muestra que en el largo plazo la gestión más eficiente de los SPD, es la realizada directamente, derrumbando el mito de que la gestión pública es más costosa e ineficiente, además, los prestadores privados son los menos eficientes, por lo que deja en evidencia que la nueva gestión pública (NGP) desatinó al promover la privatización de las empresas de SPD.
- La remunicipalización del SPDA no implica únicamente que la empresa prestadora del servicio vuelva a pasar a manos públicas, redefine la gobernanza del servicio, es decir las expectativas y comportamiento de los usuarios en relación con el SPDA, lo que involucra según Fajardo (2021) efectividad, eficiencia, confianza y participación.

5. Hallazgos y conclusiones

De la identificación y evaluación de la información estudiada en el capítulo 1, se puede concluir que existe en el País un alto número de operadores directos del SPDA, básicamente pequeños y medianos prestadores (tabla 4). Durante el boom privatizador que inició en el País en la década de los 90s, al revisar los principales indicadores financieros (tabla 7) no se encontró evidencia de que la prestación del servicio estuviera en riesgo debido a problemas financieros o de falta de liquidez, por lo anterior, se concluye que la privatización de SPS estuvo influida en alto grado por la presión política, ejercida internacional y nacionalmente por grupos de interés.

En este orden de ideas los postulados de Lowi (1972) y Wilson (1980), en esta investigación cobran gran relevancia, debido a que la privatización del SPDA en el Municipio de Popayán, en ausencia de evidencia financiera que indicara riesgo en la prestación del servicio, se dió como consecuencia de acuerdos “discretos entre individuos ” con intereses particulares, en este sentido intereses privados se priorizaron sobre el interés público haciendo posible la privatización del servicio.

De igual manera, no se puede desconocer que este proceso privatizador de los SPD en América Latina y por su puesto en Colombia estuvo, latente el fenómeno que Campos (2021) en su Tesis Doctoral, definió como isomorfismo mimético político, concepto que explica como las distancia geográfica entre Municipios, Departamentos o incluso Países que siguen una misma tendencia política conducente a la privatización de sus SPD, termina condicionando “la decisión de los gestores públicos en torno a la prestación de los servicios públicos, generándose un efecto imitación entre ellos” (Campos, 2021, p. 16)

El desarrollo del capítulo dos de esta investigación, permite hacer las siguientes afirmaciones: 1. La fragilidad en instituciones públicas requeridas para el desarrollo de esta investigación: Alcaldía Municipal, Secretaria de Hacienda Municipal, SSPD y Ministerio de

Hacienda fue evidente, la paquidermia en los procesos públicos, pasando desde la no respuesta de los requerimientos o respuestas vagas e incompletas por carencia de la información requerida hasta la remisión información que no coincide con la reportada en las páginas oficiales de las instituciones ofrece un panorama de incertidumbre lo cual genera incredulidad y desconfianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones.

2. Al estar regulado el SPDA en el País, y por ende en Popayán, mediante PP regulatorias y de redistribución, los resultados obtenidos permiten evidenciar que el establecimiento de la estructura tarifaria que hace la CRA para el SPDA efectivamente conduce a incrementos en el bienestar del consumidor, y por ende en el bienestar social pues permite la inclusión en el mercado de los usuarios de los estratos 1,2 y 3 que sin la existencia de tarifas diferenciadas quedarían excluidos del mismo.

Es importante resaltar en este punto, que no hay evidencia de que la Remunicipalización o Privatización en sí mismos sean procesos que impliquen variaciones en el bienestar social, lo que sí es válido afirmar, es que un mayor nivel de regulación tarifaria a los servicios públicos domiciliarios implica un mayor bienestar social.

3. Al realizar el análisis financiero en términos de facturación, recaudo e ingresos operacionales de ambos prestadores, GAMP 2005-2010 y SP 2011-2015 no se encontró justificación financiera que sustentara la privatización del SPDA en el Municipio de Popayán bajo principios de búsqueda de eficiencia en los que se sustentó la privatización de este tipo de empresas. Llama particularmente la atención que los ingresos por recaudo del servicio disminuyeron en 87.6% cuando se privatizó la prestación del servicio (tabla 9).

4. En la gráfica 11 se puede apreciar que el excedente del consumidor de 2005-2010 experimentó una variación promedio anual de 16.6% (teniendo en cuenta las variaciones en los estratos 1, 2 y 3), por otro lado, de 2011-2015 experimento una variación promedio anual de 42.6% (teniendo en cuenta las variaciones en los estratos 1,2 y 3).

Finalmente, el desarrollo del capítulo 3 de esta investigación permitió realizar los siguientes hallazgos:

1. Al revisar las Evaluaciones Integrales realizadas por la SSPD y contrastar la información en ellas contenidas con la información certificada por los prestadores en los sistemas de información de la SSPD: SUI y O3 (tabla 14), se encontró que existen inconsistencias de información en las publicaciones oficiales de la SSPD, situación que genera preocupación en relación con la efectividad de la institución en su ejercicio de vigilancia y control de las ESPs del País. Este hecho también lleva a pensar que tan efectivas llegan a ser las decisiones que en términos de PP toma la CRA basada en la información que entrega la SSPD, o que tan eficaz está siendo el filtro que aplica la institución al momento de permitir la certificación de la información por parte de los prestadores, adicionalmente al no existir uniformidad en el contenido de los informes que emitió la SSPD de los prestadores que se tuvieron en cuenta en la realización de esta investigación poder realizar la contrastación entre los informes oficiales requirió primero la unificación de la información por parte de la autora a partir de la información disponible en los sistemas SUI y O3 que no se pudo llevar a cabo plenamente debido a que la información reportada por los prestadores es incompleta, en este sentido, la primera conclusión a la que lleva el capítulo 3, es que se hace necesaria la unificación de la información contenida en las Evaluaciones Publicas que publica la SSPD de esta manera los ciudadanos podrían hacer un mejor control social de los prestadores. En segundo lugar, pero no menos importante es necesario que la SSPD intensifique los filtros de calidad de la información que permite reportar a las ESP en SUI, la SSPD como entidad de inspección, vigilancia y control de ESP debe homogenizar la información que publica para los ciudadanos, la bodega de datos O3 y SUI deben coincidir en todos y cada uno de los valores, esta asimetría en la información podría afectar no solamente la formulación de las PP en términos de SPD sino también la gobernanza de estos servicios.

2. Al realizar la estandarización (tabla 16) de la información financiera (disponible en SUI y O3) para hacer comparables las evaluaciones integrales para ambos prestadores, no se encontró evidencia de que en términos financieros el GAMP fuera un prestador ineficiente o que estuviera en riesgo la prestación del servicio en el Municipio mientras este fue prestador directo de 2005 a 2010 los indicadores de liquidez, solidez y rentabilidad presentaron un mejor comportamiento que los del prestador privado SP de 2011 a 2015.

3. En relación con las PQRs (tabla 18) y con la escasa información disponible en SUI y O3 se pudo determinar que el grado de satisfacción de los usuarios del SPDA en Popayán era superior cuando el servicio era prestado directamente por el Municipio.

4. En términos del excedente del consumidor (tabla 17), la Remunicipalización del SPDA en el Municipio de Popayán implicaría un crecimiento promedio anual de 5.7 % (teniendo en cuenta los estratos 1,2 y 3) lo que asegura una mejor situación de bienestar social, adicionalmente el incremento en el excedente del consumidor de 30.1% aproximadamente, refuerza el incremento en el bienestar social : el incremento en el excedente del consumidor puede implicar (una o las dos siguientes situaciones): incremento del número de usuarios de estratos 5 y 6, incremento en el porcentaje de la contribución pagada , que se presente alguna de estas situaciones o ambas tiene como consecuencia que el monto de dinero que recibirá el fondo de solidaridad social y redistribución del ingreso por parte del prestador será superior y por ende la cantidad de dinero que el Municipio debe proveer para subsidiar el servicio irá disminuyendo eventualmente, así que este dinero que se deja de proveer para subsidios puede destinarse a inversión social, lo que se traduce en incremento del bienestar social. En este orden de ideas, se puede afirmar que la ineficiencia no está directamente relacionada con los prestadores directos de SPD, específicamente para el SPDA en el Municipio de Popayán, la Remunicipalización respondería a la consistencia y robustez de factores asociados eficiencia, económicos , financieros y al bienestar social, que a través del mejoramiento de la liquidez

municipal en función de la generación ingresos propios, deja sin más argumentos que el intereses político (grupos de interés) a la continuidad en la prestación privada del servicio.

5. Finalmente, con respecto a la variación en la gestión pública del Municipio de Popayán como consecuencia de la Remunicipalización del Servicio Público Domiciliario de Aseo, (tabla 24) esta investigación permite concluir que los ingresos propios recibidos por el Municipio de Popayán podrían incrementarse anualmente en \$ 10.505.782.491 promedio anual siendo prestador directo del SPDA y no en 1.362.274.080 (promedio anual de crecimiento de los ingresos recibidos por el Municipio por parte de SP de 2011 a 2015), incrementándose en 671%. En este sentido la Remunicipalización del SPDA afectaría positivamente el bienestar social en términos de incremento de la inversión social como consecuencia del aumento de los ingresos propios del Municipio.

Según la ESAP, (2008) al ser los recursos propios consecuencia de la acción directa del Municipio, y en este sentido los recaudos realizados como consecuencia de la Remunicipalización del SPDA, como ya se anunció, incrementaría el monto total de recursos propios, en este sentido, la empresa pública prestadora del SPDA se configuraría como un organismo adicional en la consecución de ingresos para el Municipio, convirtiéndose en punto clave dentro de la gestión financiera y por ende pública de Popayán, la generación de ingresos propios determina la capacidad que tiene el Municipio para autofinanciar los gastos de su competencia así como de libre destinación.

6. Bibliografía

Ñaupas Paitán, H., Elías , M., Novoa Ramírez, E., & Villagómez Pauca, A. (2014). *Metodología de la investigación . Cualitativa - Cualitativa y Readacción de la Tesis*. Bogotá: Ediciones de la U.

Aguilar, L. F. (2010). *El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. Frontera norte*, 22(43), 187-213. Obtenido de www.scielo.org.mx:
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722010000100008

Aguirre, A. (2014). *LA NATURALEZA Y VARIEDAD DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS Y LOS TIPOS DE POLÍTICAS Y ASUNTOS DE LA ACTUACIÓN PÚBLICA* . Madrid: UNED.

Alvarado, N. A. (2016). *Hacia un empoderamiento en los servicios públicos domiciliarios en zonas subnormales*. Obtenido de ezproxy.unilibrebaq.edu.co:
<http://ezproxy.unilibrebaq.edu.co/ojsinvestigacion/index.php/academialibre/article/view/553>

Bagué, E. (2020). *La Remunicipalización del Agua en el marco de la Re-Definición de la Democracia. El Caso De Terrassa. Clivatge. Estudis i testimonis sobre el conflicte i el canvi socials*, (8). Obtenido de revistes.ub.edu:
<https://revistes.ub.edu/index.php/clivatge/article/view/31891>

Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo ,Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo y Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). *Asociaciones Público - Privadas . Guía de Rerencia* . Obtenido de consultations.worldbank.org:
<https://consultations.worldbank.org/sites/default/files/materials/consultation-template/public-private-partnerships-reference-guideopenconsultationtemplate/materials/pppreferenceguidev02sp.pdf>

- Bautista, J. &. (2019). Evaluación de la política de privatización en las empresas estatales de Colombia. Análisis del caso Telecom (1990-2010). . *En-contexto/ISSN: 2346-3279*, 7(11), 63-86.
- Beck, U. M. (1998). *¿ Qué es la globalización?*. Obtenido de d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/58964463/beckulrichqueeslaglobalizacion20190419-15226-od3tkh.pdf?1555703292=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DUlrich_Beck_Que_es_la_globalizacion_Fala.pdf&Expires=1610672452&Signature=N6eLMOSq7DtTXpl-
- Bergues, M., & Pérez, J. (2019). *Material Adicional- Cátedra Microeconomía I*. Obtenido de nulan.mdp.edu.a: <http://nulan.mdp.edu.ar/3177/1/perez-berges-2019.pdf>
- Boron, A. A. (2000). *Pensamiento único y resignación política: los límites de una falsa coartada*. Borón, Atilio, Julio Gambina, Naum Minsburg (comp.), *Tiempos violentos*. Obtenido de www.ufg.edu.sv: <http://www.ufg.edu.sv/ufg/theorethikos/julio20/cientifico06.html>
- Bracho, M. S. (2021). Técnicas e instrumentos de recolección de información: análisis y procesamiento realizado por el investigador cualitativo. *Revista Científica UISRAEL*, 107-121.
- Braouezec, Y. (2016). On the welfare effects of regulating the number of discriminatory prices. *Research in Economics*, 40(3), 237–248.
- Camargo, S. R. (2015). *Los servicios públicos domiciliarios en Colombia: su prestación, regulación y control*. *Revista del CLAD Reforma y democracia*, (63), 163-194. . Obtenido de old.clad.org: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/063-octubre-2015/Matias.pdf>
- Camargo, S. R. (2016). La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. . *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales* , (44), 29-44.

- Campos Alba, C. (2021). *Eficiencia a largo plazo en la prestación de servicios públicos locales. Especial referencia al análisis de los factores explicativos de la remunicipalización y el efecto del isomorfismo mimético político sobre la privatización*. Granada : Universidad de Granada. Tesis Doctorales.
- Canto Sáenz, R. A. (2000). Políticas públicas: Más allá del pluralismo y la participación ciudadana. *Gestión y Política Pública, volumen IX, número 2*, 231-256.
- Casadevante, J. L. (2015). *Regreso al futuro. Apuntes sobre los procesos de remunicipalización de servicios públicos en Europa. Papeles de relaciones ecosociales y cambio global, (129), 141-147*. Obtenido de www.fuhem.es: https://www.fuhem.es/wp-content/uploads/2018/12/Procesos_de_remunicipalizacion_de_servicios_publicos_en_Europa_J.L._Fernandez_Casadevante.pdf
- Castro, D. A. (2021). Discriminación de precios en las tarifas de agua potable en la ciudad de Puebla. . *Aqua-LAC*, 13(1), 58-80.
- Castro, H. A. (2019). *Estado del arte comparativo entre la publicidad en motores de búsqueda , elasticidad precio de la demanda y la desición del compra del consumidor en Colombia*. Bogotá: Universidad EAN.
- CEPAL. (2014). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile : Naciones Unidas,. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/temas/gestion-publica/acerca-gestion-publica>
- Coloma, G. (1999). La discriminación de precios y la defensa de la competencia. (13/99). *Serie Seminarios*,, 13-99.
- Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. (2021). *CRA*. Obtenido de www.cra.gov.co/transparencia/informacion-entidad/quienes-somos
- Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico (CRA). (7 de febrero de 2022). www.cra.gov.co. Obtenido de Concepto 68 de 2022: https://normas.cra.gov.co/gestor/docs/concepto_superservicios_0000068_2022.htm

- Comisión de Regulación y Saneamiento básico -CRA-. (2017). IMPACTOS REGULATORIOS EN LOS SECTORES DE ACUEDUCTO, ALCANTARILADO Y ASEO. *Revista de Regulación N 12*, 1-230.
- Congreso de la República. (1994). *Ley 142 del 11 de julio de 1994. "Por la cual se establece el Régimen de servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones"*.
- Constitución Política de Colombia [Const]. 11 de julio de 1991 (Colombia). (s.f.)*.
- Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 6. 7 de julio de 1991 (Colombia). (s.f.)*.
- Constitución Política de Colombia 7 de julio de 1991 (Colombia). (s.f.)*.
- Cortes, I. S. (2018). *DISCRIMINACIÓN DE PRECIOS EN LVMH*. Alicante: UNIVERSIDAD DEL ALICANTE.
- CRA. (s.f.). *www.cra.gov.co*. Obtenido de <https://www.cra.gov.co/transparencia/informacion-entidad/quienes-somos>
- Cubides, P. A. (2014). Estructura de los ingresos territoriales en Colombia. *Criterio Jurídico Garantista*, 160 A 175.
- Diaz, O. A. (2018). *Políticas de Remunicipalización del Agua en el Mundo*. Obtenido de www.researchgate.net:
https://www.researchgate.net/profile/Oscar_Pena_Diaz/publication/327390536_Políticas_de_Remunicipalización_del_Agua_en_el_Mundo_Un_Análisis_comparativo_por_motivaciones/links/5c6a4c2d4585156b5703090d/Políticas-de-Remunicipalización-del-Agua-en-el-Mundo-Un
- ESAP. (2008). *PRESUPUESTO PÚBLICO. PROGRAMA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL*. Bogotá: ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
- Espinel, R. (2003). LAS MATEMÁTICAS SIMPLES DEL EQUILIBRIO GENERAL. *ESPOL - FCMN JOURNAL*, 43 A 54.
- Estache, A., & Trujillo, L. (2004). *RAE: Revista Asturiana de Economía*, (31), 69-91.

- FAJARDO, J. P. (2021). Gobernanza del agua y creación de valor social en el Acueducto y Alcantarillado de Popayán SA-ESP (Colombia). *Espacios*, 69-83.
- Forero Acosta, J. F. (2017). *La privatización de las telecomunicaciones en Colombia*. Obtenido de hdl.handle.net: <http://hdl.handle.net/10726/1814>
- Forero, C. R. (2011). *El acceso a la información pública en Colombia. Nntre el secreto y la filtración*. Bogota : Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP).
- Gimeno Feliu, J. M. (2017). *La remunicipalización de servicios públicos locales: la necesaria depuración de conceptos y los condicionantes jurídicos desde la óptica del derecho europeo*. Obtenido de repositorio.gobiernolocal.e: http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1764/04_GIMENO_P31_P78_QDL_43.pdf?sequence=3
- Gutiérrez, I. B. (2013). Investigación cualitativa. Características y recursos. *Revista Caribeña de ciencias sociales* , 1 a 12 .
- Heilmann, M. D. (2018). *Tendencias de remunicipalización de la gestión pública de agua/trends of remunicipalisation of public water management*. *Revista Internacional CONSINTER de Direito*, (6), 181+. Obtenido de go.gale.com: <https://go.gale.com/ps/anonymous?id=GALE%7CA643063506&sid=googleScholar&v=2.1&it=r&linkaccess=abs&issn=21839522&p=IFME&sw=w>
- Hernandez, C. E. (2019). Neoliberalismo y derecho económico : la privatización de las empresas estatales en Méxcio 1982-2000. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*. ISSN-P: 0188-9834 ISSN-E:2395-8669., 32 a 51.
- Hernandez, I. (2004). *Las privatizaciones en Colombia*. Obtenido de revistas.uptc.edu.co: <https://revistas.uptc.edu.co/index.php/cenes/article/view/153>
- Jaime, F. M., Dufour, G. A., Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.

- Kishimoto, S. &. (2016). *El manual por la justicia del agua*. Obtenido de [www.blueplanetproject.net: http://www.blueplanetproject.net/waterjustice/wp-content/uploads/TK-PublicWater-SPA-Dec9-Remun.pdf](http://www.blueplanetproject.net/content/uploads/TK-PublicWater-SPA-Dec9-Remun.pdf)
- Kishimoto, S. L. (2014). *Llegó para quedarse: La remunicipalización del agua como tendencia global*. Obtenido de [www.tni.org: https://www.tni.org/es/publicacion/llego-para-quedarse-la-remunicipalizacion-del-agua-como-tendencia-global](https://www.tni.org/es/publicacion/llego-para-quedarse-la-remunicipalizacion-del-agua-como-tendencia-global)
- Krugman, P. &. (2006). *Introducción a la economía. Microeconomía*. . Barcelona: Reverté.
- Ley 1450. (2011). por la cual se expide el Plan Nacional 2010-2014. *Diario Oficial 48.102*.
- Lindblom, C. (1992). La ciencia de salir del paso. En *La hechura de las políticas* (págs. 201-225.).
- Lowi, T. J. (1972). Cuatro sistemas de política, política y elección. *Examen de la administración pública*,, 32(4), 298-310.
- Manosalvas, M. (2011). *Desplazamientos en los instrumentos de políticas para el desarrollo rural. La Reforma Agraria en Ecuador vista desde la función de las políticas. Entre la función regulativa y la distributiva*. Ecuador: FLACSO.
- McDonald, D. A. (2013). *¿ La remunicipalización funciona!* Obtenido de [www.municipalservicesproject.org: https://www.municipalservicesproject.org/userfiles/Pigeon-McDonald-Hoedeman-Kishimoto_Remunicipalizacion_Retorno_del_Agua_a_Manos_Publicas_2013_1.pdf](https://www.municipalservicesproject.org/userfiles/Pigeon-McDonald-Hoedeman-Kishimoto_Remunicipalizacion_Retorno_del_Agua_a_Manos_Publicas_2013_1.pdf)
- Medellín Torres, P. (2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. En Cepal, *Política y políticas públicas en los procesos de Reformas de América Latina . Similitudes y Diversidades* (págs. 1-56). Santiago de Chile: Cepal.
- Meseguer, C. (2004). La difusión de las privatizaciones en la OCDE y en América Latina: ¿ un proceso de aprendizaje?. *Revista Española de Ciencia Política*, 10, 111-138.

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (15 de 07 de 2021). Solicitud Correo Electrónico Radicado No. 1-2021-060204 de julio 13 de 2021. Bogotá DC, Cundinamarca, Colombia.
- Municipio de Popayán. (14 de julio de 2010). *LICITACIÓN No. 67 DE 2.010 PROYECTO DE PLIEGOS DE CONDICIONES PARA LA VINCULACION DE SOCIOS*. Obtenido de <https://colombialicita.com/licitacion/99830>
- Muñoz, T. &. (2011). *Los servicios públicos domiciliarios en Colombia: una mirada desde la ciencia de la política pública y la regulación*. Obtenido de Eumed: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2011c/997/indice.htm>.
- Nicholson, W. (2005). *Teoría microeconómica. Principios básicos y ampliaciones: principios básicos y ampliaciones*. México: Paraninfo.
- Paéz, P., & Silva, J. (2010). *Las teorías de la Regulación y Privatización de los Servicios Públicos*. Obtenido de dialnet.unirioja.es: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3731126.pdf>
- Pagani, M. L. (2015). *Estudios sobre Gestión Pública*. Buenos Aires : Talleres gráficos Aurelio Impresiones.
- Pardo, J. E. (2017). *Perspectivas y cauces procedimentales de la remunicipalización de servicios*. *Revista de administración pública*, (202), 305-336. Obtenido de dialnet.unirioja.es: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5992245>
- Petitjean, O. &. (Octubre de 2017). *Remunicipalización. Cómo ciudades y ciudadanía están escribiendo el futuro de los servicios públicos*. Obtenido de Petitjean, O., & Kishimoto, S. (ND): <https://www.tni.org/es/publicacion/remunicipalizacion-1>
- Pigeon, M. (2012). *Agua pública para París: simbolismo y éxito en la cuna del agua privada*. Obtenido de plataformacontralaprivatizaciondelcyii.org: <https://plataformacontralaprivatizaciondelcyii.org/xDOCUMENTOS/Gestion/20120621-AGUA%20P%C3%9ABLICA%20PARA%20PAR%C3%8DS.pdf>

- Pita, F. s., & Pértegas Díaz, S. (2002). Investigación cuantitativa y cualitativa. *Cad Aren Primaria* , 76-78.
- Ponce Solé, J. (2016). *Remunicipalización y privatización de los servicios públicos y derecho a una buena administración. Análisis teórico y jurisprudencial del rescate de concesiones*. Obtenido de repositorio.gobiernolocal.es:
http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1703/05_PONCE_P69_109_QDL_40.pdf?sequence=1
- Ponce, H. R. (2012). *Repositorio Digital CIDE* . Obtenido de <http://hdl.handle.net/11651/286>
- PSIRU. (2012). *Por qué el agua es un servicio público: destapando los mitos de la privatización*. Bruselas : Universidad de Greenwich.
- República de Colombia. (15 de enero de 1996). *Función Pública*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5306>
- Reyna, R. N. (2013). *Remunicipalización: hacia las ciudades digitales*. Obtenido de iapem.dyndns.org: <http://iapem.dyndns.org:8080/libros/revistas/revista85.pdf#page=127>
- Sáenz, R. C. (2020). Análisis de políticas públicas: evitar el reduccionismo. Estado Abierto. *Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4(2), 41-68.
- Sánchez J, M. (2021). Técnicas e instrumentos de recolección de información: . *REVISTA CIENTÍFICA UISRAEL*, 113-128.
- Sánchez Valero, M. (2018). *Remunicipalización de los servicios públicos*. Obtenido de repositorio.comillas.edu: <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/handle/11531/20636>
- Sancho, D. &. (2003). *Regulación y agencias reguladoras independientes: elementos claves para la consolidación de su diseño institucional*. Panamá: VII Congreso Internacional del CLAD.
- SECOP. (27 de Junio de 2010). *Colombia Compra Eficiente*. Obtenido de <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=10-1-56897&g-recaptcha-response=03AGdBq26sO3cbncP3uKAOfv4tps->

YQ42c_Lvo1Syiwnvw4GUKW1_PWzHDAe7Uc5G5CREKeLftTt2Eb51dKz73iOnJpq0suJ
kY3KplwygtG8g8SUWhGuhcjsu2gFHDkINOh6gcWa2A-laLPHdwZol3JJU

- Secretaria de Hacienda Municipal de Popayán. (2022). *Respuesta a requerimiento de información servicio públicos domiciliario de aseo 2003-2018. Referencia : Su oficio 20221130017642 del 24 de enero de 2022*. Popayán.
- Simon, H. A. (1947 [1997].). *Administrative behavior and organizations. 4th edn*. New York: Free Press.
- Soto, G. G. (2020). Empresas públicas en América Latina: historia, conceptos, casos y perspectivas. *Revista de Gestión Pública*, (2)1. 5-24.
- Stiglitz, J. E. (2003). *La economía del sector público*. . Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios . (2006). *Evaluación Integral de Gestión del Grupo de Aseo Municipal de Popayán*. Bogotá.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2015). *Informe Ejecutivo de Gestión Serviaseo Popayán S.A. E.S.P.* Bogotá.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2016). *Informe Ejecutivo de Gestión Serviaseo Popayán S.A. E.S.P.* Bogotá.
- Superintendencia de Servios Públicos Domiciliarios . (2010). *Informe Ejecutivo de Gestión Grupo de Aseo Municipal de Popayán*. Bogotá.
- Superintendencia de Servios Públicos Domiciliarios . (2013). *Informe Ejecutivo de Gestión Serviaseo Popayán S.A E.S.P.* Bogotá.
- Superintendencia de Servios Públicos Domiciliarios. (2014). *Informe Ejecutivo de Gestión Serviaseo Popayán S.A. E.S.P.* Bogotá.
- Taylor SJ, B. R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós.
- Tirole, J. (1990). *La teoría de la organización industrial*. Barcelona: Ariel S.A.

- Tobón, S. A. (1994). *Las privatizaciones en la economía colombiana*. Obtenido de revistas.unal.edu.co: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ede/article/view/23724/24418>
- Tornos Mas, J. (2017). *La llamada remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales*. Obtenido de plataformacontralaprivatizaciondelcyii.org: http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1763/03_TORNOS_P11_P30_QDL_43.pdf?sequence=1
- Tova, E. B. (2017). *La remunicipalización del servicio de abastecimiento urbano de agua: instituciones y común*. *Revista de Antropología Social*, 26(2), 427-448. Obtenido de www.redalyc.org: <https://www.redalyc.org/pdf/838/83853471011.pdf>
- Varela, E. (2007). *Las privatizaciones en Cartagena y Barranquilla. Un paradigma mercantilista en la gestión de los servicios públicos domiciliarios en Colombia*. Obtenido de rcientificas.uninorte.edu.co: <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/pensamiento/article/view/3521>
- Varian, H. R. (1987). Discriminación de precios. En H. R. Varian, *Manual de organización industrial* (págs. 597-654.). Michigan: University of Michigan.
- Vélez, Á. L. (27 de Junio de 2015). *luisguillermovelezalvarez.blogspot.com*. Obtenido de El servicio público domiciliario de aseo en Colombia: descripción, situación actual, retos y perspectivas: <http://luisguillermovelezalvarez.blogspot.com/2015/06/el-servicio-publico-domiciliario-de.html>
- Vengoa, H. F. (2002). *América Latina y la globalización: Un ensayo histórico. Apuntes del CENES*, 22(34), 113-148. Obtenido de dialnet.unirioja.es: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4829078>
- Wilson, J. (1980). *The Politics of Regulation*. New York.: Basic Books.
- Wilson, J. Q. (1980). *The Politics of Regulation*. En J. Q. Wilson, *The Politics of Regulation* (págs. 357-394.). Basic Books.

Yamamoto, E. A. (2020). *Remunicipalization and Co-Production of Public Goods: Prospects for Water and Sanitation Services Management/REMUNICIPALIZACAO E COPRODUCAO DO BEM PUBLICO: PERSPECTIVAS DE GESTAO DOS SERVICOS DE AGUA E SANEAMENTO*. Obtenido de go.gale.com:
<https://go.gale.com/ps/anonymous?id=GALE%7CA628946538&sid=googleScholar&v=2.1&it=r&linkaccess=abs&issn=18062261&p=IFME&sw=w>

7. Anexos

Tabla 21. Excedentes totales: consumidor y productor 2005-2015

Excedente del consumidor y productor Año 2005-2010 GAMP									
EST	E1	E2	E3	E4	E5	E6	SUM EXC	SUM EXP	EXC TOTAL
2005	3.938.695	19.843.67 8	4.367.594	45.876.170	21.330.10 8	30.502.584	28.149.967	97.708.861	125.858.829
2006	4.839.927	18.838.39 4	737.030	39.262.015	24.185.45 5	27.053.473	24.415.352	90.500.943	114.916.295
2007	5.105.843	17.830.09 1	1.219.759	41.254.690	27.320.50 9	30.719.100	24.155.693	99.294.299	123.449.992
2008	5.716.080	15.283.31 2	5.958.355	57.379.666	32.444.44 1	46.069.656	26.957.747	135.893.76 4	162.851.511
2009	5.780.211	11.165.95 9	30.137.87 5	64.451.812	90.532.98 3	130.236.44 7	47.084.045	285.221.24 2	332.305.287
2010	4.430.477	6.182.586 7	22.376.44 7	70.726.615	45.445.74 3	64.580.675	32.989.510	180.753.03 4	213.742.543
Excedente del consumidor y productor Años 2011-2015 SP									
EST	E1	E2	E3	E4	E5	E6	SUM EXC	SUM EXP	EXC TOTAL
2011	3.528.823	462.964	462.964	71.851.987	30.945.38 8	38.076.837	4.454.751	140.874.21 2	145.328.962
2012	2.928.986	8.344.963	26.504.70 5	99.895.975	17.046.43 1	61.819.138	37.778.654	178.761.54 4	216540198,1
2013	10.628.322	27.586.57 7	40.366.67 7	125.505.58 0	36.956.52 4	63.686.442	78.581.575	226.148.54 5	304730120,3
2014	23.007.850	48.029.77 7	57.713.60 4	141.691.53 0	28.726.26 8	78.005.088	128.751.23 2	248.422.88 6	377174117,9
2015	38.382.770	85.053.83 7	76.758.48 4	152.429.87 6	33.775.15 0	74.424.787	200.195.09 0	260.629.81 3	460824903

Fuente: O3. SUI. Cálculos propios

Tabla 22. Normatividad principal SPD en Colombia

Ley o decreto	Contenido
Ley 142 de 1994.	Régimen de los servicios públicos domiciliarios y otras disposiciones.
Ley 143 de 1994.	Régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad y otras disposiciones
Ley 689 de 2001.	Modifica parcialmente la Ley 142 de 1994.
Ley 1551 de 2012	Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

Información normativa indispensable para el entendimiento del manejo de los SPD en

Colombia

Notas de la tabla: <https://www.superservicios.gov.co/consulta-normativa>

Tabla 23. Normatividad CRA

Norma	Tema
Constitución Política de Colombia	Artículos 334 (modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 3 de 2011), 336, y 365, a 370 de la Constitución Política
Ley 142 de 1994	"Por la cual se establece el Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios y se dictan otras disposiciones".
Decreto 1524 de 1994	"Por el cual se delegan las funciones presidenciales de señalar políticas generales de administración y control de eficiencia en los servicios públicos domiciliarios, y se dictan otras disposiciones"
Decreto 2474 de 1999	"Por el cual se reestructuran las comisiones de regulación y se dictan otras disposiciones."
Decreto 2882 de 2007	"Por el cual se aprueban los estatutos y el Reglamento de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA"
Decreto 2883 de 2007	"Por el cual se modifica la estructura de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA"
Decreto 3571 de 2011	"Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio."
Decreto 2728 de 2012	"Por el cual se modifica el artículo 1 del Decreto 2474 de 1999".
Decreto 2412 de 2015	"Por el cual se modifican los artículos 2 y 3 del Decreto 2883 de 2007"
Decreto 1077 de 2015	"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio"
Decreto 1203 de 2017	"Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio y se reglamenta la Ley 1796 de 2016, en lo relacionado con el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas y la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones."

Notas de la tabla: Elaboración propia. Fuente: (CRA, s.f.)

Tabla 24. Total recaudos por el SPDA en Popayán 2005-2010

Año	Recaudos Aseo
2005	4.678.647.245
2006	5.092.119.757
2007	5.271.596.877
2008	6.190.854.916
2009	6.926.235.285
2010	7.256.635.715
2011	3.665.022.141
2012	671.170.697
2013	707.358.500
2014	866.550.619
2015	901.268.442

Notas de la tabla: Elaboración propia. Fuente: Secretaria de Hacienda Municipal de
Popayán

Tabla 25. Variaciones anuales y totales excedentes del consumidor y productor 2005-2010.

Año	TASA DE % EC			TASA DE % EP	
	E1	E2	E3	E5	E6
2006	27,3	6,4	1,5	7,1	-15,8
2007	2,9	5,3	28,2	5,6	6,7
2008	19,4	3,9	-3,1	10,9	44,2
2009	105,5	-40,1	76,1	100,9	113,6
2010	-41,6	95,4	-38,3	-41,1	-42,1
2011	-52,3	-44,7	-92,3	285,2	58,4
2012	-62,4	-11,6	451,2	-20,7	72,6
2013	55,3	-20,1	-13,6	28,0	-52,4
2014	102,1	-0,7	157,0	-27,7	124,2
2015	102,0	-4,5	73,9	39,7	-63,7
GAMP	22,7	14,2	12,9	16,7	21,3
SP	28,9	-16,3	115,3	60,9	27,8

Elaboración propia. Fuente: SUI