Territorios 14 / Bogotá 2005, pp. 27-55

sección especial

Servicios públicos domiciliarios en Colombia:

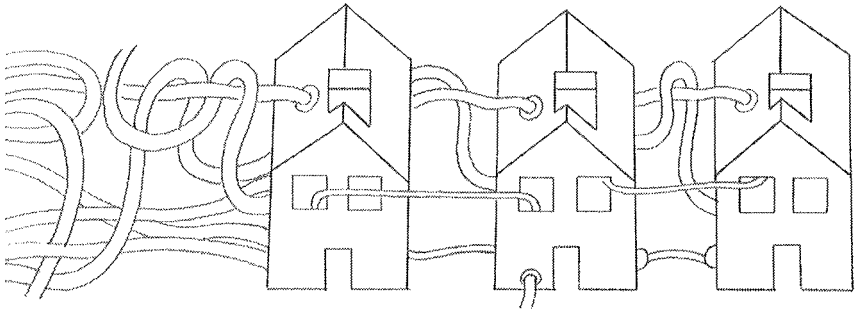
la reforma diez años después

Luis Mauricio Cuervo G.*

Palabras clave: *servicios públicos, bienes públicos, economía pública, privatización, infraestructura, gestión pública, agua potable, energía eléctrica, telecomunicaciones.*

Recibido: 15-11-04
Aprobado: 26-04-05

* *Economista. Doctor en urbanismo y planificación territorial del Institut d'Urbanisme de Paris. Université de Paris XII. Oficial de Asuntos Económicos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) de las Naciones Unidas.*



Resumen

En este trabajo se exploran algunos tópicos de importancia estratégica en el proceso de aplicación de las reformas estructurales a la prestación de servicios públicos domiciliarios en Colombia, consignadas en la ley 142 de 1994. En medio del debate político que estas reformas suscitaron, la balanza se inclinó a favor de darle un contenido tecnocrático a la ley y promover una serie de cambios con los que se marginó al municipio de las decisiones estratégicas, intentando implantar un modelo de prestación caracterizado por una gran inflexibilidad. Los resultados de la aplicación de estas reformas en sectores como el agua, la energía eléctrica y las telecomunicaciones muestran una realidad diversa, incluso divergente en algunas dimensiones: son muy diferentes los avances en inversiones, coberturas, calidad, tarifas, naturaleza de los agentes prestadores, etc. El artículo propone una interpretación general de estos resultados que sugiere que un manejo razonado de la flexibilidad ha dado mejores resultados que la insistencia tozuda en la inflexibilidad del modelo.

Abstract

This article studies some strategic issues on the implementation of structural reforms to public utilities in Colombia, established on the law 142 of 1994. The reform was held on a context of political debate where the balance favored a technocratic definition of the law. This means that local governments have been excluded from strategic decisions and that the model is characterized by its rigidity. There have been very diverse, and probably divergent, impacts coming from the implementation of this reform on sectors as drinking water, electricity, and telecommunications, such as investments, coverage, quality, prices, and the basic characteristics of companies. This article argues that better results are positively related with a flexible implementation of the model and negatively related with a rigid one.

El propósito principal de esta exposición* es analizar algunos aspectos del significado político de la Ley 142 de 1994, la cual sienta las bases institucionales, económicas, sociales y políticas de la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia desde 1994. Además se examinarán algunas de las principales consecuencias sociales, institucionales y políticas derivadas de las formas de aplicación del mencionado modelo. En la primera parte se hará un análisis del significado del modelo y en la segunda se presentarán algunas de sus consecuencias.

El análisis propuesto tiene interés en dos planos diferentes y complementarios: el teórico y el político. Su interés teórico reside en establecer un análisis intermedio entre dos conceptos cercanos pero sustancialmente diferentes: el de *modelo*, por un lado, y el de *modo* de prestación social de los servicios públicos domiciliarios, por el otro. El modelo hace alusión al proyecto social, a la aspiración o imagen colectiva que orienta y guía la acción de una sociedad determinada en un momento dado. Para efectos de este trabajo, consideramos que la Ley 142 es una expresión representativa de lo que el Estado colombiano y, parcialmente, la sociedad colombiana se plantearon como proyecto de transformación general y estructural de las formas de funcionamiento y provisión de los servicios públicos domiciliarios en Colombia. El modo[1], por su parte, hace alusión a una estructura dada y compleja de operación de estos servicios, resultante de la confrontación dinámica y de mediano y largo plazos entre el proyecto social y la realidad o contexto en el se que pretende aplicarlos. El análisis del modelo permite entonces anticipar la comprensión del modo, sin sustituirlo ni reemplazarlo. Por otra parte, su interés político deriva del aporte, modesto y parcial, a la evaluación de resultados específicos de los procesos de cambio desencadenados y de algunos de sus alcances y limitaciones, que podrán ser entendidos como aspectos en los que habrá que poner especial atención tanto desde el punto de vista de la política pública como desde el de la sociedad y sus agentes.

Significado político de la Ley 142 de 1994 de prestación de servicios públicos domiciliarios[2]

La expedición de la Ley 142 de 1994 marca un hito en la historia moderna de la prestación de servicios públicos domiciliarios en Colombia. Es indispensable hacer el esfuerzo de entenderla simultáneamente en sus diversas dimensiones: la de su intencionalidad global, la de su posible impacto y la de su conveniencia. Su interpretación global debe hacerse en el marco de una ya ancestral pugna entre dos visiones encontradas del Estado y de la manera de hacer política: la tecnocrática y la político-representativa[3]. Esta pugna ha tenido variados escenarios y expresiones, uno de los cuales ha sido el concepto general con el cual deben manejarse los servicios públicos domiciliarios. Además, como este debate fue, en el momento de expedición de la ley, influido por los cambios del entorno mundial, es indispensable tenerlo en cuenta para compren-

** Las opiniones acá expresadas reflejan el punto de vista de su autor y no necesariamente el parecer de las Naciones Unidas.*

[1] Para dar cuenta de este fenómeno propusimos el concepto de "modo social de provisión de los servicios colectivos domiciliarios" (Cuervo, 1990).

[2] El contenido central de esta parte proviene de un trabajo previo de Cuervo (1996).

[3] Es ésta la expresión colombiana de una vieja e irresuelta pugna entre visiones filosóficas encontradas con conceptos diferentes acerca del contenido de la verdad, de sus formas de búsqueda y de sus expresiones en lo que se entiende como bien común e interés general. Para el caso del pensamiento occidental, esta ramificación y divergencia se encuentra ya bien representada en las diferentes concepciones de política y ciencia presentes en Platón y Aristóteles.

der el sentido de algunas de las discusiones más estratégicas. En términos generales, la Ley 142 representa un triunfo parcial de la tecnocracia sobre los intentos de fortalecer la autonomía local.

El contexto global y la ley de servicios públicos

Para empezar es necesario considerar que las profundas transformaciones económicas, ideológicas y políticas de los países desarrollados han ejercido una muy importante influencia sobre los procesos de cambio experimentados por los Estados latinoamericanos. La preponderancia económica creciente del Japón y de los países asiáticos durante los años setenta y ochenta obligó a los países industrializados de Occidente a abrirse espacio en ramas de actividad hasta entonces no invadidas por Oriente; así, desarrollaron nuevos productos y nuevos materiales y valorizaron una serie de actividades terciarias donde poseían ventajas indiscutibles. Las industrias de telecomunicaciones, energía y servicios urbanos (agua y recolección y tratamiento de basuras, muy especialmente) surgieron como una fuente relativamente abierta e inexplorada de ganancias y de acumulación de capital. Así, los países desarrollados de Occidente no han escatimado esfuerzos para abrirse paso en estas nuevas actividades económicas utilizando medios como el comercio, la financiación y las concepciones del manejo económico.

Durante casi toda la década de los años ochenta, los países latinoamericanos no sintieron los impactos de este proceso de cambio, por una simple y contundente razón: la asfixia financiera impuesta por el pago de la onerosa deuda externa les impidió convertirse en consumidores de estos nuevos y "prometedores" circuitos. Sin embargo, esta misma asfixia fue abonando el terreno en el plano de las ideas y de las concepciones acerca del papel del Estado en la economía, lo que generó condiciones para que las doctrinas neoliberales hiciesen carrera. No fue difícil responsabilizar de todos los males al Estado ni sugerir su desmonte como una solución mágica y prodigiosa.

La llegada de los años noventa, con los cambios de condiciones económicas mundiales y latinoamericanas, abrió paso al dominio del neoliberalismo. El Norte empezó a crecer más lentamente y, por esta razón, el capital multinacional empezó a mirar con creciente interés las economías del Sur. De su parte, la economía latinoamericana logró estabilizarse y propició la llegada de una nueva oleada de financiamiento internacional. Además, la caída de las tasas internacionales de interés, el debilitamiento del dólar en el subcontinente latinoamericano y el impacto de las medidas de reestructuración de la deuda externa aligeraron las cargas financieras internacionales de nuestros países y mejoraron sus posibilidades de insertarse activamente en los nuevos circuitos comerciales y financieros.

Desde principios de los años noventa confluyeron las tendencias de cambio del Sur y del Norte, creando las condiciones para el desarrollo de la apertura económica y la modernización del Estado en América La-

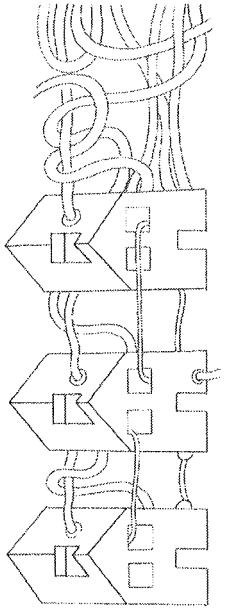
tina, ya que se redujeron los aranceles, se liberalizaron los mercados financiero y cambiario, se flexibilizó el mercado laboral y se transfirió a manos privadas un apreciable conjunto de actividades que habían sido responsabilidad del Estado.

Aunque el proceso de privatización comenzó por retraer al Estado de una serie de actividades industriales y comerciales que tenían poca justificación para estar en manos públicas, la oleada se fue extendiendo a ramas anteriormente consideradas estratégicas (como la energía y la exportación minera) e igualmente a otras por mucho tiempo consideradas monopolios públicos, entre ellas los llamados servicios públicos domiciliarios.

Se generó así un circuito financiero internacional que ayudó a sostener el proceso de apertura económica hasta finales de los años noventa (1998): a pesar de los crecientes déficit comerciales del subcontinente, la masiva llegada de capitales privados para adquirir empresas públicas, la repatriación de capitales fugados y los llamados "capitales golondrina" les proporcionaron a nuestras economías, hasta casi el fin de los noventa, la liquidez necesaria para mantener relajados los controles comerciales, financieros y cambiarios. La sostenibilidad del modelo dependió de la continuidad de las inversiones extranjeras, necesarias para cubrir los faltantes generados por los déficit comerciales. Una vez agotadas las condiciones de esta prosperidad económica, desde 1998 América Latina entró nuevamente en un periodo de estancamiento económico de intensidades y características muy variables entre países y que sólo empezó a superarse en 2002.

El proyecto de ley presentado por el Gobierno nacional al Congreso en 1991 hizo parte de este proceso generalizado de apertura económica y modernización del Estado. Pretendió, en su versión e intencionalidad originales, abrirle las puertas a la participación del capital privado, fuera éste nacional o internacional, y reducir el papel del Estado en la prestación de estos servicios. No es una mera imposición del capital internacional, aunque éste haya tenido mucha influencia. Tampoco es un proceso completamente original o fruto exclusivo de la lucidez y brillantez de nuestros ideólogos políticos y económicos. Es el resultado de una confluencia de múltiples factores, cuyo saldo preciso dio origen a un proceso muy singular que ha sido analizado por autores como Henri Coing (2003), quienes lo han denominado "mestizaje institucional".

A nivel nacional, una serie de fenómenos y procesos en curso le abrieron paso a la reforma y avalaron algunos de sus rasgos más característicos. El primero de ellos y el más importante es la consagración de la Carta Política de 1991, donde se abrieron paso nuevos conceptos y orientaciones políticas. La nueva Constitución definió el municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, le delegó la prestación de un variado conjunto de servicios sociales y le transfirió recursos fiscales para que pudiera atender sus responsabilidades. Los servicios públicos (título XII, cap. 5) se definieron como inherentes a la finalidad social del Estado, sin obligarlo a prestarlos directamente y esta-



bleciendo la posibilidad de que fueran prestados por particulares.

Las graves deficiencias de la prestación de estos servicios, especialmente el apagón eléctrico de 1991, mejoraron la aceptación pública de las reformas. El racionamiento de energía puso en evidencia una serie de errores técnicos y de planeación, así como corrupción e inadecuadas decisiones políticas, hechos utilizados para insistir en la ineficiencia del sector público y "demostrar" que la privatización era la mejor de las soluciones. En el campo del agua potable y de la recolección de basuras no era mejor la situación. Los costos de prestación de los servicios habían aumentado aceleradamente como resultado del creciente costo del servicio de la deuda externa y de las también crecientes pérdidas de agua. Las coberturas se habían estancado como fruto de la inestabilidad institucional padecida por el sector desde 1987, cuando se ordenó liquidar el Instituto Nacional de Fomento Municipal (Insfopal)[4]. En estas circunstancias, las condiciones no podían ser mejores para demostrar la incapacidad del sector público y justificar una reforma radical.

La ya vieja disputa entre "políticos" y "técnicos" en el contexto colombiano revivió en este nuevo escenario. La descentralización y los conflictos alrededor de la liquidación del Insfopal y de la actuación de la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter)[5] habían avivado esta batalla recientemente y les habían abierto paso a dos concepciones más o menos irreconciliables: una que, asumiendo la incapacidad de los municipios y de su clase política, ha propugnado una creciente ingerencia del Estado central en la gestión de los asuntos delegados a los gobiernos locales y otra que ha buscado fortalecer la autonomía local y solucionar las deficiencias de la gestión pública a través, fundamentalmente, de la animación de la democracia local y de la participación ciudadana. Cada interpretación ha querido imponerse sobre su rival intentando definir a su favor el significado político de la descentralización. La Ley 142 de 1994 hace parte de esta larga pugna, dentro de la cual la balanza se inclina temporalmente del lado de la interpretación tecnocrática de la descentralización.

El significado de la ley

Es difícil emitir un concepto claro y simple sobre el significado de esta ley: su muy largo trámite en el Congreso y la participación de múltiples actores con diversidad de intereses fue haciendo de ella un todo complejo sin unidad –o, mejor, carente de simplicidad– conceptual. Posee conceptos dominantes organizadores del todo, con matices y desviaciones que dificultan la emisión de un juicio preciso.

La preocupación central que motivó la expedición de la ley fue la de solucionar los problemas de eficiencia, cobertura y calidad de las empresas existentes. El criterio –o, más bien, prejuicio– orientador de la búsqueda de soluciones fue el de que el causante de las anteriores dificultades es la interferencia política en el manejo de estas empresas. La salida, por consiguiente, se reducía a buscar la forma de neutra-

[4] *El Insfopal fue creado a principios de 1950 y asumió la tarea de canalizar fondos de presupuesto público y de crédito interno y externo, prestar asistencia técnica y encargarse de la prestación de servicios de agua potable y saneamiento en municipios donde no hubiera empresas municipales descentralizadas y en áreas rurales atendidas por un programa diferente y especializado en ellas. A finales de los años sesenta creó formas de delegación de funciones en municipios y departamentos y a finales de los ochenta fue liquidado para transferir por completo la responsabilidad a municipios y departamentos.*

[5] *La Findeter fue creada a principios de los años noventa para suplir el vacío dejado por la desaparición del Insfopal en el área financiera. Es un banco de segundo piso que canaliza recursos de crédito externo e interno para obras de desarrollo municipal, incluyendo los servicios públicos domiciliarios.*

lizar estas tan inconvenientes interferencias; en otras palabras, la solución consistía en dotarlas de autonomía incluyendo, como parte de esta posibilidad, la privatización, entendida como su expresión más nítida y radical.

Esta solución de autonomía tenía a su alcance múltiples posibilidades y contaba con variados recursos políticos, técnicos y jurídicos dentro de los cuales el fiel se balanceaba entre las dos opciones principales: la autonomía tecnocrática y la autonomía local. Estas dos modalidades difieren en cuanto a las fuentes de legitimidad en las cuales cada una se inspira: la primera, en la ciencia y la técnica, con pretensiones de objetividad, y la segunda, en la política y su ejercicio de negociación y construcción de consensos, acuerdos y contradicciones. La autonomía tecnocrática se desarrolló en su versión nacional, es decir desde el Estado central, y tiene como fundamento su desconfianza en el sistema político local y en su capacidad de tomar decisiones. Se caracteriza entonces por su cautela y su oposición a correr el riesgo político de tomar la política local como fundamento de las decisiones estratégicas. Presume la existencia de verdades absolutas, originadas en la ciencia y la técnica y cuyo sentido y contenido puede reñir con el sentir de las mayorías.

La ley inclinó la balanza en un sentido muy particular, pues se adoptó una solución de corte tecnocrático e inflexible que atentaba contra los preceptos políticos y constitucionales de descentralización y de autonomía local.

El carácter tecnocrático de la ley

Mirada en sentido histórico, la ley prolonga una búsqueda iniciada en el país a comienzos de los años cincuenta para dotar a las empresas de servicios públicos de una gestión autónoma, ágil, eminentemente técnica y lo más cercana posible a la de las empresas privadas. En aquel entonces se recurrió a la figura de la empresa pública descentralizada del orden municipal, con resultados muy buenos en algunas partes y desastrosos en otras: basta observar, a finales de los ochenta, los tan opuestos impactos del modelo en ciudades como Barranquilla y Medellín. Desde ese mismo momento la experiencia demostró la inconveniencia de aplicar modelos únicos a situaciones tan complejas y heterogéneas como las de la prestación de servicios públicos domiciliarios en nuestras ciudades.

Cuando, a finales de los años ochenta, estas empresas entraron en crisis, pensamos que había llegado el momento de diseñar sistemas flexibles y respetuosos de la heterogeneidad del país, de las particularidades de cada servicio y de las crecientes demandas de participación ciudadana y de descentralización. No obstante, como si la experiencia no valiese, se presentó un proyecto de ley con un concepto de inflexibilidad extrema, cuyo componente de autonomía gerencial pretende reforzarse bajo la forma de la participación privada, concretada en la figura de sociedad por acciones, entendida como modelo organizacional único, indiscutible. El corte tecnocrático de la legislación es visible en las determinaciones del título v ("Regulación, control y vigilancia del Esta-

do en los Servicios Públicos") de la ley 142: aunque se intenta diferenciar las funciones de regulación, control y vigilancia, los cuerpos responsables dependen de una misma cadena decisional, la del Ejecutivo, en persona del Presidente. Las grandes decisiones del Estado en materia de estos servicios quedan en manos de una capa de "técnicos" con gran autonomía y poca o ninguna responsabilidad política, pues ésta pesa en los hombros del Presidente. El buen éxito del esquema queda dependiendo de la "preparación técnica" y de la buena fe de los expertos, quienes están exentos de cualquier forma de control político y ciudadano.

Esta solución de autonomía se sustenta en unas bases del todo discutibles. En primer lugar, supone que todo tipo de ingerencia política es pernicioso y que, en consecuencia, para garantizar la transparencia y la neutralidad de las decisiones, éstas deben aislarse completamente y depender exclusivamente de criterios técnicos. Tiende así a confundirse política con politiquería. Es evidente la necesidad de aislar a la segunda mientras resulta necesario darle participación y juego a la primera como única forma de garantizar el pluralismo, la democracia, y de dotar estas decisiones de su adecuada carga de responsabilidad política.

Un segundo problema se deriva de una errada concepción de la técnica: de su supuesta neutralidad y objetividad. Las decisiones, por más técnicas que se las considere, se fundan en determinados valores, son influidas por criterios morales y éticos y están condicionadas por teorías que, en sus bases mismas, poseen opciones de política. La falsa presentación de la técnica como neutral y objetiva sólo esconde estos condicionantes y allana el camino para que ellos se impongan autoritaria y totalitariamente. Por lo anterior, no sorprende que esta tecnocracia, adalid de la apertura del mercado y de la competencia, en el momento de tomar decisiones se arrogue condiciones de monopolio, expresadas, como se ha dicho, en el hecho de que las grandes decisiones de política quedan dependiendo de una sola instancia: la del Ejecutivo, en persona del Presidente.

Una última falacia tiene relación con el supuesto implícito de la existencia de una identidad entre tecnocracia y meritocracia. La tecnocracia suele asumir que sus procedimientos de selección de personal hacen prevalecer el mérito por encima de todo, contrastando con los procedimientos politiqueros, en los que la relación clientelista se impone sobre cualquier otra consideración. No obstante, cuando se observa la operación efectiva de las cortes de tecnócratas, se aprecia que sus procedimientos de reclutamiento no garantizan la primacía del mérito, pues lo que en la realidad funciona son cadenas de conocidos, de recomendados, de apadrinados o de personas provenientes de ciertas y determinadas universidades, quienes, por ese mero hecho, son consideradas más capaces que las demás. Se van entretejiendo así círculos cerrados sin procedimientos claros y trasparentes de contratación y evaluación que se alejan progresivamente de su ideal de mérito.

El enclaustramiento de estas cortes tecnocráticas no despertaría preocupación alguna si sus ocupaciones y la repercusión de sus decisiones fuesen de corto alcance. No obstante, como lo muestra el análisis detallado de la ley, entidades como las Comisiones de Regulación concentran un gran poder y cumplen una vastísima gama de funciones que van desde las regulatorias, pasan por las cuasiejecutivas y cuasijudiciales y rematan en las cuasilegislativas.

Las decisiones clave para el futuro desempeño de las empresas y de los sistemas quedan en manos de estas comisiones: ¿qué es mercado?, ¿qué es competencia?, ¿cuándo hay economías de escala y aglomeración?, ¿cómo se determinan las tarifas? y ¿qué es eficiencia? son algunas de las grandes preguntas que han debido responderse sin existencia de esquema alguno de participación democrática ni de discusión teórica, política, técnica ni metodológica, porque se asume la "plena sabiduría" de quienes han de tomar estas determinaciones. Teniendo en cuenta que en el ámbito teórico no existe acuerdo sobre lo que cada uno de estos conceptos pueda significar, dada la variedad de alternativas adoptadas en los países que han establecido sistemas regulatorios y considerando la inexperiencia del país en este campo, las decisiones en esta materia deberían estudiarse, consultarse y discutirse ampliamente.

A la ya discutida falsedad de los supuestos de neutralidad, objetividad y mérito se suma la debilidad institucional de las comisiones, cuya planta de personal se reduce a tres expertos que tienen sobre sus hombros las responsabilidades ya descritas. Por consiguiente, a las consideraciones de orden teórico y político ya expuestas sumamos ésta, de naturaleza puramente pragmática, que deja abierto el interrogante de si con estas comisiones ha de repetirse la triste historia de entidades como la Junta Nacional de Tarifas[6]. La poca responsabilidad con la que el Estado colombiano asumió las funciones de regulación de las empresas privadas de servicios públicos nacientes a finales del siglo pasado y principios del presente llevó a las más airadas protestas sociales y a los más cuestionables resultados en materia de eficiencia y de equidad. Más recientemente tenemos el caso de un servicio como el transporte urbano, cuya prestación privada no ha tenido el contrapeso de un Estado regulador con capacidades de orientación y sanción, lo que llevó a las situaciones de caos que se experimentaban en una ciudad como Bogotá, antes de la iniciación de un proyecto como Transmilenio.

La inflexibilidad de la ley

La otra característica central de la ley, la inflexibilidad, se hace evidente en varias de las determinaciones tomadas en ella. En el título I se define una forma jurídica única para las personas prestadoras de los servicios: la de las sociedades por acciones. Las demás quedan entendidas como excepciones o desviaciones a lo que se considera la norma. El artículo 6º se esfuerza por poner toda suerte de trabas a la prestación directa de estos servicios por parte de los municipios. En el capítulo II del título II, sobre contratos especiales para la prestación de los servicios públicos, se desarrollan expresamente sólo tres formas especiales de contrata-

[6] Constituyó un ensayo institucional adelantado a lo largo de los años ochenta con el propósito de ejercer funciones de supervisión y control sobre las políticas tarifarias aplicadas por las empresas de servicios públicos domiciliarios. Se concibió como un cuerpo técnico, y durante la mayor parte de su existencia se lo adscribió a la Presidencia de la República a través del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Puede decirse que constituye el antecedente más próximo a las que posteriormente serían las Comisiones Reguladoras.

ción: concesión, administración profesional de acciones y áreas de servicio exclusivo, con lo que se desperdicia la posibilidad de abrirlas a una amplia gama de opciones. Otro síntoma de inflexibilidad se aprecia en el artículo 3º, donde se mencionan los instrumentos de intervención estatal y donde, curiosamente, no aparece la prestación directa de los servicios.

Es curioso que esta ley tenga la característica de inflexibilidad anteriormente descrita, si se tiene en cuenta que una de sus mayores fuentes de inspiración es la doctrina neoliberal que propugna una creciente ingerencia del mercado y una minimización de la participación estatal. Como mecanismo de regulación, el mercado es un instrumento que obliga a la adopción de soluciones flexibles y determina que los agentes que sobreviven son aquellos que tienen mayor capacidad de adaptación a las cambiantes circunstancias de la economía y la sociedad. Una de sus grandes virtudes es su capacidad de conjugar una gran multiplicidad de intereses y agentes en arreglos que, en ciertas y determinadas condiciones, tienen impactos económicos y sociales progresivos.

Una herramienta desperdiciada: la autonomía local

La solución de autonomía adoptada no era, evidentemente, la única que el país tenía a su alcance, pues habría podido adoptarse un modelo diferente, que hiciese un uso más creativo de las posibilidades del sector privado y más claramente apoyado en las ventajas ofrecidas por la descentralización y la autonomía local. Más aún: este recurso a la autonomía local no representa una mera posibilidad sino que, por las características de la Constitución y del sentir político en Colombia, es una obligación. Esta obligación, como mostraremos adelante, ha sido abiertamente soslayada por la ley, pone en entredicho su constitucionalidad y hace aumentar las dudas ya manifestadas acerca de su conveniencia.

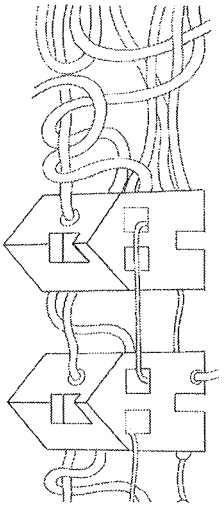
En la Ley 142 el municipio, como actor político e institucional, tiene un papel claramente secundario y subordinado, ya que las determinaciones de la ley recortan claramente su autonomía en la dirección de los asuntos cruciales del manejo de los servicios públicos domiciliarios y reducen su papel al de un mero agente o intermediario; en otras palabras, la ley le arrebata su carácter de célula política básica del Estado y lo restringe a un papel de mero delegatario. En este sentido, la pregunta que debe formularse es: ¿cuál es el significado real del concepto de autonomía territorial en un contexto como el de la presente ley? Después de su promulgación, las decisiones clave en materia de prestación de servicios públicos domiciliarios han quedado totalmente fuera del alcance del gobierno municipal, pues la ley determina la forma jurídica que se ha de imponer en las empresas de servicios públicos; la estructura tarifaria, la estratificación de las viviendas y los niveles y criterios de otorgamiento de subsidios también quedan en manos de entidades nacionales; a través de las políticas de crédito y cofinanciación, el Estado central presiona por la modificación de las entidades prestatarias de los ser-

vicios tratando de adecuarlas a rígidos moldes preestablecidos, y las trasferencias fiscales del Estado nacional a los municipios tampoco son de libre destinación, lo que inflexibiliza la aplicación de estos recursos y limita el poder de decisión de los gobiernos locales sobre estos asuntos.

Indiscutiblemente, el Estado nacional debe establecer sistemas de control y de coordinación de las acciones de los municipios con miras a garantizar la estabilidad fiscal y monetaria e influir sobre la equidad de la distribución de los costos y los beneficios del desarrollo. No obstante, la solución adoptada por el Estado colombiano rebasa claramente estas pretensiones, busca centralizar las decisiones fundamentales y coarta la capacidad de toma de decisiones por parte de los gobiernos locales. La descentralización pierde así uno de sus sentidos más fuertes y más significativos: el de acercar el Estado a la sociedad civil y dotarlo de mayor capacidad de respuesta y de mejores condiciones para la identificación de las necesidades sociales que debe atender. Este sentido exige, entre otras cosas, que en el sistema haya nitidez política y capacidad de adaptación a las circunstancias particulares de cada municipio.

La nitidez política es un componente indispensable si se quiere contribuir a fortalecer la democracia y a sanear el sistema político con la descentralización. Si la población identifica claramente quiénes son los responsables de las decisiones que más la afectan y tiene además canales de comunicación y de expresión política para hacerles saber su sentir, el control político y ciudadano será la mejor herramienta para mejorar la gestión municipal, incluida la de las empresas de servicios públicos. Si esta nitidez no existe, los responsables técnicos y políticos podrán oscurecer sus responsabilidades, diluirlas en otros agentes y, por consiguiente, impedir o desviar la sanción merecida por sus malos actos políticos y administrativos. La excesiva intervención del Estado central en la toma de las decisiones fundamentales en materia de servicios públicos domiciliarios en nada contribuye a la deseable nitidez política del sistema; a los alcaldes, por ejemplo, les crea la posibilidad de evadir sus responsabilidades, transferírselas a las entidades nacionales y, por esta vía, evitar que la ciudadanía y el electorado ejerzan comportamientos sancionatorios.

La flexibilidad es una condición no menos importante si se quiere que los beneficios de la descentralización operen realmente. La promoción de las políticas de descentralización parte del reconocimiento de la necesidad de contar con sistemas de decisión y operación que acerquen la oferta a la demanda. Este acercamiento ha de permitirles a las empresas captar las necesidades de sus usuarios y hacerlas esforzarse por adaptar sus servicios a éstas. La diversidad regional, social, económica y cultural de un país como Colombia se traduce en una muy alta heterogeneidad de sus municipios. En estas condiciones, mientras mayores sean las posibilidades de adaptación de éstos a sus propias circunstancias particulares, mayores serán las posibilidades de éxito de la gestión pública. Las inflexibilidades ya señaladas en la Ley 142 ponen en peligro la obtención de los beneficios de la descentralización, recortan sus posibilidades de adapta-



ción y elevan los riesgos de adoptar soluciones no muy apropiadas al medio en el que se pretende aplicarlas.

Algunas conclusiones preliminares

Para empezar, es necesario reconocer que la promulgación de la ley tiene una motivación válida, como es la de propiciar condiciones estructurales para una mejor prestación de los servicios públicos domiciliarios en el país. Estos motivos son igualmente válidos en lo que hace a la necesidad de darles una "solución de autonomía" a estas empresas, entendida como el distanciamiento que su gestión debe tener de intereses clientelistas y politiqueros. No obstante, la solución de autonomía finalmente adoptada es inconveniente por errar en elementos centrales del diagnóstico y basarse en presupuestos del todo discutibles.

El diagnóstico de base para la promulgación de la ley acierta al localizar serias deficiencias de tipo institucional y empresarial. No obstante, se queda corto al pensar que la modernización del servicio tiene un mismo sentido y una misma trayectoria para todos los municipios del país y los diferentes servicios públicos domiciliarios. La heterogeneidad del territorio nacional obliga a repensar la manera tradicional de solucionar ciertos problemas que tienen que ver con la gestión pública. Se suele proceder a través de la proposición y la implantación de "modelos" institucionales y gerenciales únicos, independientes de la diversidad de las situaciones. En estas condiciones, la aplicación de estos modelos ha llevado a que en unos pocos casos se obtengan resultados exitosos, pero también a que, en otros, donde las condiciones no se prestan, los impactos lleguen a ser desastrosos.

Además hay yerros indiscutibles en los presupuestos utilizados para diseñar la "solución de autonomía" finalmente propuesta. Se supone que la creación de superpoderes aislados, de corte técnico, es la solución. Se parte de suponer que existe una "verdad técnica" sostenida y defendida por estos superpoderes; nada más falso a la luz de experiencias previas, como es el caso del sector eléctrico en los años ochenta (Cuervo, 1992). Se supone, también erradamente, que el enclaustramiento de estos cuerpos garantiza que quienes allí lleguen lo hagan por mérito y no por influencias, desconociendo la arbitrariedad con la cual proceden los tecnócratas en el proceso de selección de personal, ya que sesgan sus preferencias hacia un reducido círculo de conocidos y recomendados que no necesariamente cuentan con las capacidades que teóricamente se les atribuyen. Se supone, también erradamente, que la dependencia directa de estas cámaras del Presidente las aisla de las presiones politiqueras que obstaculizan la consecución de sus objetivos de capacidad técnica y de mérito comprobado. Finalmente, el aislamiento creado desarrolla una atmósfera inconveniente desde el punto de vista político: ¿quién responde por las consecuencias sociales y políticas de las decisiones tomadas por estos organismos?, ¿cuáles deben ser los mecanismos de control político que "atajen" decisiones inconvenientes?

La puesta en práctica del modelo y algunas de sus consecuencias

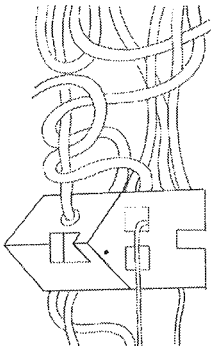
La práctica institucional y el desarrollo del modelo diseñado en la Ley 142/94 permiten sugerir algunos elementos de evaluación e identificar algunas de las más importantes consecuencias sociales del modelo. Este análisis se hará en tres grandes dimensiones cuya importancia y cuyo significado se precisaron en el análisis de la primera parte. En primer lugar se mirará el tema de la inflexibilidad y sus matizadas consecuencias. En segundo lugar se analizará el problema de la autonomía local, principalmente desde el punto de vista de algunos de los vacíos y tensiones generadas. Finalmente se observarán algunas de las debilidades del sistema, en su conjunto, con grave incidencia sobre parámetros centrales de la prestación de los servicios, como es el caso del costo y la eficiencia.

Flexibilidad razonada e inflexibilidad tozuda

El balance de las consecuencias de las inflexibilidades derivadas del modelo de prestación de servicios públicos domiciliarios ofrece un panorama bastante contrastado de aciertos y desaciertos. A pesar de la inflexibilidad del modelo básico, la práctica institucional pone en evidencia que las estrategias de privatización han tendido a diferenciarse por servicio, permitiendo sacar el mejor partido de las diferencias y de las muy distintas posibilidades ofrecidas en cada uno, dadas las restricciones técnicas, financieras, económicas y sociales enfrentadas por cada uno de ellos: en estos casos hablamos de flexibilidad razonada. En donde no se ha aceptado y se le ha hecho resistencia al aprovechamiento de estas diferencias se muestran serias debilidades, resultados contraproducentes: estos casos los hemos denominado de inflexibilidad tozuda.

De acuerdo con las condiciones particulares de cada servicio, tanto en cada contexto nacional como en el marco de la economía mundial se han dado procesos de inserción privada muy diferentes en grado e impacto. Por tanto, resulta interesante comparar tres casos diferentes como lo han sido los de telecomunicaciones, energía eléctrica y agua potable y saneamiento. En los dos primeros, los grados de inserción del sector privado han sido relativamente altos y muy visibles sus impactos en términos de inversiones, cobertura, mejoramiento de la calidad y, en algunas circunstancias, disminución de las tarifas. En el tercero, el grado de inserción privada es precario y sus impactos no son del todo claros aunque, más bien, relativamente insatisfactorios.

> Para 1999 el sector de las telecomunicaciones en el país se encontraba totalmente liberalizado, con un importante nivel de competencia en todos los servicios y con una creciente participación privada y extranjera en la prestación de dichos servicios. Los cambios introducidos en el marco regulatorio han permitido que las telecomunicaciones en Colombia crezcan de forma progresiva durante los últimos diez años. Los



[7] *Apenas había aumentado a 41 en 2002.*

> ingresos del sector aumentaron en términos reales a un ritmo superior que el conjunto de la economía, registrando tasas de crecimiento de 6,5% promedio anual, frente al 2,5% registrado por la economía colombiana, conllevando a que el sector ganara en participación dentro del PIB al pasar de 1,9% del PIB en 1990 a 2,6% en 1999 (CRT, 2001: 13).

Dentro del sector de telecomunicaciones, el dinamismo ha sido muy variado. El área de mayor expansión ha sido la telefonía móvil celular, con crecimientos anuales promedio, en el ingreso, del 69% (ibíd.: 14). En los otros subsectores, como el de la telefonía fija, el impacto ha sido menor pero igualmente visible y significativo.

> La entrada de la competencia al mercado de la telefonía local transformó drásticamente la evolución del servicio, [...] al pasar de veintiséis empresas en 1993 a cuarenta[7] en 1999, sumado a diecisiete que se encuentran en la actualidad en la fase preoperativa [...]. Desde 1990 se han instalado en el país más de 4,8 millones de líneas, correspondientes a una tasa de crecimiento de la red fija de 10% promedio anual durante toda la década pasada, frente a una tasa de crecimiento de la población de 1,6%, lo que ha permitido incrementar considerablemente los niveles de penetración del servicio de TPBC, pasando de 8,05 líneas por cada 100 habitantes a principios de la década a 18,4 en 1999 (ibíd.: 15).

En concordancia con la recesión económica posterior a 1998, estos ritmos de crecimiento disminuyeron sensiblemente, pues aportaron apenas 400 mil nuevas líneas entre 1999 y 2002 (Uribe, 2005a: 30 [cuadro 5b]).
Este crecimiento es aún más espectacular en el caso de la telefonía móvil celular:

> Tan sólo en seis años de operación el país cuenta con 1,9 millones de abonados, registrando tasas de crecimiento anual del 87%, reflejado en un aumento continuo del nivel de penetración, el cual es en la actualidad de 4,73 abonados a la red móvil por cada 100 habitantes, nivel alcanzado por la telefonía local después de 50 años de operación (CRT, 2001: 16).

Aunque la recesión también afectó el crecimiento de las líneas móviles, su recuperación fue rauda e intensa, a tal punto que en 2003 el número de abonados ya llegaba a 6,2 millones (Uribe, 2005a: 36 [cuadro 7]). Como es de esperar, esta evolución no ha sido pareja en las diferentes regiones del país. Al contrario de lo esperado, sin embargo, el crecimiento del número de líneas fijas en servicio ha sido mayor en las ciudades pequeñas e intermedias que en las grandes. En efecto, entre 1993 y 1999 el total de líneas en servicio pasó de 3 millones a cerca de 6,5 millones. Para la fecha inicial las empresas de ciudades grandes representaban el 81% del total de líneas y para el final habían descendido al 72%. En el caso de las intermedias se avanzó del 12% en 1993 al 17% en 1999, mientras que en las pequeñas se pasó del 7%

al 11% durante las mismas fechas (CRT, 2001: 214 [Anexo]). Además, el número de líneas rurales sigue siendo muy bajo, pero creció a un ritmo superior al resto, pues en vez de duplicarse, como en el caso de las líneas urbanas, se cuadruplicó (ibíd.: 225 [Anexo]). Finalmente,

> la calidad de los servicios públicos domiciliarios de telefonía ha mejorado durante los últimos años. [...] la evolución del promedio del número de daños por 100 líneas en servicio al año [...] se redujo en un 58% entre 1994 y 2003, pasando de 90 a 30 daños anuales por cada 100 líneas. De igual manera, el tiempo medio de instalación de líneas [...] presentó una reducción del 60%, al pasar de un promedio de 100 a 40 días, durante el periodo 1999-2003. Por su parte, el tiempo medio de reparación de daños se redujo en un 12% al pasar de 2,5 a 2 días (Uribe, 2005: 48).

Un primer costo social del proceso de privatización y acelerada expansión del sector de telecomunicaciones ha sido el incremento de las tarifas. Entre 1997 y 2000, aunque los costos de conexión al servicio telefónico se redujeron prácticamente a la mitad en términos reales, el cargo fijo promedio nacional creció cerca de un 50% y los cargos variables casi un 180%[8] (CRT, 2001: 238 [Anexo]). Se espera además que este proceso continúe, pues la Ley 142 implica buscar un acercamiento entre las tasas cobradas al usuario y los costos económicos. Aunque este acercamiento se ha producido, aún hay un rezago que deberá cubrirse en el inmediato futuro, pues

> la mayoría de las empresas de telefonía local han continuado recibiendo ingresos inferiores a los costos eficientes definidos en la Resolución CRT 253 de 2000, situación que ha sido atribuida a los bajos niveles de consumo y a la reducida capacidad de pago de los usuarios en gran parte de los municipios del país, y en algunos casos, a la persistencia de criterios políticos que no han permitido los aumentos tarifarios necesarios para que se complete el mencionado rebalanceo (Uribe, 2005a: 47).

No obstante, "las tarifas de larga distancia internacional se redujeron en un 88%, mientras que las de larga distancia nacional lo hicieron en 8%" (ibíd.: 46).

Un segundo costo social se ha venido gestando y se deriva del acelerado proceso de sustitución de líneas fijas por móviles. Como se vio, el crecimiento de las líneas móviles ha sido muy acelerado y además se ha concentrado en los estratos sociales de mayores ingresos. La composición social de la demanda por líneas fijas se ha inclinado entonces a favor de los estratos de menor ingreso, por lo que se han reducido las posibilidades de generar subsidios a través de las contribuciones que pagan las capas más ricas y se ha puesto en peligro esta modalidad de compensación social, que ha funcionado relativamente bien en Colombia. En efecto,

[8] *Las cifras originales se presentan en pesos corrientes, y el autor de esta ponencia hace una aproximación a crecimientos en términos de pesos constantes o incrementos reales.*

> la tasa de crecimiento de las líneas de los estratos subsidiados (26,6% para estrato 1 y 13,9% para estrato 2) es muy superior a la tasa de crecimiento promedio del número de líneas de telefonía local (6,8%), las líneas de estratos contribuyentes han crecido a tasas menores que el promedio (2,8% para estrato 5, 2,4% para estrato 6 y 5,4% para estrato no residencial). [...] En síntesis el actual esquema de subsidios y contribuciones, como mecanismo de garantía a la prestación del servicio universal, presenta fallas estructurales, como sustitución fijo-móvil y desbalance creciente entre el número de usuarios contribuyentes y el número de usuarios subsidiados (ibíd.: 38 y 64).

Como resultado de la aplicación de los dictados de la Ley 142 de 1994, Colombia ha arribado a una estructura mixta, con una muy variada participación de empresas públicas (nacionales y locales), mixtas y privadas: en telefonía local, las empresas mixtas cubren el 53% del mercado, las públicas el 42% (empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades oficiales de acciones) y las privadas apenas el 2,4%. En el caso de la telefonía móvil, las empresas privadas dominan el mercado con el 88% del número de abonados mientras las mixtas (de origen público local como Empresas Públicas de Medellín (EPM) y la Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB) tienen el restante 12%.

Este proceso de mestizaje no ha implicado rezagos en cobertura o calidad:

> La densidad[9] colombiana en 2002 (17,9) se ubicó por encima del promedio de los países de la región (14,9). Esta situación se hace más evidente si se compara la situación de Colombia con la de otros países latinoamericanos que presentan PIB per cápita similar. En este caso, la teledensidad colombiana es 80% superior a la teledensidad promedio (9,8) de la muestra (ibíd.: 65).

En este sector en particular, a pesar de tenerse como punto de partida un modelo de provisión rígido e inflexible se ha arribado a un modo de provisión flexible y relativamente exitoso, cuya explicación merece ser investigada; pero esta indagación escapa, por lo pronto, a los alcances de este trabajo.

El desenvolvimiento del sector de energía eléctrica no es tan espectacular como el de telecomunicaciones. Sin embargo, es el caso para el cual Colombia consiguió una mayor movilización de recursos de inversión de origen privado. Entre 1991 y 2001, la capacidad efectiva de generación eléctrica instalada total pasó de 8.395 MW a 13.169 MW, lo cual representa un crecimiento total del 57%. En contraste, durante el mismo periodo la capacidad efectiva de generación térmica pasó de 1.874 MW a 4.487 MW, es decir que hubo una expansión del 239%, más de cuatro veces el crecimiento de la generación eléctrica del país (Medina y Uribe, 2005: 29 [cuadro 2]). Mientras en generación térmica la inversión privada ha asumido la forma de construcción de nuevas instalaciones, en generación hidráulica la inserción del capital privado se ha dado principalmente bajo la forma de compra de activos existentes. Como conjugación de estos dos

[9] *Definida como el número de líneas por cada cien habitantes.*

procesos, para 2002 cerca de 7.126 MW de generación eléctrica, que representaban cerca del 54% los 13.200 MW de la capacidad total de generación eléctrica del país, estaban bajo el control privado (Ibíd.: 28). En términos de valor, estas inversiones representan montos significativos, pues entre 1992 y 2002 alcanzaron un total de 7.576 millones de dólares (Lucioni, 2004: 22 [cuadros 6 y 7]).

En el caso de inversiones privadas en la compra de activos públicos existentes, el beneficio o costo social de estas inversiones depende del aprovechamiento de los recursos invertidos en ellos y del costo de oportunidad generado por la inversión en activos nuevos. Por ejemplo, en el caso de Bogotá, estos recursos fueron utilizados en mejoramiento de la infraestructura urbana, y podrían ser evaluados en términos del impacto generado a través de las modificaciones de la calidad de vida de los bogotanos. No obstante, este ejercicio de evaluación implica un trabajo meticuloso que está por realizarse pero que vale la pena dejar señalado.

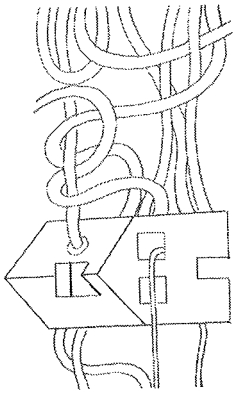
Deben mencionarse dos grandes tipos de impacto social generados por la aplicación de las reformas en el sector eléctrico. El pri-

Cuadro 1

Inversión privada en servicios públicos domiciliarios en América Latina (1990-2002)

	Telecomunicaciones	Energía eléctrica	Transporte	Agua y alcantarillado	Total
Inversiones en activos:					
Colombia (millones de dólares)	1.499	4.562	85	0	6.146
%	24,6	73,8	1,4	0	100
América Latina (millones de dólares)	46.420	48.087	9.692	3.410	107.609
%	43,1	44,6	9	3,1	100
Inversiones en expansión:					
Colombia (millones de dólares)	1.604	3.014	2.522	330	7.470
%	21,5	40,3	33,8	4,4	100
América Latina (millones de dólares)	98.056	53.034	49.153	12.956	213.199
%	46	24,9	23	6	100

Fuente: Lucioni (2004). Datos extraídos de los cuadros 6 y 7, p. 22.



mero de ellos es semejante al producido en telecomunicaciones y se relaciona con el incremento sostenido de las tarifas, con expansiones especialmente altas para los estratos más pobres y relativamente bajas para los más ricos. Entre 1995 y 2001 la tarifa real promedio pasó de $130 a $216, lo que representa un incremento del 66%, mientras que para el estrato más pobre este crecimiento alcanzó el 128% (cálculos realizados con base en los datos de Medina y Uribe, 2005: 33 [cuadro 6]). El segundo tipo de impacto es de orden fiscal, y requerirá posteriores investigaciones y evaluaciones: la entrada de operadores eléctricos privados se ha hecho a través de la aplicación de contratos de concesión que han establecido cláusulas de disminución y supresión de riesgos financieros a través del aseguramiento de ingresos por medio del sostenimiento de precios o el aseguramiento de la demanda. Como en algunos casos estas previsiones de ingresos no se dieron a través de los mecanismos espontáneos del mercado, el Estado se ha visto obligado a sufragar cuantiosos gastos con recursos destinados a cubrir las diferencias entre ingresos reales y esperados y a suprimir las posibles pérdidas ocasionadas a los operadores privados.

La estructura de provisión resultante es mixta, de forma semejante a lo ya analizado en telecomunicaciones. Las empresas mixtas predominan hoy en todos los eslabones de la cadena del sector eléctrico. No obstante, entre 1998 y 2002 la participación privada aumentó sustancialmente en los eslabones de comercialización (de 20% a 35%), transmisión (de 21% a 42%) y distribución (de 27% a 41%) (Ibíd.: 68 [cuadro A-5]).

En contraste con los anteriores casos, el servicio de agua potable y saneamiento presenta un panorama de penetración y resultados bastante diferente. Para empezar, en un estudio de evaluación realizado en 2001 y publicado en 2002 por el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2002a) se muestra que la tasa de penetración del capital privado es bastante modesta. Para una muestra de 129 municipios de los casi 1.100 existentes en Colombia, solamente en dos había empresas privadas, en uno en concesión y en tres de carácter mixto, es decir, un 4,7% del total estudiado. Por tanto, la forma predominante de prestación seguía siendo la pública, con 67 empresas administradas directamente por los municipios, 16 bajo la forma de empresas industriales y comerciales del Estado y 12 empresas oficiales, es decir, un 73,6% del total estudiado.

La expansión de las coberturas no ha sido medida con precisión en este estudio. No obstante, las indicaciones sugieren un relativo estancamiento o incluso un retroceso de las mismas. Para el periodo 1985-1993 los resultados parecen desalentadores:

> En 44 municipios de la muestra el ritmo de expansión del servicio de acueducto fue superado por el crecimiento en el número de viviendas, es decir, la proporción de viviendas servidas se redujo. Como era de esperarse, esta tendencia fue más fuerte en las cabeceras municipales que en las zonas rura-

les ("resto") y la peor parte la llevaron los municipios de la categoría 6, pues de los 65 incluidos en la muestra, en 51 disminuyó la cobertura urbana de acueducto (DNP, 2002a: II, 169).

CUADRO 2
GRADO DE PENETRACIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA EN EL SECTOR DE AGUA POTABLE (COLOMBIA, 2001)

Forma de provisión: aseo municipal	67
E. públ./ind. y com. del Estado	16
ESP oficial	12
ESP mixta	3
ESP privada	2
Concesión	1
Cooperativa	1
Otras comunitarias	2
Departamento	1
Autoprovisión	2
TOTAL	129

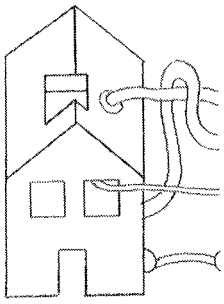
Forma de provisión: acueducto municipal	59
E. públ./ind. y com. del Estado	25
ESP oficial	21
ESP mixta	4
ESP privada	9
Concesión	1
Junta de Acción Comunal	4
Junta Administradora de SS	3
Asociación de Usuarios	2
Otras comunitarias	2
Departamento	6
Empresas varios municipios	2
Autoprovisión	4
TOTAL	129

Fuente: DNP, 2002a, t. II.
Informe preparado por María Mercedes Maldonado y Gonzalo Vargas. Tomado de la gráfica 1, p. 165.

A pesar de la imprecisión de las cifras, los resultados indican que en un 34% de los municipios las coberturas se redujeron y que, en la categoría de municipios más pequeños, esta reducción se dio en un 78,5% de ellos. Por tanto, el comportamiento general es deficiente, y los peores resultados se han dado en los municipios más pequeños, que, por lo general, son los de menor desarrollo relativo.

Las cifras censales y de las encuestas de hogares parecen confirmar las dificultades de expansión de las coberturas de estos servicios. De acuerdo con las cifras censales, entre 1985 y 1993 el porcentaje de hogares servidos por acueductos en Colombia aumentó del 70,5% al 79,7%. En contraste, las cifras disponibles para la más reciente encuesta de calidad de vida en el país arrojan una estimación de cobertura de acueductos del 75,1%. En alcantarillado, por el contrario, parece haberse dado una expansión de las coberturas, pues entre 1985 y 1993 pasaron del 59% al 63%, y en 1997 habían seguido subiendo hasta un 70%. Teniendo en cuenta estas tendencias, las estimaciones de cobertura presentadas por el DNP para el año 2000 parecen algo dudosas, pues señalan cerca de un 80% para acueducto y un 65% para alcantarillado (DNP, 2002b: 3). La duda surge del hecho de que representan un cambio de tendencia, con un impacto aparentemente mayor, de cinco puntos porcentuales de crecimiento en tres años, en una coyuntura económica precisamente caracterizada por el estancamiento de la producción nacional y las dificultades fiscales.

territorios 14



Cuadro 3
Coberturas de acueducto y alcantarillado en Colombia (1973-2000)
Porcentaje de hogares servidos

	1973	1985	1993	1997	2000
Nacional	66,4	70,5	79,7	75,1	82,5
Urbano	88,4	89,2	94,6	96,94	95,4
Rural	28	28	12,26	12,3	44,2

Fuente: Dane, Datos censales 1973, 1985, 1993. Para 1997, Encuesta nacional de calidad de vida.
Año 2000: DNP, "Agua y saneamiento básico", en www.dnp.gov.co/02sec/agua/AGUA.HTM.

El caso del agua potable y saneamiento lo hemos caracterizado como "de inflexibilidad tozuda" porque la debilidad de los resultados pone al descubierto sus perversas consecuencias sociales, confrontadas con una persistencia institucional aparentemente muy poco reflexiva. Así como en otros sectores cabe destacar avances y reconocer que en parte provienen de un mejor aprovechamiento de oportunidades específicas a cada caso, en éste vale insistir en que la persistencia en el modelo podría implicar consecuencias sociales aún más negativas de las hasta ahora constatadas. Un segundo aspecto de esta inflexibilidad tozuda tiene que ver con las consecuencias institucionales y jurídicas del incumplimiento sistemático de unos mandatos claramente pasados por alto por los municipios del país, que han persistido en fórmulas que no se corresponden con el modelo empresarial que quiso implantar la Ley 142. Esta resistencia silenciosa les concede la razón a las inquietudes formuladas en la primera parte de esta exposición, en donde se puso de manifiesto la inconveniencia de aplicar una única fórmula en un país tan diverso como Colombia. Por tanto, en vez de continuar insistiendo debería seguirse el ejemplo de otros sectores y generar un modelo de flexibilidad razonada aprovechando en este caso las potencialidades ofrecidas por fórmulas empresariales de carácter comunal, cooperativo, asociativo, y municipal.

Autonomía local: vacíos de la presencia nacional, resistencia pasiva y resistencia activa

A pesar de la intención de la Ley 142 de minimizar la presencia política del municipio y sus instancias de gobierno, la práctica ha demostrado la existencia de tres grandes fórmulas de juego activo del municipio, definidas en términos de vacíos nacionales, resistencia pasiva y resistencia activa.
Uno de los principales vacíos de la Ley 142 se relaciona con la definición del manejo de la concesión como una de las fórmulas de ingreso del capital privado a la prestación de servicios públicos domiciliarios en Colombia. Como se afirmó en el párrafo anterior, en el caso del agua potable y el saneamiento la concesión ha sido una de las fórmulas más utilizadas, con protagonismo local. Las primeras experiencias se iniciaron en Bogotá con la concesión del servicio de recolección y tratamiento de basuras, incluso antes de la expedición de la Ley 142 en 1994. Los resultados de estos procesos de adjudicación, evaluación, seguimiento y control a los

contratos de concesión no están aún claramente establecidos. No obstante, es evidente que coinciden con lo esperado: mientras mayor solidez y consistencia institucional local hay, mayores son las probabilidades de obtener buenos resultados. En este caso, la autonomía local ha perdido como resultado de la imprevisión de la ley y ha jugado a favor o en contra de los resultados dependiendo de las azarosas condiciones en las que se han llevado a cabo los procesos de concesión.

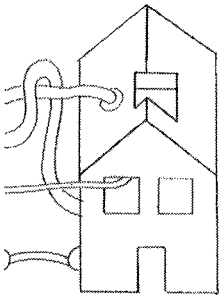
La segunda modalidad de juego de la autonomía local ha sido a través del ejercicio de una resistencia activa a los dictados de las políticas nacionales, en muchos casos contribuyendo a llenar sus vacíos y a corregir algunas de sus más graves consecuencias sociales. La apertura de la competencia y la privatización de los servicios ponen en peligro su prestación en las zonas de habitación de las poblaciones más pobres de una ciudad y de un país. Las zonas más pobres de la ciudad suelen asociarse a mayores costos de prestación de los servicios públicos domiciliarios y confrontarse con una demanda de menor solvencia, determinando en ellas condiciones de menor rentabilidad.

> En un contexto de monopolio, la integración de las zonas rentables con otras menos rentables en un solo negocio permite alcanzar costos promedios razonables para el área en su conjunto y aguantar los sobrecostos de las zonas más difíciles. En un contexto de competencia, los prestadores de servicio tienen interés en pelear por conservar o conquistar los clientes rentables, "el lomito", y no invertirán sino a regañadientes en las zonas populares (Coing, 2005: 142).

En estas condiciones, para servicios cuyos costos de prestación varían sensiblemente dependiendo de las características socioeconómicas de las áreas servidas, parecen prefigurarse dos salidas alternativas: o bien se renuncia al prurito de considerar la apertura irrestricta a la competencia en el mercado como condición básica, se permite la operación de monopolios locales públicos o privados y se los obliga a cruzar subsidios entre áreas como mecanismo de financiación de los servicios en la áreas más pobres, o bien se generan sistemas de compensación explícitos y expeditos. En caso contrario, la aplicación ortodoxa y absoluta de los principios de la competencia y la privatización podría llevar a resultados indeseables y contraproducentes en materia de exclusión social.

Cuando el pragmatismo se impone a la ortodoxia radical, es posible poner en marcha salidas novedosas y aparentemente provechosas. Éste parece haber sido el caso del servicio de aseo en Bogotá.

> La ciudad se dividió en 7 zonas y se licitó para cada una de ellas; por supuesto, de una zona para otra, varía mucho tanto el costo de la prestación del servicio (densidad, condiciones viales...), como la cantidad de dinero que se puede recaudar en la misma (capacidad de pago, tarifas diferenciadas según estrato). Para evitar que haya muchas ofertas para las zonas rentables y pocas o



ninguna para las zonas marginales, se armó un sistema que logra combinar la competencia por el mercado con un mecanismo de compensación entre costos e ingresos: primero, las empresas ofrecieron un precio por prestar el servicio en la zona. Después, con base en el pliego tarifario definido por la Junta Nacional de Tarifas en 1991, se evaluó lo recaudado en cada una de las zonas; se calculó la relación entre el precio ofrecido por la empresa y el monto recaudado, y de allí en adelante la empresa recibe esa misma proporción de lo recaudado en la zona, cualquier[a que] sea el monto recaudado: por ejemplo, en Barrios Unidos, Candelaria, Chapinero, Santa Fe, Tunjuelito, la empresa no recibe sino el 47% de lo recaudado en la zona, mientras que en Bosa, la empresa cobra 190% de lo recaudado. El sistema se equilibra por la bolsa de compensación, donde los excedentes de unos cubren los déficit de otros (Coing, 2005: 150-151).

Por razones semejantes a las expuestas en el párrafo anterior, en el marco de la libre competencia y la prestación privada de los servicios las empresas preferirán expandir sus sistemas y coberturas hacia las zonas de población más pudiente. Si el sistema opera sin ningún factor que corrija esta tendencia espontánea, el resultado en el mediano y largo plazo será la progresiva y creciente exclusión de las áreas menos desarrolladas.
En estas circunstancias parece necesaria la operación de fondos públicos de financiación de inversiones de expansión hacia las áreas de menor desarrollo relativo. El caso bogotano muestra algunas experiencias interesantes en este sentido. Después de la privatización del servicio de distribución de electricidad se dio una descapitalización que le permitió al gobierno distrital el acceso a importantes recursos de inversión. Parte de estos recursos se utilizó para financiar un programa de extensión de redes de acueducto y alcantarillado en áreas marginales. La participación accionaria del Distrito Capital en las empresas de electricidad y gas no parece suficiente para superar estos obstáculos. El mayor instrumento usado por aquél para orientar las inversiones en redes ha sido su intervención directa en el financiamiento.

Lo ilustra el Programa de Desmarginalización del Alcalde Peñalosa[10]: un proyecto ambicioso de legalización de barrios irregulares, de dotación de infraestructura y de servicios colectivos, para 59 zonas, 1952 hectáreas y 620.000 habitantes [...] El servicio de gas también se benefició del programa [...] La evaluación del programa está en curso y aún no se tienen datos ciertos al respecto, pero ya se evidencian sus limitaciones: inversión prevista: 1,8 billones[11] de pesos; inversión real cercana a los 800.000[12] millones. De las 59 zonas, 12 se han beneficiado de inversiones masivas en vialidad y alcantarillado, y otras 10 han visto crecer su cobertura en agua. Al principio, la Alcaldía tenía previsto financiar este programa con recursos propios de la empresa o prestados por el Banco Mundial, pero también con aportes muy significativos provenientes de privatizaciones: venta de la empresa de teléfonos

[10] El periodo de los alcaldes en Colombia era en ese entonces de tres años, y Peñalosa finalizó su administración en diciembre de 2000.

[11] Cerca de 900 millones de dólares.

[12] Alrededor de 400 millones de dólares.

ETB y descapitalización de las empresas eléctricas. El retraso, y después el fracaso de la venta de la ETB obligó al Municipio a buscar otra vía, y a financiar el programa en su componente agua y alcantarillado por las tarifas (Ibíd.: 144-145).

Finalmente, la tercera modalidad de juego de la autonomía local ha sido a través de una suerte de resistencia pasiva, ya descrita en la sección anterior. Como se dijo, a pesar de la existencia de un modelo empresarial único, ajustado al modelo de sociedad privada por acciones, y a pesar de las dificultades impuestas al montaje de los modos de provisión alternativos, ocho años después de la expedición de la ley se destaca el predominio de las formas públicas de prestación.

Los vacíos de presencia nacional y las dos formas de resistencia local ponen de presente la necesidad de ajustar la práctica institucional al sentir de un país que valora la importancia de la autonomía local como uno de los pilares de la democracia y del desarrollo social. Más que tener leyes y prácticas institucionales que soslayen la autonomía local o intenten desvirtuarla, valdría la pena contar con esquemas que la pongan a jugar a favor de las soluciones esperadas. Tal y como se sugiere en esta evaluación puntual, la intervención local ha contribuido a corregir algunas de las mayores deficiencias del modelo teórico.

De la teoría de la competencia a la práctica del monopolio

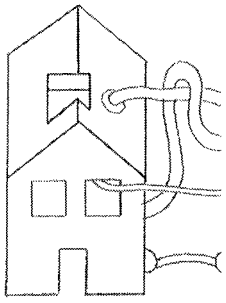
En el modelo de prestación de servicios públicos domiciliarios implantado en Colombia, la regulación se entiende como un medio para promover la competencia libre o, en casos excepcionales, simular su operación y obtener servicios de bajo costo y empresas de operación eficiente. Los impactos sociales de este componente han estado determinados por el juego de dos factores principales: en primer lugar, las implicaciones de la aplicación de las decisiones en materia de reducción de subsidios cruzados y, en segunda instancia, las de algunas debilidades institucionales del sistema regulatorio.

En cuanto al impacto tarifario de la aplicación del modelo, como en los demás casos analizados las circunstancias varían de un servicio a otro. En términos internacionales es posible identificar algunas tendencias preponderantes:

> En Colombia, como en otras partes del mundo, la evolución de los costos varía mucho de un servicio para otro: costos crecientes en agua, alcantarillado (incremento de los costos de tratamiento y de transporte), aseo (incremento de los costos de tratamiento y disposición final), y costos decrecientes en electricidad, gas, y telecomunicaciones" (Coing, 2005: 155).

Para este análisis nos centraremos en el servicio de agua potable y alcantarillado.

De acuerdo con cálculos de la Contraloría General de la Nación, entre 1996 y 1999 la variación porcentual de las tarifas, en pesos reales, ha sido muy alta, y superior para los estratos de menores ingresos, así: del 170% para el estrato 1, del 150% para el 2, del 101% para el 3, del 65% para el 4, del 94%



para el 5 y del 69% para el 6 (Contraloría, 2002: 9 [cuadro 1]).

Estos crecimientos tarifarios se dieron en un contexto de desempleo creciente y reducción de los niveles reales de ingreso de la población. Su impacto ha sido muy significativo, puesto que la proporción del ingreso familiar destinada al pago de servicios aumentó mientras que el volumen de consumo de los mismos disminuyó. De acuerdo con un estudio del Cider, entre 1997 y 2001 la proporción del ingreso familiar en las ciudades colombianas destinada al pago de servicios públicos domiciliarios aumentó para los estratos más bajos y disminuyó para los más altos (Cider, 1999). Si las medidas tarifarias y de reducción de subsidios contenidas en la Ley 142 se aplicaran a los ritmos inicialmente previstos y si el consumo de estos servicios no se modificara, el gasto total de los hogares en todos los servicios públicos domiciliarios aumentaría como proporción del ingreso para los estratos bajos y bajaría para los altos. En efecto, para 1997 el gasto en servicios de las familias de estrato 1 representa el 6% del ingreso mientras que para el estrato 6 representa el 5,3%. Como resultado de la aplicación de la política tarifaria, en 2001 esta proporción aumentó al 6,8% para el estrato 1 y disminuyó al 4,5% para el estrato 6 (Ibíd.: 36 [tabla R.1.3]). Por tanto,

Cuadro 4 Tarifa media básica mensual de acueducto (variación porcentual 1996-1999) Pesos constantes de 1998

Empresa	Estrato					
	1	2	3	4	5	6
EAA de Barranquilla	67,3	60,1	54,9	90	107,2	96,6
EAA de Popayán	77,2	89,8	59,4	19,5	17	11,8
EAA de Pereira	400,3	219,3	228,6	243,7	193,7	168,1
Aguas de Manizales	194,2	140,4	126,8	73,3	48,1	22
Instituto Ibaguereño de AA	115,2	101,2	66,1	5,3	-7,4	-18,7
EIC de Cúcuta	405,4	321,7	236	117,7	43,9	37,9
Compañía de AA de Santa Marta	652,7	448,9	260,7	209,8	143,3	94,2
Aguas de Cartagena	60,5	62,3	61,3	29,8	54,6	34,8
EAA de Bogotá	169,7	149,9	101	65,2	93,5	68,7
Promedio	*238,1*	*177,1*	*132,8*	*94,9*	*77,1*	*57,3*
Desviación estándar	*204,5*	*131,8*	*85,3*	*83,1*	*63,6*	*56,2*

Fuente: Cálculos de la Contraloría General de la Nación con base en datos de *Supercifras. Revista de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios,* núm. 2, 2000.

como resultado de la aplicación del modelo se pasa de una estructura progresiva de gasto –el peso del gasto en servicios es proporcionalmente menor para los más pobres– a una estructura opuesta, es decir regresiva.

A este impacto sobre los ingresos de los hogares hay que sumar otro, sobre los ingresos de las empresas, pues, en algunos casos, este aumento de los precios se ha acompañado de una severa depresión de los volúmenes consumidos, tan grande que los recaudos de las empresas han caído: el aumento de los precios ha sido más que compensado por el descenso de las cantidades consumidas. El efecto conjugado de estos factores ha puesto en serios aprietos a empresas como la de Bogotá, que han visto caer significativamente sus ingresos brutos. De acuerdo con los cálculos de la investigación del Cider, el consumo promedio de agua por suscriptor en Bogotá pasaría de 56 m^3 a 35,8 m^3, es decir tendría una caída de cerca del 37%.

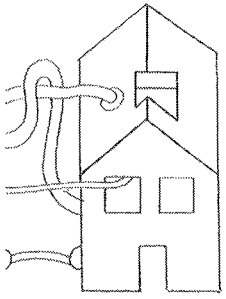
La situación es paradójica y contraproducente, pues los aumentos tarifarios no han beneficiado los ingresos de las empresas y, por supuesto, han perjudicado las condiciones de gasto familiar. La tendencia espontánea parece igualmente peligrosa, pues la empresa se encuentra tentada a seguir incrementando los precios para llenar los vacíos financieros creados por la disminución de los consumos.

Al impacto tarifario derivado de la aplicación de la política montada por la Ley 142 se ha sumado la debilidad del sistema regulatorio, que ha tenido serias dificultades en el establecimiento de costos de eficiencia y ha tendido a operar simplemente como mero instrumento de validación de unos costos históricos que no necesariamente consultan unas condiciones de prestación eficiente. Por ejemplo, para ciudades como Bogotá los costos de referencia se han incrementado, dando lugar a muy acelerados y pronunciados incrementos tarifarios:

> La Comisión Reguladora de Agua (CRA) aceptó un aumento de 534,29 a 1.028,37 pesos por metro cúbico del precio de referencia para el agua potable, y para el alcantarillado de 220,63 a 628,30, o sea un aumento de 92% y de 184% respectivamente (Coing, 2005: 155).

Como ya se dijo, una de las condiciones que ha permitido esta preocupante evolución es la ausencia de un cálculo confiable de unos costos de eficiencia que sirvan para determinar los costos de referencia de los servicios:

> No pretendemos negar que la reducción de subsidios explica buena parte del fenómeno –aumento de tarifas–, pero sí llamamos la atención sobre la obligación legal del regulador de calcular y aplicar el costo de eficiencia de las empresas. Consideramos que, en este crucial aspecto, el regulador no ha cumplido cabalmente su función, pues detectamos las siguientes falencias en la metodología de costos que acabamos de reseñar: por una parte, para calcular los costos y gastos corrientes toma como guía los costos históricos, dejando así abierta la posibilidad de que no correspondan a costos de eficiencia y transfieran



> sobrecostos al costo de referencia; por la otra, el valor de la infraestructura física se calcula en su totalidad como nueva y a precios de mercado, implicando una sobrevaloración de la misma; finalmente, el cobro vía tarifas de los costos de reposición y expansión no se acompañan de garantías de utilización para los fines establecidos, ni de creación de fondos correspondientes (Contraloría, 2002: 10-11).

En estas condiciones, el sector de agua potable estaría en el peor de los mundos. Por una parte, les impondría una sanción económica a sus usuarios al descargar en ellos partes de los costos de una ineficiente prestación del servicio. Por la otra, castigaría económica y socialmente un comportamiento racional y conveniente, como es reducir los consumos promedio, gracias al cual la duración de las capacidades instaladas se amplía, se difieren los costos crecientes de las inversiones en expansión y se mitigan los costos ambientales por el uso del agua para estos destinos. La respuesta es continuar aumentando las tarifas y convertir, por tanto, las ventajas y posibilidades de este ahorro en un castigo para los usuarios. Se trata entonces de una lógica semejante a la del comportamiento monopólico, totalmente lejano y contrapuesto a la finalidad teórica de la regulación de acercar el comportamiento real de las empresas a situaciones de mercado competitivo.

En alguna medida, el fracaso relativo de la regulación, por lo menos en sectores como el de agua potable y saneamiento, se deriva del mal aprovechamiento de uno de los principales recursos sociales creados por la Ley 142 de 1994: la participación ciudadana en la planeación y en el control de la gestión de las empresas de servicios públicos domiciliarios. En efecto, uno de los aspectos más destacables en cuanto a que parece haber una evolución positiva es en la participación de los usuarios.

> La institucionalización de la participación de los usuarios en la gestión del sector a nivel local registra un progreso moderado pero significativo; según los entrevistados, al menos en 64 municipios se ha practicado alguna forma de consulta a la comunidad sobre las inversiones por ejecutar, los Comités de Desarrollo y Control Social operan activamente en un cuarenta por ciento de los municipios y se registra una creciente participación de los usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos. Sin embargo, cuando la participación no basta, los usuarios acuden a otros medios para defender sus derechos e intereses: interponen tutelas en relación con deficiencias en los servicios y sus efectos sobre la salud, protestan en manifestaciones y, en algunos casos, hacen paros (DNP, 2002a: 148).

Aunque en este campo se carece de una evaluación sistemática, vale decir que la participación ciudadana no ha operado como se necesita porque las instituciones públicas encargadas de promover estas formas de control no han entendido la necesidad de generar políticas estables con la inten-

cionalidad explícita de consolidar las organizaciones y no limitadas a llenar el requisito de cumplir con las metas formales de cursos e indicadores de capacitación. Se requiere una política de promoción y consolidación de la participación ciudadana, que se hace superando todo tipo de obstáculos, con organizaciones muy débiles enfrentadas a un sistema institucional desarticulado e incoherente.

Conclusiones

Este trabajo hace una exploración parcial de algunos aspectos políticos y sociales del proceso de implantación de un nuevo modelo de prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia, cuyos rasgos centrales quedaron plasmados en la ley 142 de 1994. Pone en evidencia que, a partir de un mismo proyecto y una misma visión, la trayectoria de sectores como el agua potable, la energía eléctrica y las telecomunicaciones ha sido muy diversa en términos de dinamismo económico, crecimiento de las coberturas, evolución de la calidad de los servicios, tarifas y naturaleza de los agentes prestatarios. Esta diversidad de comportamientos es una mera constatación a partir de la cual queda planteado el interrogante acerca de por qué y cómo ella se ha obtenido. El modelo, en su calidad de intención, de voluntad y de proyecto político, ha enfrentado una realidad institucional, técnica, social y económica muy diversa en cada uno de estos sectores y se ha visto sometido a desviaciones, en algunos casos intencionales y en otros involuntarias, del plan original. El modelo va dando lugar así a una nueva estructura de provisión, significativamente distinta a la previamente existente, que, al comparar los diversos sectores, está lejos de ser uniforme u homogénea y que tampoco parece converger hacia situaciones semejantes.

Resta investigar y establecer los factores y los procesos que dieron origen a esta diversidad de resultados, a este balance tan multicolor y matizado. No obstante, no está de sobra recordar que la historia ya nos lo había enseñado y sólo cumplió con la tarea de recordárnoslo. En efecto, la aplicación de la empresa pública municipal descentralizada posteriormente a los años cincuenta, para el caso colombiano, dio excelentes y desastrosos resultados (Cuervo, 1991). Sería un significativo progreso no volver a olvidar esta elemental enseñanza e intentar un buen manejo de la diversidad a través de procesos de flexibilidad razonada y voluntaria, en lugar de seguir intentando que la pureza de las ideas se traduzca en realidad por medio de proyectos de inflexibilidad tozuda.

Bibliografía

Cider, 1999, "Impacto de la regulación tarifaria sobre los ingresos familiares y de las empresas de servicios públicos domiciliarios", Proyecto CRA/PNUD (informe final), Bogotá.

Coing, H., 1995, "Nouveaux acteurs, ou monopole du service public? L'eau en Amérique Latine" (ponencia presentada en el Coloquio de Montreal, junio; mimeo).

_____, 2001, *Privatización y fiscalización del sector eléctrico: ¿luz al final del túnel?*, Megane y estado de Nueva Esparta (Venezuela).

_____, 2003, "Redes urbanas: regulación, gobernabilidad y mestizaje institucional" (ponencia para el Seminario Rideal 2003, Santiago de Chile).

_____, 2005, "Servicios públicos en Bogotá: impacto de las reformas sobre la solidaridad territorial y social", en Gouëset y cols., *Hacer metrópoli*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT), 2001, *El sector de las telecomunicaciones en Colombia en la década de los 90*, Bogotá.

Contraloría General de la República (Colombia), 2002, "Tarifas de acueducto y alcantarillado: un examen crítico al esquema regulatorio", Colección Análisis Sectorial y de Políticas Públicas, informe 8, Bogotá.

Cuervo, L. M., 1987, "Conflicto social y servicios públicos en Colombia", en revista *Controversia*, Bogotá, Cinep, núm. 140.

_____, 1990, "El concepto de modo de provisión social de los servicios colectivos domiciliarios: desarrollos recientes", en revista *Controversia*, Bogotá, Cinep, núm. 164-165 ("Agua: pasado y presente. La gestión del servicio en Colombia"), pp. 201-238.

_____, 1991, *La historia del sector de acueductos y alcantarillados en Colombia. De la ley 65 de 1936 al Plan de Ajuste Sectorial*, Bogotá, Cinep (Serie Informes de Investigación, 4).

_____, 1992, *De la vela al apagón. 100 años de servicio eléctrico en Colombia*, Bogotá, Cinep.

_____, 1996, "Régimen de servicios públicos domiciliarios. Primer tiempo: tecnocracia = 1, autonomía local = 0", en *II Seminario de Investigación Regional y Urbana*, Bogotá, Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales (Aciur), octubre.

_____, 2002, "Acceso y calidad de los servicios públicos domiciliarios", en *Segunda conferencia regional "Consumidores y servicios públicos domiciliarios en América Latina y el Caribe"*, Consumers International, Universidad de Buenos Aires, marzo 20, 21 y 22.

Departamento Nacional de Planeación (DNP), 1999, "Sector de energía. Documento sectorial" (mimeo), Bogotá, diciembre.

_____, 2002a, *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*, ts. I-IV, Bogotá, DNP-PNUD-ACCI-GTZ-Fonade.

_____, 2000b, "Información sectorial. Agua y saneamiento básico", en <http://www.dnp.gov.co/02_sec/agua/AGUA.HTM>.

Jaramillo, S. y Cuervo L. M., 1995, *Ciento veinte años de servicios públicos en Colombia*, Bogotá, Cinep.

Lucioni L., 2004, *La inversión para la provisión de servicios públicos y su financiamiento en América Latina y el Caribe: evolución reciente, situación actual y políticas*, Santiago de Chile, Cepal, Naciones Unidas (Serie Macroeconomía del Desarrollo, 31).

Maldonado, M. M. y Vargas, G., 2002, "La descentralización en el sector agua potable y saneamiento básico", en DNP, 2002a, *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*, Bogotá, DNP-PNUD-ACCI-GTZ-Fonade, t. II, pp. 151-180.

Medina P. y Uribe E., 2005, *Evolución del servicio de energía eléctrica durante la última década*, Bogotá, Universidad de los Andes, Documento Cede 2005-21 (edición electrónica).

Rivera D. y Piraquive G., 1997, *Participación privada en Colombia. Oportunidades y desafíos. Sector agua potable y saneamiento básico*, Bogotá, DNP.

Uribe E., 2005, *Evolución del servicio de telecomunicaciones durante la última década*, Bogotá, Universidad de los Andes, Documento Cede 2005-23 (edición electrónica).