

# SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS LAS CONSECUENCIAS DE LA NUEVA REGULACIÓN TARIFARIA

---

Pedro Ignacio Bernal Forero

## INTRODUCCIÓN

El modo de funcionamiento de los servicios públicos domiciliarios que se intenta instituir desde comienzos de los años noventas en Colombia, se centra en el estímulo a la participación privada y para ello intenta consolidar una lógica donde dominen criterios de tipo empresarial y mercantil. Estas características esenciales están inscritas en la Ley 142 de 1994 y en la normatividad que la reglamenta. Desde el punto de vista de la legislación es indudable que se ha dado un avance importante en la materia, si se compara con un pasado reciente donde no existía un marco legal y regulatorio más o menos completo y coherente para organizar las actividades y relaciones que suponen estos servicios. Sin embargo, al obedecer ante todo a criterios económicos de eficiencia económica y de rentabilidad empresarial, este marco no sólo relega a un segundo plano problemas aún no resueltos de solidaridad y equidad sociales, sino que además contribuye a ampliar la brecha social.

En este artículo se argumentará la anterior idea a través de un análisis del marco regulatorio de tarifas hoy vigente. Se plantea por qué su aplicación conduce a incrementos de tarifas y al mismo tiempo implica riesgos de aumentos adicionales debido a la existencia de débiles mecanismos de regulación. Se configura un escenario que favorece principalmente a las empresas golpeando a los usuarios en general, sobre todo a los más pobres. En la primera parte se resume el contexto político, económico e ideológico que da origen al actual marco legal. En la segunda se sintetizan los principales elementos del marco tarifario. Y finalmente se plantean sus consecuencias y las alternativas posibles.

<sup>1</sup> El capítulo 5, artículos 365 a 370, del Título XII de nuestra Carta se titula "De la finalidad social del Estado y de los servicios públicos".

## I. EL ORIGEN DEL ACTUAL MARCO LEGAL Y REGULATORIO

Cuando las comisiones de regulación de servicios públicos domiciliarios (SPD), a mediados de la década de los noventas, comenzaron a plasmar en resoluciones la Ley 142 de 1994, se inició en el país un cambio radical en el modelo institucional de funcionamiento de estos servicios colectivos esenciales. De un modelo público, financiado parcialmente con tarifas y transferencias estatales, con resultados poco satisfactorios, se inició el tránsito hacia un modelo mercantil con objetivos privatizadores, fuerte énfasis en autofinanciación tarifaria y pretensiones de mejoramiento de la eficiencia y la calidad.

A comienzos de la década de los noventas, en medio de la euforia colectiva que acompañó la adopción de la Constitución del 91, los SPD recibieron especial atención en la nueva Carta Política<sup>1</sup>, siendo objeto de especial preocupación el gran retraso de las coberturas y la mala calidad imperantes, atribuidas por el discurso neoliberal a la ineficiencia y la corrupción del sector público, pese a ello la reforma constitucional determinó que el nuevo **Estado Social de Derecho**, sería a partir de ese momento garante para que todos los ciudadanos colombianos accedieran a estos servicios en condiciones de continuidad, calidad y seguridad. Al Estado se le encomendó una función de responsabilidad política, reduciendo en la medida de lo posible, su papel como prestador y administrador directo de los SPD. Se abrió así el mercado de estos servicios a agentes privados nacionales y extranjeros.

La “maroma” conceptual neoliberal consistió en recalcar que el Estado era un mal administrador por lo cual éste debería ceder su lugar al sector privado, el cual es por definición más eficiente. Sin embargo, el mal administrador que es el Estado se debía hacer responsable de garantizar o asegurar la prestación eficiente y continua de los mismos bienes donde había sido incompetente. ¿Cómo entender lo anterior?

Ello se explica así: los servicios se privatizan, es decir se venden las empresas más rentables, se conceden las actividades y partes del mercado más atractivas a la inversión; en fin, se abre el mercado de los SPD a los privados. Pero éstos no están obligados a invertir (si no quieren) pues es el Estado el que (sí puede) se encargará de aportar los recursos públicos, vía subsidios, para inversiones destinadas a cubrir los faltantes de cobertura (de los más pobres, por supuesto, es decir la parte menos interesante del mercado). Además al Estado, ese aparato sobredimensionado, ineficiente y tan mal administrador a los ojos neoliberales, también le corresponderá planear, regular y vigilar a las eficientes, dinámicas y excelentes administradoras empresas privadas. En pocas palabras, el Estado es malo allí donde no se le quiere y bueno donde se le necesita. Pero si, pese a todo, también falla allí donde se le permite que esté..., pues no es tan grave! ...Pero si cambiamos de punto de vista, si nos colocamos en el lugar de los intereses colectivos, de los ciudadanos consumidores y usuarios, la cosa sí es grave!

¿Cuál es el costo social del nuevo modelo? Aunque no es fácil ponerle cifras, sí es posible identificar cómo contribuye a ahondar las disparidades sociales. La Ley 142 de 1994 y la subsiguiente regulación buscan principalmente crear las condiciones para que imperen las leyes del mercado. Pues, son las normas y regulaciones que favorecen a las empresas las que se adoptan de manera más expedita, mientras que aquéllas que podrían favorecer a los usuarios en general, o bien no son adoptadas o si lo son, son poco operativas, no generan condiciones reales de competencia ni permiten mejoras en la eficiencia empresarial y la calidad del servicio en favor de los usuarios.

## II. LOS CRITERIOS TARIFARIOS: HACIA EL IMPERIO DEL MERCADO

Aunque en general la Ley 142 de 1994 le apuesta a la privatización, nos parece que el relacionado con

las tarifas es uno de los componentes que expresa con mayor claridad una intención dirigida a hacer imperar de las leyes del mercado. ¿Qué implica esto? La introducción de medidas que permitan que sea principalmente el mercado el que regule las relaciones entre los agentes económicos, y sobre todo las tarifas. Paralelamente, como si se tratara de un circuito aparte, se deja al Estado la responsabilidad exclusiva de la solidaridad a través de la asignación de subsidios para permitir el acceso de los usuarios más pobres a los servicios, principalmente agua potable y saneamiento básico<sup>2</sup>.

De acuerdo con la ley las tarifas deben cumplir los siguientes criterios<sup>3</sup>:

#### A. Eficiencia económica

Es decir que se aproximen en lo posible a los precios de un mercado competitivo y que reflejen los cambios de productividad: que disminuyan si los costos de provisión bajan, y que no aumenten si los costos de una mala gestión aumentan. Pese a que la intención es buena, es difícil simular las condiciones de un mercado competitivo cuando las empresas prestadoras operan en forma monopólica u oligopólica; de ahí la necesidad de regular, controlar y vigilar para que las empresas no abusen de su posición dominante. Además, la regulación colombiana no ha introducido mecanismos que evalúen los resultados de la gestión de las empresas empleando modelos de costos eficientes<sup>4</sup>. Fuera de que ello exigiría de parámetros e indicadores a partir de los cuáles juzgar el desempeño de las empresas, permitiría ejercer control sobre las tarifas de acuerdo con el criterio definido arriba por la propia ley. Mientras un mecanismo similar no sea introducido y aplicado en la práctica, las empresas tienen un amplio margen de libertad, no sujeto a un control efectivo y eficaz, en la determinación de las tarifas, lo cual no redundará en favor ni de la eficiencia económica ni mucho menos de la equidad social.

#### B. Neutralidad e integralidad

Distintos consumidores deben recibir igual tratamiento si las características de costos que

ocasionan prestarles el servicio son similares. Aquí también la ley se queda en el simple enunciado de un principio, pues hay un gran vacío regulatorio ante la falta de mecanismos que permitan valorar y comparar los costos y las condiciones de prestación del servicio a diferentes usuarios, más aún, que permita aplicar las sanciones relacionadas con trato desigual o discriminatorio. El numeral 7 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994, define igualmente el criterio de **integralidad**, según el cual “toda tarifa [...] supondrá una calidad y grado de cobertura del servicio, cuyas características definirán las comisiones reguladoras. Un cambio en estas características se considerará como un cambio en la tarifa”. A propósito de estos principios conviene preguntarse si las empresas aplican alivios tarifarios en las áreas urbanas caracterizadas por bajos niveles de servicio (expresados en menores dotaciones en infraestructuras, bajas frecuencias de suministro, alta presencia de cortes y racionamientos, etc.). Por lo general, estas deficiencias se concentran en los sectores urbanos de menores estratos. La no aplicación del criterio de integralidad implica un servicio más costoso para éstos en términos relativos, si se considera la relación entre calidad y tarifa. En síntesis, la inequidad del marco regulatorio en su estado actual consiste en que las tarifas se ajustan hacia arriba de acuerdo con las alzas autorizadas por ley, pero estas alzas no son atenuadas o disminuidas en función de los principios de eficiencia, neutralidad e integralidad, pues la regulación aún no ha asimilado estos principios de la Ley 142.

#### C. Solidaridad

Aunque aún subsisten los subsidios cruzados, estos se redujeron con relación al esquema anterior en varios sentidos: en primer lugar, ahora solamente los estratos residenciales 5 y 6, y las categorías industrial y comercial deben realizar aportes, y a estos aportes o sobrepagos se les coloca un tope máximo del 20% respecto al costo medio de provisión; en segundo lugar, los receptores de subsidios se limitan a los estratos 1, 2 y 3 (éste último condicionado a decisiones de las comisiones de regulación y a la disponibilidad de recursos) y

los porcentajes transferidos se reducen substancialmente (50%, 40% y 15% respectivamente). Además los subsidios sólo podrán financiar los consumos de subsistencia o básicos, en ningún momento los cargos de consumo superiores ni los gastos de administración, operación y mantenimiento. Corresponde al Estado (nación, departamentos, municipios y distritos) transferir recursos a los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, creados por la ley (inexistentes en la práctica<sup>5</sup>) con el fin de canalizar los subsidios de distinta procedencia hacia inversiones en expansión para aquellos ciudadanos excluidos de la provisión de servicios públicos esenciales (principalmente acueductos y alcantarillados).

Las principales limitaciones del esquema actual de asignación de subsidios residen en dos aspectos: a) la insuficiencia redistributiva de las transferencias cruzadas en relación con las brechas de ingresos existentes entre estratos. “En efecto, es sabido que las discrepancias de ingresos entre estratos altos y bajos puede ser de 1 a 10, lo cual significa que **el subsidio, con los topes establecidos por la ley no tendrá en casi ningún caso, un carácter redistributivo propiamente dicho**”<sup>6</sup>; y b) los riesgos de inoperancia práctica de las transferencias cruzadas por renuencia de las propias empresas. “El sistema de transferencias diseñado en la ley traduce excelentes intenciones: pretende crear las fuentes de recursos para la financiación de los subsidios y generar un sistema redistributivo social y regional. No obstante, genera un sistema tan complicado que va a ocasionar problemas de esta-bilidad financiera en las empresas, especialmente las estructuralmente deficitarias, al quedar dependiendo de la agilidad de estas transacciones [...] Adicionalmente, el sistema desestimula a las empresas estructuralmente superavitarias a generar recursos excedentes, transferibles a otras empresas o regiones”<sup>7</sup>.

Por lo demás, un requisito impuesto por la ley en materia de subsidios es el de la transparencia, esto es que cuando estos se presentan, deben ser explícitos tanto para el proveedor como para el consumidor, con el fin de dar señales claras a los

primeros y evitar mayores distorsiones a las condiciones que imperarían en el mercado de no existir subsidios ni sobreprecios. En últimas, de lo que se trata es de evitar en lo posible mayores contratiempos a los inversionistas y de evitar desestímulos a su incorporación.

#### D. Suficiencia financiera

Se busca que las tarifas incluyan la recuperación de los costos y gastos de operación, expansión, reposición y mantenimiento, además de la ganancia que remunere los capitales invertidos, y que permitan también realizar y recuperar inversiones en tecnologías y sistemas administrativos que aseguren una mejor calidad, continuidad y seguridad de los servicios.

Como puede verse, este último principio condensa el espíritu de la ley. En él se expresan las condiciones que permitirían que un posible inversionista destine su capital en estas actividades corriendo el menor riesgo posible, pues la ley se esfuerza por darle las mejores condiciones posibles. Y si quedase alguna duda al respecto, la ley dice que serán los principios de eficiencia económica y de suficiencia financiera los que tendrán prioridad en la determinación de las tarifas<sup>8</sup>.

Lo anterior implica que sólo después de cubrir los costos de provisión, remunerar el capital y cubrir los demás gastos se podrán destinar los excedentes, si existen, a subsidios. Si dichos excedentes son insuficientes, podrán los estratos 3, e incluso el 2,

<sup>2</sup> Ver los artículos 2.2, 2.3, 2.9, 3.7 y 5.3 de la Ley 142 de 1994.

<sup>3</sup> Ver el artículo 87 de la Ley 142 de 1994.

<sup>4</sup> “Establecer los costos de eficiencia requiere de un detallado conocimiento de las condiciones de operación técnica, económica y financiera de cada uno de los servicios. Este conocimiento de acuerdo con lo que logró conocerse en el proceso de recolección de información para esta investigación, es aún precario”. Ver Proyecto CRA-PNUD. Impacto de la regulación tarifaria sobre los ingresos familiares y de las empresas de servicios públicos domiciliarios. Informe final, Bogotá, 22 de julio de 1999, p. 18.

<sup>5</sup> A comienzos del año 2000 ningún municipio colombiano había conformado aún su Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso para la asignación de subsidios a los estratos bajos.

<sup>6</sup> Ver Proyecto CRA-PNUD ya citado, p. 12.

<sup>7</sup> Ver *Ibid.*, p. 13 y artículo 89.8 de la Ley 142 de 1994.

<sup>8</sup> Ver artículo 87.7 de la Ley 142.

quedar excluidos del beneficio de los subsidios. En otras palabras, quedaría a cargo de los municipios, a través de la canalización de subsidios directos de los Fondos de Solidaridad, esa responsabilidad. Pero la mayor parte de ellos, en diversas oportunidades ha manifestado no contar con los recursos para asumir los costos de administración, operación y mantenimiento del servicio de los más pobres, mucho menos para las inversiones destinadas a ampliar las coberturas de quienes no cuentan con el servicio<sup>9</sup>.

### III. LAS CONSECUENCIAS: ¿POR QUÉ SE ENCARECEN LAS FACTURAS?

No es difícil imaginar lo que pasa con las facturas de los servicios al aplicar los anteriores criterios tarifarios. La lista de factores de aumento de las tarifas que el nuevo régimen tarifario posibilita es impresionante:

#### A. Causas relacionadas con cambios autorizados por ley

a) Ajustes en el cargo fijo debidos por aumentos de los costos de administración, facturación y medición que hacen parte de aquel. Estos ajustes no sólo son posibles sino que son un hecho, pues la nueva legislación supone la eliminación de rezagos tarifarios que el antiguo modelo permitía, vía la actualización de costos según las metodologías que las comisiones establecen para el efecto.

b) Ajustes en el cargo por consumo relacionados con incrementos en los costos directos de prestación de los servicios (transporte, tratamiento, distribución, materias primas, etc.). En este caso también operaría la actualización de costos acabada de aludir.

c) Por la disminución gradual de sobreprecios y subsidios tal como se mencionó anteriormente. Inicialmente, los niveles de sobreprecios y subsidios autorizados debían alcanzarse en el 2001, pero las resoluciones 117 y 118 de 1999 de la Comisión Reguladora de Agua y Saneamiento y la Ley 508 del mismo año, autorizaron su aplazamiento hasta el año 2004 con el fin de evitar un impacto más fuerte de dicho desmonte.

d) Por incluir las tarifas componentes referidos al principio de suficiencia financiera tales como: gastos de operación, expansión, reposición y mantenimiento; más las ganancias del capital; más la incorporación de nuevos materiales, equipos y procedimientos que mejoren la eficiencia y las ventajas comerciales de las empresas. Por ejemplo, preocupadas por los niveles de recaudo, las empresas introducen mejoras en sus sistemas comerciales, de medición y control de los consumos y de facturación aunque ello no redunde siempre en favor del usuario, todo lo contrario, la factura de éste se hace mayor. Por su parte, la expansión incorpora las inversiones en obras de ampliación de los sistemas (represas, conducciones, redes, plantas, etc.) para atender el crecimiento proyectado de la demanda. La EAAB por ejemplo, pretende incluir desde ahora en las tarifas la financiación de las obras de Sumapaz, sin diferir su pago a las generaciones futuras que, en últimas, serán las beneficiarias. De otra parte, uno de los principales componentes del Plan de Desmarginalización de la actual administración distrital, consiste en obras de alcantarillado con el fin de disminuir el fuerte retraso que tiene la Capital en este servicio; debido a que los proyectos de privatización (particularmente la venta de la ETB) previstos para financiar dicho plan no han cristalizado, desde marzo la EAAB comenzó a incorporarlo en la factura de los bogotanos<sup>10</sup>.

#### B. Causas no autorizadas pero posibles

a) Si los controles por parte de las comisiones de regulación y de otros organismos de control fiscal no funcionan, existe el riesgo de que las empresas sobreestimen sus costos y gastos y los apliquen a las tarifas castigando así los bolsillos de los usuarios. Esta especie de sobrefacturación es especialmente factible a través de los contratos que las empresas de servicios públicos realizan con empresas comerciales y de ingeniería, muchas de ellas filiales de los grupos que controlan aquellas, contraviniendo así las reglas de la competencia que la ley dice defender e incurriendo en irregularidades de carácter penal.

b) Otro riesgo que debe evitarse es la incorporación en tarifa de rubros no autorizados por la ley, como por ejemplo las redes que ya han sido pagadas o las obras de infraestructura de servicios que han sido fruto del esfuerzo comunitario en barrios populares.

c) Igualmente, la incorporación de cobros como la instalación de nuevos medidores, materiales de acometidas que no se justifican técnicamente o no son realmente necesarios para el mejoramiento del servicio, y cuya instalación no haya sido consultada previamente ni autorizada por los usuarios.

d) Sobrecostos debidos a ineficiencias en la gestión de las empresas como altos sueldos para el personal directivo, altos niveles de pérdidas técnicas y negras, falta de mantenimiento de las infraestructuras y equipos que lleven a la necesidad de reponer o realizar nuevas inversiones pese a la obligación de las empresas de destinar ingresos a mantener en buen estado sus activos, problemas de corrupción e irregularidades.

Un ejemplo digno de ser mencionado aquí es el de la telefonía: las llamadas no realizadas pero facturadas al usuario (especialmente las llamadas a teléfonos celulares, “líneas calientes”, larga distancia nacional e internacional, etc.), debidas a la vulnerabilidad de la red y a la perversa definición de “instalación interna”, al incluir en la misma la

línea y el armario que están fuera del domicilio particular<sup>11</sup>. Este es un ejemplo de legislación y regulación contra el usuario. Este último queda totalmente desprotegido pues, además de que no cuenta con garantías contra este tipo de **fraude telefónico extradomiciliario**<sup>12</sup>, se le hace responsable de líneas e instalaciones sobre las cuales no tiene ningún tipo de control, más cuando es a las empresas a las que debería corresponder esa responsabilidad técnica.

### C. Otras causas previsible

a) Ajustes tarifarios por encima del crecimiento del índice de precios o del aumento del salario mínimo. Por ejemplo, en febrero la causa que más jalonó la inflación fueron las alzas en las tarifas de servicios públicos. Algunas empresas aplicaron aumentos superiores al 50%, mientras la inflación no superó el 10% durante el último año. Por ello el Gobierno ordenó una investigación<sup>13</sup>.

b) Aumentos tarifarios implícitos o escondidos, como la reclasificación de usuarios en estratos mayores; la disminución del nivel de consumo válido para el cargo de consumo básico o de subsistencia (es lo que se pretende hacer al bajar ese nivel de 20 a 17 metros cúbicos mensuales en el caso del agua potable); o mediante el cambio de facturación bimestral a mensual sin que el cargo fijo disminuya en la misma proporción.

c) Las facturas de acueducto y alcantarillado pueden incrementarse si las empresas autorizan el cobro de las tasas ambientales contempladas para financiar proyectos de descontaminación de las aguas. En Bogotá, la CAR viene pasando esta factura a la EAAB, que todavía no se decide a transferirla a sus usuarios.

d) Merece especial mención la amenaza de alzas de tarifas de electricidad por parte de CODENSA en el mercado bogotano por el terrorismo contra las torres de transmisión. Sin embargo, un estudio reciente señala que, de acuerdo con la estructura de costos del sector eléctrico, la transmisión no ocupa más que el 4% del total, mientras que la generación y la distribución representan cada una

<sup>9</sup> Ver Proyecto CRA-PNUD, pp. 13 a 15.

<sup>10</sup> En efecto, la Resolución 76 de 1999 de la comisión de regulación de agua potable y saneamiento básico autorizó a la EAAB para comenzar a aplicar su nuevo plan de transición tarifaria y apalancar financieramente el programa de desmarginalización en materia de inversiones de alcantarillado. Ver Instituto FES de Liderazgo, El Tiempo, Fundación Corona, Cámara de Comercio de Bogotá. Proyecto Bogotá, Cómo Vamos. Opiniones del experto Oscar Alfonso (documento sin fecha).

<sup>11</sup> Se define “instalación interna” así : “De las cajas de dispersión, instaladas en los postes o en edificios, se desprende la red del abonado, que lleva las líneas telefónicas hasta las residencias. De ahí hacia adentro los ductos, cableado y aparato telefónico, forman la instalación interna y es propiedad y responsabilidad de cada usuario”. Tomado de Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Manual para el control y la gestión de los servicios públicos domiciliarios, 1999.

<sup>12</sup> Aunque los usuarios pueden solicitar a las empresas de telefonía servicios como “código secreto”, “local exclusivo” o bloqueo de servicios diferentes al de llamadas locales con el fin de protegerse, muchas veces estos no se encuentran disponibles por diferentes razones (trámite de cambio de suscriptor, línea antigua, no disponibilidad del servicio para determinadas zonas, negligencia o ineficiencia de la empresa, etc.).

<sup>13</sup> El Tiempo, 22 de marzo de 2000.

el 44%. Además de su alta participación, la distribución es un componente “volátil debido a que está determinado por el mercado, adonde concurren las empresas generadoras a vender y las empresas comercializadoras a comprar para abastecer a sus usuarios, de tal forma que el oficio clave del comercializador será el de buscar el mejor costo para esta compra”<sup>14</sup>. Así que el precio de la energía tiende a ser bajo en los períodos de abundancia (períodos de intensas lluvias) y alto en períodos de escasez (o secos).

CODENSA ha fracasado como comercializadora pues no ha sabido aprovechar la temporada invernal para realizar compras a precios reducidos. Es esta ineficiencia la que CODENSA —señala el estudio— intenta transmitir a sus usuarios vía mayores tarifas, pues el problema tiene que ver más con las compras de energía que con las voladuras de torres. Por ejemplo, en noviembre de 1999 compró energía a \$43,74 cuando el precio en bolsa era de tan solo \$25 el kw/h, lo cual significó un 172% de recargo para sus usuarios. Como se sabe, EPM Medellín, gracias a que su política de compras ha sido más exitosa, decidió no ajustar tarifas ante los atentados contra las torres. En Medellín las tarifas son casi 20% menores que en Bogotá.

Pero más allá de eventuales problemas de ineficiencia que se transmiten a los usuarios a través de mayores tarifas (violando el criterio de eficiencia económica de la ley), debe tenerse en cuenta que CODENSA (empresa comercializadora) y Emgesa (empresa generadora) son filiales que pertenecen a Endesa (empresa transnacional madre). Así que, los sobrepagos pagados por CODENSA van a favorecer a EMGESA, y en última instancia a ENDESA. Lo anterior muestra un caso claro de integración vertical con abuso de posición dominante contra los usuarios que no tienen opción de cambiar de proveedor.

#### IV. A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿HASTA DÓNDE? ¿HASTA CUÁNDO?

“Esto se va a reventar”, dijo recientemente un experto en regulación (que no es lo mismo que un “experto” regulador), al hacer un balance de las diversas fuentes de aumentos tarifarios que el modelo actual ha generado,

o está a punto de generar en los distintos servicios<sup>15</sup>.

Para que las tarifas no revienten a los usuarios es urgente que estos, es decir nosotros, tomemos en serio el tema de los servicios antes de que sea demasiado tarde. Esto significa que no podemos limitarnos a quejarnos cada vez que llega el recibo, pagar pues no queda otra salida, y seguir como si nada. Por fortuna existen varias opciones. Una de ellas consiste en hacer uso de los mecanismos de participación que la misma ley permite a los usuarios pero que no ha sido posible utilizar adecuadamente por falta de información, por exceso de trámites y trabas legales o que, habiendo sido utilizados en algunos casos, no han ofrecido verdaderas soluciones a los problemas. Esta parece ser la situación pues el balance de fuerzas creado por la ley y el avance regulador es desfavorable a los usuarios. En tal caso, no olvidemos que la democracia se construye desde y para los ciudadanos, y si el actual Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios va en contravía del mandato constitucional de garantizar los derechos sociales, económicos y ambientales de los ciudadanos y proveer servicios en cantidad y calidad que aseguren una vida digna a la gente, entonces ese régimen debe desaparecer o ser reformado en aras de responder a esos objetivos esenciales.

<sup>14</sup> Luis Enrique Suárez Flórez. “Tarifas de energía eléctrica. Factores en juego”, en U. N. Periódico N° 7, Universidad Nacional, 13 de febrero de 2000.

<sup>15</sup> El Proyecto CRA-PNUD ya citado realizó una estimación del impacto que los aumentos tarifarios tendrían en el período de transición tarifaria 1997-2001, con base en información de las comisiones de regulación de los diferentes SPD. La muestra incluyó 29 ciudades y entre los resultados conviene destacar las siguientes: el gasto en servicios públicos como proporción de los ingresos aumenta de 6,02 a 6,85% para el estrato 1, de 5,36 a 6,97% para el 2, y de 5,51 a 7,3% para el 3, mientras que disminuye de 4,61 a 4,14% para el 4, de 4,8 a 4,2% para el 5, y de 5,32 a 4,48% para el 6; en otras palabras, aumenta la regresividad al incrementar la brecha, castigando a los más pobres y aplicando “alivios” a los más ricos. El servicio que más incide en este resultado es el de energía eléctrica, seguido de acueducto y alcantarillado, gas y teléfonos.